

KAJIAN YURIDIS PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OMNIBUS LAW

OLEH

Hery Yulianto
STIH Painan Banten

ABSTRAK

Peraturan daerah disusun untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Perubahan kebijakan level nasional mengharuskan pemerintah daerah segera menyesuaikan perda. Pemberlakuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang besar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Perda-perda sebelum era UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak sesuai dengan politik hukum dan politik desentralisasi. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah tidak maksimal. Perda-perda yang tidak efektif berdampak pencapaian target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan pencapaian visi dan misi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hasil analisis secara yuridis normatif menyimpulkan kelemahan perda dikarenakan aspek pembuatan kajian akademis yang lemah. Sehingga untuk efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu digagas pembentukan perda *omnibus law*. Materi muatan yang diatur dapat mengacu pada RPJMD atau melakukan perumpunan urusan pemerintahan yang sejenis dalam satu perda.

Kata kunci : perda, urusan pemerintahan, naskah akademik

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sejatinya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Sebagai payung hukum local dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan diaturlah dalam peraturan daerah (perda). Perda memayungi gerak langkah pemerintah daerah dalam mengemban fungsi pemerintahan yang menurut Ryaas Rasyid dalam Sadjijono sebagaimana dikutip Yos Johan Utama (2020:2.8) terdiri dari pengaturan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Perda dibentuk untuk melaksanakan otonomi daerah, melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tugas pembantuan. Perda dibentuk oleh pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Inisiatif pembentukan perda, dapat dari DPRD ataupun dari kepala daerah. DPRD dalam masa kerja selama lima tahun menginginkan kinerja meningkat, yang tentu saja akan bernilai positif bagi peningkatan kepercayaan rakyat selaku pemilihnya.

Setiap tahun dengan alasan otonomi daerah, semua pemerintahan daerah di Indonesia seolah berlomba-lomba mengeluarkan perda. Semangat menjalankan kewenangan yang dimiliki mendorong penerbitan regulasi lokal. Namun sayang, terkadang tidak diimbangi dengan evaluasi

bagaimana implementasi perda tersebut. Perda-perda disusun dengan biaya yang besar, proses yang panjang dan melelahkan. Setelah diundangkan perda tidak dibaca lagi, seolah ditinggalkan. Penyusunan program dan kegiatan setiap tahun seperti kekurangan inovasi. Padahal jika mau mengelaborasi perda banyak sekali hal-hal yang bisa dikerjakan. Belum lagi dengan tindak lanjut perda dalam peraturan kepala daerah (peraturan gubernur bagi provinsi dan peraturan bupati/walikota bagi kabupaten/kota) seringkali tidak segera dibuat, akibatnya perda menjadi tidak implementatif.

Terdapat anggapan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) selaku pengampu perda, kurang afdhol jika tidak memiliki perda yang menjadi payung hukum dalam melaksanakan program dan kegiatan. Sehingga mereka berupaya bagaimana caranya memiliki perda, walaupun terkadang sekedar *copy paste* peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Karena sekedar menyalin tiru, ketika perda mau diimplementasikan akan mengalami kesulitan. Hal ini disebabkan antara lain karena penormaan yang tidak tepat dan kurang teknis pengaturan pasal-pasalnya.

Apalagi jika dikaitkan dengan aspek penegakan perda, seringkali perda pengaturan tidak memiliki sanksi hukum. Jikapun ada terkadang penormaan sanksi hukum tidak tepat. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) selaku penegak perda kesulitan menerapkan pasal apa yang dilanggar serta apa sanksi pidananya. Akibatnya perda bak macan ompong, pemerintah daerah kehilangan kewibawaan di mata masyarakat.

Proses harmonisasi perda selama ini masih lemah. Tumpang tindih kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota seringkali muncul. Antar organisasi perangkat daerah/OPD (dinas dan badan) satu dengan yang lain tidak jarang terjadi tarik menarik kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Masing-masing mereka merasa sudah punya perdanya ditambah lagi dengan ego sektoral yang tinggi. Ini urusan pemerintahan OPD saya, OPD lain jangan ikut campur. Padahal jika sebuah urusan pemerintahan dilaksanakan dengan terkoordinasi dan sinergitas yang baik niscaya pelayanan masyarakat, pembangunan dan pemberdayaan akan dapat dilaksanakan dengan optimal. Toh yang ada adalah visi dan misi kepala daerah, bukan visi dan misi OPD.

