

POLITIK HUKUM PASAL 176 UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA DAN PROSPEK TERHADAP HUBUNGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH

Muhammad Mirza Habibie

Universitas Jenderal Soedirman

E-mail: muhammadmirzahabibie@gmail.com

Abstract

This study aims to get a clear picture of the legal politics of Article 176 of the Job Creation Act and how the prospects for the relationship between the center and the regions are. Indonesia is a unitary state which consists of several regions which are territorially scattered. Regional distribution has an impact on the distribution of power. The pattern of distribution is carried out with broad autonomy, in which decentralization is the main choice, this decentralization is a description of the ideal distribution that is expected to be the participation of the regions to manage and manage their own affairs independently. The Unitary State of the Republic of Indonesia is known as the division of government which is regulated in the constitution in Article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation has caused controversy among academics, this is because the formation of the law uses the omnibus law method. Omnibus law is a new thing in the technique of forming legislation in Indonesia. This technique or method is not accommodated in Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation. Article 176 of the Job Creation Law regulates changes and additions to articles contained in Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. The relationship between the center and the regions after the creation of the Job Creation Law underwent a change in authority and the division of affairs had implications for changes in the distribution of regional finances. Financial changes will follow the transfer of authority and additional affairs. The conflict of interest between the center and the regions contained in the Job Creation Law regarding the administration of regional government which tends to be centralized as stipulated in the Job Creation Law, has the potential to cause conflict or dispute between the Central and Regional Governments.

Keywords: *Central and regional relations; local government; legal politics.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendapat gambaran secara jelas mengenai politik hukum Pasal 176 UU Cipta Kerja serta bagaimana prospek terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Indonesia merupakan negara kesatuan yang mana terdiri dari beberapa daerah yang secara teritorial terpencar-pencar. Pemencaran secara kewilayahan berdampak pada pemencaran kekuasaan. Pola pemencaran tersebut dilakukan dengan otonomi luas yang mana desentralisasi sebagai pilihan utama, desentralisasi ini sebagai gambaran pemencaran ideal yang diharapkan peran serta daerah untuk mengelola dan mengurus urusan sendiri secara mandiri. Negara Kesatuan Republik Indonesia dikenal dengan pembagian pemerintahan yang mana diatur dalam konstitusi dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menimbulkan kontroversi dikalangan akademis, hal ini dikarenakan pembentukan UU tersebut menggunakan metode omnibus law. Omnibus law merupakan hal baru dalam teknik pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Teknik atau metode ini tidak diakomodir dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 176 UU Cipta Kerja mengatur tentang perubahan dan penambahan pasal yang terdapat dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hubungan pusat dan daerah pasca terbentuknya UU Cipta kerja mengalami perubahan kewenangan dan pembagian urusan berimplikasi pada perubahan pembagian keuangan daerah. Perubahan keuangan akan mengikuti peralihan kewenangan dan penambahan urusan. Benturan kepentingan pusat dan daerah yang terdapat dalam UU Cipta Kerja mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah yang cenderung sentralistik sebagaimana ditentukan dalam UU Cipta Kerja, berpotensi menimbulkan konflik atau sengketa antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kata Kunci: Hubungan pusat dan daerah; Pemerintah daerah; Politik hukum.

Pendahuluan

Hukum dan politik dalam ketatanegaraan di Indonesia merupakan entitas yang tak dapat dipisahkan. Pembentukan produk hukum tidak terlepas dari tarik menarik antar kepentingan, serta tidak lahir dalam keadaan netral dan tertutup dari pengaruh non hukum. Salah satu kepentingan tersebut yaitu pengaruhnya politik terhadap munculnya suatu produk hukum. Pergulatan kepentingan politik akan senantiasa mewarnai setiap produk hukum yang dibentuk.

