

# KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH DITINJAU DARI PASAL 176 ANGKA 9 UU NO.11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA

**Jamal Kasim, Ali Sadikin, Dedi Pulungan, Devi Rakhmatika, Agustiar, Christine  
Nhazzia Agustine**

*Program Studi Ilmu Hukum (S2) Program Pascasarjana Universitas Pamulang,  
jamal@gmail.com*

## **Abstrak.**

Penelitian ini berjudul Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Ditinjau dari Pasal 176 angka 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Tujuan umum dari kegiatan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah Pasal 176 angka 9 undang-undang nomor 11 tahun 2020 tersebut bertentangan dengan Pasal 18 undang-undang dasar 1945. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan metode normatif, yaitu melalui perpustakaan yang bersumber dari literatur buku dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah bahwa Pasal 176 angka 9 undang-undang nomor 11 Tahun 2020 tidak mengimplementasikan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, BaB VI Pemerintah Daerah.

**Kata Kunci :** *Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.*

## **Abstract.**

*This research is entitled The Authority of the Central Government and Regional Government in terms of Article 176 point 9 of Law Number 11 Year 2020 concerning Job Creation. The general purpose of this research activity is to find out whether Article 176 number 9 of law number 11 of 2020 contradicts Article 18 of the 1945 constitution. The method used in this research is to use the normative method approach, namely through a library sourced from book literature and laws and regulations relating to the problem being studied. The conclusion in this study is that Article 176 point 9 of law number 11 of 2020 does not implement Article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Cluster VI about Regional Government.*

**Keywords:** *Authority of Central Government and Local Government*

## **PENDAHULUAN**

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia, kita mengenal sistem pemerintahan. Yang mana sistem pemerintahannya terdiri atas Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*selanjutnya disebut UUD '45*) mengenai Pemerintah Daerah<sup>1</sup>.

Dalam pasal 18A UUD'45 disebutkan secara jelas tentang hubungan wewenang dan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

1. Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antara Provinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah; dan
2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami dan diketahui dengan cara dan proses bagaimanakah hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah itu dilaksanakan meskipun tidak dijelaskan

---

<sup>1</sup> UUD NRI tahun 1945.

lebih detail mengenai kedua hubungan tersebut.<sup>2</sup> Namun, berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa secara garis besar hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, baik yang menyangkut hubungan kewenangan maupun keuangan harus dilaksanakan secara adil, selaras dan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah serta harus diatur dengan Undang-Undang.<sup>3</sup>

Selain itu, kita dapat mengetahui secara pasti bahwa wilayah negara Republik Indonesia dibagi dalam bentuk wilayah besar dan wilayah kecil yang dalam implementasinya yang dimaksud dengan wilayah besar adalah Provinsi dan wilayah kecil adalah Kabupaten/Kota dan satuan wilayah lainnya yang bersifat khusus dan istimewa. Negara kesatuan merupakan landasan batas terhadap pengertian otonom. Berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.<sup>4</sup> Di sini pulalah letak kemungkinan tarik ulur kepentingan (*spanning of interest*) yang timbul dari kondisi tarik-menarik antara kedua kecenderungan tersebut.<sup>5</sup>

DPR RI baru saja mengesahkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (*selanjutnya disebut 'UU Cipta Kerja'*), hal ini mendapatkan reaksi pro dan kontra dari masyarakat. Beberapa aturan yang terdapat di dalam UU Cipta Kerja dianggap bertentangan dengan aturan di atasnya (*Lex Superior Derogate Legi Inferior*). Salah satunya ketentuan Pasal 176 UU Cipta Kerja yang disinyalir bertentangan dengan UUD 1945, dimana dalam ketentuan Pasal 176 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 350 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Jika melihat pada klaster Penyederhanaan Perizinan, Kemudahan Berusaha, dan Administrasi Pemerintah, menunjukkan bahwa upaya simplifikasi dan standarisasi Perizinan Usaha pada UU Cipta Kerja ini justru memberikan ketidakpastian dan berpotensi menciptakan inefisiensi pelayanan publik di daerah. Pemerintah Pusat selalu menyatakan bahwa pembagian urusan akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.<sup>6</sup>

#### **Rumusan Masalah :**

1. Apakah pengertian Omnibuslaw?
2. Apakah ketentuan Pasal 176 angka 9 Undang-Undang Cipta Kerja tidak bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (2) dan (5) UUD'45 ?