Terdapat banyak perda yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri dikarenakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan daerah lain dan kepentingan umum. Sebelum keluar keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri membatalkan perda, Kemendagri selaku Pembina pemerintahan daerah telah mengevaluasi dan membatalkan ribuan perda. Kondisi ini menggambarkan ada yang salah dengan perda selama ini. Otonomi keblabasan menyebabkan pemerintahan daerah dalam menyusun perda kurang memperhatikan kaidah penyusunan perda yang benar.

Penyusunan perda oleh pemerintahan daerah dapat dikatakan terikat dengan politik desentralisasi dan politik hukum Pemerintah Pusat. Politik desentralisasi menurut Sadu Wasistiono dan Petrus Polyando (2017:35) adalah suatu kebijakan publik yang berisi filosofi, paradigma, arahan, maupun keputusan dalam menjalankan pemerintahan dengan menyerahkan sebagian kewenangan dari pemerintahan nasional kepada pemerintahan subnasional maupun entitas lainnya, guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Jelaslah disini tujuan otonomi daerah sejalan dengan tujuan negara yakni meningkatkan kesejahteraan rakyat. Jadi perda apapun yang disusun selalu mempedomani rambu-rambu Pemerintah Pusat serta memiliki tujuan utama yaitu untuk mencapai kesejahteraan rakyat.

Mahfud M.D. (2009:1) mengemukakan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Jazim Hamidi (2011:20) menambahkan politik hukum perlu supaya perubahan-perubahan yang terjadi dalam

kebijakan perda tidak semata-mata mengekor dinamika pembangunan dan pengembangan suatu daerah tetapi juga menjaga supaya pemerintah daerah tidak bertindak semena-mena kepada rakyat.

Perda pengaturan urusan pemerintahan dan perda berisi muatan lokal jika tidak dikontrol secara ketat berpotensi terjadi obesitas regulasi menurut Presiden Joko Widodo saat berbicara di forum penyampaian laporan tahunan Mahkamah Konstitusi tahun 2019. Beliau menyampaikan saat ini terdapat 8.541 buah peraturan pusat, peraturan menteri 14.453 buah, peraturan lembaga pemerintah non kementerian 4.164 buah serta peraturan daerah sebanyak 15.965 buah.

Masalah obesitas regulasi menurut Erlangga Pratama dalam jurnalintelejen.net/2020 tanggal 31 Maret 2020 muncul ketika pembentukan regulasi tersebut tidak terkendali, baik pada level UU, Perppu, PP, Perpres, Permen hingga perda. Hal tersebut terjadi karena tiadanya pengawasan dan evaluasi terhadap regulasi, proses penyusunannya tanpa perencanaan yang matang sehingga tidak akuntabel dan tidak transparan, serta adanya inkonsistensi dalam pengaturan. Masalah obesitas regulasi ini pada akhirnya menimbulkan birokratisasi, menghambat laju pembangunan dan menjadi beban negara dalam meningkatkan pelayanan publik.

Pemerintah daerah adalah bagian dari NKRI. Presiden Joko Widodo saat pidato pelantikan tanggal 20 Oktober 2019 mengemukakan perlunya disusun undang-undang *omnibus law*. Satu undang-undang untuk mengatur beberapa urusan pemerintahan. Efisiensi dan efektifitas pemerintahan merupakan hal yang ditekankan. Beberapa tahun ke depan politik hukum program legislasi nasional adalah *omnibus law*.

Terlebih lagi metode omnibus juga sudah diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kebijakan tersebut seyogyanya diikuti oleh jajaran pemerintahan. Berdasarkan uraian di atas, hemat penulis politik hukum penyusunan perda juga dapat menggunakan metode omnibus.

Berdasarkan uraian di atas, maka masalah dalam jurnal ini adalah : Bagaimana pembentukan peraturan daerah dengan metode omnibus ?

