



**LAPORAN ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM
PERATURAN BUPATI SEMARANG NOMOR 53 TAHUN
2011
TENTANG
PETUNJUK PELAKSANAAN PENGENDALIAN
PEMBANGUNAN HOTEL/PENGINAPAN, RUMAH
KARAOKE, DAN PANTI MANDI UAP ATAU PANTI
PIJAT PADA KAWASAN PARIWISATA BANDUNGAN
KABUPATEN SEMARANG**

**BAGIAN HUKUM SEKRETARIAT DAERAH
KABUPATEN SEMARANG**

KATA PENGANTAR

Hukum bukan merupakan institusi yang mutlak dan final, karena hukum selalu berada dalam proses untuk menjadi. Pernyataan Prof. Satjipto Rahardjo tersebut merefleksikan hakikat hukum sebagai bangunan sosial yang dinamis, senantiasa berinteraksi dengan perubahan zaman dan perkembangan masyarakat yang terus bergerak. Berangkat dari kesadaran tersebut, penyusunan Laporan Analisis dan Evaluasi Hukum ini dimaksudkan sebagai upaya reflektif dan korektif terhadap Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang. Evaluasi ini tidak hanya dimaknai sebagai penilaian atas kesesuaian norma secara yuridis-formal, tetapi juga sebagai instrumen untuk menilai relevansi, efektivitas, dan daya guna pengaturan dalam menjawab tantangan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akhir kata, besar harapan kami agar Laporan Analisis dan Evaluasi Hukum ini dapat memberikan kontribusi nyata bagi peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Semarang, sekaligus menjadi pijakan dalam mewujudkan tata kelola regulasi daerah yang efektif, berkelanjutan, dan selaras dengan semangat reformasi hukum nasional.

Ungaran, 23 Januari 2025

Tim Analisis dan Evaluasi Hukum
Sekretariat Daerah Kabupaten Semarang

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan	4
D. Ruang Lingkup	5
E. Metode Analisis dan Evaluasi	5
1. Dimensi Pancasila	6
2. Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan	6
3. Dimensi Disharmoni Pengaturan	7
4. Dimensi Kejelasan Rumusan	7
5. Dimensi Kesesuaian Asas Bidang Hukum Peraturan Perundang-undangan	8
6. Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan	8
BAB II PEMBAHASAN.....	10
A. Politik Hukum Penyusunan Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang.....	10
B. Isu Krusial Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang ...	15
C. Analisis dan Evaluasi Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang ...	20
BAB III REKOMENDASI	33
A. Simpulan	33
B. Rekomendasi	34
DAFTAR PUSTAKA	37
LAMPIRAN	40

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pariwisata merupakan instrumen strategis dalam membangun peradaban bangsa, memperkuat perekonomian masyarakat, serta mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perspektif konstitusional dan hak asasi manusia, pariwisata tidak semata dipahami sebagai aktivitas ekonomi, melainkan juga sebagai bagian integral dari hak setiap orang untuk beristirahat, menikmati waktu luang, dan meningkatkan kualitas hidup.¹ Oleh karena itu, negara memikul kewajiban untuk menjamin terpenuhinya hak tersebut melalui penyelenggaraan pariwisata yang berkualitas, berkelanjutan, dan berkeadilan.²

Kewajiban negara tersebut diwujudkan melalui peran aktif dalam perencanaan, pengaturan, dan pengendalian pembangunan kepariwisataan. Dalam kerangka kebijakan publik, pembangunan pariwisata lazim ditopang oleh penguatan empat pilar utama, yakni *Attraction, Accessibility, Amenities, dan Ancillary* (4A Pariwisata).³ Negara, dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah, memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa pengembangan keempat pilar tersebut dilakukan secara terintegrasi melalui penyusunan regulasi, pemberian kemudahan berusaha, serta penciptaan iklim investasi yang kondusif, tanpa mengabaikan prinsip keberlanjutan dan kepentingan masyarakat lokal.

¹ Putu Devi Rosalina et al., "Rural Tourism in Bali: Towards a Conflict-Based Tourism Resource Typology and Management," *Tourism Recreation Research*, n.d., 1–16, <https://doi.org/10.1080/02508281.2023.2223076>.

² Muhammad Raihan Yulistio et al., "Skema Public Private Partnership Pada Sustainable Tourism Untuk Menciptakan Lapangan Pekerjaan Di Indonesia," *National Conference on Law Studies* 6, no. 1 (2024).

³ Diana Ambarwati and Nuril Aulia Munawaroh, "Do Attraction, Accesibility, Amenities and Ancillary for Interest Visiting of Visitor? The Role of Customers Satisfaction," *Enrichment: Journal of Management* 13, no. 5 (2023): 3268–79.

Kendati demikian, pembangunan pariwisata berbasis 4A tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan akan pengendalian yang proporsional, khususnya terhadap jenis-jenis usaha yang memiliki implikasi signifikan terhadap lingkungan, tata ruang, serta tatanan sosial masyarakat. Pembangunan *attraction* tertentu seperti rumah karaoke, amenities berupa hotel atau penginapan, serta *ancillary* seperti panti pijat, apabila tidak dikendalikan secara memadai, berpotensi menimbulkan dampak negatif yang bertentangan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan keadilan sosial. Dalam perspektif teori hukum pembangunan (*law as a tool of social engineering*), hukum berfungsi tidak hanya sebagai fasilitator pertumbuhan ekonomi, tetapi juga sebagai instrumen pengendali untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan.⁴

Sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pengendalian tersebut, Pemerintah Kabupaten Semarang telah menetapkan Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang. Peraturan ini pada awalnya dirancang untuk menjaga keberlanjutan kawasan pariwisata Bandungan dengan membatasi dan mengarahkan pembangunan usaha-usaha tertentu agar selaras dengan daya dukung lingkungan, rencana tata ruang, serta nilai sosial budaya masyarakat setempat.

Kendati demikian, tetapi, dalam perkembangan hukum dan kebijakan nasional, eksistensi Peraturan Bupati tersebut menghadapi potensi disharmoni regulasi. Sejumlah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukannya telah dicabut dan/atau mengalami perubahan substantif. Selain itu, terjadi pergeseran paradigma kebijakan pemerintah pusat yang menitikberatkan pada kemudahan berusaha (*ease of doing business*) melalui deregulasi dan

⁴ M. Zulfa Aulia, "Hukum Pembangunan Dari Mochtar Kusuma-Atmadja: Mengarahkan Pembangunan Atau Mengabdikan Pada Pembangunan?," *Undang: Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2019): 363–92, <https://doi.org/10.22437/ujh.1.2.363-392>.

penyederhanaan perizinan, sebagaimana tercermin dalam Undang-Undang Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya.⁵ Kondisi ini menimbulkan pertanyaan kritis mengenai kesesuaian Peraturan Bupati tersebut dengan prinsip non-diskriminasi, kesetaraan kesempatan berusaha, serta jaminan kepastian hukum bagi pelaku usaha.

Lebih lanjut, potensi disharmoni juga muncul dalam relasinya dengan peraturan perundang-undangan sektoral lainnya, seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta rezim perizinan berusaha berbasis risiko. Perkembangan waktu dan perubahan kerangka hukum tersebut menuntut adanya peninjauan kembali terhadap relevansi, efektivitas, dan legitimasi normatif Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke Dan Panti Mandi Uap Atau Panti Pijat Pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang dalam menjawab tantangan pembangunan pariwisata kontemporer.

Berdasarkan uraian tersebut, diperlukan suatu analisis dan evaluasi hukum yang komprehensif terhadap Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke Dan Panti Mandi Uap Atau Panti Pijat Pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang, guna menilai tingkat kesesuaiannya dengan perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, prinsip-prinsip hukum pembangunan berkelanjutan, serta arah kebijakan nasional di bidang investasi dan pariwisata. Analisis dan evaluasi ini diharapkan dapat menjadi dasar dalam reformulasi kebijakan pengendalian pariwisata yang tidak hanya menjamin kemudahan berusaha, tetapi juga menjaga keberlanjutan lingkungan, ketertiban sosial, dan keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan.

⁵ Petrus Kase, "Government-Business Relations in Policymaking During the New Order Indonesia," *Administration & Society* 56, no. 9–10 (October 11, 2024): 1104–45, <https://doi.org/10.1177/00953997241275486>.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebelumnya, dapat diejawantahkan perumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana politik hukum penyusunan Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang?
- b. Bagaimana isu krusial dalam Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang?
- c. Bagaimana hasil analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang?

C. Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, analisis dan evaluasi hukum ini bertujuan untuk:

1. Menjelaskan politik hukum penyusunan Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang.
2. Mengeksplorasi isu krusial dalam Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang.

3. Menguraikan hasil analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang.

D. Ruang Lingkup

Ruang lingkup analisis dan evaluasi yang dilakukan untuk menjawab permasalahan-permasalahan di atas dilakukan dengan berfokus pada analisis dan evaluasi Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang. Hal ini berkaitan erat dengan pembahasan mengenai kesesuaian dengan Pancasila, potensi disharmoni pengaturan dan efektivitas pelaksanaan dari Peraturan Bupati.

E. Metode Analisis dan Evaluasi

Analisis dan evaluasi Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang ini merupakan penelitian preskriptif yang tidak sekadar memberikan evaluasi terhadap suatu permasalahan, tetapi turut memberikan rekomendasi atau Solusi yang aplikatif sehingga memberikan dimensi praktis dalam perbaikan kebijakan atau hukum.

Penelitian ini dituntun dengan pendekatan doktrinal dengan menempatkan hukum sebagai seperangkat norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, serta putusan hakim. Lebih lanjut, analisis dan evaluasi ini, berfokus pada eksplorasi asas, konsep atau kaidah hukum yang berlaku, utamanya setiap norma yang termaktub di dalam Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun

2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang.

Analisis dan evaluasi terhadap peraturan bupati a quo dilengkapi dengan metode 6 (enam) dimensi yang dilaksanakan berdasarkan pada Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI Nomor PHN-01.HN.01.03 Tahun 2019. Keenam dimensi yang digunakan sebagai instrumen analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan tersebut yaitu:

1. Dimensi Pancasila

Dimensi Pancasila berperan dalam menilai dan mengukur apakah suatu peraturan perundang-undangan telah selaras dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Eksistensi nilai-nilai Pancasila suatu peraturan perundang-undangan merupakan sebuah landasan, ruh, sekaligus norma dasar dalam pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan. Penilaian ini diperlukan untuk memberikan keselarasan dalam penormaan suatu peraturan agar selaras dengan fondasi filosofis bangsa sehingga dapat mencapai keadilan, kesejahteraan, dan tujuan bangsa lainnya.

2. Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat selaras dan seiras dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Analisis dan evaluasi pada dimensi ini dilakukan untuk memastikan bahwa peraturan terkait telah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana hukum berjenjang bahwa norma hukum yang ada berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi kemudian bersumber lagi dari norma yang lebih tinggi sampai mencapai suatu norma dasar (*grundnorm*). Hal ini selaras

dengan adagium *lex superiori derogate legi inferiori* (peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah).⁶

3. Dimensi Disharmoni Pengaturan

Pada dimensi ini, dilakukan analisis dan evaluasi terhadap suatu peraturan perundang-undangan dengan melihat sebab-sebab suatu disharmoni dapat terjadi. Beberapa penyebab ini yaitu: (a) bertentangan dengan peraturan pelaksanaannya; (b) perbedaan antara peraturan pusat dan daerah; (c) benturan kewenangan antar instansi karena pembagian kewenangan yang tidak jelas. Bahwa kemudian, penilaian ini dilakukan dengan pendekatan normatif dengan menganalisis mengenai kewenangan, hak, kewajiban, perlindungan, penegakan hukum, dan definisi dan/atau konsep. Penilaian ini dilakukan dengan menganalisis antara satu peraturan dengan peraturan yang lain secara komparatif dan komprehensif.