#### **Metode Penelitian**

Jenis penelitian hukum yang dilakukan secara yuridis normatif adalah dimana hukum dikonsepkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepkan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>7</sup> Penelitian hukum normatif ini didasarkan kepada bahan hukum primer dan sekunder, yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundangundangan.<sup>8</sup>

#### **Pembahasan**

1. Pengertian serta Implementasi Omnibuslaw.

---

<sup>2</sup> Iqbal, Muhamad Iqbal, Susanto Susanto, and Moh Sutoro. "Functionalization of E-Court System in Eradicating Judicial Corruption at The Level of Administrative Management." *Jurnal Dinamika Hukum* 19.2 (2019): 370-388.

<sup>3</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm.4

<sup>4</sup> Susanto, Muhamad Iqbal, and Wawan Supriyatna. "Creating an Efficient Justice System with E-Court System in State Court and Religious Court of Rights." *International Journal of Arts and Social Science* 3.3 (2020): 354-361.

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 1-2.

<sup>6</sup> Robert Na Endi Jaweng, "Omnibuslaw yang Berpotensi Merusak Mahkota Otonomi Daerah" diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/15422761/omnibus-law-yang-berpotensi-merusak-mahkota-otonomi-daerah?page=all>, pada tanggal 23 November 2020 pukul 10.27 wib

<sup>7</sup> Amirudin & Zainal asikin, *pengantar Metode Penelitian Hukum*, 2012, Raja Grafindo Persada

<sup>8</sup> Soeryono Soekarto, *pengantar penelitian hukum* (Jakarta: UI Press, 1984), hal.20

2. Keselarasan ketentuan Pasal 176 angka 9 Undang-Undang Cipta Kerja dengan Pasal 18 Ayat (2) dan (5) UUD'45, Khususnya dalam kewenangan Pemerintah Daerah.

### **Pengertian Serta Implementasi Omnibus Law :**

Beberapa pengertian mengenai apa itu *Omnibus Law* dalam literatur diawali dengan pemahaman secara gramatikal, yakni kata omnibus yang berasal dari bahasa Latin berarti 'untuk semuanya'.<sup>9</sup> Di dalam Black's Law Dictionary, definisi omnibus adalah '*for all; containing two or more independent matters. Applied most commonly to a legislative bill which comprises more than one general subject*' (Black, 1990: 1087), Untuk semua/seluruhnya; mengandung dua atau lebih hal-hal yang berdiri sendiri seringkali digunakan dalam RUU yang terdiri lebih dari satu subjek umum.<sup>10</sup>

Sementara, definisi yang lebih sederhana menyebutkan Omnibus bill adalah "*a bill consisting of a number of related but separate parts that seeks to amend and/or repeal one or several existing Acts and/or to enact one or several new Acts.*"<sup>11</sup> yaitu sebuah RUU yang terdiri dari sejumlah bagian terkait tetapi terpisah yang berupaya untuk mengubah dan/atau mencabut satu atau beberapa undang-undang yang ada dan/atau untuk membuat satu atau beberapa undang-undang baru.<sup>12</sup>

Teori Hierarki Norma (*Stufenbau Theory*) yang dikemukakan Hans Kelsen. Dalam studi ilmu hukum, *Stufenbau Theory* selalu diajarkan kepada mahasiswa baik di tingkat Sarjana,<sup>13</sup> Magister maupun Doktor, karena teori tersebut dipandang sebagai teori yang sangat mendasar untuk memahami hukum sebagai sebuah sistem norma yang secara ontologis, berbeda dari norma sosial lainnya, misalnya norma etika.

Dalam karyanya *Pure Theory of Law*, Kelsen berpendapat bahwa hukum adalah sistem norma (*system of norms*) atau tatanan normatif (*normative order*). Norma merupakan "proposisi seharusnya" (*ought propositions*) yang menggambarkan perilaku tertentu. Sistem hukum dalam pengertian ini adalah *structure of legal 'oughts'*, bukan fakta sosial (*social fact*) sebagaimana dijelaskan oleh Emile Durkheim. Berbeda dengan norma moral (*moral norms*), yang menurut Kelsen biasanya disimpulkan dari norma moral lain berdasarkan silogisme (misalnya, dari prinsip umum sampai prinsip yang lebih khusus), norma hukum selalu diciptakan oleh tindakan kehendak (*acts of will*)<sup>14</sup>.

