

AUDIT MUTU HUKUM PERATURAN DAERAH : Model Evaluasi Antisipatif Produk Hukum Pemerintah Daerah yang Kondusif bagi Penanaman Modal dan Daya Saing Investasi¹

F.C. Susila Adiyanta²

Abstract

Implementation of autonomy and decentralization, in practice local authorities carry broad implications for management of regional autonomy from various aspects. One of the many urgent problems to be overcome by such local government is the emergence of regional regulations and other regulations of products made by local governments that are not conducive to the business climate, attracting no capital investment and competitive for investment competitiveness, both in local and national context.

Kata Kunci : audit quality of law, legal product evaluation

Pelaksanaan otonomi daerah yang terhitung tanggal 1 Januari 2007 disambut baik oleh masyarakat, yang meyakini bahwa penyelenggaraan otonomi daerah akan mampu menyejahterakan masyarakat dan merupakan sarana untuk melaksanakan pembangunan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah, sehingga dapat segera mewujudkan pemerataan ekonomi dan pembangunan daerah.³

Belum satu tahun pelaksanaan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah, telah banyak menimbulkan perdebatan dan kritikan. Berbagai permasalahan muncul berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Implementasi otonomi daerah beberapa diantaranya memunculkan berbagai interpretasi yang bersifat kedaerahan.

Penyelenggaraan otonomi daerah dengan titik berat otonomi pada daerah kabupaten/kota, menuntut adanya kesiapan sumber daya, sumber dana, responsibilitas, akuntabilitas, serta pranata sosial dari setiap pemerintah kabupaten/kota, sehingga mampu untuk menerima hak, wewenang, dan tanggung jawab

yang lebih besar dari pemerintah pusat dan/atau pemerintah propinsi. Pemahaman akan tuntutan atas hak dalam mengelola rumah tangganya sendiri sangat wajar, sebab sistem pemerintahan sentralistik yang selama ini terjadi telah menguras kekayaan dan sumber alam yang dimiliki daerah. Pemerintah pusat pada masa Orde Baru sering bertindak kurang adil dalam pembagian pendapatan dan kekayaan yang ada di daerah-daerah. Hubungan keuangan pusat dan daerah dimanapun dipandang sangat menentukan dalam kemandirian otonomi daerah.

Persoalan yang muncul kemudian adalah minimnya sumber keuangan yang dimiliki daerah dibandingkan dengan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah yang tidak siap secara ekonomi, manajemen, dan birokrasi, serta kurang didukung sumber daya alam maupun sumber daya manusia, dalam proses transisi ini berupaya sekuat tenaga untuk membenahi daerahnya dengan bekal kekuasaan otonom dan desentralisasi kewenangan yang dimilikinya.⁴

Banyak produk peraturan daerah yang dibuat untuk memanfaatkan potensi sumber daya alam daerah, sehingga cenderung mengeksploitasi dan merusak alam serta lingkungan. Begitu pula daerah-

1 Artikel ilmiah ini merupakan bagian dari hasil Penelitian Hibah Strategis Nasional Tahun 2009 yang Dibiayai oleh DIPA Universitas Diponegoro Semarang No: 0160.0/023-04.2/XIII/2009, sesuai dengan SK Rektor Universitas Diponegoro Semarang No. 179/SK/H7/2009 tanggal 18 Maret dan surat Perjanjian Pelaksanaan Hibah Penelitian Strategis Nasional No. 124C/H7.2/KP/2009

2 Penulis adalah staf pengajar pada Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, aktif melakukan penelitian yang didanai oleh Dirjen Dikti maupun lembaga-lembaga non pemerintah

3 Harian Kompas Tanggal 2 September 2007

4 Christian von Luebke (Australian National University) melalui penelitiannya (2006) juga membuktikan bahwa kepala daerah menjadi penentu kualitas peraturan daerah, Harian Bisnis Indonesia - Sabtu, 01 September 2007 - Hal. B11

daerah yang tidak mempunyai sumber daya alam, tetapi lebih banyak memiliki potensi sumber penerimaan keuangan dari sektor jasa, ekonomi, dan perdagangan, membuat peraturan-peraturan tentang pajak, retribusi atas jasa dan pelayanan publik yang justru menghambat kegiatan usaha, menjadi beban bagi masyarakat luas, yang pada sisi lain justru membuka peluang bagi aparat untuk memanfaatkan kesempatan atas kewenangan birokrasi yang dipegangnya.⁵

Berbagai peraturan daerah dibuat dengan tanpa adanya pertimbangan, tanpa koordinasi dengan pemerintah daerah, pemerintah pusat maupun lembaga-lembaga yang terkait dengan peraturan yang dibuat pemerintah daerah tersebut. Peraturan-peraturan dan kebijakan daerah yang dalam pembuatannya dimaksudkan untuk mengoptimalkan penerimaan daerah, justru berbalik arah menjadi tidak kondusif bagi investasi dan pertumbuhan ekonomi. Pada sisi lain, kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah daerah tersebut menjadi tidak populis dan cenderung membebani masyarakat.