4. Dimensi Kejelasan Rumusan

Suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas legalitas berdasarkan empat prinsip (*lex scripta, lex certa, lex stricta, dan lex praevia*).⁷ Dalam hal ini, rumusan suatu peraturan perundang-undangan harus tertulis, harus jelas, harus dimaknai secara tegas tanpa membuka ruang bagi analogi dan ambiguitas, serta terakhir bahwa peraturan tidak boleh berlaku surut. Oleh karena itu, dalam sistematika, pemilihan diksi, teknik penulisan dan penggunaan bahasa dalam peraturan perundang-undangan harus lugas, pasti, objektif, konsisten dan memberikan definisi atau batasan secara cermat dan tepat. Hal ini dilakukan untuk menekan, mereduksi, dan mengurangi potensi adanya multiinterpretasi dalam pelaksanaan suatu peraturan perundangundangan, sehingga tercapai kepastian hukum.

⁶ FX. Adji Samekto, "Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen Tentang Stufenbeautheorie Dalam Pendekatan Normatif-Filosofis," *Jurnal Hukum Progresif* 7, no. 1 (2019): 6, <https://doi.org/10.14710/hp.7.1.1-19>.

⁷ Humberto Bergmann Ávila and Jorge Todeschini, *Certainty in Law* (Sao Paulo: Springer International Publishing, 2016), <https://doi.org/10.1007/978-3-319-33407-3>.

5. Dimensi Kesesuaian Asas Bidang Hukum Peraturan Perundang-undangan

Analisis dimensi berikutnya adalah mengenai asas-asas hukum yang harus termaktub dalam suatu peraturan perundang-undangan terkait. Pada konteks ini, asas hukum merupakan jantung dari suatu peraturan perundang-undangan, bahwa suatu peraturan selain memiliki nilai adalah dilandaskan pada prinsip atau asas yang kemudian seluruh maknanya diejawantah melalui rumusan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penilaian ini diperlukan dalam membaca apakah suatu peraturan perundang-undangan telah mengakomodasi asas-asas tertentu sesuai dengan bidang hukum pada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

6. Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

Analisis ini dilakukan untuk melihat dan menilai apakah tujuan dari suatu peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan, berdaya guna dan berhasil guna. Jika tujuan yang menjadi dasar dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan, maka dapat dikatakan implementasi dari ketentuan hukum yang bersangkutan telah efektif. Kendati demikian, apabila ketentuan dan tujuan hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat menjadi kenyataan atau belum dapat direalisasikan maka dapat dipahami bahwa peraturan tersebut tidak efektif. Hal ini dapat ditinjau dengan menganalisis *legal gaps* antara *law in the book* dengan *law in action*. Selain itu, berkenaan dengan efektivitas suatu sistem hukum dapat diterapkan analisis melalui sistem hukum yang terdiri atas subsistem substansi, struktur, dan budaya hukum.⁸ Bahwa apabila terdapat inkohereni dan

⁸ Naufal Hasanuddin Djohan, "Menemukanali Efektivitas Penghapusan Perdagangan Orang Dalam Mewujudkan Perlindungan Hukum Untuk Perempuan Di Indonesia," *Progressive Law and Society* 1, no. 1 (2023): 1–13.

inkonsistensi dalam salah satu sub-sistem, maka menjadi tidak efektif seluruh sistem hukum yang terkait dengannya.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dimensi yang digunakan dalam melakukan analisis dan evaluasi Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang yaitu melalui penilaian pada dimensi Pancasila, Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan, Disharmoni pengaturan, Kejelasan Rumusan, dan Efektivitas Pelaksanaan.

BAB II PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Penyusunan Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang

Politik hukum pada hakikatnya merupakan ekspresi kehendak kekuasaan negara dalam menentukan arah pembentukan, penerapan, dan pembaruan hukum untuk mencapai tujuan tertentu.⁹ Mahfud MD mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy*, yakni kebijakan dasar yang menentukan hukum apa yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan oleh negara dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam konstitusi.¹⁰ Definisi ini menegaskan bahwa hukum bukan sekadar produk teknis normatif, melainkan instrumen strategis yang mencerminkan orientasi ideologis dan kepentingan kekuasaan pada suatu periode tertentu. Dalam konteks ini, setiap peraturan perundang-undangan selalu memuat preferensi politik tertentu: siapa yang dilindungi, siapa yang dibatasi, serta nilai apa yang diprioritaskan.¹¹

Dalam perspektif Michel Foucault, hukum dan regulasi dipahami sebagai bagian dari *governmentality*, yakni teknik dan rasionalitas pemerintahan dalam mengelola populasi, ruang, dan aktivitas ekonomi melalui mekanisme pengaturan, pengawasan, dan normalisasi. Hukum tidak bekerja semata-mata melalui larangan dan sanksi, tetapi juga melalui produksi wacana tentang apa yang dianggap “normal”, “tertib”,

⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991).

¹⁰ Bakhrul Amal, *Hukum Dan Masyarakat: Sejarah, Politik, Dan Perkembangannya* (Yogyakarta: Thafa Media, 2018).

¹¹ Ahmad Ahmad and Novendri M. Nggilu, “Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi Sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2020): 785, <https://doi.org/10.31078/jk1646>.

dan “diinginkan” oleh negara.¹² Dengan demikian, politik hukum dapat dibaca sebagai cara negara mendisiplinkan ruang dan subjek melalui konstruksi normatif yang legal, tetapi sarat dengan relasi kuasa.

Dalam kerangka teoritis tersebut, Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 mencerminkan politik hukum daerah yang bercorak protektif, intervensionis, dan disipliner, yang menempatkan hukum sebagai alat pembatas langsung terhadap aktivitas ekonomi di sektor pariwisata. Politik hukum ini lahir dari asumsi bahwa pertumbuhan pariwisata yang tidak dikendalikan akan mengancam lingkungan, tata ruang, dan tatanan sosial di Kawasan Pariwisata Bandungan. Oleh karena itu, negara melalui pemerintah daerah memilih strategi pengendalian berbasis larangan kategorikal (*prohibition-based regulation*), seperti pelarangan pendirian hotel non-berbintang, rumah karaoke, dan panti mandi uap/pijat. Pendekatan ini menunjukkan preferensi kuat terhadap stabilitas dan kontrol, sekaligus menegaskan posisi negara sebagai aktor dominan yang menentukan batas-batas legitimasi aktivitas ekonomi.

Di lain sisi, politik hukum Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 pada dimensi sosial dibangun atas asumsi adanya keterkaitan langsung antara perkembangan pariwisata dengan munculnya problem sosial, khususnya praktik prostitusi dan degradasi ketertiban sosial di Kawasan Pariwisata Bandungan. Dalam kerangka ini, hukum diposisikan sebagai instrumen kontrol sosial yang bertujuan menjaga moralitas, ketertiban umum, dan citra kawasan wisata melalui pembatasan jenis-jenis usaha tertentu yang dianggap berpotensi memicu penyimpangan sosial.

Namun, pendekatan sosial yang digunakan dalam Perbup a quo bersifat reduksionis karena menyederhanakan persoalan prostitusi sebagai dampak langsung dari keberadaan aktivitas ekonomi formal, tanpa mempertimbangkan faktor struktural seperti ketimpangan

¹² Konrad Kebung, “Membaca ‘Kuasa’ Michel Foucault Dalam Konteks ‘Kekuasaan’ Di Indonesia,” *Melintas* 33, no. 1 (2018): 34–51, <https://doi.org/10.26593/mel.v33i1.2953.34-51>.

ekonomi, kerentanan tenaga kerja, migrasi, dan lemahnya sistem perlindungan sosial. Akibatnya, regulasi tidak menysasar akar masalah sosial, melainkan mengalihkan persoalan ke ruang-ruang yang lebih tersembunyi dan sulit diawasi, sehingga berpotensi memperburuk kerentanan kelompok sosial tertentu.

Dari perspektif pengelolaan sosial modern, politik hukum ini mencerminkan rasionalitas disipliner yang menitikberatkan pada pelarangan dan stigmatisasi, bukan pada pencegahan berbasis pemberdayaan dan perlindungan. Hukum digunakan untuk menormalisasi perilaku sosial melalui pembatasan ekonomi, yang pada akhirnya menciptakan ketidakadilan sosial, terutama bagi pelaku usaha kecil dan masyarakat lokal yang menggantungkan hidupnya pada sektor pariwisata.

Dengan demikian, pada dimensi sosial, Perbup 53 Tahun 2011 menunjukkan kegagalan dalam mengintegrasikan pengaturan hukum dengan kebijakan sosial yang komprehensif. Alih-alih menjadi sarana penyelesaian masalah sosial secara substantif dan berkelanjutan, peraturan ini justru memperkuat kontrol sosial yang kaku, memperlebar kerentanan sosial, serta tidak sejalan dengan pendekatan kebijakan sosial yang berbasis hak, inklusivitas, dan keadilan sosial.

Kendati demikian, politik hukum semacam ini mengandung problem mendasar karena tidak dibangun di atas kerangka perencanaan hukum yang rasional, terintegrasi, dan berbasis bukti. Dalam perspektif *law as a social plan*, hukum seharusnya berfungsi sebagai rencana sosial yang mengoordinasikan tindakan kolektif secara efektif dan dapat diprediksi.¹³ Perbup *a quo* justru gagal menjalankan fungsi tersebut karena tidak terintegrasi dengan rencana tata ruang yang baru sebagai *master plan*, tidak didukung oleh kajian daya dukung lingkungan yang terukur, serta tidak memberikan justifikasi rasional atas diferensiasi perlakuan antar jenis dan skala usaha. Konsekuensinya, hukum tidak

¹³ Scott J. Shapiro, "The Planning Theory of Law," *SSRN Electronic Journal*, 2017, 1–31, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2937990>.

bekerja sebagai rencana sosial yang koheren, melainkan sebagai instrumen kekuasaan yang arbiter dan tertinggal dari realitasnya.

Pertentangan politik hukum menjadi semakin tajam ketika Perbup ini dihadapkan pada politik hukum nasional kontemporer yang secara eksplisit mengarah pada deregulasi, penyederhanaan perizinan, dan penguatan iklim investasi melalui prinsip *ease of doing business*.¹⁴ Politik hukum nasional pasca reformasi regulasi terutama melalui Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 menandai pergeseran paradigma dari *command and control regulation* menuju *risk-based regulation*. Dalam paradigma baru ini, negara tidak lagi menutup akses berusaha melalui pembatasan kategoris dan sektoral, melainkan membuka ruang partisipasi ekonomi seluas-luasnya dengan tetap mengelola risiko melalui standar, prosedur, dan pengawasan. Hukum diposisikan sebagai instrumen fasilitasi (*enabling regulation*), bukan sebagai mekanisme yang eksklusif.¹⁵

Dalam dunia internasional, arah politik hukum nasional ini sejalan dengan berbagai dokumen dan standar global, seperti *OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance* yang menekankan pentingnya regulasi yang proporsional, berbasis bukti, dan mendukung iklim usaha yang sehat, serta *World Bank Doing Business Framework* yang mendorong negara untuk meminimalkan hambatan regulatif yang tidak perlu terhadap aktivitas ekonomi.¹⁶ Selain itu, prinsip *good regulatory practices* yang diadopsi secara luas dalam kerangka *Sustainable Development Goals (SDGs)* khususnya Tujuan 8 (*Decent Work and Economic Growth*) dan Tujuan 16 (*Strong*

¹⁴ Agung Indrajit et al., "Implementation of the Spatial Plan Information Package for Improving Ease of Doing Business in Indonesian Cities," *Land Use Policy* 105 (2021): 105338, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105338>.

