



P- ISSN : 2614 – 5723
E- ISSN : 2620 – 6617
Jurnallus Civile (Refleksi Penegakan
Hukum dan Keadilan)
Prodi Ilmu Hukum
Universitas Teuku Umar

Volume 9, Nomor 2, Tahun 2025
email: jic@utu.ac.id
<http://jurnal.utu.ac.id/jcivile>

AMBIGUITAS KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

[Anhar Nasution]¹

[Irwansyah]²

[Muhammad Iqbal]³

¹[Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Abulyatama]

¹[anharnasution_hukum@abulyatama.ac.id]

²[Hukum Keluarga, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, Universitas Iskandar Muda]

²[irwansyah@unida-aceh.ac.id]

³[Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas samudra]

³[m.iqbaladnan.unsam.ac.id]

Abstrak

The allocation of authority between the central government and local governments is a fundamental element in the decentralization system of the unitary state of the Republic of Indonesia. However, the enactment of Law Number 11 of 2020 on Job Creation (the Job Creation Law) has led to ambiguity in the distribution of power, which significantly affects the effectiveness of regional autonomy. This law restructured numerous sectoral laws, including Law No. 23/2014 on Regional Government, using an omnibus law approach that has generated both structural and substantive consequences for the governance system. This study employs a normative juridical method using statutory and conceptual approaches. The data sources consist of primary legal materials such as laws and Constitutional Court decisions, as well as secondary data from relevant scholarly journals published in the last five years. The analysis was conducted qualitatively through a critical normative review of conflicting legal norms. The findings indicate that since the enactment of the Job Creation Law, there has been a significant shift of authority from regional to central government, particularly in business licensing, spatial planning, and environmental management. Legal ambiguities arise due to inconsistencies between parent legislation and its derivative regulations, as well as the vague interpretation of legal phrases that are delegative and general in nature. As a result, legal gaps emerge between the constitutional mandate for decentralization as stipulated in Article 18 of the 1945 Constitution and the centralized practices embedded

in the Job Creation Law and its implementing regulations. A reformulation of the central-local government relationship is urgently needed, adopting a more harmonious and cooperative framework that upholds the genuine principle of autonomy in accordance with the Constitution. Such efforts are essential to prevent jurisdictional conflicts, enhance the legitimacy of local governments, and ensure justice and efficiency in governance.

Keyword: Legal Ambiguity, Local Government Authority, Job Creation Law.

Received: 24 September 2025 Revised: 10 Oktober 2025 Acepted: 04 November 2025

1. PENDAHULUAN

Indonesia menganut bentuk negara kesatuan sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Konsekuensi dari bentuk negara kesatuan tersebut adalah adanya satu pemerintahan pusat yang berdaulat, yang memegang kendali tertinggi terhadap keseluruhan wilayah negara. Namun, sejak reformasi 1998, tuntutan akan desentralisasi dan otonomi daerah semakin menguat sebagai respons terhadap sentralisasi kekuasaan yang selama ini terpusat di Jakarta. Dalam rangka merespons dinamika tersebut, negara kemudian mengadopsi prinsip desentralisasi melalui beberapa instrumen hukum, terutama melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹

Desentralisasi merupakan bentuk pengakuan negara terhadap hak daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan potensi dan karakteristiknya. Gagasan utama dari desentralisasi adalah agar pelayanan publik dapat dijalankan secara lebih efektif, efisien, dan partisipatif dengan mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi lokal dan akuntabilitas². Dalam konteks ini, daerah diberi kewenangan untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu, termasuk dalam hal perizinan, pengelolaan lingkungan, tata ruang, serta urusan pemerintahan yang bersifat konkuren.

Namun demikian, dinamika hukum ketatanegaraan di Indonesia tidak berhenti pada konsolidasi desentralisasi. Pada tahun 2020, pemerintah pusat menggagas dan mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang membawa perubahan fundamental terhadap banyak sektor hukum dan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Dengan mengusung konsep *omnibus law*, UU Cipta Kerja merevisi dan mengganti berbagai ketentuan dari 79 undang-undang sektoral, termasuk di dalamnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan berbagai ketentuan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah.

¹ Tryatmoko, M.W., 2012. Problem Demokratisasi Dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde Baru. *Masyarakat Indonesia*, 38 (2): 269-296.

² Sulila, I., 2015. *Implementasi dimensi layanan publik dalam konteks otonomi daerah*. Deepublish, hlm 20.

Meskipun tujuan utama dari UU Cipta Kerja adalah untuk mempercepat investasi, menciptakan lapangan kerja, dan menyederhanakan birokrasi, implementasinya menimbulkan persoalan hukum yang tidak sederhana³. Salah satu masalah utama adalah ambiguitas kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. UU Cipta Kerja dan peraturan turunannya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan di Daerah telah menggeser banyak kewenangan yang sebelumnya menjadi domain pemerintah daerah, khususnya dalam urusan perizinan, pengelolaan lingkungan, dan investasi, kembali ke tangan pemerintah pusat.

Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar tentang sejauh mana prinsip desentralisasi masih dipertahankan dalam arsitektur hukum ketatanegaraan Indonesia pasca disahkannya UU Cipta Kerja. kondisi ini juga menimbulkan potensi konflik kewenangan dan disorientasi dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Pemerintah daerah merasa dikedir dan tidak lagi menjadi aktor utama dalam proses pembangunan wilayahnya, sementara pemerintah pusat cenderung mengambil-alih pengambilan keputusan strategis atas nama efisiensi investasi.⁴

Bentuk ambiguitas yang terjadi bersifat struktural dan substantif. Secara struktural, terdapat ketidakjelasan hierarki kewenangan antara pusat dan daerah pasca berlakunya UU Cipta Kerja. Sebagai contoh, dalam skema *Online Single Submission* (OSS), pemerintah pusat menjadi pemegang otoritas utama dalam pemberian izin usaha, bahkan untuk kegiatan usaha yang bersifat lokal dan berisiko rendah. Di sisi lain, pemerintah daerah tetap dibebankan dengan tanggung jawab pengawasan dan pengendalian dampak kegiatan usaha tersebut, tanpa memiliki kontrol awal dalam proses perizinan. Ketidakseimbangan ini tidak hanya melanggar prinsip *checks and balances*, tetapi juga menempatkan daerah dalam posisi rentan secara hukum dan administratif.⁵

Secara substantif, banyak norma dalam UU Cipta Kerja yang multitafsir dan membuka ruang perdebatan mengenai siapa sebetulnya yang berwenang⁶. Frasa-frasa seperti “dalam hal tertentu” atau “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” sering digunakan tanpa penjabaran yang jelas, yang pada akhirnya menciptakan ruang abu-abu hukum. Salah satu contohnya dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 350B Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (hasil perubahan oleh UU Cipta Kerja), yang menyebutkan bahwa “pemerintah pusat dapat mengambil alih urusan pemerintah daerah dalam

³ Florisadeg, M.A., 2025. Peran Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Reformasi Hukum Investasi Di Indonesia. *Jurnal Hukum, Administrasi Publik dan Negara*, 2 (1): 9-21.

⁴ Meima, M. 2021. Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dan Implikasinya terhadap Otonomi Daerah. *Wacana Paramarta: Jurnal Ilmu Hukum*, 20 (4) : 11-12

⁵ Ash Shidiki, H., et al. (2023). *Menyongsong Pemilu Serentak 2024*. FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 14-15

⁶ Sugeng Santoso, P.N. and SH, M., 2025. *Hukum Ketenagakerjaan Kontemporer: Implementasi dan Tantangan (Perspektif Hukum Nasional dan Hukum Islam)*. Prenada Media, hlm 39

keadaan tertentu” tanpa menjelaskan apa yang dimaksud dengan keadaan tertentu tersebut.

Ketidakjelasan ini telah berdampak langsung terhadap koordinasi lintas pemerintahan, terutama dalam hal pengelolaan investasi dan pembangunan infrastruktur. Beberapa kepala daerah secara terbuka menyatakan bahwa mereka tidak lagi memiliki wewenang penuh untuk menentukan arah pembangunan wilayahnya, padahal konstitusi menegaskan bahwa daerah memiliki hak otonom dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945). Tidak sedikit pula pemerintah daerah yang kesulitan dalam menyelaraskan rencana pembangunan daerah dengan kebijakan strategis nasional yang ditentukan secara *top-down* oleh pusat, akibat perubahan yang tidak disertai mekanisme harmonisasi yang memadai.

Kondisi ini juga menyebabkan berbagai kebijakan daerah menjadi tidak implementatif karena tumpang tindih dengan kebijakan pusat. Misalnya, Peraturan Daerah (Perda) tentang tata ruang yang telah disahkan berdasarkan kajian akademik dan partisipasi masyarakat lokal menjadi tidak relevan karena digantikan oleh keputusan pusat melalui RDTR digital nasional. Akibatnya, pemerintah daerah kehilangan ruang diskresi hukum dalam mengelola wilayahnya secara mandiri, yang dalam jangka panjang dapat mengikis makna otonomi itu sendiri.