Implikasi lebih lanjut dari munculnya berbagai produk peraturan daerah yang tumpang tindih, baik antara peraturan-peraturan daerah yang sudah ada, antara peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya, serta bertentangan dengan peraturan-peraturan lain yang terkait pada akhirnya memunculkan kontroversi dan permasalahan dalam pelaksanaannya. Semua itu berakibat pada pencabutan peraturan-peraturan daerah yang bermasalah tersebut oleh pemerintah pusat.⁶

Tindakan pencabutan peraturan-peraturan daerah oleh pemerintah pusat ini tentu saja tidak serta merta ditaati oleh pemerintah daerah yang merasa telah memiliki kewenangan otonomi. Apalagi tidak ada peraturan yang menjadi landasan bagi pengenaan sanksi kepada pemerintah daerah yang tidak mencabut dan atau membatalkan peraturan yang dinilai bermasalah tersebut. Begitu pula tindakan pencabutan peraturan-peraturan daerah ini tidak pula mempengaruhi dan atau mengurangi beban masalah dan kerugian masyarakat luas yang terkena akibat dari peraturan daerah yang

bermasalah tersebut.

Dengan latar belakang permasalahan di atas, sangat perlu untuk dilakukan studi penelitian dengan topik "**Audit Mutu Hukum Peraturan Daerah : Studi tentang Model Evaluasi Antisipatif Produk Hukum Pemerintah Daerah yang Kondusif bagi Penanaman Modal dan Daya Saing Investasi**" dengan tujuan untuk menemukan model evaluasi produk hukum pemerintah daerah yang tepat dan efektif, serta model instrumen institusional sebagai sarana antisipatif dan preventif dalam menentukan karakteristik maupun materi muatan suatu produk peraturan daerah yang kondusif bagi penanaman modal dan mendukung daya saing investasi.

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan pada bagian di atas, maka rumusan masalah yang akan menjadi dasar penelitian ini adalah :

1. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi latar belakang keberadaan produk-produk hukum pemerintah daerah tidak kondusif bagi iklim usaha?
2. Bagaimanakah karakteristik produk-produk hukum yang tidak kondusif bagi iklim usaha dan menghambat minat bagi penanaman modal dan daya saing investasi ?
3. Bagaimana langkah-langkah dan solusi yang dapat mendukung dalam menghasilkan produk hukum pemerintah daerah yang kondusif bagi kegiatan usaha, penanaman modal, dan investasi?

Metode dan Ruang Lingkup Penelitian

Untuk dapat memperoleh hasil penelitian yang komprehensif dan mencapai tujuan-tujuan khusus yang hendak dicapai penelitian ini, maka pemecahan masalah akan didekati dengan menggunakan metode pendekatan doktrinal dan non doktrinal (socio legal research), dengan maksud untuk mengkaji korelasi hukum dengan fakta-fakta empiris dan gejala-gejala sosial yang relevan dengan penetapan produk hukum pemerintah daerah kondusif bagi iklim usaha mempengaruhi minat bagi penanaman modal, daya saing investasi, dan kegiatan usaha.

Ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada studi

5 Pemerintah terus mengevaluasi peraturan daerah dan rancangan peraturan daerah yang membebani masyarakat dan pelaku usaha. Sampai pertengahan Juli, dari 7.200 peraturan yang dievaluasi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, sebanyak 2.000 peraturan tentang pungutan daerah diusulkan diusulkan untuk ditolak dan direvisi, *Harian Koran Tempo*, 23 Juli 2008

6 Hingga akhir Desember 2008 terdapat 8.219 Peraturan Daerah (Perda) yang dievaluasi. Dari jumlah tersebut, sebanyak 34 persen atau sekitar ada 2.779 perda bermasalah dan dibatalkan atau direkomendasikan untuk direvisi. *Dirjen Perimbangan Keuangan Depkeu Mardiasmo*, di Jakarta, Rabu (31/12) menyebutkan bahwa hingga Desember ada 34 persen perda bermasalah.

peraturan-peraturan dan produk hukum yang dibuat oleh beberapa pemerintah daerah-pemerintah daerah yang berada di Provinsi Jawa Tengah, diantaranya : Kota Surakarta, Kabupaten Semarang, Magelang, Karanganyar, Sragen, Blora, dan Purbalingga.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan dapat menemukan dan merumuskan model instrumen yang antisipatif dan preventif produk peraturan daerah kondusif bagi penanaman modal, mendukung daya saing investasi, baik dalam konteks lokal maupun nasional.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Investasi dan Daya Saing Daerah : Korelasi Kebermasalahan Produk Hukum terhadap Iklim Investasi dan Daya Saing Usaha

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, di beberapa daerah penelitian telah diwarnai dengan kecenderungan pemerintah daerah dan kota untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dengan cara membuat peraturan daerah yang berisi pembebanan pajak-pajak daerah. Hal ini telah mengakibatkan timbulnya ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) sehingga pengusaha merasa keberatan untuk menanggung berbagai pajak tersebut.⁷

Dari beberapa studi pengamatan yang dilakukan pada daerah-daerah penelitian,⁸ kebijakan pemerintah daerah untuk menaikkan pendapatan asli daerah (PAD) bisa berakibat kontra produktif karena yang terjadi bukan pendapatan asli daerah (PAD) yang meningkat, akan tetapi justru mendorong para pengusaha memindahkan lokasi usahanya ke daerah lain yang lebih menjanjikan.