Mahfud MD menyatakan bahwa politik dan hukum memiliki konfigurasi, politik sebagai variabel bebas dan hukum menjadi variabel terpengaruh. Hal tersebut terjadi karena hukum merupakan kristalisasi normatif dan implementatif dari kehendak politik.¹ Hubungan antara politik dan hukum terdapat tiga asumsi dasar yaitu, hukum determinan atas politik, politik determinan hukum, dan politik dan hukum terdapat hubungan interdependent atau saling ketergantungan.²

Sebagai negara hukum demokrasi, peraturan perundang-undangan dicitrakan dan menjawab semua permasalahan-permasalahan kebangsaan dengan kepentingan politis partai politik dan politisi di lembaga perwakilan. Sebagai produk hukum perundang-undangan dianggap sebagai hal yang obyektif karena dibuat dalam proses dan teknis penyusunan yang taat asas hukum oleh lembaga perwakilan rakyat. Perundang-undangan didefinisikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.³

Presiden Joko Widodo mengeluhkan banyaknya peraturan yang dimiliki Indonesia. Regulasi itu, berkisar sekitar 42.000 aturan yang mencakup Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri hingga Peraturan Gubernur, Walikota dan Bupati di daerah. Dari 42.000 peraturan tersebut ada yang bertentangan. Banyaknya peraturan tersebut membuat kecepatan sikap pemerintah mengambil keputusan menjadi lambat.⁴

Memasuki periode kedua masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo, untuk meningkatkan investasi dan ekonomi, Presiden Joko Widodo membuat suatu terobosan dalam meningkat investasi di Indonesia agar bisa bersaing dengan bangsa-bangsa lain yaitu dengan *omnibus law*. Dalam pidato pelantikan, Presiden fokus dengan tujuan agar dapat menyelesaikan permasalahan tumpang tindihnya regulasi dan birokrasi. Harapannya dengan adanya *omnibus law* tersebut dapat memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat dan menarik investor asing berinvestasi di Indonesia. Untuk mewujudkan

¹Moh. Mahfud MD, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, hlm. xi.

² *Ibid*, hlm. xii.

³ Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴Agustiyanti, "Jokowi Sebut 42 Ribu Aturan Hambat RI Ikuti Perubahan Global", tersedia di website: <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20171024125609-92-250596/jokowi-sebut-42-ribu-aturan-hambat-ri-ikuti-perubahan-global>.

hal tersebut Presiden memerintahkan jajarannya untuk membuat draf RUU Cipta Lapangan Kerja.⁵

Tanggal 02 November 2020 Presiden menandatangani RUU Cipta Kerja menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), selanjutnya disingkat dengan UU Cipta Kerja. Pasal 176 UU Cipta Kerja mengatur tentang perubahan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengaturan mengenai Pemerintah Daerah dan Administrasi Pemerintahan diatur dalam RUU Cipta Kerja dilatar belakangi oleh: *Pertama*, banyak Undang-Undang sektoral yang mendelegasikan langsung kewenangan pelaksanaan Undang-Undang kepada Kementerian/Lembaga atau Badan dan/atau Pemerintah Daerah. Ketentuan tersebut menimbulkan fenomena ego sektoral pada Kementerian/Lembaga atau Badan dan/atau Pemerintah Daerah. *Kedua*, Undang-Undang mengamanatkan pengaturan pelaksanaan Undang-Undang yang mengikat publik kepada Kementerian/Lembaga atau Badan dan/atau Pemerintah Daerah. Ketentuan tersebut, mendorong Kementerian/Lembaga atau Badan dan/atau Pemerintah Daerah menciptakan berbagai pengaturan pelaksana Undang-Undang hingga terjadi obesitas regulasi yang saling tumpang tindih dan tidak sinkron.⁶

Rumusan Masalah

1. Bagaimana politik hukum Pasal 176 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ?
2. Bagaimana prospek hubungan pusat dan daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta kerja?

Metode Penelitian

Metodologi penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif, dengan metode pendekatan undang-undang (*statue approach*) serta pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang (*statue approach*) dimana pendekatan ini berdasarkan pada ketentuan hukum positif yang berlaku dan terkait dengan isu hukum yang terjadi.⁷ Sumber data berasal dari Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder dan Bahan Hukum Tersier. Bahan Hukum diurai atau disajikan secara menyeluruh dan sistematis dalam bentuk teks naratif secara sistematis, logis dan rasional. Metode analisa bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisa kualitatif artinya

⁵Ihsanuddin dan Fabian, J. K., "Omnibus Law UU Cipta Kerja, Keinginan Jokowi yang Jadi Nyata...", tersedia di website: <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/07/06264741/omnibus-law-uu-cipta-kerja-keinginan-jokowi-yang-jadi-nyata?page=all>.