¹⁵ Hillary Abigail Praise, Adrian E. Rompis, and R. Adi Nurzaman, "Risk-Based Licensing As Licensing Reform in Indonesia Based on Government Regulation Number 5 the Year 2021," *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran* 3, no. 2 (2022): 209–27, <https://doi.org/10.23920/jphp.v3i2.807>.

¹⁶ Endah Noor Hafilah and Masduki Ahmad, "The Effect of Ease of Doing Business, Market Size and Political Stability on Foreign Direct Investment in Southeast Asia," *Journal of Curriculum Indonesia* 5, no. 1 (2022): 54–62, <http://hipkinjateng.org/jurnal/index.php/jci>.

Institutions) yang menuntut agar regulasi tidak bersifat diskriminatif, arbitrer, dan menghambat pertumbuhan ekonomi yang inklusif.

Dalam konteks tersebut, politik hukum Perbup 53 Tahun 2011 menjadi sebuah residu dari paradigma hukum lama yang tidak lagi kompatibel dengan rasionalitas kebijakan pemerintahan saat ini. Alih-alih mendukung pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan, peraturan ini justru menciptakan fragmentasi kebijakan, ketidakpastian hukum, dan ketidakadilan distributif, khususnya bagi pelaku usaha kecil dan menengah yang secara struktural lebih bergantung pada penataan ruang dan perizinan yang adil. Berdasarkan sudut pandang politik hukum Mahfud MD, kebijakan hukum semacam ini tidak lagi sejalan dengan tujuan hukum nasional yang hendak dicapai, sehingga kehilangan relevansi sebagai bagian dari sistem hukum nasional.¹⁷ Sementara itu, dalam perspektif Foucault, Perbup ini mencerminkan kegagalan transformasi *governmentality*, dimana rasionalitas atau pertimbangan hukum yang lama masih dipertahankan meskipun konteks pemerintahan, kebijakan, dan tujuan pemerintahan di atasnya telah berubah.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa politik hukum yang melandasi Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tidak hanya tertinggal secara normatif, tetapi juga bermasalah secara teoritis dan praktis. Peraturan tersebut mengalami kontradiksi langsung dengan politik hukum nasional yang pro-investasi dan berorientasi pada *ease of doing business*, serta tidak selaras dengan standar tata kelola *ease of doing business* yang menekankan efisiensi, proporsionalitas, dan keadilan akses berusaha. Oleh karena itu, keberlanjutan peraturan ini dalam sistem hukum daerah tidak hanya berpotensi menimbulkan konflik normatif, tetapi turut menghambat transformasi hukum daerah ke arah yang lebih adaptif, inklusif, dan berkelanjutan.

¹⁷ Nadia Ayu Febriani dan Ryan Muthiara Wasti, "Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 6 (2023): 6126–34.

B. Isu Krusial Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang

1. Keadilan dalam Pertumbuhan Ekonomi

Politik hukum dalam pembentukan Peraturan Bupati *a quo* lahir dari semangat perlindungan moral, ketertiban sosial, dan pengendalian ruang. Kendati demikian, sebagaimana dipahami dalam pembahasan sebelumnya, politik hukum tersebut tidak lagi sepenuhnya sejalan dengan arah kebijakan nasional yang menempatkan pertumbuhan ekonomi, kemudahan berusaha, dan perluasan investasi sebagai instrumen utama pencapaian kesejahteraan. Ketidaksinkronan ini menciptakan permasalahan mengenai keadilan distributif, khususnya dalam konteks distribusi kesempatan ekonomi bagi pelaku usaha.

Pembatasan pembangunan sarana hotel/penginapan, rumah karaoke, dan panti uap yang hanya diberlakukan pada kawasan tertentu di wilayah Bandungan, serta tidak dilaksanakan secara *erga omnes*, berpotensi menimbulkan perlakuan yang diskriminatif. Kebijakan pembatasan yang bersifat parsial tersebut secara tidak langsung menciptakan *economic entry barrier* yang lebih berat bagi pelaku usaha bermodal kecil dan menengah, sementara pelaku usaha dengan kapasitas modal besar relatif lebih adaptif dalam mengalihkan lokasi atau memodifikasi model bisnisnya. Oleh karena itu, Perbup *a quo* tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengendalian ruang, tetapi juga beroperasi sebagai mekanisme seleksi ekonomi yang tidak selalu berbasis pada prinsip keadilan yang distributif.

Saat ini, secara normatif, negara telah membuka ruang yang sama bagi setiap subjek hukum untuk melakukan kegiatan usaha. Hal ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025

tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, yang menegaskan bahwa kegiatan usaha termasuk pembangunan hotel, penginapan, dan sarana penunjang pariwisata lainnya merupakan hak bagi para pelaku usaha. Kemudian, pada dasarnya dapat dilakukan oleh siapapun sepanjang memenuhi persyaratan tingkat risiko dan standar yang ditetapkan.

Dalam konteks ini, pembatasan spasial yang tidak berbasis pada analisis risiko, daya dukung lingkungan yang komprehensif, dan relaksasi kebijakan yang fleksibel justru berpotensi bertentangan dengan prinsip *ease of doing business* yang menjadi ruh kebijakan ekonomi nasional. Terlebih lagi, pemerintah pusat secara eksplisit menargetkan pertumbuhan ekonomi nasional hingga 8%, yang secara empiris sangat bergantung pada iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan penguatan sektor pariwisata. Adapun, penyediaan *amenities* seperti akomodasi dan fasilitas hiburan merupakan salah satu prasyarat penting dalam menciptakan ekosistem pariwisata yang kompetitif dan berkelanjutan.

Oleh karena itu, Perbup *a quo* sebaiknya tidak ditempatkan sebagai instrumen restriktif yang mematikan potensi ekonomi lokal, melainkan sebagai sarana rekayasa sosial yang mampu menyeimbangkan antara kepentingan ketertiban, moralitas, lingkungan, dan pertumbuhan ekonomi. Prinsip keadilan dalam pertumbuhan ekonomi menuntut agar regulasi membuka *equal opportunity* bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan, dengan pembatasan yang objektif, proporsional, dan berbasis pada perencanaan tata ruang sebagaimana diatur dalam peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah.

Berdasarkan hal tersebut, pembukaan kesempatan investasi secara lebih inklusif bukanlah bentuk liberalisasi tanpa batas, melainkan manifestasi dari keadilan distributif dalam hukum

ekonomi. Pemerintah daerah, dalam hal ini tetap memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengendalikan, namun kewenangan tersebut harus diarahkan untuk memastikan bahwa setiap kebijakan pembatasan benar-benar memiliki justifikasi filosofis, sosiologis, dan yuridis yang kuat, serta tidak bertentangan dengan arah politik hukum nasional yang pro-pertumbuhan dan pro-kesejahteraan masyarakat.

2. Konsep Kawasan Pariwisata Bandungan

Peraturan Bupati *a quo* mengejawantahkan Kawasan Pariwisata Bandungan secara sangat luas. Hal ini dikarenakan dalam Perbup *a quo*, turut menyebutkan kawasan pariwisata bandungan adalah kawasan yang secara fungsi berkaitan dengan pengembanagan sektor pariwisata pada wilayah kecamatan Bandungan dan sekitarnya. Kata “dan sekitarnya” yang dijelaskan meliputi sebagian Kecamatan Bergas seperti karangjati, Bergas Lor, Bergas Kidul, Pagersari, sebagian Ambarawa yaitu Baran dan sebagian Sumowono di Jubelan menunjukkan potensi kuat adanya disharmoni pengaturan dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang dan Rencana Wilayah Tahun 2023-3043.

Peraturan Daerah tentang RTRW mengatur bahwa Kawasan Pariwisata Bandungan secara *letterlijk* adalah di Kecamatan Bandungan tersebut tanpa imbuhan dan sekitarnya. Perbedaan tersebut tentu berimplikasi secara meluas karena secara administratif seharusnya Perbup *a quo* menyesuaikan ketentuan dalam RTRW secara hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam sistem hukum tata ruang dan peraturan perundang-undangan, RTRW merupakan instrumen hukum yang bersifat strategis, fundamental, dan mengikat, baik secara normatif maupun spasial. Oleh karena itu, secara hierarkis dan sistematis, Peraturan Bupati sebagai peraturan pelaksana seharusnya menyesuaikan diri

dan tidak memperluas cakupan pengaturan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang RTRW.

3. Pengendalian terhadap Isu dan Dampak Sosial, Lingkungan, dan Ketataruangan

Peraturan Bupati *a quo* mengatur mengenai pembatasan Pembangunan hotel nonbintang. Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 bahwa pendirian bangunan hotel/penginapan di Kawasan pariwisata Bandungan tidak diperbolehkan, kecuali hotel kategori berbintang. Pengaturan tersebut memiliki potensi bertentangan dengan ketepatan jenis peraturan perundang-undangan bahwa ketentuan tersebut secara eksplisit melakukan pembatasan atau pelarangan. Satu sisi, hal tersebut seharusnya diatur melalui peraturan daerah dikarenakan seharusnya di akhir peraturan dicantumkan bagaimana atau konsekuensi apa yang ada jika melanggar ketentuan tersebut.

Berkenaan dengan kewenangan, terjadi potensi disharmoni pengaturan dengan Pasal 6 dan Pasal 137 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko yang menegaskan adanya aturan lain selain yang diatur dalam peraturan pemerintah tersebut terkait perizinan berusaha. Hal ini dikarenakan lampiran 1.L PP 28/2025 mengenai KBLI Sektor Pariwisata memasukan hotel melati dan/atau penginapan di laur hotel bintang menjadi bagian dari kewenangan daerah. Oleh karena itu, perlu untuk tetap menerima investor di luar hotel bintang sebagai bagian pelaksanaan PP 28/2025 dan pelayanan dasar yang memohonkan PB sepanjang memenuhi tata ruang dan perizinan dasar lainnya.

Potensi permasalahan tersebut *mutatis mutandis* dengan pengaturan mengenai pelarangan pendirian rumah karaoke dan rumah mandi uap, spa atau panti pijat. Selain itu, pelarangan ini juga berpotensi bertentangan dengan Pasal 19 dan Pasal 22 Undang-

Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan, bahwa setiap warga negara berhak melakukan usaha pariwisata serta memiliki hak untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam berusaha di bidang kepariwisataan, berikut mendapatkan fasilitas dan kemudahan dalam berusaha.