Terdapat beberapa kesenjangan hukum yang menjadi alasan utama pentingnya penelitian ini diantaranya, yaitu:

- 1) Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menegaskan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, tetapi UU Cipta Kerja justru mengalihkan banyak kewenangan ke pusat. Ini menciptakan legal gap antara konstitusi sebagai norma dasar dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis.⁷
- 2) UU nomor 23 tahun 2014 telah membagi kewenangan secara konkuren (*absolute, concurrent, dan assisting*), namun PP nomor 6 tahun 2021 mengintervensi dengan mengambil-alih sebagian besar urusan tersebut, terutama perizinan dan pengawasan. Ini menyebabkan disharmoni antar level regulasi.⁸
- 3) Dalam OSS berbasis risiko, daerah tidak lagi sebagai decision maker utama dalam perizinan, tetapi tetap bertanggung jawab dalam pengawasan. Hal ini menimbulkan beban hukum sepihak tanpa kewenangan yang seimbang. Operasionalisasi otonomi menjadi terdistorsi.⁹
- 4) Banyak frasa dalam regulasi yang multitafsir, seperti “dalam keadaan

⁷ Karianga, H., 2017. *Carut-Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah*. Prenada Media, hlm 56.

⁸ Multazam, A. A. 2024. *Implikasi UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Otoritas Pemerintah Daerah*. UIN Salatiga Repository. hlm. 34-36

⁹ Gunas, T. 2021. Kontroversi Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020. *Jurnal Kimli*: 82-85

tertentu” atau “kewenangan strategis nasional”, yang memberikan keleluasaan berlebih kepada pemerintah pusat untuk mengambil alih urusan daerah. Hal ini menciptakan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha dan masyarakat.¹⁰

- 5) UU Cipta Kerja tidak mengatur secara eksplisit keterlibatan pemerintah daerah dalam penyusunan norma-norma turunan. Padahal, prinsip demokrasi partisipatoris menghendaki daerah ikut terlibat dalam proses formulasi kebijakan yang menyangkut wilayahnya.¹¹

Ketiadaan norma yang mampu menjembatani berbagai kesenjangan tersebut memperjelas bahwa implementasi UU Cipta Kerja tidak hanya bermasalah dari aspek teknis, tetapi juga dari aspek filosofi hukum dan tata negara. Desentralisasi sebagai nilai konstitusional mengalami pergeseran yang sistemik menjadi desentralisasi semu (*pseudo decentralization*), di mana daerah tetap ada secara administratif tetapi tidak berdaya secara substantif.

Lebih dari itu, kondisi ini dapat menimbulkan efek delegitimasi terhadap pemerintah daerah di mata publik, karena masyarakat tetap berharap pelayanan publik dan kebijakan pembangunan dilakukan oleh daerah, padahal banyak keputusan penting kini berada di tangan pusat. Hal ini berpotensi menurunkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan menciptakan ketimpangan kewenangan yang mengganggu prinsip negara hukum demokratis.

Penelitian sebelumnya pada umumnya hanya menyoroti aspek desentralisasi secara normatif atau membahas efektivitas implementasi otonomi daerah. Kajian terdahulu cenderung berfokus pada pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah tanpa menelaah secara mendalam dampak yuridis dan konstitusional dari perubahan struktur kewenangan pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. Sementara itu, penelitian ini menganalisis secara kritis terjadinya ambiguitas kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagai bentuk pergeseran paradigma dari desentralisasi substantif menuju desentralisasi semu (*pseudo decentralization*). Pendekatan yang digunakan tidak hanya meninjau dari aspek normatif, tetapi juga mengaitkan antara idealitas konstitusional otonomi daerah menurut Pasal 18 UUD 1945 dan realitas hukum yang terbentuk pasca implementasi UU Cipta Kerja, sehingga menghasilkan pemahaman baru tentang disharmoni vertikal dalam arsitektur ketatanegaraan Indonesia modern.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan utama yang hendak dikaji dalam penelitian ini adalah “Bagaimana bentuk ambiguitas kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja serta implikasinya terhadap prinsip desentralisasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?”.

¹⁰ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. 2021. *Membedah Ambiguitas Putusan Uji Formil UU Cipta Kerja*. Hukumonline. hlm. 3-5.

¹¹ Multazam, A. A. 2024. *Op. Cit.* hlm. 56

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode *yuridis normatif*, yaitu suatu metode penelitian hukum yang menempatkan hukum sebagai suatu sistem norma, dan bukan sebagai gejala sosial. Pendekatan ini berfokus pada studi terhadap asas hukum, sistem peraturan perundang-undangan, dan doktrin-doktrin hukum yang berkembang dalam praktik serta literatur hukum¹².

Dalam penelitian *yuridis normatif*, data utama yang digunakan adalah bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.¹³ Bahan hukum primer merupakan peraturan perundang-undangan dan putusan lembaga peradilan yang mengikat secara hukum. Sementara itu, bahan hukum sekunder mencakup hasil kajian, pendapat para ahli hukum, buku teks, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian sebelumnya yang relevan¹⁴.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Perubahan Struktural Kewenangan Pasca UU Cipta Kerja

Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau yang lebih dikenal dengan UU Cipta Kerja, merupakan salah satu tonggak besar dalam sejarah reformasi hukum di Indonesia. Dengan menggunakan metode *omnibus law*, regulasi ini secara drastis mengubah lebih dari tujuh puluh undang-undang sektoral yang sebelumnya berdiri sendiri. Tujuan utama pembentukan UU Cipta Kerja adalah untuk memperbaiki iklim investasi, mendorong penciptaan lapangan kerja, serta menyederhanakan prosedur perizinan yang dinilai terlalu berbelit¹⁵. Namun, di balik tujuan pragmatis tersebut, terdapat konsekuensi serius terhadap relasi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang menjadi sorotan utama dalam kerangka ambiguitas kewenangan pasca berlakunya regulasi ini.