Tindakan semacam itu dapat menciptakan hukum hanya jika sesuai dengan norma hukum lain "yang lebih tinggi" yang memberi wewenang untuk menciptakannya dengan cara itu. Norma hukum yang lebih tinggi (*higher legal norm*) pada gilirannya hanya berlaku (valid) jika dibuat sesuai dengan norma hukum lain yang lebih tinggi yang mengesahkan pemberlakuannya.<sup>15</sup> Pada akhirnya, Kelsen berpendapat bahwa seseorang harus mencapai titik di mana produk yang memberi kewenangan (*authorizing product*) bukan lagi produk dari tindakan kehendak, tetapi hanya diandaikan (*presupposed*). Inilah yang disebut Kelsen dengan istilah "norma dasar" (*basic norm*). Lebih konkretnya,<sup>16</sup> Kelsen berpendapat bahwa dengan menelusuri kembali "rantai validitas" (*chain of validity*), meminjam istilah Joseph Raz, seseorang akan menemukan konstitusi historis "pertama" sebagai norma otoritatif dasar dari keseluruhan sistem hukum (*legal system*). Norma dasar merupakan prasyarat keabsahan konstitusi pertama itu.<sup>17</sup>

<sup>9</sup> (Toruan dalam "Pembentukan Regulasi Badan Usaha dengan Model Omnibus Law", 2017:464). (Selasa, 24 Nov 2020, jam 12.09)

<sup>10</sup> Wiki Pedia : Undang-undang sapu jagat atau undang-undang omnibus (bahasa Inggris: Omnibus bill atau omnibus law)

<sup>11</sup> (House of Commons, Glossary of Parliamentary Procedure, 2011: 38).

<sup>12</sup> (Merdeka.com Kamis 8 Oktober 2020, jam 17.35, Reporter: Edelweis Lararenjana) (Selasa, 24 Nop 2020, jam 12.22).

<sup>13</sup> Iqbal, Muhamad, S. Suhendar, and Ali Imron. "Hukum Pidana." (2019).

<sup>14</sup> (bahasan.id, Rabu Jam 6.00 WIB).

<sup>15</sup> Lesmana, Rosa, et al. "Manajemen Alokasi Dana Desa dalam Upaya dan Strategi Mewujudkan Desa Sejahtera Mandiri di Desa Cihambulu, Kec. Pabuaran, Kab. Subang, Jawa Barat." *Jurnal Abdi Masyarakat Humanis* 1.1 (2019).

<sup>16</sup> Iqbal, Muhamad. "Implementasi Efektifitas Asas Oportunitas di Indonesia Dengan Landasan Kepentingan Umum." *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan* 9.1 (2018): 87-100.

<sup>17</sup> Iqbal, Muhamad. "EFEKTIFITAS HUKUM DAN UPAYA MENANGKAL HOAX SEBAGAI KONSEKUESNI NEGATIF PERKEMBANGAN INTERKASI MANUSIA." *Literasi Hukum* 3.2 (2019): 1-9.

Hans Kelsen sebelumnya menunjukkan bahwa sistem norma merupakan suatu kesatuan yang tersusun secara berjenjang dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Kelsen menggambarkan struktur sistem norma itu sebagai “hierarki norma” (Stufenbau), di mana norma pada tingkat yang lebih tinggi mengabsahkan (*authorized*) atau mendelegasikan (*delegated*) pembentukan norma pada tingkat yang lebih rendah. Sebaliknya, norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Teori Kelsen ini dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawiasky yang kemudian dikenal sebagai “*theorie von stufenufbau der rechtsordnung*”. Teori ini memberikan penjelasan tentang jenjang norma sebagai berikut: (1) Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*); (2) Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*); (3) Undang-Undang Formel (*Formell Gesetz*); (4) Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung en Autonome Satzung*).