Jurnal ini akan berusaha melakukan analisis dengan metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif menurut Soerjono Soekanto (2007:14) disebut juga penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti hukum pustaka atau data sekunder. Bahder Johan Nasution (2008:86-88) menambahkan dari bahan-bahan yang tersedia akan dilakukan interpretasi serta dilakukan analisis yuridis normatif untuk mengetahui apakah syarat-syarat normatif dari hukum tersebut sudah terpenuhi atau belum sesuai dengan ketentuan dan bangunan hukum itu sendiri.

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Amandemen kedua UUD 1945 salah satunya menghasilkan Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.” Penyusunan peraturan daerah adalah hak setiap pemerintahan daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perda tidak boleh menyimpang dari semangat negara kesatuan kesatuan. Kebijakan yang diberlakukan Pemerintah Pusat dalam hal ini presiden beserta para pembantunya menjadi acuan penyusunan perda.

Tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sudah silih berganti diterapkan. Yang terbaru adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal tersebut mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/kota

Tata urutan di atas menempatkan perda provinsi pada urutan 6, sedangkan perda kabupaten/kota di urutan 7. Urutan tersebut dimaknai bahwa perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Lebih lanjut Pasal 7 (2) UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa “Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana diatur ayat (1).

Selanjutnya dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, Daerah membentuk perda. Disamping itu perda juga memuat materi muatan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (ayat (3) huruf b).

Sementara dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengklasifikasikan perda sebagai salah satu produk hukum daerah yang bersifat pengaturan. Terkait dengan hierarki, Pasal 4 ayat (1) mengatur perda pengaturan terdiri dari :

- a. Perda provinsi
- b. Perda kabupaten/kota

Kedudukan perda provinsi memiliki hierarki lebih tinggi daripada perda kabupaten/kota, Pasal 4 ayat (4).

Konsekuensi negara kesatuan maka arah kebijakan pemerintah daerah juga harus sejalan dengan pemerintah Pusat. Politik hukum pemerintah pusat adalah *omnibus law* sehingga perda juga diarahkan kepada perda *omnibus law*.

B. Proses Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Daerah Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan dan Muatan Lokal

Otonomi menurut Sudarsono (2013:332) adalah pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah: hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

M. Laica Marzuki sebagaimana dikutip Nikmatul Huda (2010:83) menjelaskan konsepsi otonomi daerah selain mengandung *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).

Adapun tugas pembantuan menurut Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Dari definisi di atas dapat ditarik benang merah pemerintah daerah memiliki keleluasaan mengatur dan mengurus rumah tangga dan urusan pemerintahan dengan mengacu peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah daerahlah yang lebih mengetahui apa yang dibutuhkan. Penerjemahan mengatur dan mengurus diwujudkan dalam perda. Perda-perda tersebut dapat dikelompokkan ke dalam kategori sebagai berikut:

1. Perda Kelembagaan
2. Perda APBD
3. Perda Pajak dan Retribusi
4. Perda Perizinan dan Investasi
5. Perda Tata Ruang dan RPJMD
6. Perda Desa
7. Perda pengaturan urusan pemerintahan
8. Perda muatan lokal

Proses Pembentukan Perda melalui tahapan yang panjang, melibatkan proses ilmiah dan politik. Tahapan penyusunan Perda menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah sebagai berikut:

- a. Perencanaan
- b. Penyusunan
- c. Pembahasan
- d. Penetapan
- e. Pengundangan
- f. Evaluasi Rancangan Perda

Jika inisiatif penyusunan rancangan perda datang dari lingkup pemerintah daerah, Kepala daerah memerintahkan pimpinan Organisasi Perangkat Daerah menyusun raperda berdasarkan program legislasi daerah (prolegda). Pasal 18 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 menambahkan bahwa pimpinan Organisasi Perangkat Daerah dalam menyusun raperda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Demikian pula jika inisiatif penyusunan perda datang dari anggota DPRD, komisi, gabungan komisi atau badan legislasi daerah (balegda) maka rancangan perda disampaikan kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik (Pasal 28 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014).