Dari beberapa survey dan identifikasi atas beberapa peraturan daerah pada kabupaten dan kota yang dijadikan penelitian, beberapa peraturan daerah yang di batalkan diantaranya berkaitan dengan permasalahan yang menyangkut mengenai materi muatan peraturan daerah (perda) yang bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya maupun peraturan daerah (perda) yang materi muatannya bukan menjadi kewenangan pemerintah daerah atau kota sebagaimana ditetapkan oleh UU Pemerintah Daerah.

Tabel 1. Identifikasi Peraturan Daerah yang Disetujui dan Batal

No	Pemerintah Daerah	Proses	Setuju	Batal	Total
1.	Kab. Blora	18	24	2	44
2.	Kab. Karanganyar	14	22	1	37
3.	Kab. Kudus	3	39	7	49
4.	Kab. Magelang	8	32	10	50
5.	Kab. Pekalongan	0	15	0	15
6.	Kab. Purbalingga	8	19	10	37
7.	Kota Surakarta	1	9	2	12
8.	Kab. Sragen	0	25	6	31

Sumber: Hasil Identifikasi & Data Departemen Keuangan RI

Dari 8 (delapan) Kabupaten dan 1 (satu) Kota yang menjadi obyek penelitian, terlihat bahwa hampir semua daerah yang membuat peraturan daerah ada peraturan daerah yang dibatalkan oleh pemerintah pusat. Kabupaten Blora merupakan pembuat peraturan daerah yang terbanyak hingga tahun 2009, sedangkan Kabupaten Pekalongan dan Sragen hingga saat penelitian dilakukan belum membuat perda baru. Dua kabupaten, yaitu Magelang dan Purbalingga merupakan kabupaten yang terbanyak dibatalkan perda-nya (lihat tabel 1. tentang identifikasi peraturan daerah).

Banyak faktor yang menjadi dasar persetujuan dan pembatalan suatu produk hukum yang dibuat oleh pemerintah daerah. Beberapa diantaranya dapat dilihat adalah berkaitan dengan syarat-syarat yuridis-baik formal maupun material-, faktor yang berkaitan dengan asas-asas atau prinsip-prinsip hukum, maupun berkaitan dengan substansi, materi muatan, obyek dan subyek peraturan daerah. Faktor-faktor inilah yang kemudian juga mempengaruhi iklim investasi dan daya saing usaha yang menghendaki adanya kepastian hukum dalam menjalankan kegiatan usaha mereka.

Gambar 1. Interaksi antara Faktor Hukum yang Mempengaruhi Kegiatan Usaha dan Investasi di Daerah⁹



Sumber: KPPOD-LGSP

7 Hasil diskusi dan wawancara peneliti dengan beberapa pengusaha daerah dan di pusat
 8 Studi penelitian ini disamping dilakukan pada daerah-daerah kabupaten dan kota yang menjadi lokasi penelitian, studi penelitian juga dilakukan pada lembaga-lembaga non pemerintah (NGO) sebagai sarana informasi pembandingan, yaitu khususnya lembaga-lembaga : KPPOD, LGSP, BKPM dan DSF)
 9 Ratnawati, Tata Kelola Ekonomi Daerah, KPPOD News, Edisi Januari-April 2008, hlm. 3

Kondisi daerah setelah dilaksanakannya otonomi dan desentralisasi tidak serta merta dapat meningkatkan potensi dan kemampuan ekonomi daerah untuk lebih mandiri. Dari survey dan data penelitian yang telah dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang pemantauan pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan adanya banyak faktor yang mempengaruhi iklim investasi dan daya saing usaha di tingkat daerah. Diperlukan adanya kebijakan dan aturan hukum yang bersifat komprehensif agar dapat meningkatkan potensi dan kemampuan daerah untuk mengundang para pelaku usaha dan investor. Disamping kebijakan dan aturan hukum yang kondusif, kemampuan sumber daya daerah yang mampu mempromosikan potensi daerah, ketersediaan fasilitas dan insentif bagi investasi dan kegiatan pelaku usaha adalah faktor yang juga perlu dipertimbangkan dengan baik oleh pemerintah daerah setempat.

