

BAB IV
**UPAYA PENERAPAN *OMNIBUS LAW* DALAM SISTEM PERUNDANG-
UNDANGAN NASIONAL DAN KONSEKUENSI YURIDIS *OMNIBUS
LAW* TERHADAP OTONOMI DAERAH**

A. Upaya untuk Menerapkan *Omnibus Law* yang Efektif dan Efisien dalam Sistem Perundang-Undangan Nasional dan Otonomi Daerah

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adanya otonomi daerah untuk menjalankan amanah konstitusi yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Otonomi daerah muncul karena Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang menyelenggarakan sistem pemerintahan daerah serta hasil dari perjuangan dalam membangun otonomi daerah dan pembangunan daerah dari masa ke masa terkhususnya pada masa orde baru. Pada masa orde baru ataupun masa sebelumnya, otonomi daerah dan desentralisasi masih belum terselenggara secara masif dan seluas-luasnya. Sebelum masa reformasi pembangunan daerah masih tersentralistik pada pusat sehingga pembangunan negara baik dari sumber daya alam maupun sumber daya manusianya tidak merata.

Pada masa sebelum reformasi memang sudah mempunyai regulasi terkait pemerintahan daerah ataupun otonomi daerah, namun dalam implementasinya pemerintah daerah masih tergantung pada pemerintah pusat. Otonomi daerah di

Indonesia semakin mendapatkan tempatnya setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melakukan amandemen pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam perubahan kedua yang secara tegas dan eksplisit menyebutkan bahwa negara Indonesia menggunakan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi kekuasaan politik.

Setelah masa reformasi sampai sekarang implementasi kebijakan otonomi daerah masih terdapat berbagai permasalahan. Ditambah lagi muncul suatu permasalahan dengan adanya *omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja yang akan menggerus atau mengurangi pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi. Adanya beberapa pasal *omnibus law* yang memangkas otonomi daerah ini tidak sejalan dengan perjuangan dan harapan reformasi. Padahal otonomi daerah dan desentralisasi ini diharapkan dapat menjadi salah satu pilihan kebijaksanaan nasional yang dapat mencegah kemungkinan terjadinya disintegrasi bangsa, juga merupakan sarana kebijaksanaan politik bagi pemerintah daerah dalam membangun daerahnya sendiri.

Adanya *Omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja ini tidak sesuai dengan salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yakni asas dapat dilaksanakan. *Omnibus law* dirasa tidak memperhitungkan efektivitas pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Mengang kejelasan tujuan dari digagasnya *omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja ini untuk meningkatkan sektor investasi atau ekonomi di Indonesia serta

menyelesaikan beberapa regulasi yang tumpang tindih. Namun beberapa pasal di dalamnya terdapat beberapa masalah yang mengakibatkan banyak masyarakat ataupun para ahli kontra terhadap *omnibus law*, ditambah lagi metode atau konsep *omnibus law* ini merupakan suatu hal yang baru bagi sistem perundang-undangan Indonesia.

Omnibus law ini pada umumnya diterapkan di negara dengan sistem hukum *anglo saxon* sementara sistem hukum Indonesia eropa kontinental. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bahkan ketidaksetujuan terhadap metode atau konsep *omnibus law* ini yang akan merusak sistem tatanan hukum Indonesia atau menimbulkan permasalahan baru. Sementara hukum atau suatu peraturan dibuat untuk mengatur sistem bernegara serta menjawab permasalahan suatu bangsa dan negara. Dalam pembentukan perundang-undangan menggunakan konsep atau metode *omnibus law* dirasa belum memenuhi tahapan perencanaan dan persiapan yang matang oleh pemerintah. *Omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja belum memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dalam materi muatannya masih terdapat beberapa pasal yang tidak mencerminkan asas-asas yang harus terkandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.

Adanya *omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja akan berdampak memangkas otonomi daerah dan pelaksanaan pembangunan negara akan kembali tersentralistik sehingga dapat menimbulkan terjadinya ketidakseimbangan urusan ataupun kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. *Omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja yang telah disahkan bertentangan dengan prinsip otonomi

daerah yang diatur secara tegas dalam konstitusi sebagai bentuk penentangan terhadap sentralisasi. Seperti dalam pasal 350 Undang-Undang Cipta Kerja yang akan memangkas kewenangan pemerintah daerah terkait perizinan berusaha di daerah yang sebelumnya dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hal tersebut merupakan kewenangan daerah.

Beberapa pasal lain dalam Undang-Undang Cipta Kerja yakni pasal 30 ayat (4) terkait perizinan fasilitas pelayanan kesehatan yang menjadi wewenang pemerintah pusat, dan pasal 4 ayat (2) terkait perizinan penyelenggaraan penguasaan mineral dan batubara yang sebelumnya merupakan kewenangan pemerintah dan/atau pemerintah daerah, dalam Undang-Undang Cipta Kerja menjadi kewenangan pemerintah pusat sepenuhnya yang akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Hal ini *omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja yang telah disahkan akan berdampak memangkas otonomi daerah, dan kewenangan pembangunan akan tersentralisasi kembali. Hal yang dikhawatirkan akan terjadi dengan adanya dampak tersebut akan mengurangi sumber pendapatan atau ekonomi di daerah, pembangunan akan terfokus di pusat atau tidak akan secara merata, kemandirian daerah akan berkurang sehingga bergantung pada pemerintah pusat, serta kewenangan daerah dalam membangun daerahnya sendiri akan terbatas oleh pemerintah pusat.