Naskah Akademik sebagaimana Penjelasan Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Peraturan Daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Naskah Akademik berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah. Jika bercita-cita menghasilkan perda yang visioner dan sesuai dengan kebutuhan, naskah akademik memegang peranan yang vital.

Naskah akademik yang tidak mendalam menghasilkan perda yang memiliki celah di sana sini. Perda yang ada --- terutama yang diundangkan sebelum UU No. 23 Tahun 2014--- penulis evaluasi dan analisis mengandung kekurangan diantaranya adalah:

1. Konektifitas perda dengan RPJMD lemah;

Hasil evaluasi Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) sebagaimana diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 yang dilakukan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN RB) menunjukkan bahwa nilai LAKIP beberapa pemerintah daerah yang rendah. Hal tersebut disebabkan karena konektifitas perda dengan RPJMD masih lemah. LAKIP adalah media akuntabilitas yang dapat dipakai oleh instansi untuk melaksanakan kewajiban kepada pihak-pihak yang berkepentingan. LAKIP adalah sebuah

- laporan yang berisikan akuntabilitas dan kinerja dari suatu instansi pemerintah untuk pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota.
2. Perda tidak sinkron dengan perkembangan peraturan perundang-undangan sektoral; Perkembangan peraturan perundang-undangan sektoral sangat dinamis. Setiap tahun UU dikeluarkan, ditambah lagi dengan UU yang direvisi sebagai konsekuensi keputusan Mahkamah Konstitusi. Perubahan yang cepat menuntut perda sebagai penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk direvisi.
 3. Perda tidak sesuai dengan jiwa dan semangat UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
UU 23 Tahun 2014 membawa perubahan yang sangat besar dalam penyelenggaraan kewenangan dan urusan pemerintahan daerah. Jika perda tidak disesuaikan dengan jiwa dan semangat UU ini, mau tidak mau, suka tidak suka perda kehilangan daya lakunya.
 4. Perda tidak sejalan dengan politik hukum Pemerintah Pusat;
Politik hukum pemerintah Pusat harus menjadi acuan pemerintah daerah. Konsekuensi negara kesatuan kebijakan Pemerintah Pusat harus ditindaklanjuti pemerintah daerah.
 5. Urusan pemerintahan yang diberikan kepada pemerintah daerah belum optimal dilaksanakan; Belum direvisinya perda menyebabkan Perangkat daerah tidak leluasa bergerak melaksanakan tugas pokok dan fungsi.
 6. Penormaan perda tidak tepat sehingga tidak operasional;
Perda-perda terkadang hanyalah *copy paste* peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak jarang perda *copy paste* perda Daerah lain, padahal situasi dan kondisi berbeda. Begitu mau dioperasionalkan di lapangan menemui banyak kendala karena penormaan yang kurang tepat.
 7. Muatan lokal belum diakomodir dalam perda.
Inovasi dan kreatifitas yang minim dari pemerintah daerah menyebabkan muatan local belum banyak yang dipositifkan ke dalam perda.

C. Materi Muatan Peraturan Daerah *Omnibus Law*

Kata *omnibus* menurut portal berita hukum-online berasal dari bahasa Latin yang artinya *for every thing*. Satu regulasi baru dibentuk sekaligus menggantikan lebih dari satu regulasi lain yang sudah berlaku. Konsep ini bisa saja hanya menggantikan beberapa pasal di satu regulasi dan saat bersamaan mencabut seluruh isi regulasi lain. Salah satu keunggulan metode *omnibus law* adalah kepraktisan untuk mengoreksi banyak regulasi bermasalah. Pendekatan *omnibus law* juga bisa menjadi solusi atas tumpang tindih regulasi di Indonesia. Baik yang dalam hubungan hierarki sejajar horizontal maupun vertical. Namun kekurangannya, penyusunan *omnibus law* berbiaya mahal dan tidak sederhana karena substansinya pasti multisektor dan dipersiapkan dengan *super power*. Banyaknya jumlah pasal suatu undang-undang dengan metode *omnibus law* menjadi tidak terhindarkan. Apalagi sifatnya mandiri atau berdiri sendiri tanpa terikat dengan peraturan lain.