Lebih lanjut, tidak dapat dilepaskan dari politik hukum pembentukan Perbup a quo. Perbup ini dilaksanakan untuk mengurangi dan meminimalisir dampak sosio-lingkungan dari aktivitas pariwisata yang berjalan di Bandungan. Beberapa isu seperti praktik prostitusi dan/atau prostitusi terselubung melalui Liaison Caraoke (LC) menjadi pertimbangan dalam penyusunan Perbup a quo. Kendati demikian, sampai dengan ditulisnya analisis dan evaluasi hukum ini, praktik tersebut masih terjadi dan justru mengalami signifikansi pasca pandemi. Hal ini tidak dapat lepas dari peningkatan aktivitas prostitusi yang dapat mencapai 600-1000 orang wanita PSK di Bandungan utamanya saat akhir pekan.¹⁸ Selain itu, hal ini turut dipengaruhi posisi daerah Kalinyamat yang telah beroperasi menjadi daerah prostitusi sejak 1970.¹⁹ Intensitas dan aktivitas ini perlu menjadi perhatian, mengingat dengan dicabutnya Perbup ini maka terdapat potensi peningkatan bangunan hotel melati dan dengan meningkatnya pembangunan tersebut, perlu juga dibersamai dengan pengawasan dan pengendalian terhadap praktik prostitusi agar mampu menjaga stabilitas kerentanan sosial seperti potensi meningkatnya femisida, penyakit menular seksual dan permasalahan sosial lainnya.

¹⁸ Tanazza Chinta Ariestia dan Carolina Retmawati Putri, "Sisi Gelap Dunia Malam Bandungan (Studi Kasus Kekerasan Pada Kehidupan Pekerja Seks Komersial Di Bandungan)," *Rineka: Jurnal Antropologi* 1, no. 1 (2025).

¹⁹ Firhandika Ade Santury et al., "Bagaimana Komunitas PSK Melindungi Dirinya: Sebuah Etnografi Prostitusi Di Bandungan," *Journal of Social Politics and Governance (JSPG)* 4, no. 1 (2022): 1–13.

Di lain sisi, banyaknya jumlah hotel/penginapan berpotensi untuk memberikan dampak negatif terhadap tata ruang Kabupaten Semarang. Adapun, dalam pertimbangan Perbup *a quo* dinyatakan jika pembangunan hotel/penginapan telah mencapai ambang batas sehingga perlu dilakukan pembatasan. Berdasarkan beberapa isu tersebut, tentu menjadi penting untuk melakukan analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Bupati *a quo*.

C. Analisis dan Evaluasi Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang

1. Dimensi Pancasila

Peraturan Bupati *a quo* baik secara filosofis maupun praktis mengalami disharmoni dengan nilai-nilai Pancasila, khususnya pada variabel keadilan, dengan indikator adanya ketentuan yang membuka peluang yang tidak setara bagi setiap warga negara untuk memperoleh akses terhadap pemanfaatan sumber daya, dalam hal ini hak atas akses ekonomi.

Pembatasan pembangunan hotel/penginapan, rumah karaoke, dan panti uap yang hanya diberlakukan pada Kawasan Pariwisata Bandungan, dan tidak diterapkan secara *erga omnes*, telah menimbulkan ruang perlakuan diskriminatif antarwilayah. Kondisi ini menjadi problematis mengingat Kabupaten Semarang tidak hanya memiliki Kawasan Pariwisata Bandungan, tetapi juga Kawasan Pariwisata Kopeng serta kawasan potensial lainnya. Oleh karena itu, kebijakan pembatasan tersebut perlu dipertimbangkan kembali agar tidak menciptakan ketimpangan akses dan perlakuan dalam satu kesatuan wilayah hukum pemerintahan daerah.

Lebih lanjut, ketentuan yang membatasi pembangunan dan/atau pengembangan usaha akomodasi hanya pada hotel berbintang

secara implisit telah menciptakan bias kelas (*class bias*) dalam pengaturan. Kebijakan tersebut pada praktiknya hanya dapat diakses oleh pelaku usaha bermodal besar, sementara usaha kecil dan menengah, seperti hotel non-bintang, losmen, homestay, dan bentuk akomodasi rakyat lainnya, justru terpinggirkan dari akses legal untuk berkembang. Akibatnya, Perbup *a quo* tidak hanya mengatur ruang, tetapi juga mendistribusikan peluang ekonomi secara timpang, dengan menguntungkan kelas pemilik modal besar dan membatasi mobilitas ekonomi masyarakat lokal.²⁰

Dalam perspektif keadilan John Rawls, kondisi tersebut bertentangan dengan prinsip *fair equality of opportunity*, yang menuntut agar setiap individu memiliki kesempatan yang sama untuk mengakses manfaat sosial dan ekonomi.²¹ Pembatasan yang secara struktural hanya menguntungkan kelompok usaha tertentu menunjukkan bahwa kesempatan berusaha tidak lagi ditentukan oleh kemampuan dan pilihan rasional, melainkan oleh kapasitas modal sebagai prasyarat utama. Bahkan jika ketentuan tersebut dimaksudkan untuk menjaga kualitas kawasan wisata, ia tetap harus diuji melalui *difference principle*, yaitu apakah ketimpangan yang diciptakan benar-benar memberikan manfaat terbesar bagi kelompok yang paling kurang beruntung.²² Dalam konteks ini, pembatasan hotel non-bintang justru mempersempit ruang partisipasi ekonomi masyarakat lokal, sehingga sulit dibenarkan secara normatif.

Dalam sudut pandang sila kelima tentang keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, pengaturan yang menguntungkan satu kelas ekonomi tertentu bertentangan dengan prinsip pemerataan dan inklusivitas pembangunan. Negara, dalam hal ini pemerintah daerah seharusnya tidak semata berfungsi sebagai pengendali

²⁰ R S Pradnya, "Etika Marhaenisme Soekarno Dalam Merawat Indonesia," *Jurnal CANDI* 22, no. 1 (2022): 112–18.

²¹ Pan Mohamad Faiz, "Teori Keadilan Jhon Rawls," *Jurnal Konstitusi* 6, no. 1 (2009): 143.

²² Ben Laurence, "Justice in Theory and Practice: Debates about Utopianism and Political Action," *Philosophy Compass* 18, no. 11 (2023): 1–12, <https://doi.org/10.1111/phc3.12945>.

ruang, tetapi juga sebagai penjamin distribusi keadilan ekonomi agar sektor pariwisata tidak berubah menjadi instrumen eksklusivitas dan komodifikasi ruang yang elitis.

Selain itu, hak masyarakat untuk melakukan usaha pariwisata sebagaimana diatur dalam Perbup *a quo* merupakan hak yang melekat dan secara tegas diakomodasi dalam Pasal 19 dan Pasal 22 Undang-Undang Kepariwisata, yang menegaskan bahwa setiap warga negara berhak melakukan usaha pariwisata, memperoleh kesempatan yang sama dalam berusaha, serta mendapatkan fasilitas dan kemudahan dalam menjalankan usaha. Konsekuensi logisnya adalah bahwa pemerintah daerah berkewajiban menjamin pemenuhan hak tersebut, termasuk dengan menciptakan iklim usaha yang adil dan mendukung *ease of doing business*, tanpa membangun hambatan struktural yang bersifat diskriminatif secara kelas.

2. Dimensi Disharmoni Pengaturan

Peraturan Bupati *a quo* mengalami disharmoni pengaturan baik dari segi konsep/definisi sampai dengan kewenangan pengaturan. Hal ini dapat ditinjau melalui tabel berikut:

Tabel 1.

Disharmoni Pengaturan Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011

No	Variabel	Analisis
1.	Definisi/Konsep	<p>Beberapa definisi sudah tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kiwari, seperti:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. angka 3 menjadi angka 2; 2. angka 2, seharusnya menjadi Pemerinah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom; 3. angka 3, azas ditulis asas; 4. angka 4 menjadi angka 1 dan ditulis, Bupati adalah Bupati Semarang; 5. Pengertian Pariwisata disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 std terakhir dg Undang-Undang 18 Tahun 2025; 6. Pengertian Hotel, Rumah Karaoke, dan Panti Uap untuk disesuaikan dengan Permenparekrif 6 Tahun 2025;

No	Variabel	Analisis
		<p>7. Pengertian Garis Sempadan disesuaikan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 6 tahun 2023 dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2024.</p> <p>8. Kawasan Pariwisata Bandungan pada Peraturan Bupati a quo bertentangan dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2023-2043. Pada Pasal 36 ayat (2) huruf b Perda RTRW hanya disebutkan kawasan pusat pengembangan pariwisata pada Kawasan Pariwisata Bandungan di Kecamatan Bandungan. Oleh karena itu, hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Perbup a quo yang menyebut Kawasan Pariwisata Bandungan dan sekitarnya. Oleh karena itu, secara konsep dan definisi terdapat pertentangan, sehingga Peraturan Bupati a quo perlu untuk ditinjau kembali.</p>
2.	Kewenangan	<p>Mandi Uap atau SPA sendiri berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 19/PUU-XXII/2024 merupakan bagian dari pelayanan kesehatan tradisional. Oleh karena itu, menjadi tidak tepat apabila memasukan Mandi Uap/Spa koheren dengan hotel atau karaoke. Selain itu, nomenklatur peraturan bupati yang menyatakan bahwa panti pijat atau mandi uap menunjukkan ambiguitas dan pertentangan karena pada hakikatnya panti pijat dan mandi uap bukan merupakan hal yang sama</p> <p>Selain itu, pengaturan ini bertentangan dengan Pasal 6 dan 137 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 yang melarang adanya peraturan di bawah PP tersebut untuk mengatur lebih atau bertentangan dengan NSPK yang diatur mengenai perizinan. Adanya pengecualian perizinan berusaha di luar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 membuat peraturan ini bertentangan.</p> <p>bertentangan dengan Pasal 19 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan, bahwa setiap warga negara berhak melakukan usaha pariwisata serta memiliki hak untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam berusaha di bidang kepariwisataan, berikut mendapatkan fasilitas dan kemudahan dalam berusaha.</p>

Sumber: Disarikan dari berbagai peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan tabel di atas, dapat dipahami jika terdapat pertentangan atau disharmoni pengaturan utamanya dalam

variabel konsep/definisi yang berbeda dengan peraturan lain di atas Perbup *a quo* dan variabel kewenangan yang mengindikasikan adanya perbedaan kewenangan dan/atau pengaturan mengenai ketentuan peraturan dari pelanggaran terhadap pengaturan norma, standar, prosedur penyelenggaraan perizinan sampai dengan hak atas kesempatan yang sama dalam berusaha di bidang kepariwisataan.

3. Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan

Pada dimensi ketepatan jenis peraturan perundang-undangan, Peraturan Bupati *a quo* menunjukkan permasalahan yang dapat ditinjau dari beberapa aspek. Pertama, terdapat 13 dari 15 dasar hukum yang digunakan dalam penyusunan peraturan ini tidak lagi relevan, karena telah mengalami perubahan dan/atau pencabutan. Kondisi tersebut berimplikasi langsung pada ketiadaan landasan normatif yang aktual, sehingga baik dasar pembentukan maupun substansi pengaturannya kehilangan relevansi yuridis seiring dengan perubahan rezim hukum yang lebih tinggi.

Dalam teori validitas hukum (*legal validity*) sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen, suatu norma hanya dapat dinyatakan sah apabila dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi dan memperoleh legitimasi dari tata susunan norma yang berlaku.²³ Validitas suatu peraturan tidak diukur dari efektivitas sosiologis semata, melainkan dari kesesuaiannya dengan norma di atasnya dalam struktur hierarkis hukum. Dengan demikian, apabila dasar hukum yang dijadikan rujukan telah dicabut atau diubah secara fundamental, maka norma turunan yang bertumpu padanya secara otomatis mengalami disharmoni validitas normatif.²⁴

²³ D. Vlahna, K., Krasniqi, D., Krasniqi, B., & Vlahna, "Arbitration and the Importance of the Arbitration Agreement," *European Journal of Educational and Social Sciences* 5, no. 2 (2020): 160–69.