⁶ Naskah Akademik RUU Cipta Kerja, hlm. 197.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 93.

analisa bahan hukum diuraikan menurut kualitas berdasarkan bahan hukum sekunder yang dikaitkan dengan bahan hukum primer dan lebih diperjelas dengan bahan hukum tersier dengan analisis menggunakan cara berfikir deduktif.

Hasil dan Pembahasan

1. Politik Hukum Pasal 176 UU Cipta Kerja

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi sangat penting bagi negara Republik Indonesia karena Indonesia adalah negara hukum yang mewarisi tradisi hukum tertulis yang dikembangkan dalam tradisi *civil law*. Walaupun, pembentukan hukum tertulis pada negara-negara bertradisi *civil law* berkembang sangat pesat, Jeremy Bentham menyebutkan bahwa tradisi *civil law* tersebut sesungguhnya sudah tidak “eksis” lagi.⁸

Setiap negara terdapat politik hukum yang perannya sebagai kebijakan dasar bagi penyelenggara negara untuk menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk. Kajian mengenai politik hukum memberi warna terhadap ilmu hukum, Wiiliam Zevenbergen⁹ menyatakan bahwa politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi, yaitu: *Pertama*, politik hukum yang menjadi alasan dasar diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan sangat penting yakni sebagai latar belakang diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, serta menentukan kehendak yang akan diterjemahkan dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal tersebut merupakan jembatan antara politik hukum dan implementasi peraturan perundang-undangan.¹⁰ Politik perundang-undangan dimaknai sebagai kebijaksanaan atau *public policy* mengenai penentuan isi atau obyek pembentukan peraturan perundang-undangan.¹¹

Politik mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan selalu berkaitan dengan sistem ketatanegaraan. Ada 2 (dua) ruang lingkup politik hukum yaitu : *Pertama*, politik pembentukan hukum baik mengenai tata cara maupun isi peraturan perundang-undangan adalah kebijaksanaan yang terkait dengan penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum. *Kedua*, politik penerapan dan penegakan hukum adalah kebijaksanaan yang bersangkutan paut dengan kebijaksanaan di bidang peradilan dan diluar peradilan dan kebijaksanaan di bidang pelayanan hukum.¹²

⁸ Pataniari Siahaan, 2010, *Perubahan Kekuasaan DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945, Disertasi Doktor Ilmu Hukum*, Jakarta: Universitas Trisakti, hlm. 34.

⁹ Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2014, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 19.

¹⁰ *Ibid.* hlm. 19

¹¹ *Ibid.* hlm. 164.

¹² *Ibid.* hlm. 164-165.

Corak dan isi politik hukum perundang-undangan dipengaruhi oleh beberapa faktor¹³ yaitu:

- a. Corak politik perundang-undangan;
- b. Tingkat perkembangan masyarakat;
- c. Pengaruh global;
- d. Intervensi asing dalam pembentukan Undang-Undang.

Politik hukum yang menyangkut rencana pembangunan materi hukum di Indonesia termuat dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Bahkan Prolegnas juga dapat berperan sebagai gambaran dari arah politik hukum Indonesia, yang melengkapi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) sebagai panduan arah kebijakan pembangunan di Indonesia.