Materi muatan Undang-undang (*het eigennaardig onderweerp der wet*) menurut Maria Farida Indriati (2016:7.34) dipergunakan pertama kali oleh A. Hamid S. Attamimi. Maria Farida Indrati berpendapat, dalam hal perundang-undangan di Indonesia materi muatan peraturan perundang-undangan berbeda-beda. Hal ini karena setiap materi muatan dibentuk oleh lembaga-lembaga yang berbeda-beda, dan masing-masing memiliki fungsi dan materi muatan yang berbeda-beda sesuai dengan urutan hierarkinya. Oleh karenanya fungsi materi muatan peraturan perundang-undangan itu selalu membentuk hubungan fungsional antara peraturan yang satu dengan yang lainnya.

Perumusan materi muatan perda merupakan langkah awal diperlukan dalam menyusun perda. Materi muatan perda sebagaimana diatur dalam Pasal 236 ayat (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Disamping itu perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 236 ayat (4)). Pasal ini memberi peluang pengaturan kearifan lokal sebagai materi muatan lokal.

Sedangkan menurut Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan materi muatan peraturan daerah provinsi dan Peraturan daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengatur perda provinsi memuat materi muatan untuk mengatur kewenangan provinsi dan/atau dapat mengatur kewenangan kabupaten/kota. Pada Pasal 4 ayat (4) diperjelas bahwa perda provinsi dapat mengatur kewenangan kabupaten/kota apabila terdapat pengaturan yang materi muatannya terkait kabupaten/kota.

Dari ketiga regulasi di atas dapat disimpulkan bahwa materi muatan perda adalah:

- a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- d. perda provinsi dapat mengatur kewenangan kabupaten/kota apabila terdapat pengaturan yang materi muatannya terkait kabupaten/kota.

Dengan demikian keempat hal tersebut yang perlu dielaborasi dalam penyusunan perda *omnibus law*. Elaborasi juga harus memperhatikan Pasal 237 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 pembentukan perda dilakukan secara efektif dan efisien.

Berbicara penyelenggaraan otonomi daerah berarti berbicara kewenangan dan urusan pemerintahan yang akan dikerjakan oleh pemerintahan daerah. Pemerintah daerah memerlukan payung hukum perda untuk menyelenggarakan kedua hal tersebut. Pengaturan urusan pemerintahan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah sebagai berikut:

1. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah (Pasal 9 ayat (4));
2. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan (Pasal 11 (ayat1);
3. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar (Pasal 11 ayat (2);

4. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar (Pasal 11 ayat (3).
5. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sesuai Pasal 12 ayat (1) meliputi:
 - a. Pendidikan
 - b. Kesehatan;
 - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. Ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat;
 - f. Sosial.
6. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar (Pasal 12 ayat (2) meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
 - c. pangan,
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan desa;
 - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. perhubungan;
 - j. komunikasi dan informatika;
 - k. koperasi, usaha kecil dan menengah;
 - l. penanaman modal;
 - m. kepemudaan dan olah raga;
 - n. statistik;
 - o. persandian;
 - p. kebudayaan;
 - q. perpustakaan; dan
 - r. kearsipan.
7. Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana Pasal 12 ayat (3) meliputi:
 - a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energi dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transmigrasi.

Urusan pemerintahan diterjemahkan ke dalam program Perangkat Daerah sebagaimana tercantum dalam Rencana Pembangunan Pembangunan Menengah Daerah (RPJMD). Pasal 263 ayat (3) menjelaskan RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan Daerah dan keuangan Daerah, serta program Perangkat daerah dan lintas Perangkat Daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman kepa RPJPD dan RPJMN.

Paradigma penganggaran Kementerian Keuangan (<https://www.kemenkeu.go.id> berita 20 Juli 2016) sejak 2017 berubah dari sebelumnya *money follow function* menjadi *money follow program* berbasis *outcome*. Pendekatan penganggaran yang lebih fokus pada program/kegiatan yang terkait langsung dengan prioritas nasional dan memberikan dampak langsung bagi masyarakat. Konsekuensinya tidak semua fungsi (urusan) pemerintahan mendapatkan alokasi anggaran yang optimal.