Begitu pula dalam hal penetapan suatu pengaturan dan kebijakan daerah, pemerintah daerah harus berhati-hati dalam mengeluarkan produk-produk peraturan daerah yang membebani dan menimbulkan biaya ekonomi yang tinggi kepada masyarakat - khususnya peraturan daerah tentang pajak daerah - , sehingga pelarian modal ke daerah lain dapat dihindari, dan harus berusaha memberikan berbagai kemudahan dan pelayanan untuk menarik investor menanamkan modal di daerah.

Daya Tarik Kegiatan Usaha di Daerah: Karakteristik Produk-produk Peraturan dan Kebijakan Daerah yang Kondusif bagi Investasi

Sejak otonomi daerah, pemerintah daerah memperoleh kewenangan untuk mengurus dirinya sendiri. Untuk dapat mengurus dirinya sendiri tersebut, pemerintah daerah memperoleh kewenangan yang luas. Pemerintah daerah bersama lembaga legislatif daerah mempunyai kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah. Materi muatan suatu peraturan daerah menurut UU No. 10 Tahun 2004 adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, termasuk pula menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, pemerintah daerah juga mempunyai kewenangan

untuk menerbitkan produk hukum daerah lainnya, yaitu: peraturan kepala daerah, dan keputusan kepala daerah.

Secara ideal, suatu peraturan daerah tidak hanya sebagai peraturan pelaksana dari peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat, tetapi juga sebagai pencerminan aspirasi masyarakat di daerah. Hal ini mengingat bahwa pada dasarnya fungsi hukum adalah sebagai instrumen bagi kontrol sosial (social control) dan rekayasa sosial (social engineering) masyarakat. Namun dalam praktek pelaksanaannya, banyak produk hukum peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat bahkan banyak diantaranya bertentangan dengan pandangan yang berkembang dan mencederai keadilan masyarakat.

Dari kajian KPPOD terhadap peraturan daerah di kabupaten-kabupaten dan kota di Indonesia terdapat peraturan daerah yang mempunyai permasalahan yang ringan seperti salah ketik, tidak meng-up date-dasar hukum yang termuat dalam konsideran, serta beberapa permasalahan ringan lainnya. Selain itu juga terdapat sejumlah peraturan daerah yang memiliki permasalahan yang berat, sehingga direkomendasikan supaya direvisi atau bahkan dibatalkan.¹⁰

Permasalahan mengenai produk peraturan daerah sebagaimana telah ditemukan oleh KPPOD juga dapat dilihat dari survey di beberapa kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Tengah. Di beberapa kabupaten terdapat beberapa produk hukum dan kebijakan daerah yang menimbulkan beberapa masalah yuridis. Demikian pula dalam pelaksanaan kewenangan oleh pemerintah daerah dan kota. Terdapat beberapa persoalan ketika kebijakan otonomi daerah mulai diterapkan. Kenyataan tersebut menunjukkan kapasitas DPRD dan pemerintah tingkat kabupaten dalam melaksanakan tanggungjawab baru dan menetapkan rencana pembangunan pemerintah di tingkat daerah secara menyeluruh untuk di setiap kabupaten masih dipertanyakan.

Tabel 3. Identifikasi Kebermasalahan Peraturan Daerah-Peraturan Daerah Penelitian

10 Dari kajian yang dilakukan KPPOD terhadap 1381 peraturan daerah, sekitar 31 % diantaranya bermasalah.

	Jenis Kebermasalahan	Jumlah
1	Tidak bermasalah	13
2	Bermasalah Substansi	2
3	Obyek Perda tidak jelas	1
4	Berpotensi menghalangi atau mengurangi akses masyarakat (bertentangan dengan prinsip keadilan dan pelanggaran terhadap kepentingan umum)	1
5	Merupakan suatu bentuk pelanggaran kewenangan Pemerintahan	4

Sumber: Hasil survey lapangan

Kecenderungan kebermasalahan terbesar yang diperlihatkan oleh peraturan daerah-peraturan daerah yang dianalisis adalah kebermasalahan substansi, disusul kemudian dengan kebermasalahan yuridis. Kebermasalahan substansi dari peraturan daerah-peraturan daerah yang dianalisis terutama terletak pada ketidaksesuaian filosofi dan prinsip pungutan, diikuti oleh ketidakjelasan prosedur dan birokrasi pelayanan, serta ketidakjelasan obyek yang diatur oleh peraturan daerah-peraturan daerah tersebut.

Sementara itu kebermasalahan yuridis dari peraturan daerah-peraturan daerah yang dianalisis terutama adalah pada masih digunakan acuan yuridis formal yang sudah dinyatakan tidak berlaku lagi dan atau sudah diubah (acuan yuridis yang digunakan sudah tidak up to date lagi), dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Proses Perancangan dan Mekanisme Audit Mutu Hukum Peraturan Daerah: Instrumen bagi Iklim Investasi dan Daya Saing Usaha yang Kondusif

Daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki wewenang atributif-lebih-lebih sebagai subyek hukum (public rechtspersoon, public legal entity), mempunyai kewenangan membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.¹¹ Wewenang mengatur ini ada pada pemerintah daerah (pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Peraturan daerah sebagai produk hukum merupakan pelaksanaan fungsi legislatif DPRD. Wewenang pembentukan perda ini dilakukan bersama antara gubernur, bupati, walikota.

