

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara kesatuan yang mengenal sistem pemerintahan, baik Pemerintahan Pusat maupun Pemerintahan Daerah. Sebagaimana amanat yang tertuang dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah dengan jelas berbunyi: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”.<sup>1</sup> Artinya negara Indonesia terdiri dari daerah-daerah otonom yang terbagi di seluruh daerah di Indonesia atau yang biasa kita sebut sebagai Otonomi Daerah.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>2</sup> Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ayat 6 Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah

---

<sup>1</sup> *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Pasal 18

<sup>2</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008).

otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>3</sup>

Tujuan yang hendak dicapai dalam pemberian otonomi daerah adalah: “Terwujudnya otonomi daerah yang nyata dinamis dan bertanggung jawab”. Otonomi yang nyata artinya harus ada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan dalam melayani publik haruslah merata sesuai dengan kepentingan masyarakat yang ada di daerah otonom tersebut.<sup>4</sup>

Sejak kemerdekaan Indonesia diproklamasikan penerapan otonomi daerah pada dasarnya sudah mendapatkan perhatian khusus oleh para pendiri negara kita yang sepakat dengan konsep pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan memasukkannya ke dalam Undang-Undang Dasar. Hal ini berdasarkan keadaan bahwa begitu luas negara kita dan begitu pluralnya budaya dan sumber daya yang dimiliki.<sup>5</sup>

Amanat Reformasi rakyat menuntut dilaksanakannya otonomi daerah, sehingga lahirlah UU No 22 tahun 1999 dan

---

<sup>3</sup> *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.*

<sup>4</sup> Ian Worotikan, *Otonomi Daerah: Peluang Dan Tantangan* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995). h. 30-31

<sup>5</sup> Prastio Teguh, “Kewenangan Konkuren Pemerintah Daerah Dalam Perizinan Industri Berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja”, *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 9, No. (2021), 4.

pelaksanaan otonomi daerah mulai terealisasi sejak tahun 2000 secara bertahap.<sup>6</sup> Melihat potensi yang di miliki daerah-daerah yang ada di Indonesia sehingga diharapkan dengan memberikan kemandirian wewenang kepada daerah sehingga akan bisa membawa kesejahteraan dan kemajuan untuk tiap daerah di Indonesia.

Dalam konteks otonomi daerah sendiri, mengutip dari tulisan Fajlurrahman Jurdi dalam bukunya “Hukum Tata Negara Indonesia” bahwa pemerintah bertumpu 3 asas sebagaimana yang diatur dalam pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, yakni desentralisasi, dekonsentrasi, dan *medebewind* (tugas pembantuan).<sup>7</sup> Asas inilah yang kemudian harus terjaga keutuhannya, demi berlangsungnya semangat demokrasi yang sudah diamanatkan UUD 1945.

Pada realita yang ada saat ini, potret otonomi daerah dalam tata negara Indonesia masih jauh dari kata sempurna. Setiap peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait otonomi daerah seperti halnya bongkar pasang sistem dan regulasi tanpa implementasi dengan tujuan yang nyata. Wujud yang diharapkan agar terciptanya kemandirian di setiap daerah dengan ditetapkannya asas

---

<sup>6</sup> Sani Safitri, “Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia”, *Jurnal Criksetra*, Vol. 5, No. (2019), 82.

<sup>7</sup> Jurdi Fajlurrahman, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Kencana: Kencana, 2019), h. 434

desentralisasi sebagai wujud dari negara demokrasi ternyata masih sangat perlu pembenahan yang nyata.

Namun, kendati pelaksanaan otonomi daerah telah berjalan akan tetapi permasalahan di lapangan tetap tidak dapat dielakan, seperti contoh beberapa permasalahan meliputi:

1. Masalah ketimpangan kemajuan pembangunan antar daerah yang kaya sumber daya alam dengan yang minim sumber daya alam.
2. Banyaknya praktik korupsi di daerah.
3. Legitimasi dan stabilitas politik yang belum penuh tercapai.
4. Adanya konflik horizontal dan vertikal.
5. Kesejahteraan masyarakat di tingkat lokal belum penuh tercapai.<sup>8</sup>

Permasalahan otonomi daerah dan asas desentralisasi di Indonesia memang masih dalam tahap proses menuju yang dicita-citakan. Namun, tepat pada tanggal 5 Oktober 2020, Pemerintahan Joko Widodo bersama DPR telah mengesahkan UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang merevisi banyak undang-undang sebelumnya termasuk Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pada klaster administrasi pemerintahan yang ternyata menuai pro dan kontra.