Sebagai sebuah dokumen perencanaan, seharusnya pengesahan Prolegnas dilakukan sebelum masuk tahun berjalan. Namun hingga awal Maret 2021, Prolegnas 2021 belum juga disahkan. Hal ini tentu berdampak pada terhambatnya kinerja legislasi DPR dan Pemerintah. Inosentius menuturkan bahwa penundaan pengesahan Prolegnas 2021 tidak terlepas dari kompromi politik antara Fraksi di DPR.¹⁴

Dalam catatan PSHK, pada kurun waktu 6 tahun terakhir, hanya 1 kali DPR dan Pemerintah mengesahkan Prolegnas sesuai dengan Pasal 20 ayat (6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, yaitu Prolegnas 2019 yang disahkan pada 31 Oktober 2018. Sedangkan dalam 5 tahun lainnya disahkan melebihi waktu, bahkan 3 tahun diantaranya disahkan pada saat tahun berjalan, yaitu pada Prolegnas 2015 disahkan pada 9 Februari 2015, Prolegnas 2016 disahkan pada 26 Januari 2016, dan Prolegnas 2020 disahkan pada 16 Januari 2020.¹⁵

Problematisasi paling mendasar dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia yakni regulasi yang tumpang tindih, terlalu banyak, dan tidak harmonis atau yang sering disebut dengan *over regulated* atau obesitas regulasi.¹⁶ Presiden menyatakan bahwa Negara kita sudah kebanyakan peraturan dan negara ini bukan negara peraturan yang disampaikan pada rapat Koordinasi Nasional Kepala Daerah dan Forum Pimpinan Daerah yang diselenggarakan oleh Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 13 November 2019.

¹³ *Ibid.* hlm. 165-169.

¹⁴ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), "PSHK Sampaikan Rekomendasi untuk Prolegnas Berkualitas", tersedia di website: <https://www.pshk.or.id/aktivitas/pshk-sampaikan-rekomendasi-untuk-prolegnas-berkualitas/>.

¹⁵ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), "Legislasi 2021: Abai Sejak Perencanaan", tersedia di website: <https://pshk.or.id/publikasi/legislasi-2021-abai-sejak-perencanaan/>.

¹⁶ Wicipto Setiadi, 2020. *Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law*, Jurnal *Rechts Vinding*, Vol 9 No. 1, hlm. 39.

Obesitas regulasi atau *overregulated* bisa memberikan efek yang buruk terhadap yakni buruknya kualitas regulasi dan terciptanya disharmoni. Regulasi yang buruk berakibat pada saling bertentangan antara regulasi yang satu, tumpang tindih, multi tafsir, tidak taat asas, tidak efektif, menciptakan beban yang tidak perlu, menciptakan biaya tinggi.¹⁷ Mengingat jumlah regulasi yang sudah terlalu banyak dan mengarah pada regulasi yang buruk tersebut maka cara yang dapat dilakukan adalah apa yang disebut dengan simplifikasi atau penyederhanaan regulasi.

Untuk melakukan simplifikasi regulasi, langkah pertama yang dapat dilakukan adalah dengan menginventarisasi regulasi yang bermasalah. Setelah dilakukan inventarisasi maka dilakukanlah evaluasi terhadap efektivitas pelaksanaan *existing regulasi*. Opsi terhadap *existing regulasi* yang bermasalah adalah dilakukan penyederhanaan (simplifikasi), pencabutan dan penggabungan regulasi. Opsi ini harus dilakukan dengan cermat, analisis yang tepat dan dikerjakan oleh tenaga-tenaga profesional yang berintegritas.

Menurut Susi Dwi Harijanti menjelaskan akar masalah dari munculnya *overregulation* yang mana kondisi negara memiliki pengaturan yang eksekutif terhadap aktivitas manusia, terutama terkait aktivitas bisnis dan industri. *overregulation* tersebut biasanya terjadi dalam bentuk *over-proceduralization* (prosedur yang berlebihan) sehingga kegiatan ekonomi terhambat dan menjadi lambat. Tidak selalu terkait dengan jumlah/ kuantitas peraturan, tetapi lebih kepada jangkauan dan intensitas norma. Jangkauannya luas dan intensitasnya rinci serta rigid. Adapun solusi dari *overregulation* adalah deregulasi. Dalam bentuk pengurangan atau penghapusan pengaturan terhadap sektor atau aktivitas tertentu yang dinilai lebih efektif dan efisien untuk tidak diatur.¹⁸