Ada beberapa teori yang dikenal untuk mengidentifikasi permasalahan suatu rancangan perda, diantaranya adalah: metode ROCCIPI (Rule,

Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology), metode Fishbone, dan RIA. (Regulatory Impact Assesment). Pada metode ROCCIPI, beberapa hal yang obyek telaah/identifikasi adalah berkaitan dengan:¹²

- 1) peraturan (rule);
- 2) kesempatan (opportunity);
- 3) Kemampuan (Capacity);
- 4) Komunikasi (Communication);
- 5) Kepentingan (Interest);
- 6) Proses (Process); dan
- 7) Ideologi (Ideology)

Pada metode fishbone, riset dilakukan secara mendalam, segala hal diuji dalam sebuah diskusi yang panjang. Beberapa hal yang diuji adalah terkait dengan:¹³

- a. *Men* (manusia), dilakukan pengujian bagaimana perilaku manusia (subyek hukum) melaksanakan atau bertindak sehingga timbul masalah.
- b. *Money* (uang/anggaran), pengujian dilakukan dengan mengidentifikasi bagaimana kedudukan anggaran dalam pelaksanaan kegiatan sehingga menimbulkan masalah.
- c. *Management*, dilakukan pengujian dan riset apakah pola manajerial baik dari sistem maupun sub sistem dapat mendukung atau tidak terhadap aturan-aturan yang ada. Perlu diperbaharui aturan yang lama atau membentuk aturan yang baru.
- d. *Method* (metode), yang dimaksud metode disini adalah terkait dengan hubungan antara subyek hukum (pelaku) dengan obyek hukum, bagaimana model dan pola hubungannya tersusun dalam sebuah metode.
- e. *Environment* (lingkungan), lingkungan sangat berpengaruh terhadap hadirnya persoalan yang terjadi, lingkungan ini terkait juga pengaruh dari luar (globalisasi).

Metode *fishbone* ini dilakukan jika memang analisa terhadap suatu permasalahan muncul ketika suatu peraturan akan diterapkan.

Metode lainnya yang dikenal dalam mempersiapkan suatu perda adalah dikenal dengan metode RIA (Regulatory Impact Assesment). Metode RIA ini lebih mengutamakan pemahaman terhadap

¹¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Jogjakarta, 2002, hlm.70

¹² LGSP, *Seri Penguatan Legislatif: Legal Drafting, Penyusunan Peraturan Daerah*, Buku Pegangan untuk DPRD, Local Governance Support Program, Jakarta, 2007, hlm. 9

¹³ *Ibid*, hlm. 19

segala peraturan dibalik penyusunan peraturan yang baru. RIA biasanya digunakan sebagai jaminan untuk mendukung pembangunan dan investasi. Penggunaan RIA harus dilakukan riset yang mendalam kenapa peraturan tersebut diterbitkan. Setelah hal tersebut terjawab, apa resikonya jika peraturan tersebut diadakan. Jika hal-hal tersebut telah terjawab maka sebuah peraturan akan terlihat baik dan buruknya jika diterapkan dalam masyarakat.¹⁴

Metode-metode yang dikenal, yaitu metode ROCCIPI (Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology), metode fishbone, dan RIA (Regulatory Impact Assesment), oleh beberapa daerah belum banyak diterapkan untuk penyusunan dan perancangan peraturan daerah. Kendala yang ada diantaranya adalah tidak banyak atau bahkan belum adanya kesiapan sumber daya manusia yang mempunyai ekspertasi di bidang perancangan undang-undang (legal drafting). Lembaga-lembaga eksekutif dan legislatif dalam merancang dan menyusun produk-produk peraturan daerah lebih banyak menggunakan SDM yang tersedia di lembaga masing-masing meskipun tidak semua memiliki ekspertasi di bidang perancangan undang-undang (*legal drafting*).¹⁵

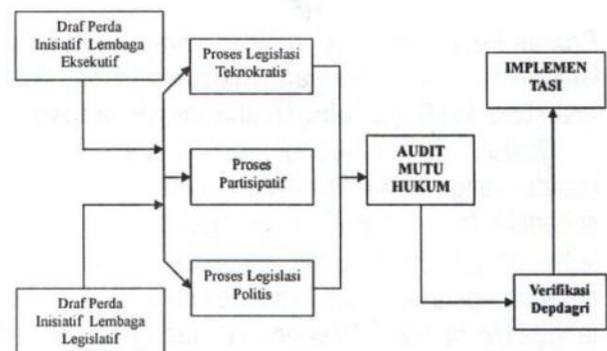
Suatu catatan dalam implementasi metode-metode perancangan undang-undang tersebut adalah masih banyaknya produk peraturan daerah yang dihasilkan oleh pemerintah daerah yang bermasalah baik permasalahan yuridis, substantif, maupun permasalahan lainnya yang seharusnya tidak perlu terjadi atau paling tidak bisa menjadi instrumen preventif dalam mengatasi permasalahan hukum yang terjadi dalam penyusunan dan perancangan perda.