---

<sup>8</sup> Sani Safitri, "Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia", *Jurnal Criksetra*, Vol. 5, No (2019), 82.

Undang-Undang Cipta Kerja sendiri mendapat banyak perhatian publik. Namun, banyak diantaranya yang berfokus pada masalah Ketenagakerjaan, bukan Otonomi Daerah. Padahal masalah Otonomi Daerah dalam Undang-Undang Cipta Kerja juga perlu mendapat perhatian. Terutama pada BAB XI bagian ketiga Tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 176 yang mengubah beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Jika Otonomi Daerah di percaya bisa menjadi jalan keluar dan solusi bagi keberagaman yang ada di Indonesia. Maka dari itu, sudah sepantasnya urusan yang menjadi persoalan daerah harus menjadi wewenang penuh Pemerintahan Daerah agar semangat Desentralisasi atau Otonomi Daerah tetap menjadi asas yang dianut oleh Indonesia. Oleh karena itu, hadirnya UU Cipta Kerja seharusnya menjadi menyempurna sistem yang belum sempurna dan hadirnya untuk memperkokoh sistem Otonomi Daerah yang menjadi amanat UUD 1945.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis merasa perlu untuk melakukan kajian dan analisis Undang-Undang mengenai pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dalam sistem otonomi daerah. Dengan judul **“Pelaksanaan Undang-**

**Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dalam Sistem Otonomi Daerah Perspektif Siyasah Dusturiyah.”**

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dalam Sistem Otonomi Daerah?
2. Bagaimana Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dalam Sistem Otonomi Daerah Perspektif siyasah dusturiyah?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk Mengetahui Bagaimana Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dalam Sistem Otonomi Daerah.
2. Untuk Mengetahui Bagaimana Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dalam Sistem Otonomi Daerah Perspektif Siyasah Dusturiyah.

**D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini menimbulkan beberapa manfaat, yakni:

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi peneliti lainnya yang memiliki ketertarikan yang sama, sebagai bahan untuk penelitian lebih lanjut mengenai Undang-

Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta kerja dan pengembangan ilmu pengetahuan hukum.

2. Bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta pandangan peneliti mengenai kebijakan-kebijakan pemerintah. Baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah beserta konsep kebijakan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

**E. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu yang terkait dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Klaster Pemerintahan Daerah:

1. Skripsi Suend. R.H Saragih yang berjudul *“Tinjauan Yuridis Terhadap Kemudahan Izin Berusaha Yang Diberikan Bagi Koperasi Dan Usaha Mikro, Kecil Dan Menengah (UMK-M) Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja”*.<sup>9</sup> Skripsi ini diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan. Membahas mengenai kemudahan izin dan berusaha yang diberikan bagi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah di tinjau dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 Tentang Cipta Kerja pada klaster kemudahan dan

---

<sup>9</sup> R.H Suend Saragih, *“Tinjauan Yuridis Terhadap Kemudahan Izin Berusaha Yang Diberikan Bagi Koperasi Dan Usaha Mikro, Kecil Dan Menengah (UMK-M) Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2021).*

perlindungan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMK-M).

Perbedaan dengan penelitian yang penulis teliti terletak pada klaster pembahasan yang terdapat di dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Yakni, Penulis lebih fokus pada klaster Administrasi Pemerintahan yang lebih difokuskan lagi pada bagian Pemerintahan Daerah.

2. Skripsi Annisa Ayudya Prasasti yang berjudul "*Kajian Yuridis Mengenai Omnibus Law Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan*".<sup>10</sup> Skripsi ini diterbitkan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram, Mataram. Yang meneliti mengenai perbandingan antara Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 Tentang Cipta Kerja pada klaster ketenagakerjaan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.

Perbedaan dengan penelitian yang penulis teliti adalah terletak pada fokus kajian penelitiannya. Yang mana penulis lebih memfokuskan kepada pasal-pasal yang terletak pada bab XI Klaster Administrasi Pemerintahan bagian Pemerintahan Daerah.

---

<sup>10</sup> Prasasti Annisa Ayudya, "*Kajian Yuridis Mengenai Omnibus Law Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan*" (*Universitas Muhammadiyah Mataram, 2021*), h. 2

3. Jurnal Teguh, Prasetio “Kewenangan Konkuren Pemerintah Daerah Dalam Perizinan Industri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja”.

<sup>11</sup>Jurnal ini diterbitkan di Jurnal Kertha Semaya, 2021.