Sebelum hadirnya UU Cipta Kerja, pola hubungan pusat dan daerah pascareformasi 1998 dibangun di atas prinsip desentralisasi¹⁶. Prinsip ini menjadi salah satu pilar penting dalam demokratisasi Indonesia, dengan memberikan ruang seluas-luasnya bagi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, kecuali yang secara eksplisit ditetapkan sebagai urusan absolut pemerintah pusat. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), pembagian kewenangan disusun dengan pola urusan wajib dan urusan pilihan, yang kemudian dibagi lagi antara pusat, provinsi, serta kabupaten/kota. Dalam konteks inilah, pemerintah daerah memiliki kewenangan signifikan dalam bidang perizinan, pengelolaan lingkungan

¹² Iqbal, M., et. Al., 2025. *Metodologi Penelitian Hukum (Panduan Teoritis dan Praktis)*. Sangpena Media, hlm 87.

¹³ Benuf, K. and Azhar, M., 2020. Metodologi penelitian hukum sebagai instrumen mengurai permasalahan hukum kontemporer. *Gema Keadilan*, 7 (1): 20-33.

¹⁴ Susanti, D.O., Sh, M., Efendi, A.A. and SH, M., 2022. *Penelitian Hukum: Legal Research*. Sinar Grafika, hlm 78.

¹⁵ Prasetyo, A.D., Budiono, A.R. and Hadiyantina, S., 2022. Politik Hukum Perubahan Norma Perizinan dan Iklim Investasi Dalam Undang-Undang Cipta Kerja Menggunakan Metode Omnibus Law. *Media Iuris*, 5 (2).

¹⁶ Asmorojati, A.W., 2020. *Hukum pemerintahan daerah dan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam bingkai NKRI*. UAD Press, hlm 55.

hidup, hingga penataan ruang. Kondisi tersebut dianggap mampu mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, meningkatkan partisipasi, dan memberikan ruang inovasi kebijakan di tingkat lokal.

Namun, praktik desentralisasi selama lebih dari dua dekade tidak sepenuhnya berjalan mulus. Tumpang tindih kewenangan, disparitas kebijakan antar daerah, serta tingginya biaya transaksi perizinan sering dipandang sebagai hambatan serius dalam mendorong iklim investasi. Pemerintah pusat melihat bahwa perbedaan standar antar daerah menimbulkan ketidakpastian hukum bagi investor. Dari titik inilah, lahir gagasan untuk mengonsolidasikan kembali kewenangan melalui UU Cipta Kerja, yang menekankan model perizinan berbasis risiko dengan pusat sebagai pengendali utama.

Setelah diberlakukannya UU Cipta Kerja, terjadi pergeseran fundamental dari paradigma desentralisasi menuju sentralisasi. Hal ini dapat dilihat dari pengalihan sejumlah kewenangan strategis yang sebelumnya melekat pada pemerintah daerah, kini ditarik menjadi kewenangan pusat. Perizinan lingkungan misalnya, yang dahulu menjadi otoritas kabupaten/kota, kini sebagian besar berada di tangan kementerian teknis di tingkat nasional. Demikian pula dalam sektor kehutanan dan pertambangan, izin pemanfaatan lahan dan eksplorasi sumber daya alam kini lebih terkonsentrasi di pusat. Konsep *Online Single Submission* (OSS) berbasis risiko semakin memperkuat dominasi pusat, karena mekanisme perizinan usaha dijalankan melalui sistem digital terintegrasi yang dikelola pemerintah pusat, sementara daerah hanya berperan sebagai pelaksana teknis atau fasilitator.¹⁷

Untuk memperjelas bentuk ambiguitas yang muncul, berikut disajikan perbandingan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebelum dan sesudah berlakunya UU Cipta Kerja:

Tabel 1. Ambiguitas Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasca UU Cipta Kerja

Sektor/Bidang	Kewenangan Sebelum UU Cipta Kerja (UU No. 23 Tahun 2014)	Kewenangan Setelah UU Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020)	Bentuk Ambiguitas / Dampak Hukum
Perizinan Lingkungan	Dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota melalui izin lingkungan dan	Dialihkan ke pemerintah pusat melalui sistem OSS berbasis risiko dan persetujuan lingkungan	Daerah tetap menanggung dampak pencemaran, namun tidak memiliki otoritas penuh untuk menolak

¹⁷ Rokhman, B., Rokhman, A. and Kurniasih, D., 2024. Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Melalui Sistem Online Single Submission (OSS). *Journal of Social and Economics Research*, 6 (1): 1562-1580.