Berdasarkan kenyataan itulah, suatu perda perlu dilakukan suatu audit mutu hukum terhadap produk-produk hukum perda sebelum diundangkan maupun dilaksanakan. Metode ini sebetulnya menjembatani metode-metode yang telah dikenal dalam penyusunan dan perancangan perda. Apabila dalam metode ROCCIPI (Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology) dilakukan riset secara mendalam sebelum disusunnya suatu rancangan perda. Begitu pula dengan metode fishbone yang dilakukan, jika

memang analisa terhadap suatu permasalahan muncul ketika suatu peraturan akan diterapkan dan metode RIA (Regulatory Impact Assesment) yang lebih mengutamakan pemahaman terhadap segala peraturan dibalik penyusunan peraturan yang baru.

Audit mutu dapat digunakan sebagai alternatif dalam mengatasi secara preventif atas berbagai permasalahan hukum dari produk-produk hukum peraturan daerah. Metode alternatif ini digunakan pada saat suatu produk hukum perda masih dalam bentuk rancangan (draft) yang diajukan oleh pihak eksekutif maupun legislatif. Dengan dasar kriteria yang telah ditetapkan-yang diantaranya telah disebutkan pada bahasan sub bab sebelumnya-dapat diklasifikasikan produk peraturan daerah yang memenuhi syarat yuridis, substantif, maupun syarat-syarat prinsip. Demikian pula fungsi audit mutu dimaksudkan untuk mengetahui apakah suatu produk peraturan daerah kodusif bagi iklim investasi dan memenuhi kriteria dalam menarik daya saing usaha. Audit mutu hukum produk peraturan daerah ini dimaksudkan sebagai model untuk mengantisipasi adanya permasalahan-permasalahan yuridis produk rancangan perda sebelum disahkan, diundangkan dan dilaksanakan.

Gambar 4. Model Proses Audit Mutu Hukum Peraturan Daerah



Audit mutu hukum diposisikan sebagai alternatif yang menjembatani mekanisme dan proses perancangan peraturan daerah. Audit mutu hukum dilakukan setelah proses perancangan perda secara teknokratis, proses partisipatif, dan sebelum proses legislasi politis. Pada titik proses legislasi politis inilah kemungkinan suatu produk hukum perda mengalami tarik menarik kepentingan antara kekuatan politis

14 Loc.cit.

15 Hasil wawancara dengan beberapa pejabat eksekutif dan legislatif di masing-masing kabupaten dan kota tempat penelitian dilakukan

dengan standard perancangan hukum yang ideal. Dapat terjadi pada proses legislasi politis ini, suatu produk hukum perda secara substansial mengalami perubahan, begitu juga dengan materi muatan yang terkandung dan menjadi fokus dari perda tersebut akan mengalami perubahan yang signifikan, sehingga tidak lagi memenuhi kriteria teknokratis maupun audit mutu hukum yang sebelumnya telah dilakukan. (Lihat Gambar 4. Proses Audit Mutu Hukum Peraturan daerah).

Audit mutu hukum dapat dilakukan oleh mereka yang ahli dan mempunyai ekspertasi di bidang perancangan undang-undang (legal drafting), maupun bidang-bidang ilmu lain yang mempunyai relevansi dengan permasalahan yang ada pada suatu daerah, yang masing-masing mempunyai karakteristik khusus dan tersendiri, sehingga tidak cukup hanya memerlukan tenaga yang berasal dari bidang ilmu hukum saja, tetapi juga disiplin ilmu-ilmu lainnya yang diperlukan bagi penyusunan suatu produk hukum peraturan daerah.

Salah satu institusi yang cukup banyak mempunyai SDM dengan ekspertasi untuk melaksanakan audit mutu hukum adalah perguruan tinggi perguruan tinggi yang ada di masing-masing daerah. Untuk lebih jelasnya tentu saja masih diperlukan suatu penelitian yang lebih mendalam tentang lembaga apa dan bagaimana wadah serta mekanismenya, serta payung hukumnya yang menjadi dasar bagi mereka untuk meakukan audit mutu hukum suatu produk perda.