Penelitian tersebut meneliti mengenai kewenangan konkuren pemerintah daerah dalam perizinan industri berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang menitikfokuskan kepada perizinan industri dan bagaimana paradigma baru kewenangan konkuren pemerintah daerah.

Perbedaan dengan penelitian yang penulis lakukan adalah kajian mengenai kefokusn pasal yang menjadi titik utama kajian. Yang mana penulis lebih menekankan kepada kewenangan pemerintah daerah pasca pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

#### **F. Metode Penelitian**

Mengutip definisi dari Zainuddin Ali dalam bukunya “Metode Penelitian Hukum” bahwa Metode Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Dengan tujuan untuk

---

<sup>11</sup> Prasetio teguh, “Kewenangan Konkuren Pemerintah Daerah Dalam Perizinan Industri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja”, *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 9 No. 2, (2021), h.4

mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten.<sup>12</sup>

Zainuddin Ali mengemukakan definisi demikian karena melihat bahwa metode penelitian memiliki beragam definisi diantaranya: Logika dari penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur dan teknik penelitian, dan suatu sistem dari teknik prosedur dan penelitian. Maka, dari beberapa definisi tersebut tersusunlah suatu definisi yang dikemukakan oleh Zainuddin Ali.

#### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif yaitu jenis penelitian yang dilakukan dengan cara menganalisis norma-norma hukum yang berlaku. Dalam hal ini penelitian dilakukan dengan cara menganalisa norma-norma hukum yaitu Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### 2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif berdasarkan konsep (*conceptual approach*) dan perundang-undangan (*statute approach*), yakni pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Karena yang diteliti ialah berbagai aturan

---

<sup>12</sup> Ali Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), h. 17.

hukum.<sup>13</sup> Pendekatan ini juga dilakukan dengan cara menelaah semua Undang-Undang (UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja) dan regulasi yang berkesinambungan dengan permasalahan penelitian yang akan di teliti. Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk menemukan konsistensi dan kesesuaian antara satu undang-undang dengan regulasi lainnya, serta undang-undang dengan Undang-Undang Dasar 1945.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah berdasarkan studi pustaka, yang merupakan metode pengumpulan data yang diarahkan kepada pencarian data atau informasi melalui dokumen-dokumen, baik itu dokumen tertulis, foto, gambar, jurnal maupun dokumen elektronik yang dapat mendukung berjalannya proses penulisan.

### 4. Sumber Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

#### a. Data Primer

Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari:

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1984), h. 126.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945
  3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948
  4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pemerintahan Daerah
  5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah
  6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
  7. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
  8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
  9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
  10. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
  11. Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020
- b. Data Sekunder

Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi buku-buku hukum yang membahas tentang pemerintahan daerah dan lembaga terkait, buku-buku hukum lainnya, skripsi hukum tata negara, jurnal-jurnal yang relevan

dengan topik pembahasan maupun materi-materi hukum yang membahas tentang otonomi daerah dan desentralisasi dalam Undang-Undang Cipta Kerja.

#### 5. Metode Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif dengan menggunakan model analisis interaktif yang terdiri dari 3 (Tiga) kegiatan analisis yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Yang mana kesimpulan tersebut diverifikasi selama penelitian berlangsung karena makna-makna yang ditampilkan sebagai data harus teruji kebenarannya sebagai validitas.<sup>14</sup>

#### G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari lima bab, agar penulisan tidak keluar dari pembahasan yang telah dicantumkan, peneliti akan mencantumkan sebagai berikut:

1. BAB I Pendahuluan berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penelitian terdahulu, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
2. BAB II Teori tentang Undang-Undang Cipta kerja. Yang meliputi definisi cipta kerja, teknik pembuatan *omnibus law* dalam peraturan perundang-undangan, teori

---

<sup>14</sup> Matthew B.Milles and Huberman A.Michael, *Analisis Data Kualitatif* (Jakarta: Universitas Indonesia, 2009), h. 15-20.

desentralisasi, konsep dasar otonomi daerah dan siyasah dusturiyah.

3. BAB III Implementasi pengaturan sebelum dan sesudah berlakunya UU Cipta Kerja. Yang meliputi asas-asas Otonomi Daerah, Sejarah Otonomi Daerah, Landasan Konstitusional Pasal 18 dan 27 Ayat (2) UUD 1945, Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dalam sistem otonomi daerah dan Otonomi Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.
4. BAB IV Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta kerja dalam sistem otonomi daerah. Yang meliputi kewenangan pemerintah daerah pasca pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Implementasi Otonomi Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.
5. BAB V Penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.