²⁴ Pedro Rivas, "Normativity and the Nature of the Obligation to Obey the Law : The Scope of the Normativity of Law in the Debate on Inclusive Legal Positivism," *Philosophy of Law and Social Philosophy* 98, no. 3 (2012): 332–45.

Selain itu, tidak dicantumkannya Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar konstitusional pembentukan Peraturan Bupati *a quo* mempertegas problem ketidakabsahan tersebut. Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 merupakan sumber kewenangan konstitusional utama bagi daerah dalam membentuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah sebagai manifestasi dari prinsip otonomi daerah. Ketidakhadiran norma konstitusional ini mengakibatkan Perbup *a quo* tidak memiliki legitimasi kewenangan yang memadai (*authority-based validity*).

Dalam perspektif *Stufenbautheorie* yang dikembangkan oleh Kelsen dan dipertegas oleh Hans Nawiasky, setiap norma hukum harus tersusun secara berjenjang, mulai dari *grundnorm*, norma konstitusi, hingga norma pelaksana di tingkat bawah. Peraturan Bupati sebagai norma seharusnya secara eksplisit menunjukkan keterkaitannya dengan norma konstitusional sebagai sumber kewenangan pembentukannya.²⁵ Tidak dimuatnya Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 menyebabkan Perbup *a quo* terputus dari mata rantai hierarki norma, sehingga tidak memenuhi syarat validitas formal dalam sistem hukum nasional.

Lebih lanjut, dalam kerangka negara hukum (*rechtstaat*), validitas suatu peraturan perundang-undangan merupakan prasyarat fundamental bagi keberlakuannya. Peraturan yang kehilangan validitas normatif tidak hanya berpotensi dibatalkan secara hukum, tetapi juga menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) serta membuka ruang penyalahgunaan kewenangan dalam implementasinya. Oleh karena itu, ketidaktepatan dasar hukum dan absennya legitimasi konstitusional dalam Perbup *a quo* menempatkan peraturan tersebut pada posisi

²⁵ Samekto, "Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen Tentang Stufenbeautheorie Dalam Pendekatan Normatif-Filosofis."

cacat secara yuridis, baik dari aspek *legal validity* maupun legitimasi kewenangan pembentukannya.

Pada saat penyusunannya, Peraturan Bupati *a quo* dilandasi oleh semangat untuk mengendalikan pembangunan agar selaras dengan kondisi sosial dan daya dukung lingkungan. Tujuan tersebut pada dasarnya merupakan tujuan yang *legitimate* dan konstitusional. Kendati demikian, permasalahan muncul pada instrumen hukum yang dipilih untuk mencapai tujuan tersebut.

Perbup *a quo* secara substansial melarang dan/atau membatasi pembangunan hotel/penginapan, yang secara hukum merupakan bentuk pembatasan hak berusaha dan berpotensi menimbulkan konsekuensi sanksi pidana. Berdasarkan Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, khususnya angka 112 dan angka 270, pengaturan yang memuat larangan dengan ancaman pidana hanya dapat diatur melalui Peraturan Daerah, bukan Peraturan Bupati. Dengan demikian, Perbup *a quo* telah melampaui kewenangan pengaturan (*ultra vires*) dan tidak tepat dari sisi jenis peraturan perundang-undangan.

Di sisi lain, tujuan pengendalian pembangunan tetap dapat dicapai melalui instrumen hukum yang sah dan proporsional tanpa harus menggunakan mekanisme pelarangan langsung. Pemerintah Daerah dapat melakukan penguatan pengawasan dan pengendalian perizinan berusaha, khususnya pada aspek kesesuaian tata ruang, lingkungan hidup, dan bangunan gedung, sebagai bentuk pendekatan preventif-administratif yang lebih sesuai dengan kewenangan Peraturan Bupati.

Lebih lanjut, apabila pengendalian yang lebih kuat dianggap mendesak, Pemerintah Daerah dapat mempertimbangkan pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Hotel/Penginapan yang berlaku secara menyeluruh di Kawasan Pariwisata, bukan terbatas pada satu kawasan tertentu jika dan

hanya jika menghendaki pelarangan yang mengandung ketentuan pidana. Dalam konteks ini, moratorium pembangunan dapat dijadikan salah satu opsi kebijakan, dengan jangka waktu tertentu melalui penerapan *sunset clause* atau pembatasan masa berlaku, sehingga kebijakan tersebut tidak bersifat permanen dan tetap membuka ruang evaluasi.

Kendati demikian, pembentukan Peraturan Daerah semacam itu hanya dapat dibenarkan secara hukum dan kebijakan apabila didahului oleh penelitian yang komprehensif dan metodologis, yang dituangkan dalam dokumen *Regulatory Impact Assessment* (RIA). RIA tersebut harus mampu dipertanggungjawabkan secara akademik dan teknokratis, khususnya dalam menunjukkan data empiris mengenai daya tampung kawasan, jumlah atau ambang batas ideal hotel/penginapan, serta korelasi antara kapasitas akomodasi dan kebutuhan wisatawan. Tanpa dasar empiris tersebut, kebijakan pengendalian berisiko jatuh pada larangan yang bersifat arbitrer dan diskriminatif.

Selain itu, terdapat pilihan lain bagi pemerintah daerah untuk menyusunnya dalam bentuk Peraturan Bupati dengan penormaan mengenai moratorium dengan sanksi yang bersifat administratif apabila melakukan pelanggaran terhadap moratorium tersebut.

Dalam hal ini, Pemerintah Daerah dapat menjadikan praktik pengendalian pembangunan hotel di Daerah Istimewa Yogyakarta atau Sukoharjo serta rencana kebijakan serupa di Provinsi Bali sebagai rujukan komparatif, dengan tetap menyesuaikannya pada karakteristik sosial, ekonomi, dan lingkungan Kabupaten Semarang.

4. Dimensi Kejelasan Rumusan

Pada dimensi kejelasan rumusan, terdapat beberapa permasalahan yaitu:

- a. judul masih mengandung kata Kabupaten Semarang. Hal ini tidak diperlukan dikarenakan Peraturan Bupati Semarang dengan sendirinya menunjukkan jika regulasi ini berlaku di Kabupaten Semarang sehingga kata Kabupaten Semarang tidak lagi diperlukan;
- b. penggunaan kata pembangunan hotel/penginapan tidak lagi relevan dikarenakan saat ini bentuk layanan akomodasi pada sektor Pariwisata tidak lagi terbatas pada Hotel/Penginapan, pada Lampiran L Sektor Pariwisata Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko memiliki berbagai bentuk akomodasi yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota dengan istilah yang beragam dari Hotel Bintang, Hotel Melati, Penginapan, Villa, Apartemen Hotel. Sehingga, penggunaan istilah Hotel/Penginapan menjadi terlalu sempit;
- c. Pasal 2 ayat (1) Perbup *a quo* menjelaskan pengertian Pariwisata Bandungan dengan menggunakan kata adalah. Hal ini tidak tepat atau sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, yang seharusnya kata adalah hanya digunakan pada pendefinisian pada Bab I atau Ketentuan Umum. Oleh karena itu, norma pada Pasal 2 ayat (1) Perbup *a quo* menjadi tidak tepat; dan
- d. saat ini, tidak lagi dikenal kata berijin sebagaimana tercantum dalam Perbup *a quo*. Pada saat ini, dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko mengenal istilah perizinan berusaha.

5. Dimensi Efektivitas Pelaksanaan

Pada dimensi efektivitas pelaksanaan, pengaturan dalam Pasal 3, 4, dan Pasal 5 Peraturan Bupati *a quo* tidak lagi relevan, karena tidak mencerminkan semangat *ease of doing business* yang saat ini menjadi salah satu modal dasar pembangunan Kabupaten Semarang berbasis industri, pertanian, dan pariwisata. Dalam konteks masyarakat yang semakin terbuka terhadap investasi dan pengembangan usaha lokal, kebijakan yang bersifat restriktif dan eksklusif justru berpotensi menciptakan jarak antara norma hukum dan kebutuhan riil masyarakat, sehingga kehilangan legitimasi sosialnya.

Selain menimbulkan disharmoni pengaturan sebagaimana uraian sebelumnya, Perbup *a quo* juga tidak relevan untuk diberlakukan secara efisien dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan perizinan berusaha. Pengaturan yang bersifat pelarangan langsung terhadap jenis usaha tertentu menciptakan biaya regulasi (*regulatory cost*) yang tinggi, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaku usaha (biaya regulasi di sini dimaknai sebagai praktik yang sebenarnya tidak diperlukan seperti pengawasan berlebihan terkait pembangunan di sektor Kawasan pariwisata terkait). Pemerintah daerah dipaksa mengalokasikan sumber daya tambahan untuk pengawasan dan penegakan larangan, sementara pelaku usaha menghadapi ketidakpastian hukum, keterlambatan investasi, serta peningkatan biaya kepatuhan (*compliance cost*). Kondisi ini bertentangan dengan prinsip efisiensi regulasi, yang menghendaki agar tujuan kebijakan dicapai dengan biaya sosial dan administratif seminimal mungkin.

Ketidakefisienan tersebut semakin menegaskan bahwa Perbup *a quo* merupakan bentuk *defective plan*^{26,27} Sebagai suatu rencana normatif, peraturan ini gagal berfungsi sebagai instrumen

²⁶ *Defective Plan* adalah suatu kondisi ketika rencana sosial yang tetap sah sebagai hukum berdasarkan fakta sosial, tetapi cacat atau *defect* karena gagal memenuhi tujuan moral yang melekat pada hakikat hukum, tanpa kehilangan statusnya sebagai hukum.

²⁷ Shapiro, "The Planning Theory of Law."

koordinatif dan integratif dalam sistem hukum perizinan berusaha. Alih-alih menyederhanakan dan memandu tindakan aparatur serta pelaku usaha, peraturan tersebut justru menciptakan fragmentasi kebijakan, tumpang tindih kewenangan, dan ketidakjelasan arah pengendalian pembangunan.

Dalam perspektif teori kebijakan hukum, suatu peraturan dapat dikategorikan sebagai *defective plan* apabila: (i) tidak selaras dengan kebijakan dan standar hukum yang lebih tinggi; (ii) tidak berbasis pada kondisi sosial-ekonomi aktual; dan (iii) tidak efisien dalam implementasinya.²⁸ Beberapa indikator tersebut secara terpenuhi dalam Perbup *a quo*. Norma yang dibangun tidak hanya gagal menyesuaikan diri dengan paradigma perizinan berusaha berbasis risiko, tetapi juga tidak mampu menjawab kebutuhan pembangunan daerah yang menuntut iklim usaha yang adaptif dan kompetitif.

Dengan demikian, ketidakrelevanan sosiologis dan ketidakefisienan implementatif tersebut menunjukkan bahwa Perbup *a quo* kehilangan rasionalitas kebijakan (*policy rationality*). Sebagai *defective plan*, peraturan ini tidak lagi layak dipertahankan karena tidak hanya bermasalah secara normatif, tetapi juga gagal menjalankan fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) yang seharusnya mendukung pembangunan daerah secara berkelanjutan dan inklusif.

Kendati demikian, pertimbangan dalam penyusunan Peraturan Bupati *a quo*, masih relevan sebagian. Berkenaan dengan jumlah hotel/penginapan, pada saat laporan ini disusun terdapat fakta bahwa *occupancy rate* (kesediaan ruangan) dalam 5 (lima) tahun ke belakang masih berada pada kisaran 30%. Hal ini dapat ditinjau dari data tahun 2025 sebagai berikut:

Keterangan	Jumlah
------------	--------

²⁸ B H Bix, "Kelsen, Hart, and Legal Normativity," *Revus* 34 (2018), <https://doi.org/10.4000/revus.3984>.