Sektor/Bidang	Kewenangan Sebelum UU Cipta Kerja (UU No. 23 Tahun 2014)	Kewenangan Setelah UU Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020)	Bentuk Ambiguitas / Dampak Hukum
	AMDAL lokal.	terintegrasi.	atau mencabut izin.
Pertambangan Mineral dan Batubara	Izin Usaha Pertambangan (IUP) diberikan oleh pemerintah daerah.	Seluruh kewenangan perizinan ditarik ke Kementerian ESDM.	Konflik sosial akibat tambang muncul di daerah, tetapi izin dikeluarkan oleh pusat. Kepala daerah kehilangan legitimasi pengendalian.
Kehutanan dan Penggunaan Kawasan Hutan	Pemerintah daerah berwenang memberikan izin pinjam pakai kawasan hutan.	Kewenangan beralih ke Kementerian LHK.	Pemerintah daerah dan masyarakat adat terdampak langsung, namun tidak memiliki instrumen hukum untuk menyelesaikan sengketa lahan.
Perizinan Usaha / Investasi (OSS)	Daerah menjadi pintu utama pelayanan dan pengesahan izin.	Seluruh proses dikelola oleh pemerintah pusat melalui sistem OSS terintegrasi.	Terjadi “dualisme kewenangan”: secara hukum pusat berwenang, namun faktual daerah tetap menjadi pintu pelayanan.
Tata Ruang dan Penataan Wilayah	Pemerintah daerah memiliki kewenangan menyusun dan menetapkan RT/RW.	Penetapan RT/RW strategis harus disetujui oleh pemerintah pusat.	Kemandirian daerah dalam menentukan arah pembangunan berkurang; potensi tumpang tindih kebijakan meningkat.
Lingkungan dan Pengawasan Pasca Izin	Pemerintah daerah berperan dalam pengawasan dan	Fungsi pengawasan dibatasi pada	Akuntabilitas daerah melemah; sulit menegakkan hukum

Sektor/Bidang	Kewenangan Sebelum UU Cipta Kerja (UU No. 23 Tahun 2014)	Kewenangan Setelah UU Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020)	Bentuk Ambiguitas / Dampak Hukum
	penegakan hukum lingkungan.	laporan dan rekomendasi kepada pusat.	tanpa dasar kewenangan langsung.

Pergeseran ini menimbulkan ambiguitas kewenangan. Di satu sisi, pemerintah pusat mengambil alih tanggung jawab untuk mempercepat perizinan dan memastikan kepastian hukum bagi investor. Namun di sisi lain, pemerintah daerah masih dituntut menanggung konsekuensi sosial dan lingkungan dari aktivitas ekonomi yang terjadi di wilayahnya, meskipun tidak lagi memiliki instrumen kewenangan memadai untuk mengendalikan. Dalam sektor lingkungan hidup misalnya, dampak pencemaran dan kerusakan jelas dirasakan masyarakat di daerah. Akan tetapi, kewenangan utama dalam menerbitkan izin lingkungan atau persetujuan teknis berada di pusat. Akibatnya, ketika terjadi sengketa lingkungan, masyarakat tidak mengetahui apakah harus menggugat pemerintah pusat atau pemerintah daerah, karena kewenangan dan tanggung jawab tidak lagi sejalan.¹⁸

Hal serupa juga terjadi dalam sektor pertambangan. Dengan UU Cipta Kerja, kewenangan penerbitan izin usaha pertambangan ditarik ke pusat. Namun, potensi konflik sosial akibat eksploitasi sumber daya mineral justru muncul di tingkat lokal. Pemerintah daerah sering kali berada di garda terdepan menghadapi protes masyarakat, padahal mereka tidak memiliki wewenang penuh dalam menentukan izin tersebut. Ambiguitas ini menimbulkan kesenjangan antara tanggung jawab politik kepala daerah dengan kewenangan administratif yang melekat padanya.¹⁹

Dari perspektif otonomi daerah, perubahan struktural kewenangan ini membawa dampak signifikan. Pertama, terjadinya reduksi kewenangan daerah yang mengakibatkan berkurangnya instrumen kontrol lokal terhadap pembangunan wilayah. Kedua, daerah kehilangan salah satu sumber utama pendapatan asli daerah (PAD), karena banyak jenis perizinan yang sebelumnya menjadi basis penerimaan kini dikelola oleh pusat. Ketiga, legitimasi kepala daerah di mata masyarakat melemah, karena mereka dianggap tidak berdaya dalam mengendalikan pembangunan strategis di wilayahnya. Keempat, muncul ketergantungan finansial yang semakin besar terhadap transfer pusat, melalui