Hamid Attamimi mengaplikasikan Teori Nawiasky itu ke dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dengan tata urutan sebagai berikut: (1) Staatsfundamental norm: Pancasila (Pembukaan UUD’45); (2) Staatsgrundgesetz: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan; (3) Formell Gesetz: Undang-Undang; (4) Verordnung en Autonome Satzung: secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.<sup>18</sup>

Dalam struktur hierarki norma yang diajukan oleh Attamimi di atas, Tap MPR diposisikan dalam kedudukan yang setara dengan UUD’45, yakni sebagai aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*). Akan tetapi, kategorisasi yang dilakukan oleh Attamimi ini dilakukan pada saat kedudukan MPR masih sebagai lembaga tertinggi negara atau sebelum amandemen UUD 1945. Dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, Tap MPR tidak lagi memiliki kedudukan yang setara dengan UUD’45, melainkan berada di bawah UUD’45. Saat ini, jenis dan hierarki norma hukum di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya dalam ketentuan Pasal 7 sebagai berikut:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
  - a. UUD’45;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tersebut di atas, Tap MPR tidak lagi memiliki kedudukan yang setara dengan UUD’45, melainkan berada di bawah UUD’45, namun memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres) dan Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian, dalam struktur hierarki norma yang berlaku saat ini, jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan tertinggi adalah UUD’45.

### **Keselarasan ketentuan Pasal 176 angka 9 Undang-Undang Cipta Kerja dengan Pasal 18 Ayat (2) dan (5) UUD’45 , Khususnya dalam kewenangan Pemerintah Daerah**

#### **1. Pengertian Pemerintah dan Pemerintah Daerah.**

Secara etimologis antara istilah “pemerintah” dan “pemerintahan” mempunyai makna yang berbeda. Istilah “pemerintah” berasal dari kata dasar “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu. Dari kata tersebut maka dapat dikatakan bahwa “pemerintah” adalah kekuasaan untuk memerintah sesuatu negara atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara seperti kepala pemerintahan dan kabinet merupakan suatu pemerintah. Apabila dilihat dari segi tata bahasa kata “pemerintah” merupakan kata dasar yang memperoleh akhiran “an”. Artinya pemerintah sebagai subjek yang melakukan tugas atau kegiatan, sedang

---

<sup>18</sup> Iqbal, Muhamad Iqbal, Susanto Susanto, and Moh Sutoro. "Functionalization of E-Court System in Eradicating Judicial Corruption at The Level of Administrative Management." *Jurnal Dinamika Hukum* 19.2 (2019): 370-388.

cara melakukan tugas atau kegiatan tersebut sebagai “pemerintahan”. Atau kata lain dapat diartikan bahwa “pemerintahan”.<sup>19</sup>

Dalam arti luas, pemerintah adalah menunjuk kepada semua aparat/ alat perlengkapan negara sebagai satu kesatuan yang menjalankan tugas dan kewenangan/ kekuasaan negara atau menjalankan pemerintahan dalam arti luas. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit menunjuk pada aparat/ alat perlengkapan negara yang melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintah dalam arti sempit, yaitu yang diartikan sebagai tugas dan kewenangan negara dibidang eksekutif saja.<sup>20</sup>

## 2. Pengertian Desentralisasi dan Dekonsentrasi.

Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri. Beberapa pakar asing maupun dalam negeri berusaha untuk mendefinisikan mengenai desentralisasi dengan berbagai variasi dan perkembangannya.<sup>21</sup> Wesber mengatakan bahwa : “*To decentralize means to divide and distribute, as governmental administration; to withdraw from the center or place of concentration*”, desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan, mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi.<sup>22</sup>

## 3. Asas Otonomi.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 secara tegas menggariskan bahwa Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah Otonomi Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang masih mengklasifikasikan Desentralisasi dan Dekonsentrasi sebagai asas, di samping asas tugas pembantuan..

*Autonomie* diartikan sebagai pengaturan oleh undang-undang urusan rumah tangga persekutuan hukum rendah secara masing-masing terpisah dalam rangka hubungan yang lebih besar.<sup>23</sup> Dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan,<sup>24</sup> dalam otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstadigheid*) bukan (*onafhankelijkheid*).<sup>25</sup>

- a. **Teori Pembagian Kekuasaan.** Persoalan hubungan antara pusat dan daerah merupakan konsekuensi adanya pembagian kekuasaan. Pembagian kekuasaan yang dimaksud di sini adalah pembagian kekuasaan secara vertikal yang melahirkan adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Carl J. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, *territorial division of power* ini diwujudkan dengan adanya satuan pemerintahan yang disebut dengan Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>26</sup> Dalam rangka pelaksanaan hubungan antara satuan pemerintahan tersebut di atas, maka dibentuklah daerah-daerah otonom sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 UUD’45, <sup>27</sup> yang menurut Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan

---

<sup>19</sup> Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah, Azmi Fendri, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 25.