Putusan Mahkamah Konstitusi bernomor 137/PUU-XII/2015 terkait pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun

1945 terdapat pengujian mengenai beberapa pasal seperti pasal 9, pasal 11, pasal 14, dan beberapa pasal lainnya tentang pembagian urusan pemerintahan yang semuanya berada di tangan pemerintah pusat atau setidaknya melibatkan pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak bisa dengan cepat membangun masyarakat dan daerahnya sendiri karena harus sesuai standar, norma, dan ketentuan dari pemerintah pusat. Padahal pemerintah daerah yang dekat secara geografis dan emosional dengan masyarakat daerah, hal ini demikian tidak ada otonomi yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah.

Hal tersebut tidak menjalankan prinsip otonomi daerah dan amanah konstitusi seperti yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan terpangkasnya otonomi daerah dan terjadinya sentralisasi kembali, hal ini merupakan bentuk tidak menghargai perjuangan otonomi daerah saat reformasi dan cita-cita demokrasi. Salah satu perjuangan reformasi yaitu menegaskan menggunakan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi kekuasaan politik. Kebijakan otonomi daerah dipandang sebagai mekanisme dalam menciptakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Masyarakat akan memiliki akses yang lebih besar dalam mengontrol penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan adanya otonomi daerah.

B. Konsekuensi Yuridis *Omnibus Law* Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Kabupaten/Kota

Peraturan daerah (Perda) merupakan salah satu produk peraturan perundang-undangan tingkat daerah, menurut Undang-Undang Republik

Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Peraturan daerah (Perda) dibentuk oleh kepala daerah, baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun kabupaten/kota. Kewenangan dalam membuat suatu Perda telah tercantum dalam Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa “pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

Hukum perundang-undangan untuk pendelegasian kewenangan dari bentuk hukum peraturan perundang-undangan tertentu kepada pemegang kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan lainnya, yang perlu diperhatikan sebagai koridor adalah hierarki peraturan perundang-undangan yang hanya dimungkinkan untuk mendelegasikan kepada bentuk hukum yang sederajat atau yang lebih rendah.

Menurut Pasal 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 ditegaskan “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.”

Berdasarkan hal tersebut, menurut Dayanto dan Asma Karim terdapat tiga hal yang memerlukan pengaturan dalam bentuk Perda, yaitu:

1. Perda dalam bidang otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Perda untuk menampung kondisi khusus daerah.

3. Perda sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah dianggap menghambat investasi dan tumpang tindih dengan pemerintah pusat, padahal Peraturan Daerah merupakan suatu produk untuk menjembatani masyarakat daerah untuk menyampaikan aspirasinya melalui pemerintah daerah. Terkait hal ini pemerintah perlu memperketat pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebelum disahkan. Dalam hal suatu Undang-Undang yang apabila bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka sesuai dengan wewenang Mahkamah Konstitusi dan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Sementara suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila bertentangan dengan undang-undang, maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) seperti yang tercantum dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011.

Terkait kewenangan Presiden dapat membatalkan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam *omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja sebenarnya dilakukan dalam rangka mengendalikan jalannya pemerintahan daerah, mempermudah perizinan investasi, memangkas banyaknya Peraturan Daerah yang bertentangan atau menumpuk, dan hal lainnya. Namun hal tersebut merupakan hal yang inskonstitusional atau bertentangan dengan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia, telah mengambil alih kewenangan konstitusional Mahkamah Agung dan menyimpangi logika bangunan hukum, serta bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini *omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja yang disahkan tidak berlandaskan yuridis karena suatu Undang-Undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Putusan terkait pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, terdapat pengujian pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) telah dinyatakan bertentangan dengan kontitusi. Pasal 251 ayat (2) *omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja yang telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi bernomor 137/PUU-XII/2015. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat meskipun pada pelaksanaannya masih terdapat ketidakpatuhan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. Ketidakpatuhan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi merupakan suatu kurangnya ketaatan dan kesadaran hukum bagi pemegang kekuasaan.

Omnibus law Undang-Undang Cipta Kerja memang masih baru disahkan, yang akan berdampak apabila Undang-Undang tersebut baru telah diundangkan dan diterapkan ke masyarakat. Namun melihat dalam pengujian Undang-Undang Pemerintah Daerah di Mahkamah Konstitusi itu merupakan suatu bentuk upaya pemerintah daerah agar tidak terjadi ketidakpastian hukum serta hal yang

inskonstitusional. Konsekuensi yang sama akan terjadi lagi pada Pasal 251 ayat (2) *Omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja yang telah disahkan, sehingga akan kembali diajukan kembali *judicial review* atau pengujian materi oleh pihak yang mempunyai *legal standing*.