Bagi pemerintah daerah fungsi yang diwujudkan dalam program sebagaimana tercantum dalam RPJMD lah yang mendapatkan porsi anggaran yang besar. Fungsi yang berkaitan langsung misi RPJMD lah yang menjadi prioritas. Fungsi lain sebagai *supporting* mendapatkan alokasi yang minimalis sekedar memenuhi standar pelayanan minimal, dengan tetap mengindahkan aspek efektif dan efisien. Sehingga harus dicarikan strategi bagaimana mengkombinasikannya. Strategi membutuhkan membutuhkan payung hukum berupa perda. Perda *omnibus law* dapat menjadi solusi.

Berdasarkan paparan diatas, maka penulis sampaikan gagasan materi muatan perda *omnibus law*. Terdapat dua alternatif dalam menyusun materi muatan *perda omnibus law* yakni:

Pertama, perda disusun berdasarkan prioritas daerah sebagaimana tertuang RPJMD. Di dalam dokumen perencanaan itu telah disebutkan visi dan misi pemerintah daerah. Kemudian dalam RPJMD telah digariskan apa yang menjadi program prioritas daerah selama 5 tahun. Berdasarkan misi kepala daerah inilah disusun perda. Misalnya misi sebuah pemda sebagaimana tercantum dalam RPJMD adalah:

1. Peningkatan akses dan akseibilitas pendidikan.
2. Penciptaan tata kelola pemerintahan yang baik
3. Peningkatan akses dan pembangunan insfrastruktur
4. Peningkatan akses kesehatan dan derajat kesehatan
5. Peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan kesejahteraan

Berdasarkan 5 misi tersebut dibuatlah perda tematik sesuai dengan 5 misi, contoh raperdanya dapat sebagai berikut:

1. Perda Penyelenggaraan Pendidikan dan Kebudayaan serta Sumber Daya Manusia
Materi muatan perda ini meliputi ; penyelenggaraan pendidikan sesuai kewenangan, pembinaan pemuda dan olah raga, pengakuan adat-istiadat dan pendayagunaan kebudayaan serta peningkatan kapasitas aparatur pemerintah.
2. Perda Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan secara Elektronik
Materi muatan perda ini meliputi pedoman tata naskah dinas secara elektronik, pedoman penyelenggaraan *e government*, pembinaan administrasi pemerintahan kecamatan dan desa/kelurahan.
3. Perda Penyelenggaraan Infrastruktur, Permukiman, Lingkungan Hidup serta Tata Ruang
Materi muatan perda dapat memuat materi antara lain: Rencana Tata Ruang Wilayah, Peningkatan Pembangunan Infrastruktur, Peningkatan pembangunan Permukiman dan Bangunan serta Pengelolaan Lingkungan Hidup
4. Perda Peningkatan Kesehatan dan Kesejahteraan Masyarakat
Materi muatan dapat memuat antara lain Peningkatan Kualitas Kesehatan Masyarakat, Pembangunan Kesehatan, Pembinaan Kelembagaan Masyarakat dan Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat.
5. Perda Peningkatan Perekonomian dan Investasi
Materi muatan antara lain dapat memuat Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), Peningkatan Perdagangan dan Industri, Peningkatan Investasi, Pembinaan Tenaga Kerja dan Koperasi

Alternatif kedua, melakukan perumpungan urusan pemerintahan. Pemerintah daerah dapat melakukan perumpungan urusan pemerintahan berdasarkan kedekatan tugas pokok dan fungsi urusan pemerintahan. Perumpungan perda dapat dilakukan sebagai berikut:

1. Perda Pembangunan Sektor Ekologis
Materi muatan mengatur penyelenggaraan kehutanan, perkebunan, pertanian, pengelolaan lingkungan hidup, energy dan sumber daya mineral, ketahanan pangan, kelautan dan perikanan.
2. Perda Cipta Lapangan Kerja
Materi muatan dapat meliputi penyelenggaraan ketenagakerjaan, transmigrasi, koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah, perindustrian dan perdagangan, penanaman modal.
3. Perda Peningkatan Infrastruktur
Materi muatan dapat meliputi pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman dan pertanian.
4. Perda Pendidikan dan Kebudayaan
Materi muatan dapat meliputi penyelenggaraan pendidikan dan kebudayaan, kepemudaan dan olahraga.
5. Perda Penyelenggaraan Ketenteraman, ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat
Materi muatan dapat meliputi penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, kebencanaan serta sosial.
6. Perda Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
Materi muatan dapat meliputi pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
7. Perda Perhubungan, Komunikasi dan Informasi
Materi muatan dapat meliputi perhubungan, komunikasi dan informatika, statistic, persandian, perpustakaan dan arsip.

Adapun kelebihan dan kekurangan kedua alternatif diprediksi adalah sebagai berikut:

TABEL
PERBANDINGAN PERDA TEMATIK DAN PERDA RUMPUN URUSAN

Aspek	Perda Tematik RPJMD	Perda Rumpun Urusan
Sasaran pembangunan	lebih fokus pencapaian program prioritas 5 tahun	tidak fokus 5 tahun saja, tetapi jangka panjang
Sifat	terpaku RPJMD, kurang fleksibel	fleksibel dan tereksplorasi
Daya laku	boleh jadi hanya 5 tahun	visioner ke depan
Proses	lebih sederhana, dilakukan dengan mengelaborasi program prioritas RPJMD	butuh pemikiran komprehensif dan mendalam
Cakupan urusan pemerintahan	tidak semua urusan tercakup	mencakup semua
Biaya	relatif murah	relatif mahal
Waktu pembuatan	lebih pendek	lebih lama

Kedua alternatif memiliki kelebihan dan kekurangan. *Political will* kepala daerah dan DPRD yang menentukan alternatif mana yang dipilih. Apapun pilihannya tetap harus mengedepankan kepentingan rakyat. Efisiensi, efektifitas pemerintahan dan kesejahteraan rakyatlah yang dikedepankan dengan adanya perda *omnibus law*.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak bisa dilepaskan dari politik desentralisasi dan politik hukum Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah seyogyanya senantiasa mengikuti dinamika perubahan yang terjadi dengan cepat. Baik perubahan ketatanegaraan dan kemasyarakatan.

Perda-perda selama ini dirasakan kurang efektif dan efisien. Penyebabnya adalah aspek penyusunan naskah akademik yang lemah. Sehingga perda kurang optimal dalam mendukung pencapaian visi dan misi sebagaimana tertuang dalam RPJMD.

Untuk mengatasi masalah di atas perlu digagas pembuatan perda *omnibus law*. Materi muatan perda *omnibus law* dapat memilih dua alternatif yaitu:

1. Penjabaran visi dan misi RPJMD;
2. Perumpunan urusan pemerintahan;

Pemilihan alternatif diserahkan sepenuhnya kepada kepala daerah dan DPRD setelah sebelumnya mendapatkan masukan yang utuh. *Political will* kepala daerah dan DPRD diperlukan sebagai pihak yang memiliki kewenangan membentuk perda.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Menyamakan persepsi semua pemangku kepentingan tentang pentingnya perda *omnibus law* kemudian memasukkannya dalam program legislasi daerah.
2. Membentuk tim lintas keilmuan dan lintas sektor untuk menyusun kajian naskah akademik perda *omnibus law*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hamidi J. dkk.(2011). *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher
- Huda Nikmatul. (2010). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusamedia
- Moh. Mahfud, M.D. (2009). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers
- Nasution B.J. (2008). *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju
- Soekanto Soerjono (2007). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa
- Sudarsono (2013). *Kamus Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta
- Syamsuddin A. (2012). *Proses dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta : Sinar Grafika
- Utama Y. J. (2020) *Hukum Administrasi Negara*. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka
- Wasistiono S. dan Polyando P.(2017). *Politik Desentralisasi di Indonesia*. Bandung: IPDN Press

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Internet

Zakki Saleh, AKTUALITA. Vol I No. 2 (Desember 2018) hal 369-391 dalam <https://ejournal.unisba.ac.id> diakses pada Selasa, 21 April 2020 pukul 16.35 WIB