<sup>20</sup> Ibid, hlm. 25.

<sup>21</sup> Susanto, Muhamad Iqbal. "Kedudukan Hukum People Power dan Relevansinya dengan Hak Kebebasan Berpendapat di Indonesia." *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi* 2.2 (2019): 225-237.

<sup>22</sup> Ibid, hlm. 41.

<sup>23</sup> Ibid, hlm. 60.

<sup>24</sup> Darusman, Yoyon M., et al. "Sosialisasi undang-undang perlindungan anak dan kdrd kelurahan pulau panggang kabupaten kepulauan seribu." *Jurnal Lokabmas Kreatif* 1.1 (2020): 76-82.

<sup>25</sup> Ibid, hlm. 61.

<sup>26</sup> Ibid, hlm. 92.

<sup>27</sup> Imron, Ali, and Muhamad Iqbal. "Hukum Pembuktian." (2019).

mengurus urusan pemerintahan setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan republik Indonesia. Urusan rumah tangga daerah hakikatnya bersumber dari otonomi dan tugas pembantua (*medebewind*). Otonomi dan tugas pembantuan bersumber pada paham desentralisasi. Oleh karena itu, tidaklah tepat bahkan keliru, ketentuan yang membatasi pengertian desentralisasi dalam kerangka otonomi. Tugas pembantuan dipandang sebagai sesuatu dimana tugas pembantuan dipandang sebagai sesuatu di luar desentralisasi. Baik otonomi maupun tugas pembantuan adalah bentuk-bentuk desentralisasi.<sup>28</sup>

- b. Teori Kewenangan.** Dalam perspektif Hukum Administrasi, mengenai sumber kewenangan atau cara memperoleh wewenang itu sendiri menurut Philipus M. Hadjon dikemukakan melalui 2 (dua hal cara utama yakni diperoleh secara atribusi dan delegasi, sedangkan mandat dikemukakan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang. Pendapat ini seirama dengan yang dikemukakan Henc van Maarseveen, <sup>29</sup>bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam melakukan tindakan nyata, mengadakan pengaturan ataupun mengeluarkan keputusan tata usaha negara dapat dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh “atribusi”, delegasi, maupun mandat.<sup>30</sup> Pendapat pengertian dari delegasi, Henc van Maarseveen mengemukakan “*Bij delegatie gaat de delegataris dat wil zeggen degeen aan wie de bevoegdheid werd gedelegeerd, de competentie verder op eigen naam en met eigen aansprakelijkheid, onder eigen verantwoordelijkheid witoefenen*”. Dalam hal ini, delegasi dipandang sebagai pelimpahan wewenang dari pejabat atau badan pemerintahan kepada pejabat atau badan pemerintahan yang lainnya. Pendapat senada juga disampaikan Hamid S. Attamimi yang mengartikan delegasi sebagai penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan dari delegans (pemegang kewenangan asal yang memberi delegasi) kepada delegataris (yang menerima delegasi) atas tanggung jawab sendiri.<sup>31</sup>
- c. Teori Perundang-undangan.** Berdasarkan uraian tersebut, A. Hamid S. Attamimi memberikan pengertian teori perundang-undangan adalah cabang atau sisi lain dari ilmu perundang-undangan, yang lebih bersifat kognitif dan berorientasi kepada mengusahakan kejelasan dan kejernihan pemahaman, khususnya pemahaman yang bersifat dasar di bidang perundang-undangan. Antara lain pemahaman mengenai undang-undang, pembentukan undang-undang, perundang-undangan dan lain sebagainya.<sup>32</sup>
- d. Teori Desentralisasi.** Beberapa pakar asing maupun dalam negeri berusaha untuk memberikan pendefinisian mengenai desentralisasi dengan berbagai variasi dan perkembangannya. “*To decentralize means to divide and distribute, as governmental administration; to withdraw from the center or place of concentration*”, desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan, mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi.<sup>33</sup> Desentralisasi juga menggambarkan pengalihan tugas operasional ke pemerintahan lokal, dan desentralisasi menunjukkan pendelegasian atau devolusi kewenangan pembuatan keputusan kepada pemerintah yang tingkatannya lebih rendah, dengan demikian desentralisasi merupakan wahana dalam rangka memungkinkan masyarakat daerah lokal.<sup>34</sup>
- e. Kewenangan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat. Penyerahan Sisa atau Residu Kewenangan :** Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Ketentuan tersebut mengandung arti urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah adalah semua urusan pemerintahan, kecuali