Deregulasi tersebut dilatarbelakangi pada terlalu banyak peraturan perundang-undangan pada level peraturan pelaksana yang tumpang tindih satu sama lain sehingga menghasilkan ketidakpastian. Terlalu banyak persoalan penting yang berkaitan dengan kepentingan publik diatur pada level peraturan pelaksana, padahal seharusnya materi muatan undang-undang, sehingga menghasilkan *over-proceduralization*. maka dibutuhkan deregulasi pada level peraturan pelaksana, disiplin dari pembentuk peraturan dalam mengatur suatu materi muatan dan mendelegasikan materi muatan tertentu pada peraturan teknis, agar tidak terjadi ketidaksesuaian antara materi muatan dengan bentuk peraturan.¹⁹

Dominasi dan hegemoni politik dalam proses pembentukan hukum di Indonesia dapat dilihat dari produk undang-undang yang dihasilkan. Dominasi dan intervensi politik

¹⁷ *Ibid*, hlm. 43.

¹⁸ Susi Dwi Harijanti, 27 Maret 2021, "Efek Metode Omnibus Law Dalam Undang-Undang Cipta Kerja", disampaikan pada Diskusi Publik Efek Samping Metode Omnibus Law Dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja: Simplifikasi atau Hyper Regulasi?, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

¹⁹ *Ibid*.

acap kali menjadikan undang-undang yang dihasilkan tidak sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat. Politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yang lemah.

Nonet dan Selznick, dalam *Law and Society in Transition, Toward Responsive Law* menyatakan bahwa ada hubungan yang signifikan antara sistem pemerintahan sebuah negara dengan hukum yang dianutnya.²⁰ Nonet dan Selznick menjelaskan relasi antara hukum dengan kekuasaan, maka dilakukan pembagian tipologi hukum dalam hukum represif (*repressive law*), hukum yang otonom (*autonomous law*), dan hukum yang sesponsive (*responsive law*). Ketiga corak tersebut sangat baik dalam menjelaskan bilamana suatu sistem sosial harus dilayani oleh hukum.²¹

Kaitannya dengan Pasal 176 UU Cipta Kerja jika dilihat dari teori yang disampaikan Nonet dan Selznick dapat dikategorikan hukum represif. Tiga tipologi hukum tersebut merupakan tipologi hukum yang berada dalam diskursus hubungan hukum dengan kekuasaan. Tipologi hukum Nonet dan Selznick tersebut sangat berkaitan dengan tipe masyarakatnya. Oleh karena itu sangat sulit untuk mengatakan bahwa penguasa dapat menggunakan hukum represif, hukum otonom dan hukum responsif dalam waktu yang sama.

Sejarah ketatanegaraan terhadap pemerintahan daerah telah mengalami pasang surut sesuai dengan dinamika pemerintahan pengaruh politik waktu itu. Sedangkan eksistensi undang-undang pemerintahan daerah secara yuridis formal adalah bertujuan: *Pertama*, memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, menyelegarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah Kabupaten dan Kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan Kota. *Ketiga*, untuk dapat melimpahkan tugas-tugas pemerintahan yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi. Pembentukan undang-undang pemerintahan daerah adalah bertujuan untuk pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan atas dasar asas demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keragaman daerah, serta terjaminnya hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.²²

Disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang salah satu pasal yakni Pasal 176 merubah beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah terakhir

²⁰ Henry Arianto, 2010, " Hukum Responsif Dan Penegakan Hukum Di Indonesia", *Lex Jurnalica*, Vol. 7 No. 2, Jakarta: Universitas Esa Unggul, hlm. 116.

²¹ FX. Adji Samekto, 2013, "*Relasi Hukum Dengan Kekuasaan: Melihat Hukum Dalam Perspektif Realitas*", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13 No. 1, Purwokerto: Universitas Jenderal Soedirman, hlm. 90.