¹⁸ Multazam, A. A. 2024. *Op. Cit.* hlm. 42-44

¹⁹ Mochamad Januar Rizki, 2022. Memahami Izin Pertambangan Pasca Terbitnya UU Minerba dan UU Cipta Kerja, <https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-izin-pertambangan-pasca-terbitnya-uu-minerba-dan-uu-cipta-kerja-lt621878db184fe>, (diakses tanggal 24 September 2025), hlm. 7-9

dana alokasi umum maupun dana alokasi khusus, sehingga kemandirian daerah semakin jauh dari harapan.²⁰

Permasalahan ini semakin kompleks jika dilihat dari sudut pandang konstitusional. Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa daerah memiliki hak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah penarikan kewenangan secara besar-besaran ke pusat masih sesuai dengan amanat konstitusi tersebut. Sejumlah pakar menilai bahwa UU Cipta Kerja berpotensi menimbulkan inkonsistensi dengan prinsip dasar otonomi daerah, karena membatasi ruang gerak pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan strategis. Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya juga menekankan pentingnya keseimbangan antara pusat dan daerah. Akan tetapi, UU Cipta Kerja justru terkesan menempatkan daerah hanya sebagai pelaksana kebijakan pusat, bukan sebagai entitas pemerintahan yang memiliki otonomi sejati.²¹

Secara teoritis, pergeseran ini juga dapat dianalisis melalui beberapa perspektif. Menurut teori desentralisasi politik, idealnya daerah diberikan kewenangan luas untuk menentukan prioritas pembangunan sesuai kebutuhan lokal. UU Cipta Kerja justru memusatkan kembali proses pengambilan keputusan pada pusat, yang berpotensi mengabaikan keragaman kebutuhan daerah. Dari sudut pandang teori *good governance*, sentralisasi yang mengurangi partisipasi lokal berpotensi melemahkan prinsip akuntabilitas dan transparansi, karena jarak pengambilan keputusan semakin jauh dari masyarakat yang terdampak langsung. Sementara itu, teori negara kesatuan memang mengakui bahwa kedaulatan berada pada pusat, tetapi bukan berarti semua kewenangan harus dipusatkan; otonomi daerah sejatinya merupakan bentuk kompromi agar daerah tetap merasa memiliki ruang kedaulatan terbatas dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).²²

Berbagai kritik pun muncul terhadap implementasi UU Cipta Kerja, khususnya terkait ambiguitas kewenangan. Pertama, adanya inkonsistensi regulasi, karena beberapa pasal UU Cipta Kerja bertentangan dengan semangat UU Pemda yang masih berlaku. Kedua, resistensi daerah meningkat, karena banyak pemerintah daerah merasa kehilangan hak untuk mengatur wilayahnya sendiri. Ketiga, secara teknis, pelaksanaan OSS berbasis risiko masih sering menghadapi kendala, baik dari sisi infrastruktur teknologi maupun kapasitas sumber daya manusia, sehingga memperumit birokrasi alih-alih menyederhanakan. Keempat, ketidakpastian hukum mengemuka, karena garis akuntabilitas menjadi kabur, baik bagi masyarakat maupun bagi pelaku usaha.²³

²⁰ Alynudin, S. 2023. Hubungan Pusat-Daerah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja. *Niagara Journal*, hlm. 118-121

²¹ Adnyani, N. K. S. 2021. *Hukum Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Kajian Pengelolaan Potensi Lokal*. Rajawali Pers, hlm. 22-24.

²² Kristanto, M., & Susanti, N. 2022. Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia: Tantangan dan Harapan. *Jurnal Ilmu Politik*, 10 (1): 45-47.

²³ Setiadi, E. 2020. Menyoal Aturan Penyelarasan Peraturan di Bawah UU Cipta Kerja. *Hukumonline*, hlm. 9-12

Melihat persoalan tersebut, upaya harmonisasi kewenangan menjadi sangat mendesak. Salah satu langkah yang dapat dilakukan adalah memperjelas batas kewenangan pusat dan daerah melalui regulasi turunan yang lebih rinci, baik berupa peraturan pemerintah maupun peraturan menteri. Di samping itu, walaupun kewenangan perizinan strategis ditarik ke pusat, daerah tetap perlu diperkuat dalam fungsi pengawasan dan penegakan hukum, agar tidak hanya menjadi penonton atas aktivitas ekonomi yang berlangsung di wilayahnya. Konsolidasi sistem OSS juga perlu ditingkatkan, dengan menjadikan daerah bukan sekadar fasilitator, melainkan mitra substantif dalam pemberian izin. Di luar itu, dialog politik yang intensif antara pusat dan daerah diperlukan untuk menghindari alienasi politik yang dapat memicu instabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.²⁴