<sup>28</sup> Ibid, hlm. 93.

<sup>29</sup> Susanto, Susanto, and Idhan Halim. "PENGARUH HUMAN RELATION DAN LINGKUNGAN KERJA TERHADAP KINERJA KARYAWAN PADA PT. KOMPAS GRAMEDIA CABANG KARAWACI." PROCEEDINGS. Vol. 1. No. 1. 2020.

<sup>30</sup> Ibid, hlm. 94.

<sup>31</sup> Ibid, hlm. 95.

<sup>32</sup> Ibid, hlm. 99.

<sup>33</sup> Ibid, hlm. 104.

<sup>34</sup> Ibid, hlm. 106.

urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan menjadi urusan pemerintah pusat. Dengan kata lain Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan sisa atau residu kewenangan (*reserve of power*) penyelenggaraan urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah. Pasal-pasal dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengandung makna penyerahan sisa kewenangan (*reserve of power*) kepada Pemerintah Daerah adalah : Pasal 2 ayat (3) : *Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.* Pasal 10 ayat (1) : *Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.* Hal ini dipertegas lagi dalam Pasal 10 ayat (2) : *Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.* Pasal 10 ayat (3) : *Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :*

*Politik luar negeri;*

*Pertahanan;*

*Keamanan;*

*Yustisi;*

*Moneter dan fiskal, dan*

*Agama.*<sup>35</sup>

**f. Prinsip Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah**

**Daerah :** Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dalam melakukan redistribusi kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, membedakan urusan yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilakukan bersama antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.<sup>36</sup> Dengan demikian, setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi dan ada juga urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud dengan kriteria eksternalitas adalah pendekatan dengan mempertimbangkan dampak yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.<sup>37</sup> Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan Kabupaten/Kota, apabila regional menjadi kewenangan Provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah. Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut.<sup>38</sup>

**g. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota :**

Menindak lanjuti ketentuan Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka keluarlah Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (*untuk selanjutnya disebut 'PP No. 38 Tahun 2007'*). Dalam PP No. 38 Tahun 2007 disebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antartingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan

---

<sup>35</sup>Ibid, hlm.204, 205.

<sup>36</sup> SUSANTO, SUSANTO. "HARMONISASI HUKUM MAKNA KEUANGAN NEGARA DAN KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) PERSERO." PROCEEDINGS. Vol. 2. No. 1. 2017.

<sup>37</sup> Susanto, S., et al. "Pengantar Hukum Bisnis." (2019).

<sup>38</sup>Ibid, hlm. 206.

yang menjadi kewenangan pemerintah meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Kewenangan ini bisa disebut kewenangan absolut pemerintah, sedangkan kewenangan pemerintahan yang dibagi bersama antartingkatan pemerintahan meliputi semua urusan pemerintahan di luar dari kewenangan absolut pemerintah.<sup>39</sup> Urusan pemerintahan yang dibagi antartingkatan pemerintahan terdiri dari atas 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan meliputi : (a) Pendidikan, (b) Kesehatan, (c) Pekerjaan Umum, (d) Perumahan, (e) Penata Ruang, (f) Perencanaan Bangunan, (g) Perhubungan, (h) Lingkungan Hidup, (i) Pertanahan, (j) Kependudukan dan Catatan Sipil, (k) Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, (l) Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, (m) Sosial, (n) Ketenagakerjaan dan Ketransmigrasian, (o) Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, (p) Penanaman Modal, (q) Kebudayaan dan Pariwisata, (r) Kepemudaan dan Olahraga, (s) Kesatuan Bangsa dan Politik dalam Negeri, (t) Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian, dan Persandian, (u) Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, (v) Statistik, (w) Kearsipan, (x) Perpustakaan, (y) Komunikasi dan Informatika, (z) Pertanian dan Ketahanan Pangan, (aa) Kehutanan, (bb) Energi dan Sumber Daya Mineral, (cc) Kelautan dan Perikanan, (dd) Perdagangan, dan (ee) Perindustrian. Dengan demikian, kewenangan pemerintahan yang dapat dibagi, baik pemerintah maupun pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) mempunyai kewenangan yang sama. Perbedaannya hanya terletak dari muatan isi serta sejauh mana penyebaran kewenangan tersebut dilakukan.<sup>40</sup> Sebagaimana kita ketahui dalam Pasal 18 ayat (2) dan (5) UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut :

- (2) Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.<sup>41</sup>

Di dalam ketentuan Pasal 350 ayat (1), (2), (3) dan ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan :

- (1) Kepala daerah wajib memberikan pelayanan perizinan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam memberikan pelayanan perizinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Daerah membentuk unit pelayanan terpadu satu pintu.
- (3) Pembentukan unit pelayanan terpadu satu pintu sebagaimana yang dimaksudkan pada ayat (2) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan perizinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif.<sup>42</sup>

Sementara dalam Pasal 176 angka 9 Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 mengubah ketentuan Pasal 350 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sehingga berbunyi sebagai berikut :

- (1) Kepala daerah wajib memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (2) Dalam memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah membentuk unit pelayanan terpadu satu pintu.
- (3) Pembentukan unit pelayanan terpadu satu pintu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Pelayanan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menggunakan sistem Perizinan Berusaha secara elektronik yang dikelola oleh Pemerintah Pusat.

<sup>39</sup>Ibid, hlm. 209.

<sup>40</sup>Ibid, hlm. 210.

<sup>41</sup> UUD 1945.

<sup>42</sup> UU No. 23 Tahun 2014 Tantang Pemerintahan Daerah.

- (5) Kepala Daerah dapat mengembangkan sistem pendukung pelaksanaan sistem Perizinan Berusaha terintegrasi secara elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sesuai dengan standar yang ditetapkan Pemerintah Pusat.
- (6) Kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan penggunaan sistem Perizinan Berusaha terintegrasi secara elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dikenai sanksi administratif.
- (7) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (6) berupa teguran tertulis kepada Gubernur oleh Menteri dan kepada Bupati/Wali kota oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk pelanggaran yang bersifat administratif.
- (8) Teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dapat diberikan oleh menteri atau kepala lembaga yang membina dan mengawasi Perizinan Berusaha sektor setelah berkoordinasi dengan Menteri.
- (9) Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dan ayat (8) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan oleh kepala daerah:
  - a. menteri atau kepala lembaga yang membina dan mengawasi Perizinan Berusaha sektor mengambil alih pemberian Perizinan Berusaha yang menjadi kewenangan Gubernur; atau
  - b. gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pemberian Perizinan Berusaha yang menjadi kewenangan Bupati/Wali kota.
- (10) Pengambil alihan pemberian Perizinan Berusaha oleh menteri atau kepala lembaga yang membina dan mengawasi Perizinan Berusaha sektor sebagaimana dimaksud pada ayat (9) huruf a dilakukan setelah berkoordinasi dengan Menteri.<sup>43</sup>

### **Kesimpulan**

Berdasarkan penelitian yang kami lakukan ini bahwa Pasal 176 angka 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah Pasal 350 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait penerbitan pemberian izin berusaha yang diambil alih oleh pemerintah pusat.

Merujuk pada asas concurrent bahwa untuk menerbitkan suatu izin berusaha harus memperhatikan dampak yang ditimbulkan akibat dari pemberian izin berusaha tersebut, jika hanya menimbulkan dampak secara lokal maka yang berwenang untuk menerbitkan izin berusaha tersebut adalah Pemerintah Kabupaten/Kota, jika dampak yang ditimbulkan izin berusaha tersebut secara regional maka yang berwenang memberikan izin berusaha tersebut adalah Gubernur, akan tetapi jika dampak yang ditimbulkan secara nasional maka yang berwenang untuk menerbitkan izin berusaha tersebut adalah Pemerintah Pusat.