²² Afif Syarif, 2013, "Pasang Surut Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Tinjauan Sejarah Hukum Pemerintahan Daerah)", *Jurnal Inovatif*, Vol. 6 No.7, Kediri: LPPM Institut Agama Islam Hasanuddin Pare Kediri, hlm. 55.

dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Prospek terhadap hubungan Pusat dan Daerah

Pola desentralisasi dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu agenda reformasi yang telah diformulasikan dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Implementasi otonomi daerah dilandasi oleh semangat untuk mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari pendekatan yang sifatnya sentralistik pada masa orde baru menuju kepada pemerintahan daerah yang desentralistik. Perubahan kebijakan hubungan pusat dan daerah di Indonesia pada dasarnya mengacu pada *ultra vires doctrine* (merinci satu persatu urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah) dan *residual power atau open end arrangement* (konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa).²³

Otonomi daerah yang terbentuk dalam konteks negara kesatuan, pada dasarnya bukanlah otonomi dalam arti yang seluas-luasnya, akan tetapi otonomi yang kewenangannya terbatas atau dibatasi sebagaimana yang diatur dalam undang-undang. Dalam konteks hubungan pusat dan pemerintah, Hariyanto mengutip Colin Mas Andrew, bahwa ada beberapa faktor yang dapat mengganggu dan merusak keserasian hubungan pusat dan daerah yakni: *Pertama*, masih terdapatnya kesenjangan dan perbedaan antara sistem hubungan pusat dan daerah yang telah digariskan secara formal dengan kenyataan di dalam pelaksanaannya. *Kedua*, beberapa daerah masih merasakan adanya perlakuan yang tidak adil dari pemerintah pusat. *Ketiga*, makin rendahnya tingkat kemampuan pusat untuk memberikan subsidi kepada daerah.²⁴

Ni'matul Huda menyatakan bahwa hubungan pemerintah pusat dan daerah meliputi hubungan kewenangan, keuangan, pengawasan serta cara menyusun dan menyelenggarakan organisasi pemerintahan daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah baik yang menyangkut hubungan kewenangan maupun hubungan keuangan dalam pelaksanaannya harus dilakukan secara adil selaras dan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah serta harus diatur dengan Undang Undang. Meskipun tidak ada satu ukuran tertentu mengenai hubungan yang adil dan selaras prinsip ini menunjukkan bahwa daerah berhak memperoleh secara wajar segala sumber daya

²³ Hanif, 2003, *Teori dan Praktek Pemerintahan*, Jogyakarta: Grafindo, hlm. 10.

²⁴ Hariyanto, 2020, "Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Volkgeist*, Vol. 3, No. 2, Purwokerto: Universitas Islam Negeri Profesor Kiai Haji Saifuddin Zuhri Purwokerto, hlm. 100.

untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang mandiri dan kesejahteraan rakyat daerah yang bersangkutan.²⁵

Benturan kepentingan pusat dan daerah dalam UU Cipta Kerja dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang cenderung sentralistik sebagaimana ditentukan dalam UU Cipta Kerja, berpotensi menimbulkan konflik atau sengketa antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Perubahan kewenangan dan pembagian urusan berimplikasi pada perubahan pembagian keuangan daerah. Perubahan keuangan akan mengikuti peralihan kewenangan dan penambahan urusan. Desentralisasi merupakan cara sebuah rezim atau negara untuk menghadirkan suatu sistem yang lebih mencerminkan nilai-nilai demokratis karena sebagian kewenangan telah diserahkan kepada pemerintah lokal daerah untuk terlibat aktif dalam merespon hal-hal yang berkaitan erat dengan kehidupan rakyat di daerah.²⁶

Efek samping UU Cipta Kerja mempengaruhi berbagai aspek yang diatur dalam Pasal 176 tentang perubahan atas beberapa pasal dalam UU Permda. Konsekuensi logis diadutnya Negara Kesatuan yakni segala sesuatu urusan menjadi urusan pemerintahan pusat yang menjadikan beberapa urusan konkuren, yang mana sewaktu-waktu bisa diambil alih oleh pusat demi terwujudnya tujuan nasional.

Daerah hanyalah pelaksana dari kepentingan pusat yang tertuang dalam UU Cipta Kerja. Kemandirian untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak berjalan sesuai. UU Cipta Kerja tersebut menyebabkan penyempitan otonomi menuju pemerintahan sentralisasi.