Peraturan daerah sebagai pedoman dan dasar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah di dalam menetapkannya senantiasa tidak bisa dilepaskan dengan rakyat di daerah. Sesuai dengan prinsip demokrasi, di mana para wakil rakyat di daerah dan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah, diharapkan mereka senantiasa menjalin komunikasi dengan rakyat terkait dengan pembuatan dan penentuan kebijakan daerah yang dituangkan dalam peraturan daerah. Berdasarkan uraian tersebut, hakekat dari daerah otonom adalah masyarakat daerah yang bersangkutan, dan apabila berkaitan dengan masyarakat maka kunci atau intinya adalah keterlibatan masyarakat / partisipasi masyarakat. Dalam konteks ini yang paling urgen adalah pada penyusunan kebijakan dan implementasinya dalam bentuk peraturan daerah.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, pembahasan dan analisis yang telah disampaikan di dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat dirumuskan suatu kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara umum daya tarik investasi daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor kelembagaan - yang di dalamnya juga meliputi faktor kepastian hukum, aparatur dan pelayanan publik; keamanan, politik sosial dan budaya; ekonomi daerah; tenaga kerja; dan infra struktur fisik;
2. Karakteristik produk-produk hukum yang tidak kondusif bagi iklim usaha dan menghambat minat bagi penanaman modal dan daya saing dapat dikategorikan ke dalam karakteristik umum dan khusus. Karakteristik umum meliputi produk-produk hukum yang mempunyai kebermasalahan yuridis, substansi, dan prinsip-prinsip hukum, sedangkan karakteristik khusus adalah kebermasalahan yang berkaitan dengan produk-produk hukum pendukung yang dapat mempengaruhi iklim usaha dan daya saing investasi, diantaranya perda tentang APBD, tata ruang, kelembagaan daerah, dan lain-lain;
3. Untuk dapat mendukung dalam menghasilkan produk hukum pemerintah daerah yang kondusif bagi kegiatan usaha, penanaman modal, dan investasi, diperlukan perencanaan, perancangan, dan penyusunan perda yang komprehensif dengan pilihan metode pendekatan yang tepat, adanya audit mutu hukum yang melibatkan pihak-pihak yang berkompeten di bidang perancangan perda (legal drafting), serta melibatkan semua elemen di daerah, yaitu: lembaga eksekutif, legislatif, pelaku usaha, dan masyarakat.

Saran-saran

Dengan berdasarkan rumusan kesimpulan sebagaimana di atas, maka beberapa rekomendasi yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mewujudkan iklim investasi dan daya saing daerah, pemerintah daerah perlu meningkatkan kapasitas kelembagaan, inovasi, dan pelayanan publik;
2. Model audit mutu hukum perlu dipertimbangkan untuk menjadi salah satu alternatif instrumen dalam mengurangi dan atau sebagai model antisipasi preventif dan persuasif terhadap produk-produk hukum daerah yang kurang kondusif bagi iklim investasi dan daya saing

- usaha;
3. Pemerintah dan lembaga legislatif daerah perlu mempertimbangkan adanya tenaga ahli yang dapat menjadi rujukan dalam perancangan dan penyusunan peraturan daerah yang kondusif bagi iklim investasi dan daya saing usaha;
 4. Pemerintah dan lembaga legislatif daerah dalam penyusunan dan perancangan perda perlu lebih meningkatkan akses partisipasi publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unsika, Karawang, 1993
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002
- Davey, K.J., *Pembiayaan Pemerintah Daerah, Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, Penerbit UI Press, Jakarta, 1988
- Gabriel U. Iglesias, *Implementation : The Problem of Achieving Results*, Eropa, Manila, 1979
- Grindle, Merilee and Thomas, John.W. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. The John Hopkins University Press, London.
- IDS. 2001. *Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance*. Jakarta: IDS.
- Josef Riwo Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1991
- _____, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Rajawali Press, 2002
- KPPOD, 2005. *Laporan Penelitian Gambaran Iklim Usaha di 20 Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia*. Jakarta: KPPOD.
- Krishma Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bahkti, Bandung, 2000
- Luwihono, Slamet (ed.), *Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif untuk Good Governance*, Bandung: FPPM, 2006.
- Partowidagdo, Widjajono, *Memahami Analisis Kebijakan: Kasus Reformasi Indonesia*, Bandung: Program Studi Pembangunan – ITB, 1999.
- Roscoe Pound, *The Task of Law*, Franklin and Marshal College, Lancaster, Pensilvania, 1994
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Rajawali Press, Jakarta, 2002
- Smith, S. and A. Martin, "Achieving Sustainability of Biological Conservation: Report of a GEF Thematic Review. Monitoring and Evaluation Working Paper I". Global Environment Facility, 2000.
- Sumarto, Hetifah Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003.
- Syaukani HR (ed.al), *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2003
- Thomson, Ken. 1946. *From Neighborhood to Nation: The Democratic Foundations of Civil Society*. Tufts University: University Press of New England.
- Tifa Foundation, *Identifikasi dan Pemetaan Inovasi Program Pemerintah Kabupaten Jembrana*. Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota FISIP UI.