Jumlah kamar Bandungan	2.828
Jumlah kamar Bergas	497
Total kamar	3.325
Total kamar-terisi (2025)	374.303
Total kapasitas kamar/tahun	1.213.625
Occupancy Rate 2025	±30,84%

Sumber: Dinas Pariwisata 2026

Tahun	Occupancy Rate (%)
2021	25,04
2022	28,16
2023	30,49
2024	30,52
2025	30,84

Sumber: Dinas Pariwisata 2026

Usaha Karaoke 2025	Jumlah
Jumlah Pelaku Usaha	35
Jumlah Ruangan sesuai Izin	233 Ruangan
Ruangan Eksisting	341 Ruangan
Melebihi Izin	108 Ruangan

Sumber: Dinas Pariwisata 2026

Berdasarkan data-data di atas, dapat ditarik simpulan jika sebagian dari politik hukum pembatasan masih relevan. Hal ini dikarenakan *occupancy rate* yang menunjukkan pada angka 30 sekian persen rata-rata dalam 5 (lima) tahun. Fakta tersebut dapat diartikan jika terdapat 70% ruangan atau kamar yang tidak dimanfaatkan secara maksimal. Hal ini dibuktikan dari kenaikan yang melambat dan cenderung stagnan sejak 2023 menunjukkan bahwa kapasitas akomodasi telah melampaui daya serap permintaan aktual. Hal yang serupa terjadi pada pelaku usaha karaoke, Data Tahun 2025 menunjukkan adanya ketimpangan serius antara izin dan realita usaha karaoke. Dengan 108 ruangan

yang beroperasi melebihi izin, permasalahan utama terletak pada lemahnya kepatuhan dan pengawasan perizinan, bukan pada jumlah pelaku usaha. Kondisi ini memberikan dasar empiris yang kuat bagi pemerintah daerah untuk melakukan penertiban, pengendalian, dan penegakan hukum administratif secara lebih tegas dan terukur. Oleh karena itu, kebijakan pengendalian atau pembatasan pembangunan hotel tetap relevan dan dapat digunakan sebagai instrumen tata kelola pembangunan daerah yang berkelanjutan.

BAB III REKOMENDASI

A. Simpulan

Berdasarkan uraian sebelumnya, dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang mengalami disharmoni terhadap beberapa dimensi analisis dan evaluasi hukum sebagaimana tercantum dalam Pedoman BPHN Nomor PHN-HN.01.03-07 tentang Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum. Pertentangan tersebut antara lain terdapat pada dimensi disharmoni pengaturan, ketidakharmonisan dengan dimensi Pancasila, adanya ketidakjelasan rumusan norma pada dimensi kejelasan rumusan, belum maksimalnya dimensi efektivitas pelaksanaan, serta dimensi ketidaktepatan jenis peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk mengatur materi muatan dalam Perbup *a quo*;
2. secara teoritis, Perbup *a quo* tidak lagi relevan dengan perkembangan kebijakan nasional dan kebutuhan hukum daerah. Hal ini dikarenakan seluruh peraturan yang menjadi dasar peraturan *a quo* telah diubah dan/atau dicabut sehingga dalam teori stufenbau dan *law as a social plan*, peraturan *a quo* kehilangan validitas hukum, daya guna serta menjadi *defect* sebagai instrumen pengendalian pemerintahan;
3. terdapat struktur penyusunan dan kaidah teknis penulisan Perbup *a quo* yang tidak lagi selaras dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga menimbulkan ketidaktepatan dalam pembentukannya; dan

4. secara substansi, Perbup *a quo* bertentangan dan tidak sinkron dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, dan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Semarang Tahun 2023-2043, yang mengakibatkan terjadinya tumpang tindih pengaturan dan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya.
5. Pada dimensi efektivitas pelaksanaan, *variable* politik hukum, indikator kesesuaian politik hukum dengan realitasnya masih terdapat relevansi sekaligus irelevansi dalam beberapa bidang. Relevansi tersebut berkenaan dengan jumlah pertumbuhan hotel/penginapan. Di lain sisi, berkaitan dengan pengendalian dampak sosial dan lingkungan serta praktik penyelenggaraan perizinan berusaha, peraturan bupati ini belum mampu memberikan solusi yang optimal.

B. Rekomendasi

Berdasarkan simpulan tersebut, direkomendasikan beberapa langkah strategis sebagai berikut:

1. Peraturan Bupati dimaksud berpotensi tidak selaras dan bertentangan dengan perkembangan hukum sehingga perlu untuk dilakukan pencabutan;
2. Pencabutan dapat dilaksanakan dengan mengundang Peraturan Bupati baru yang setingkat yang direncanakan melalui Program Pembentukan Peraturan Bupati Tahun 2026;
3. Berdasarkan data dari Register Peraturan Bupati Tahun 2011 di Bagian Hukum, pemrakarsa Perbup dimaksud yaitu Badan

Perencanaan Pembangunan Daerah Bidang Perwilayahan Subbidang Tata Ruang yang sekarang nomenklaturnya menjadi Badan Perencanaan Pembangunan, Riset, dan Inovasi Daerah. Adapun tugas pokok dan fungsi dari subbidang tata ruang saat ini bergeser pada Dinas Pekerjaan Umum Bidang Tata Ruang;

4. Sehubungan dengan rekomendasi angka 3, Dinas Pariwisata selaku pemohon analisis dan evaluasi hukum dapat berkoordinasi dengan perangkat daerah teknis terkait;
5. Berkenaan dengan pasca dicabutnya Peraturan Bupati ini, dapat dilakukan pengendalian dengan memberikan penguatan penegakan hukum pada pengawasan dan penyelenggaraan perizinan melalui penyusunan Peraturan Bupati tentang penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah, yang mencakup aspek lingkungan hidup, bangunan gedung, dan tata ruang guna menciptakan sistem perizinan yang terpadu. Kemudian, perlu mengoptimalkan pendekatan langsung melalui penguatan pengawasan dan penegakan hukum di bidang perizinan berusaha, bangunan gedung, tata ruang, pariwisata, dan lingkungan hidup serta pengawasan dan pembinaan bidang sosial oleh perangkat daerah terkait tanpa perlu melakukan pembatasan kembali sebagaimana Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011 dimaksud;
6. Dapat dipertimbangkan untuk menyusun peraturan daerah mengenai moratorium pembangunan hotel/penginapan dan rumah karaoke secara menyeluruh, dengan jangka waktu tertentu dan didasarkan pada metodologi penelitian yang kuat dan komprehensif. Pembentukan Peraturan Daerah menjadi relevan apabila pengaturan tersebut memerlukan pengenaan sanksi pidana dan mengatur tegas mengenai larangan (hal ini dikarenakan larangan yang mengandung pidana hanya dapat diakomodasi dalam peraturan daerah); dan

7. Apabila pemerintah daerah menghendaki adanya moratorium dengan mekanisme retributif berupa sanksi administratif, pengaturan dapat dilakukan melalui Peraturan Bupati dan dapat mengadopsi pelaksanaan moratorium yang telah dilaksanakan oleh Yogyakarta mengenai perhotelan dan/atau Sukoharjo mengenai rumah karaoke.

DAFTAR PUSTAKA

- Abigail Praise, Hillary, Adrian E. Rompis, and R. Adi Nurzaman. "Risk-Based Licensing As Licensing Reform in Indonesia Based on Government Regulation Number 5 the Year 2021." *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran* 3, no. 2 (2022): 209–27. <https://doi.org/10.23920/jphp.v3i2.807>.
- Ahmad, Ahmad, and Novendri M. Nggilu. "Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi Sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2020): 785. <https://doi.org/10.31078/jk1646>.
- Amal, Bakhrul. *Hukum Dan Masyarakat: Sejarah, Politik, Dan Perkembangannya*. Yogyakarta: Thafa Media, 2018.
- Ambarwati, Diana, and Nuril Aulia Munawaroh. "Do Attraction, Accesibility, Amenities and Ancillary for Interest Visiting of Visitor? The Role of Customers Satisfaction." *Enrichment: Journal of Management* 13, no. 5 (2023): 3268–79.
- Aulia, M. Zulfa. "Hukum Pembangunan Dari Mochtar Kusuma-Atmadja: Mengarahkan Pembangunan Atau Mengabdi Pada Pembangunan?" *Undang: Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2019): 363–92. <https://doi.org/10.22437/ujh.1.2.363-392>.
- Ávila, Humberto Bergmann, and Jorge Todeschini. *Certainty in Law*. Sao Paulo: Springer International Publishing, 2016. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-33407-3>.
- Bix, B H. "Kelsen, Hart, and Legal Normativity." *Revus* 34 (2018). <https://doi.org/10.4000/revus.3984>.
- Djohan, Naufal Hasanuddin. "Menemukanali Efektivitas Penghapusan Perdagangan Orang Dalam Mewujudkan Perlindungan Hukum Untuk Perempuan Di Indonesia." *Progressive Law and Society* 1, no. 1 (2023): 1–13.
- Faiz, Pan Mohamad. "Teori Keadilan Jhon Rawls." *Jurnal Konstitusi* 6, no. 1 (2009): 143.
- Hafilah, Endah Noor, and Masduki Ahmad. "The Effect of Ease of Doing Business, Market Size and Political Stability on Foreign Direct Investment in Southeast Asia." *Journal of Curriculum Indonesia* 5, no. 1 (2022): 54–62. <http://hipkinjateng.org/jurnal/index.php/jci>.
- Indrajit, Agung, Bastiaan van Loenen, Suprajaka, Virgo Eresta Jaya, Hendrik Ploeger, Christiaan Lemmen, and Peter van Oosterom. "Implementation of the Spatial Plan Information Package for Improving Ease of Doing Business in Indonesian Cities." *Land Use Policy* 105 (2021): 105338. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105338>.