Hubungan pemerintah pusat dan daerah selalu naik turun sesuai dengan berlakunya aturan atau undang-undang yang mengaturnya. Fluktuasi hubungan itu tidak jauh dari sentralisasi, desentralisasi atau seimbang diantara keduanya. Hal ini tentu disesuaikan dengan kebutuhan pada masa berlakunya undang-undang yang mengaturnya, ketika sentralistik tidak menguntungkan, maka perubahan pada aturan selanjutnya akan lebih desentralisasi, begitu juga sebaliknya. Hal ini berarti kita belum menemukan format aturan yang ideal dan menguntungkan rakyat dalam mengatur kewenangan, antara pemerintah pusat dan daerah.²⁷

Terkait dengan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan antar Pemerintahan Daerah perlu diatur secara adil dan selaras. Serta mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan Pemerintah Pusat, Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas

²⁵ Ni'matul Huda, 3 Februari 2021, "Dinamika Hubungan Pusat & Daerah dan Gagasan Penguatannya", disampaikan pada Munas APHTN-HAN.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Dudung Abdullah, 2016, "Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah", *Positum*, Vol.1 No. 1, Karawang: Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang, hlm. 102.

Pembantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antarsusunan pemerintahan.²⁸

Pada umumnya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terrefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan *money follows functions*. Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini otonomi daerah menjadi tidak bermakna seiring dengan perkembangan waktu masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah terus mengalami evolusi. Hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah tersebut pada akhirnya sangat tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasi (*degree of decentralization*) yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.²⁹

Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan fungsi alokasi oleh Pemerintahan Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah³⁰

Penutup

1. Kesimpulan

Disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) pada tanggal 02 November 2020 bukan merupakan wujud kebijakan dan langkah strategis yang ditetapkan dengan tujuan untuk menciptakan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. UU

²⁸ Konsideran UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

²⁹ Ni'matul Huda, *loc. Cit.*

³⁰ Penjelasan Umum UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Cipta Kerja yang dibentuk dengan metode omnibus law mencerminkan upaya pembaharuan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Banyaknya peraturan delegasi yang ada pada UU Cipta Kerja, maka UU ini telah keluar dari rel atau marwahnya sebagai UU yang menyederhanakan atau penyederhanaan regulasi. Metode omnibus law ternyata tidak berbeda dari UU yang disusun dengan metode biasa karena dalam hal melahirkan peraturan delegasi yang terlalu banyak. UU Cipta kerja ini menunjukkan ketidakkonsistenan pemerintah dalam menyederhanakan regulasi malah berpotensi menyebabkan kerumitan baru dalam regulasi.

UU Cipta Kerja dapat dilihat dalam empat dimensi hubungan antara pusat dan daerah yaitu kewenangan, keuangan, pengawasan dan susunan organisasi pemerintahan. Perubahan kewenangan dan pembagian urusan berimplikasi pada perubahan pembagian keuangan daerah. Perubahan keuangan akan mengikuti peralihan kewenangan dan penambahan urusan.

Benturan kepentingan pusat dan daerah yang terdapat dalam UU Cipta Kerja mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah yang cenderung sentralistik, berpotensi menimbulkan konflik atau sengketa antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

UU Cipta Kerja dengan peraturan turunannya memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap kewenangan daerah. Daerah hanyalah pelaksana dari kepentingan pusat yang tertuang dalam UU Cipta Kerja. Kemandirian untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak berjalan sesuai. UU Cipta Kerja tersebut menyebabkan penyempitan otonomi menuju pemerintahan sentralisasi.

