

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

Oleh:
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.

Keywords: *audit quality of law, legal product evaluation*

ABSTRAK

Implementasi otonomi dan desentralisasi kewenangan daerah dalam prakteknya membawa implikasi yang luas terhadap manajemen otonomi daerah dari berbagai aspek. Salah satu dari berbagai permasalahan yang mendesak untuk diatasi oleh pemerintah daerah diantaranya adalah munculnya peraturan-peraturan daerah dan produk peraturan lain yang dibuat oleh pemerintah daerah yang tidak kondusif bagi iklim usaha, tidak menarik minat penanaman modal dan tidak kompetitif bagi daya saing investasi, baik dalam konteks lokal maupun nasional.

Kata kunci: *Audit Mutu Hukum, evaluasi produk hukum*

1. Latar Belakang Penelitian

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,

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

sehingga dapat segera mewujudkan pemerataan ekonomi dan pembangunan daerah³.

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 intepretasi 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 mengurus 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,

³ Harian Kompas Tanggal 2 September 2007

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 dimilikinya⁴.

Banyak produk peraturan daerah yang dibuat untuk memanfaatkan potensi sumber daya alam daerah, sehingga cenderung mengeksploitasi dan merusak alam serta lingkungan. Begitu pula daerah-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 dipegangnya⁵.

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,

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

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 untuk ditolak dan direvisi, *Harian Koran Tempo*, 23 Juli 2008

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 pusat⁶.

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**

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.

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.