Artikel dan Makalah

- Arnstein, S, 'A Ladder of Citizen Participation in the USA', Journal of the Royal Town Planning Institute, 1971.
- Ateng Syafrudin, *Butir-butir Bahan pemikiran Reformasi Pengaturan Otonomi Daerah, Makalah Disampaikan Dalam Studi Nasional Mahasiswa FISIP se Indonesia tentang Eksistensi dan Prospek Otonomi Daerah Pasca Orde Baru*, Bandung, Tanggal 1-3 Desember 1998
- _____, *Prospek Otonomi Daerah Pasca Orde Baru, Makalah Disampaikan Dalam Studi Nasional Mahasiswa FISIP se Indonesia tentang Eksistensi dan Prospek Otonomi Daerah Pasca Orde Baru*, Bandung, Tanggal 1-3 Desember 1998
- Armida Alisyahbana, *Identifikasi Problematika Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Makalah Seminar Nasional Dalam Rangka Lustrum IV Program Pasca sarjana Upad, Bandung,

- Tanggal 9 Agustus 1999
- Bagir Manan, *Hubungan Pusat Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Seminar Nasional "Otonomi Daerah dan Perimbangan Antara Pusat dan Daerah", Hata Internasional Legal Concelours, Jakarta, Tanggal 20 Juli 1999
- _____, *Identifikasi Problematika Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah*, Makalah Seminar Nasional Dalam Rangka Lustrum IV Program Pasca sarjana Upad, Bandung, Tanggal 9 Agustus 1999
- Hetifah Sj Sumarto, "Membangun Partisipasi Warga dalam Tata Pemerintahan di Indonesia: Praktek, Kebijakan, dan Agenda", Local Government Support Program, Civil Society Strengthening Team, Jakarta 2008
- Johanes Fernandez, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah dan Upaya Memacu Pembangunan Regional di Masa Depan*, Jurnal Ilmu-ilmu Sosial No 2 Tahun 1992
- KPPOD, *Laporan Program Review Perda Tahap II*, Kerjasama KPPOD-PEG US AID, Agustus, 2002
- _____, "Panduan Perancangan dan Review Perda Ramah Investasi Proyek Perbaikan Iklim Investasi Daerah Melalui Penerapan Sistem Perijinan Terpadu dan Penyempurnaan Kualitas Perda" Proyek Bersama Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD)- Europea Commision (EC)-Asosiasi Pemerintahan Kota Seluruh Indonesia, 2008
- _____, "Panduan bagi Para Analis Perda untuk kajian Perda Kab. Serang, Kota Tangerang, Kota Bitung, dan Kota Tomohon dalam Proyek Perbaikan Iklim Investasi Daerah melalui Penerapan Sistem Perijinan Terpadu dan Penyempurnaan Kualitas Perda", KPPOD-EU-APEKSI, Jakarta 2008
- LGSP, *Seri Penguatan Legislatif, Legal Drafting: Penyusunan Peraturan Daerah*, Local Government Support Program, 2007
- _____, *Seri Penguatan Legislatif: Legal Drafting, Penyusunan Peraturan Daerah*, Buku Pegangan untuk DPRD, Local Governance Support Program, Jakarta, 2007
- _____, "Reformasi Organsasi Pengelolaan Keuangan Daerah", Kajian Akademis, Kerjasama antara USAID, LGSP dan Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2008
- Pantius D, Soeling, *Pemberdayaan SDM untuk Peningkatan Pelayanan Publik*, Bisnis Birokrasi No. 2/Vol III/Agustus/1997
- Ratnawati "Tata Kelola Ekonomi Daerah" dalam KPPOD News, Edisi Januari-April 2008
- Trilaksono Nugroho, *Reformasi dan Reorientasi Kebijakan Otonomi Daerah dalam Perspektif Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Jurnal Administrasi Negara Universitas Brawijaya, Vol. I. No.1 September 2000
- Utang Suwaryo, *Deskripsi dan Interpretasi Otonomi Daerah Serta Prospeknya Pada Masa Yang Akan Datang (Pasca Orde Baru)*, Makalah Disampaikan Dalam Studi Nasional Mahasiswa FISIP Se Indonesia tentang Eksistensi dan Prospek Otonomi Daerah Pasca Orde Baru, Bandung, Tanggal 1-3 Desember 1998
- Jurnal, Majalah, dan Surat Kabar**
- Badan Pusat Stastistik, *Kudus Dalam Angka*, BPS Propinsi Jawa Tengah, 2001
- _____, *Product Domestik Broto (PDBR) Kabupaten Kudus Tahun 2001-2002* Jurnal Ilmu-ilmu Sosial No 2 Tahun 2008
- Harian Kompas Tanggal 26 Pebruari 2008
- _____, 13 Januari, 1 Juni, 28 Juni, 26 Juli, 21 Agustus. dan 2 September 2009
- Perundang-undangan**
- TAP MPR RI No. IV/MPRI/2000
- Anonim, *Himpunan Undang-undang tentang Otonomi Daerah Serta Peraturan Pelaksanaannya*, Pustaka Antara, Jakarta, 2000
- UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Anonim, *Himpunan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Pustaka Antara, Jakarta, 2000
- Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- Keputusan Menteri Dalam Negeri No 130-67 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 130/383/SJ Tanggal 20 Pebruari 2002 tentang Verifikasi Atas Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota per Bidang dari Departemen/ Lembaga Pemerintah Non Departemen.