- Kase, Petrus. "Government-Business Relations in Policymaking During the New Order Indonesia." *Administration & Society* 56, no. 9–10 (October 11, 2024): 1104–45. <https://doi.org/10.1177/00953997241275486>.
- Kebung, Konrad. "Membaca 'Kuasa' Michel Foucault Dalam Konteks 'Kekuasaan' Di Indonesia." *Melintas* 33, no. 1 (2018): 34–51. <https://doi.org/10.26593/mel.v33i1.2953.34-51>.
- Laurence, Ben. "Justice in Theory and Practice: Debates about Utopianism and Political Action." *Philosophy Compass* 18, no. 11 (2023): 1–12. <https://doi.org/10.1111/phc3.12945>.
- Pradnya, R S. "Etika Marhaenisme Soekarno Dalam Merawat Indonesia." *Jurnal CANDI* 22, no. 1 (2022): 112–18.
- Rivas, Pedro. "Normativity and the Nature of the Obligation to Obey the Law: The Scope of the Normativity of Law in the Debate on Inclusive Legal Positivism." *Philosophy of Law and Social Philosophy* 98, no. 3 (2012): 332–45.
- Rosalina, Putu Devi, Ying Wang, Karine Dupre, I Nyoman Darma Putra, and Xin Jin. "Rural Tourism in Bali: Towards a Conflict-Based Tourism Resource Typology and Management." *Tourism Recreation Research*, n.d., 1–16. <https://doi.org/10.1080/02508281.2023.2223076>.
- Samekto, FX. Adji. "Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen Tentang Stufenbeautheorie Dalam Pendekatan Normatif-Filosofis." *Jurnal Hukum Progresif* 7, no. 1 (2019): 6. <https://doi.org/10.14710/hp.7.1.1-19>.
- Santury, Firhandika Ade, Hendra Try Ardianto, Nunik Retno Herawati, and Kushandajani. "Bagaimana Komunitas PSK Melindungi Dirinya: Sebuah Etnografi Prostitusi Di Bandungan." *Journal of Social Politics and Governance (JSPG)* 4, no. 1 (2022): 1–13.
- Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991.
- Shapiro, Scott J. "The Planning Theory of Law." *SSRN Electronic Journal*, 2017, 1–31. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2937990>.
- Tanazza Chinta Ariestia dan Carolina Retmawati Putri. "Sisi Gelap Dunia Malam Bandungan (Studi Kasus Kekerasan Pada Kehidupan Pekerja Seks Komersial Di Bandungan)." *Rineka: Jurnal Antropologi* 1, no. 1 (2025).
- Vlahna, K., Krasniqi, D., Krasniqi, B., & Vlahna, D. "Arbitration and the Importance of the Arbitration Agreement." *European Journal of Educational and Social Sciences* 5, no. 2 (2020): 160–69.
- Wasti, Nadia Ayu Febriani dan Ryan Muthiara. "Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 6 (2023): 6126–34.
- Yulistio, Muhammad Raihan, Mira Aurelita, Marsha Aulia Dwimahendra,

and Diani Sadiawati. "Skema Public Private Partnership Pada Sustainable Tourism Untuk Menciptakan Lapangan Pekerjaan Di Indonesia." *National Conference on Law Studies* 6, no. 1 (2024).

LAMPIRAN

1. Status

NO	PRODUK HUKUM	WAKTU PENGUNDANGAN	BERITA DAERAH	JUMLAH PASAL	RIWAYAT PERUBAHAN/PENCABUTAN
1	Peraturan Bupati Semarang Nomor 53 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang	23 Mei 2011	Berita Daerah Kabupaten Semarang Tahun 2011 Nomor 53	7 Pasal	-

2. Lembar Kerja

MATRIKS ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN BUPATI SEMARANG NOMOR 53 TAHUN 2011 TENTANG PETUNJUK PELAKSANAAN PENGENDALIAN PEMBANGUNAN HOTEL/PENGINAPAN, RUMAH KARAOKE DAN PANTI MANDI UAP ATAU PANTI PIJAT PADA KAWASAN PARIWISATA BANDUNGAN KABUPATEN SEMARANG

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
1.	Judul: Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang	Kejelasan Rumusan	Penggunaan bahasa, istilah, kata	Tidak tepat dan efisien	<p>Judul masih mengandung kata Kabupaten Semarang. Hal ini tidak diperlukan dikarenakan Peraturan Bupati Semarang dengan sendirinya menunjukkan jika regulasi ini berlaku di Kabupaten Semarang sehingga kata Kabupaten Semarang tidak lagi diperlukan.</p> <p>Penggunaan kata pembangunan hotel/penginapan tidak lagi relevan dikarenakan saat ini bentuk layanan akomodasi pada sektor Pariwisata tidak lagi terbatas pada Hotel/Penginapan, pada Lampiran L Sektor Pariwisata Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko memiliki berbagai bentuk akomodasi yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota dengan istilah yang beragam dari Hotel Bintang, Hotel Melati, Penginapan, Villa, Apartemen Hotel, sehingga penggunaan istilah Hotel/Penginapan menjadi terlalu sempit.</p>	<p>Simpulan:</p> <p>Berdasarkan analisis dan evaluasi hukum yang dilakukan dengan Metode 6 Dimensi Pedoman BPHN Nomor PHN-HN.01.03-07.</p> <p>Dapat disimpulkan bahwa:</p> <ol style="list-style-type: none"> Peraturan Bupati a quo mengandung berbagai permasalahan fundamental, antara lain disharmoni pengaturan, ketidaksinkronan dengan nilai Pancasila, ketidakjelasan rumusan norma, rendahnya

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
						<p>Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, sehingga menimbulkan ketidaktepatan dalam pembentukannya; dan</p> <p>4. Pada aspek substansi, Perbup a quo bertentangan dan tidak sinkron dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2023 serta Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, yang mengakibatkan terjadinya tumpang tindih pengaturan dan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya.</p>

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
						<p>Rekomendasi Berdasarkan simpulan tersebut, direkomendasikan beberapa langkah strategis sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Peraturan Bupati a quo perlu dicabut, baik melalui penetapan peraturan yang setingkat maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, guna memulihkan kepastian dan keterpaduan hukum di daerah; 2. Perangkat Daerah pengusung dapat melakukan pencabutan Perbup a quo dengan Peraturan Bupati baru yang setingkat, yang direncanakan melalui Program

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
						<p>Pembentukan Peraturan Bupati Tahun 2026;</p> <p>3. Pemerintah Daerah perlu meningkatkan pengendalian kebijakan pembangunan melalui kombinasi instrumen regulatif dan/atau non-regulatif, agar pengaturan tidak semata bersifat normatif, tetapi juga efektif secara implementatif;</p> <p>4. Dalam konteks proses regulatif, Pemerintah Daerah dapat mempertimbangkan pembentukan Peraturan Daerah mengenai moratorium pembangunan hotel/penginapan dan rumah karaoke, dengan jangka waktu</p>

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
						<p>tertentu dan didasarkan pada metodologi penelitian yang kuat dan komprehensif. Pembentukan Peraturan Daerah menjadi relevan apabila pengaturan tersebut memerlukan pengenaan sanksi pidana, sedangkan apabila hanya menghendaki sanksi administratif, pengaturan dapat dilakukan melalui Peraturan Bupati;</p> <p>5. Alternatif proses regulatif lainnya adalah penyusunan Peraturan Bupati mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah, yang mencakup aspek lingkungan hidup,</p>

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
						<p>bangunan gedung, dan tata ruang, guna menciptakan sistem perizinan yang terpadu dan konsisten;</p> <p>6. Proses moratorium tersebut tetap dapat dipertimbangkan ke depan untuk menjaga lingkungan dan kondisi sosial Masyarakat di sekitar daerah pariwisata di Kabupaten Semarang, tentu hal ini dapat dilaksanakan jika dan hanya jika dilakukan pengkajian yang detail terhadap kondisi sosial dan lingkungan sehingga perlu membatasi pembangunan dalam jangka waktu tertentu; dan</p>

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
						<p>7. Selain pendekatan regulatif, Pemerintah Daerah perlu mengoptimalkan pendekatan non-regulatif melalui penguatan pengawasan dan penegakan hukum di bidang perizinan berusaha, khususnya dengan meningkatkan peran dan efektivitas tim pengawasan.</p>

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
	<p>lingkungan yang selaras mendukung sektor pariwisata dan efisiensi dalam pemanfaatan ruang;</p> <p>c. berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a dan huruf b, serta untuk tertib pelaksanaan pembangunan pada kawasan pariwisata Bandungan, perlu menetapkan Peraturan Bupati tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Hotel/Penginapan, Rumah Karaoke, dan Panti Mandi Uap atau Panti Pijat pada Kawasan Pariwisata Bandungan Kabupaten Semarang.</p>	Disharmoni Pengaturan	Kewenangan		Selain itu, pengaturan ini bertentangan dengan Pasal 6 dan 137 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 yang melarang adanya peraturan di bawah PP tersebut untuk mengatur lebih atau bertentangan dengan NSPK yang diatur mengenai perizinan. Adanya pengecualian perizinan berusaha di luar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 membuat peraturan ini bersifat kontradiktif.	

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
3.	<p>Mengingat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten di Lingkungan Propinsi Jawa Tengah; 2. Undang-Undang Nomor 67 Tahun 1958 tentang Perubahan batas-batas Wilayah Kotapraja .Salatiga dan Daerah Swatarika Tingkat II Semarang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1652); 3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725); 4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara 	Ketepatan Jenis Peraturan		Dasar Hukum Tidak Lagi Relevan	<p>13 dari 15 dasar hukum yang digunakan dalam menyusun peraturan ini tidak lagi relevan dikarenakan telah mengalami berbagai perubahan dan/atau pencabutan. Oleh karena itu, dengan sendirinya dasar hukum berikut isi dari peraturan ini tidak lagi relevan karena berbagai perubahan. Selain itu, perlu untuk menambahkan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 sebagai dasar menyusun peraturan berdasarkan otonomi daerah. Belum termaktubnya Pasal tersebut membuat Perbup <i>a quo</i> bertentangan dengan <i>Stufenbeautheorie</i> bahwa peraturan disusun secara berjenjang, mengikuti norma yang lebih tinggi sampai dengan pada <i>grundnorm</i>.</p> <p>Tidak dimuatnya Pasal tersebut, berpotensi membuat Perbup <i>a quo</i> kehilangan validitasnya sebagai sebuah peraturan yang sesuai dengan rezim negara hukum.</p> <p>*Seluruh peraturan dari nomor 13 sampai 15 sudah tidak berlaku dan/atau berlaku tetapi mengalami berbagai perubahan.</p>	

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
	<p>Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247;</p> <p>5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);</p> <p>6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438), sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang</p>					

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
	<p>Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);</p> <p>7. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11);</p> <p>8. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1976 tentang Perluasan Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1976 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3079);</p> <p>9. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1992 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga dan Kabupaten Daerah Tingkat II Semarang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 114,</p>					

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
	<p>Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3500);</p> <p>10. Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 29 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Usaha Obyek dan daya Tarik Wisata (Lembaran Daerah Kabupaten Semarang Tahun 2001 Nomor 37 seri C Nomor 5);</p> <p>11. Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2002 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Semarang (Lembaran Daerah Kabupaten Semarang Tahun 2002 Nomor 14, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Semarang Nomor 2);</p> <p>12. Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 3 Tahun 2003 tentang Ijin Gangguan (Lembaran Daerah Kabupaten Semarang Tahun 2003 Nomor 12, Tambahan Lembaran</p>					

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
	Daerah Kabupaten Semarang Nomor 1502); 13. Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 13 Tahun 2007 tentang Garis Sempadan; 14. Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 6 Tahun 2008 tentang RDTR Kawasan Perkotaan Ibukota Kecamatan Bergas; 15. Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 7 Tahun 2008 tentang RDTR Kawasan Perkotaan Ibukota Kecamatan Ambarawa.					