Dengan demikian, perubahan struktural kewenangan pasca UU Cipta Kerja harus dibaca sebagai fenomena yang ambivalen. Di satu sisi, regulasi ini menghadirkan peluang percepatan investasi dan kepastian hukum bagi pelaku usaha. Namun, di sisi lain, ia juga menimbulkan ambiguitas kewenangan yang berimplikasi pada menurunnya kualitas otonomi daerah, melemahnya legitimasi politik lokal, serta meningkatnya ketidakpastian hukum. Dalam kerangka negara kesatuan yang demokratis, keseimbangan antara pusat dan daerah merupakan syarat mutlak bagi tercapainya pemerintahan yang efektif, adil, dan akuntabel. Tanpa keseimbangan itu, maka tujuan besar UU Cipta Kerja untuk mendorong pembangunan inklusif justru berpotensi tergelincir ke arah dominasi pusat yang mengabaikan aspirasi daerah.

3.2 Ambiguitas Hukum dalam Pembagian Kewenangan

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan salah satu pilar penting dalam kerangka negara kesatuan. Sejak bergulirnya era reformasi, Indonesia menegaskan komitmennya terhadap desentralisasi sebagai instrumen untuk mendekatkan pelayanan publik, memperkuat partisipasi masyarakat, serta meningkatkan efektivitas pembangunan. Landasan normatif dari semangat tersebut terwujud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian beberapa kali direvisi hingga lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Namun, lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) menghadirkan tantangan baru.

UU Cipta Kerja, dengan dalih menciptakan efisiensi birokrasi dan mempercepat investasi, secara fundamental mengubah struktur kewenangan yang sebelumnya telah diatur dalam UU Pemerintahan Daerah. Hal ini menimbulkan situasi ambivalen, karena di satu sisi negara ingin mempermudah iklim usaha melalui sentralisasi kewenangan perizinan, namun di sisi lain justru melemahkan prinsip otonomi daerah yang selama ini dijunjung tinggi.

²⁴ Anggono, B. D. 2022. Implikasi Omnibus Law terhadap Regulasi dalam Perspektif Desentralisasi. *Cepalo Journal*, 6 (2): 12-15.

Ambiguitas hukum kemudian muncul karena regulasi baru tersebut menimbulkan tumpang tindih, ketidakpastian, bahkan konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Ambiguitas hukum dalam konteks pembagian kewenangan dapat dipahami sebagai keadaan di mana norma hukum tidak memberikan kejelasan mengenai siapa yang berwenang menjalankan suatu urusan pemerintahan. Menurut Satjipto Rahardjo, hukum idealnya harus mampu memberikan kepastian, kemanfaatan, dan keadilan. Akan tetapi, ketika norma justru menimbulkan ketidakjelasan, maka ia gagal memenuhi fungsi kepastian²⁵.

Dalam literatur hukum administrasi, pembagian kewenangan seharusnya bersifat *clear cut* agar tidak menimbulkan perdebatan dalam implementasi. Kewenangan yang kabur berimplikasi pada birokrasi yang tidak efisien, potensi penyalahgunaan wewenang, serta hilangnya akuntabilitas. Dalam kerangka negara kesatuan yang menganut prinsip desentralisasi, ambiguitas hukum lebih berbahaya karena dapat menciptakan tarik-menarik politik antara pusat dan daerah.²⁶

UU Cipta Kerja mengandung ambiguitas karena ia melakukan *shifting* kewenangan secara parsial tanpa disertai penjelasan rinci mengenai batasan, prosedur, maupun mekanisme koordinasi. Hal ini menyebabkan baik pemerintah pusat maupun daerah memiliki klaim legitimasi atas suatu urusan yang sama. UU Cipta Kerja memperkenalkan konsep *risk-based approach* dalam perizinan berusaha²⁷. Konsep ini menegaskan bahwa kewenangan utama berada pada pemerintah pusat melalui sistem perizinan berbasis risiko yang dikelola secara nasional. Pemerintah daerah dalam konteks ini hanya diberi ruang untuk urusan yang bersifat *delegated authority*, yakni menjalankan instruksi pusat dalam lingkup terbatas.

Sebelumnya, melalui UU 23/2014, pemerintah daerah memiliki kewenangan luas dalam perizinan sektor pertambangan, kehutanan, perikanan, dan jasa konstruksi. Namun setelah UU Cipta Kerja, kewenangan tersebut banyak ditarik kembali ke pemerintah pusat. Misalnya, izin usaha pertambangan mineral dan batubara yang dahulu menjadi domain kabupaten/kota, kini sepenuhnya dipegang oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Perubahan ini menimbulkan ambiguitas karena di satu sisi daerah masih memiliki fungsi pengawasan, tetapi di sisi lain tidak lagi memegang kendali penuh atas perizinan. Dengan demikian, daerah hanya berperan sebagai “pelaksana teknis” tanpa memiliki otoritas substantif.