2. **Saran**

Politik Hukum Pasal 176 UU Cipta Kerja dan Prospek Hubungan Antara Pusat dan Daerah agar berjalan baik maka:

1. Pasal 176 UU Cipta Kerja yang dibentuk dengan metode *omnibus law* akan berjalan baik jika sesuai teknik, hierarki dan materi muatan perundang-undangan. Tegaknya peraturan perundang-undangan diperlukan tertib dasar Peraturan Perundang-undangan dan tertib pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dominasi dan intervensi politik acap kali menjadikan undang-undang yang dihasilkan tidak sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat. Politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yang lemah.
2. Hubungan antara pusat dan daerah harus dimaknai sebagaimana amanat Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Urusan pemerintahan daerah bukanlah hasil delegasi (pelimpahan kewenangan) dari Presiden namun sebagai atribusi yang diberikan UUD NRI Tahun 1945. Maka dari itu ketentuan tersebut harus dikembalikan sesuai

konstitusi, jangan sampai ada adagium “*hukum sebagai panglima dan investor sebagai raja*”.

Daftar Pustaka

- Abdullah, D. 2016. “Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah”. *Positum*. Vol.1 No. 1. Karawang: Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang.
- Agustiyanti. 24 Oktober 2017. “Jokowi Sebut 42 Ribu Aturan Hambat RI Ikuti Perubahan Global”. Tersedia di website: <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20171024125609-92-250596/jokowi-sebut-42-ribu-aturan-hambat-ri-ikuti-perubahan-global>. Diakses tanggal 28 Oktober 2020.
- Arianto, H. 2010. “Hukum Responsif Dan Penegakan Hukum Di Indonesia’. *Lex Jurnalica*. Vol. 7 No. 2. Jakarta: Universitas Esa Unggul.
- Hanif. 2003. *Teori dan Praktek Pemerintahan*. Jogyakarta: Grafindo.
- Harijanti, S.D. 27 Maret 2021. “Efek Metode Omnibus Law Dalam Undang-Undang Cipta Kerja”. *Disampaikan pada Diskusi Publik Efek Samping Metode Omnibus Law Dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja: Simplifikasi atau Hyper Regulasi?*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Hariyanto. 2020. “Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. *Volkgeist*. Vol. 3 No. 2. Purwokerto: Universitas Islam Negeri Profesor Kiai Haji Saifuddin Zuhri Purwokerto.
- Huda, N. 3 Februari 2021. “Dinamika Hubungan Pusat & Daerah dan Gagasan Penguatannya”. *Disampaikan pada Munas APHTN-HAN*.
- Ihsanuddin dan Kuwado, F.J. 07 Oktober 2020. “Omnibus Law UU Cipta Kerja, Keinginan Jokowi yang Jadi Nyata...”. Tersedia di website: <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/07/06264741/omnibus-law-uu-cipta-kerja-keinginan-jokowi-yang-jadi-nyata?page=all>. Diakses tanggal 18 Oktober 2020.
- Konsideran UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- Latif, A. dan Ali, H. 2014. *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Mahmodin M.M. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- Marzuki, P.M. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja
- Penjelasan Umum UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). 3 Maret 2021. "PSHK Sampaikan Rekomendasi untuk Prolegnas Berkualitas". Tersedia di website: <https://www.pshk.or.id/aktivitas/pshk-sampaikan-rekomendasi-untuk-prolegnas-berkualitas/>. Diakses 10 Maret 2021.
- _____. 4 Februari 2021. "Legislasi 2021: Abai Sejak Perencanaan". Tersedia di website: <https://pshk.or.id/publikasi/legislasi-2021-abai-sejak-perencanaan/>. Diakses 10 Maret 2021.
- Samekto, F.X.A. 2013. "Relasi Hukum Dengan Kekuasaan: Melihat Hukum Dalam Perspektif Realitas". *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 13 No. 1. Purwokerto: Universitas Jenderal Soedirman.
- Setiadi, W. 2020. "Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law". *Jurnal Rechts Vinding*. Vo.l 9 No. 1.
- Siahaan, P. 2010. "Perubahan Kekuasaan DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945". *Disertasi Doktor Ilmu Hukum*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Syarif, A. 2013. "Pasang Surut Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Tinjauan Sejarah Hukum Pemerintahan Daerah)". *Jurnal Inovatif*. Vol. 6 No.7. Kediri: LPPM Institut Agama Islam Hasanuddin Pare Kediri.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.