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
	<p>5. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah;</p> <p>6. Garis Sempadan Sungai adalah garis batas luar pengamanan sungai;</p> <p>7. Garis Sempadan Jalan adalah garis batas luar pengamanan jalan atau rencana lebar jalan;</p> <p>8. Garis Sempadan Bangunan adalah garis yang di atasnya atau sejajar di belakangnya dapat didirikan bangunan;</p> <p>9. Hotel atau Penginapan adalah penyedia akomodasi secara harian berupa kamar-kamar di dalam bangunan yang dapat dilengkapi dengan jasa pelayanan makan dan minum, kegiatan hiburan serta fasilitas lainnya;</p> <p>10. Rumah Karaoke adalah usaha yang menyediakan tempat dan</p>				<p>Daerah Kabupaten Semarang Nomor 6 tahun 2023 dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2024.</p>	

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
	<p>fasilitas menyanyi dengan atau tanpa pemandu lagu; 11. Panti Mandi Uap atau Panti Pijat adalah usaha yang menyediakan tempat dan fasilitas pemijatan dengan tenaga pemijat yang terlatih.</p>					

					karena itu, norma pada Pasal 2 ayat (1) Perbup a quo menjadi tidak tepat.	
--	--	--	--	--	---	--

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
6.	<p>BAB III KETENTUAN PENGENDALIAN Pasal 3</p> <p>(1) Pendirian bangunan hotel/penginapan di kawasan pariwisata Bandungan tidak diperbolehkan, kecuali hotel kategori hotel berbintang.</p> <p>(2) Ketentuan pembangunan hotel berbintang sebagaimana dimaksud ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:</p> <p>a. Pembangunan diperbolehkan pada lahan dengan kemiringan kurang dari 25 (dua puluh lima) persen dan tidak merubah bentang alam;</p> <p>b. Pembangunan memenuhi ketentuan sempadan jalan dan sempadan bangunan, serta bangunan hotel sekurang-kurangnya berjarak 50 (lima puluh) meter dari as jalan; dan</p> <p>c. Pembangunan memenuhi ketentuan sempadan sungai.</p>	Disharmoni Pengaturan	Kewenangan	Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan yang berbeda hierarki, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda	<p>Pasal 3 ayat (1) Perbup <i>a quo</i> tidak relevan dan bertentangan dengan Pasal 6 dan Pasal 137 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.</p> <p>Pasal 6 dan Pasal 137 PP PBBR membatasi Kementerian sampai dengan Pemerintah Daerah untuk membuat norma, standar, prosedur dan ketentuan yang bertentangan atau lebih dari pengaturan pada PP tersebut. Dalam konteks PBBR, pengecualian tersebut merupakan bentuk penambahan norma, standar, prosedur dan ketentuan yang tidak sejalan dengan PP PBBR dan semangat <i>Ease of Doing Business</i> yang sedang menjadi prioritas pemerintah.</p> <p>Selain itu, hal ini bertentangan dengan Pasal 19 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata sebagai mana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata, bahwa</p>	

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
	<p>(3) Ketentuan pembangunan hotel berbintang sebagaimana dimaksud ayat (2) diperbolehkan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan rencana tata ruang dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</p>				<p>setiap warga negara berhak melakukan usaha pariwisata serta memiliki hak untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam berusaha di bidang kepariwisataan, berikut mendapatkan fasilitas dan kemudahan dalam berusaha. Pengecualian tersebut, melanggar prinsip keadilan distributif (<i>justice as fairness</i>) yang menutup peluang bagi UMKM dan/atau industri kecil untuk dapat memberikan kontribusi yang setara dalam mengakses hak ekonominya. Hal ini turut diperburuk dengan pengaturannya yang <i>ultra vires</i>/di luar kewenangan pembentukan peraturan bupati. Serta adanya ketidaksesuaian pengaturan yang berlaku dalam peraturan perencanaan (Perda RTRW) di atasnya. Oleh karena itu, terjadi <i>defective plan</i> atau kegagalan hukum dalam mengikuti standard peraturan lebih tinggi.</p> <p>Selain itu, lampiran 1.L PP 28/2025 mengenai KBLI Sektor Pariwisata memasukan hotel melati dan/atau penginapan di laur hotel bintang</p>	

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
		Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan	Penyelenggaraan Otonomi Daerah		<p>menjadi bagian dari kewenangan daerah. Oleh karena itu, perlu untuk tetap menerima investor di luar hotel bintang sebagai bagian pelaksanaan PP 28/2025 dan pelayanan dasar yang memohonkan PB sepanjang memenuhi tata ruang dan perizinan dasar lainnya.</p> <p>Penyusunan Perbup a quo merupakan kebutuhan daerah dalam mengontrol pertumbuhan hotel/penginapan, karaoke dan mandi uap atau rumah pijat. Pada saat penyusunan Perbup ini, dilandasi semangat untuk menjaga pembangunan agar tetap menjaga kondisi sosial dan lingkungan.</p> <p>Kendati demikian, Perbup a quo melarang atau membatasi pembangunan hotel/penginapan yang seharusnya diatur di dalam Peraturan Daerah dikarenakan konsekuensi dari pelarangan adalah pidana yang hanya dapat diatur melalui Peraturan Daerah. (Lihat angka 112 dan 270 Lampiran II UU 12/2011 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU 13/2022).</p>	

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
					<p>Di lain sisi, tetap dapat dilakukan pengendalian atau pembatasan dengan melakukan penguatan dalam pengawasan dan pengendalian perizinan berusaha. Selain itu, dapat disusun Perda Pengendalian (Dapat dipertimbangkan Moratorium secara terbatas waktu melalui mekanisme <i>Sunset Clause</i> atau pembatasan waktu keberlakuan) yang fokus pada pengendalian hotel/penginapan secara menyeluruh di Kawasan Pariwisata. Hal ini dimungkinkan jika dan hanya jika dengan melakukan penelitian secara detail dan metodologis terhadap urgensi pengendalian bangunan tersebut dalam dokumen penelitian melalui proses <i>Regulatory Impact Assasement</i> yang dapat dipertanggungjawabkan sehingga dapat menunjukkan data jumlah atau ambang batas hotel/penginapan yang ideal dengan jumlah kebutuhan wisatawan. Pengendalian ini dapat mencontoh apa yang dilakukan Yogyakarta dan/atau sedang direncanakan oleh Bali.</p>	

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
7.	<p>Pasal 4</p> <p>(1) Pendirian bangunan rumah karaoke pada kawasan pariwisata Bandungan tidak diperbolehkan.</p> <p>(2) Pendirian bangunan rumah karaoke sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak termasuk fasilitas karaoke sebagai bagian dari layanan bangunan hotel berbintang.</p> <p>Pasal 5</p> <p>(1) Pendirian bangunan panti mandi uap atau panti pijat pada kawasan pariwisata Bandungan tidak diperbolehkan.</p> <p>(2) Pendirian bangunan panti mandi uap ataupun panti pijat sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak termasuk fasilitas panti mandi uap sebagai bagian dari layanan bangunan hotel berbintang.</p>	Disharmoni Pengaturan	Kewenangan	Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan yang berbeda hierarki, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda	<p>Pasal 4 dan 5 Perbup <i>a quo</i> tidak relevan dan bertentangan dengan Pasal 6 dan Pasal 137 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.</p> <p>Peraturan Bupati <i>a quo</i> membatasi kemudahan berusaha (<i>Ease of Doing Business</i>) bagi masyarakat yang ingin berinvestasi pada sektor hiburan karaoke. Selain itu, hal ini berpotensi untuk melanggar Pasal 22 Undang-Undang Kepariwisata, bahwa setiap pelaku usaha pariwisata berhak atas kesempatan yang sama dalam berusaha dan mendapatkan fasilitas dan kemudahan dalam berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Adanya ketentuan mengenai pelarangan pendirian rumah karaoke di kawasan Bandungan tentu dapat menyebabkan ketidakadilan atau ketidaksetaraan dalam mengakses kesempatan dalam berusaha, mengingat kawasan pariwisata di Kabupaten Semarang bukan hanya Bandungan saja.</p>	

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
					<p>Selain itu, ketidaksesuaian dengan Perda RTRW menunjukkan adanya disharmoni vertikal. RTRW tidak mengenal pembatasan berbasis kategori berbintang. Ketika Perbup menciptakan norma baru yang tidak diperintahkan oleh RTRW, maka ia bertentangan dengan asas hierarki dan materi muatan.</p> <p>Kombinasi antara ketidakadilan distributif, cacat kewenangan, dan disharmoni tersebut menunjukkan bahwa Pasal 4 dan Pasal 5 merupakan contoh <i>defective plan</i> yaitu hukum yang gagal mengikuti standar peraturan yang lebih tinggi, tidak konsisten dengan <i>master plan</i>, dan karenanya kehilangan validitas serta fungsi koordinatifnya dalam sistem hukum.</p>	

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
8.	<p>BAB IV KETENTUAN PERALIHAN Pasal 6 Bangunan hotel/penginapan, rumah karaoke, dan panti mandi uap yang sudah ada atau berdiri dan berijin tetap berfungsi dikecualikan dalam ketentuan Peraturan Bupati ini.</p> <p>BABV KETENTUAN PENUTUP Pasal 7 Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan peraturan ini dengan penempatannya dalam Serita Daerah Kabupaten Semarang.</p>	<p>Kejelasan Rumusan</p> <p>Efektivitas Pelaksanaan</p>	<p>Penulisan huruf, kata, atau kalimat</p> <p>Aspek Dampak Pelaksanaan Peraturan</p>	<p>Ketercapaian Politik Hukum dan Dampak Sosial Masyarakat yang Belum Optimal</p>	<p>Tidak lagi dikenal kata berijin dalam UU 6/2023, PP 28/2025 dan Peraturan Perizinan lainnya, melainkan dikenal perizinan berusaha.</p> <p>Salah satu urgensi dan arah politik hukum dalam penyusunan Peraturan Bupati a quo yaitu untuk menekan potensi kerentanan sosial yang terjadi di Bandungan. Pertumbuhan hotel/penginapan, rumah karaoke dan panti pijat diikuti dengan pertumbuhan dan peningkatan aktivitas prostitusi. Hal ini tidak dapat lepas dari peningkatan aktivitas prostitusi yang dapat mencapai 600-1000 orang wanita PSK di Bandungan utamanya saat akhir pekan (Ariestia & Putri dalam Rineka: Jurnal Antropologi 2025). Selain itu, hal ini turut dipengaruhi posisi daerah Kalinyamat yang telah beroperasi menjadi daerah</p>	

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
					<p>prostitusi sejak 1970. Intensitas dan aktivitas ini perlu menjadi perhatian, mengingat dengan dicabutnya Perbup ini maka terdapat potensi peningkatan bangunan hotel melati dan dengan meningkatnya pembangunan tersebut, perlu juga dibersamai dengan pengawasan dan pengendalian terhadap praktik prostitusi agar mampu menjaga stabilitas kerentanan sosial seperti potensi meningkatnya femisida, penyakit menular seksual dan permasalahan sosial lainnya.</p> <p>Berdasarkan data-data di atas, dapat ditarik simpulan jika sebagian dari politik hukum pembatasan masih relevan. Hal ini dikarenakan <i>occupancy rate</i> yang menunjukkan pada angka 30 sekian persen rata-rata dalam 5 (lima) tahun. Fakta tersebut dapat diartikan jika terdapat 70% ruangan atau kamar yang tidak dimanfaatkan secara maksimal. Hal ini dibuktikan dari kenaikan yang melambat dan cenderung stagnan sejak 2023 menunjukkan bahwa kapasitas akomodasi telah melampaui daya serap permintaan aktual. Hal yang</p>	

No.	Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2011	Dimensi	Variabel	Indikator	Analisis	Rekomendasi
					<p>serupa terjadi pada pelaku usaha karaoke, Data Tahun 2025 menunjukkan adanya ketimpangan serius antara izin dan realita usaha karaoke. Dengan 108 ruangan yang beroperasi melebihi izin, permasalahan utama terletak pada lemahnya kepatuhan dan pengawasan perizinan, bukan pada jumlah pelaku usaha. Kondisi ini memberikan dasar empiris yang kuat bagi pemerintah daerah untuk melakukan penertiban, pengendalian, dan penegakan hukum administratif secara lebih tegas dan terukur. Oleh karena itu, kebijakan pengendalian atau pembatasan pembangunan hotel tetap relevan dan dapat digunakan sebagai instrumen tata kelola pembangunan daerah yang berkelanjutan.</p>	