Berdasarkan dari uraian materi penelitian kami, bahwa Pasal 176 angka 9 undang-undang nomor 11 Tahun 2020 tidak mengimplementasikan Pasal 18 ayat (2) dan (5) UUD 1945.

### **Saran**

Saran yang dapat diberikan berdasarkan uraian pada makalah ini yakni penyusunan UU Cipta Kerja akan lebih tepat apabila disusun dengan melibatkan *stakeholder* yakni buruh dan masyarakat yang berkaitan secara langsung dan tidak langsung dengan peraturan-peraturan terkait karena implementasi penegakkan hukum akan bersandar pada aturan hukum yang notabene masih menjadi pro-kontra termasuk pada sentralisasi aturan perizinan daerah kepada pemerintah pusat.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Azmi Fendri 2016, Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada  
 Muhammad Fauzan, Hukum Pemerintahan Daerah, (Yogyakarta : UII Prees, 2006), hlm.4

---

<sup>43</sup>UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

- Iqbal, Muhamad Iqbal, Susanto Susanto, and Moh Sutoro. "Functionalization of E-Court System in Eradicating Judicial Corruption at The Level of Administrative Management." *Jurnal Dinamika Hukum* 19.2 (2019): 370-388.
- Susanto, Muhamad Iqbal, and Wawan Supriyatna. "Creating an Efficient Justice System with E-Court System in State Court and Religious Court of Rights." *International Journal of Arts and Social Science* 3.3 (2020): 354-361.
- Iqbal, Muhamad, S. Suhendar, and Ali Imron. "Hukum Pidana." (2019).
- Iqbal, Muhamad. "Implementasi Efektifitas Asas Oportunitas di Indonesia Dengan Landasan Kepentingan Umum." *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan* 9.1 (2018): 87-100.
- Iqbal, Muhamad. "EFEKTIFITAS HUKUM DAN UPAYA MENANGKAL HOAX SEBAGAI KONSEKUESNI NEGATIF PERKEMBANGAN INTERKASI MANUSIA." *Literasi Hukum* 3.2 (2019): 1-9.
- Iqbal, Muhamad Iqbal, Susanto Susanto, and Moh Sutoro. "Functionalization of E-Court System in Eradicating Judicial Corruption at The Level of Administrative Management." *Jurnal Dinamika Hukum* 19.2 (2019): 370-388.
- Susanto, Muhamad Iqbal. "Kedudukan Hukum People Power dan Relevansinya dengan Hak Kebebasan Berpendapat di Indonesia." *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi* 2.2 (2019): 225-237.
- Susanto, S., et al. "Pengantar Hukum Bisnis." (2019).
- SUSANTO, SUSANTO. "HARMONISASI HUKUM MAKNA KEUANGAN NEGARA DAN KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) PERSERO." *PROCEEDINGS*. Vol. 2. No. 1. 2017.
- Susanto, Susanto, and Idhan Halim. "PENGARUH HUMAN RELATION DAN LINGKUNGAN KERJA TERHADAP KINERJA KARYAWAN PADA PT. KOMPAS GRAMEDIA CABANG KARAWACI." *PROCEEDINGS*. Vol. 1. No. 1. 2020.
- Darusman, Yoyon M., et al. "Sosialisasi undang-undang perlindungan anak dan kdrt kelurahan pulau panggang kabupaten kepulauan seribu." *Jurnal Lokabmas Kreatif* 1.1 (2020): 76-82.
- Lesmana, Rosa, et al. "Manajemen Alokasi Dana Desa dalam Upaya dan Strategi Mewujudkan Desa Sejahtera Mandiri di Desa Cihambulu, Kec. Pabuaran, Kab. Subang, Jawa Barat." *Jurnal Abdi Masyarakat Humanis* 1.1 (2019).
- Imron, Ali, and Muhamad Iqbal. "Hukum Pembuktian." (2019).
- Ni-matul Huda, Pengawasan Pusat terhadap daerah, (Yogyakarta: FH UII Prees, 2007), hlm 1-2
- Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesiatahun 1945
- Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
- UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Undang-undang\\_sapu\\_jagat](https://id.wikipedia.org/wiki/Undang-undang_sapu_jagat)