²⁵ Aulia, K.N., Lestari, A., Latief, L.M. and Fajarwati, N.K., 2024. Kepastian Hukum Dan Keadilan Hukum Dalam Pandangan Ilmu Komunikasi. *Journal Sains Student Research*, 2 (1): 713-724.

²⁶ Arifin, F., 2025. Rekoneptualisasi Diskresi Perspektif Hukum Administrasi Negara: Analisis Kritis Terhadap Implementasi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nasional. *Audi Et AP: Jurnal Penelitian Hukum*, 4 (01): 25-37.

²⁷ Devita, R.G., Widjajanti, K. and Wardoyo, P., 2024. Strategi peningkatan layanan perizinan melalui online single submission risk-based approach (oss rba) di Jawa Tengah. *Jurnal Riset Ekonomi dan Bisnis*, 17 (1): 12-23.

Ambiguitas hukum pasca UU Cipta Kerja dapat ditelusuri dalam beberapa sektor strategis:

a. Sektor Pertambangan

UU Cipta Kerja menarik kewenangan izin pertambangan dari kabupaten/kota ke pemerintah pusat. Namun, dalam praktik, daerah tetap menanggung dampak lingkungan dan sosial akibat aktivitas tambang. Ketika terjadi kerusakan lingkungan, masyarakat cenderung menuntut pertanggungjawaban pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kewenangan formal dengan beban tanggung jawab riil di lapangan.²⁸

b. Sektor Lingkungan Hidup

UU Cipta Kerja menghapus kewajiban Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) bagi usaha kecil tertentu dan menggantinya dengan persetujuan lingkungan yang terintegrasi dengan izin berusaha. Daerah hanya diberi wewenang terbatas dalam memberikan rekomendasi teknis.

c. Sektor Kehutanan.²⁹

Pengelolaan izin pinjam pakai kawasan hutan kini dipusatkan pada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Namun, masyarakat adat dan pemerintah daerah sering menjadi pihak yang paling terdampak. Ambiguitas terjadi ketika ada konflik lahan antara perusahaan dan masyarakat lokal, sementara pemerintah daerah tidak memiliki instrumen legal yang memadai untuk menengahi.³⁰

d. Investasi dan Perizinan Terpadu

Pemerintah pusat meluncurkan sistem *Online Single Submission* (OSS) sebagai instrumen sentralisasi perizinan. Namun dalam praktik, banyak investor yang masih harus berurusan dengan pemerintah daerah untuk pemenuhan persyaratan teknis. Hal ini menimbulkan “dualisme kewenangan” yang secara hukum pusat yang berwenang, tetapi secara faktual daerah tetap menjadi gerbang pelayanan.³¹

e. Dampak Ambiguitas terhadap Tata Kelola Pemerintahan

Ambiguitas hukum dalam pembagian kewenangan membawa implikasi serius terhadap tata kelola pemerintahan. Pertama, menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) bagi pelaku usaha, karena mereka tidak tahu pasti ke mana harus mengurus izin. Kedua, melemahkan akuntabilitas publik, sebab ketika terjadi masalah, baik pusat maupun daerah cenderung saling melempar tanggung jawab. Ketiga, berpotensi menimbulkan konflik politik antara

²⁸ Grita Anindarini, et. al., 2020. Kritik Hukum Terhadap Perubahan UU Minerba, <https://icel.or.id/media/pdf/BeberapaKritikHukumTerhadapPerubahanUUNo4Tahun2009TentangMineraldanBatubara.pdf>, (diakses tanggal 24 September 2025). hlm. 3-4.

²⁹ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. 2020-2021. Berbagai publikasi tentang Ambiguitas UU Cipta Kerja, hlm. 5-7.

³⁰ Gunas, T. 2021. Kontroversi UU Cipta Kerja, *Jurnal Kimli*: 84-85

³¹ *Ibid*, hlm. 83

pemerintah pusat dan daerah, terutama di wilayah yang memiliki basis sumber daya alam strategis.³²

Dalam perspektif *good governance*, ambiguitas hukum adalah hambatan utama bagi terwujudnya transparansi, efektivitas, dan partisipasi.³³ Daerah kehilangan ruang untuk berinovasi, sementara pusat terbebani dengan konsentrasi kewenangan yang terlalu besar. Hasil akhirnya adalah birokrasi yang lamban, tidak responsif, dan jauh dari harapan masyarakat. Jika ditinjau secara normatif, UU Cipta Kerja tampak bertentangan dengan semangat Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Ambiguitas muncul karena undang-undang ini melakukan sentralisasi melalui instrumen omnibus law, tetapi tidak melakukan amandemen terhadap konstitusi maupun UU 23/2014. Akibatnya, terdapat disharmoni antara regulasi yang lebih baru (UU Cipta Kerja) dengan norma dasar yang lebih tinggi.

Selain itu, prinsip *lex specialis derogat legi generali* sulit diterapkan secara konsisten. Apakah UU Cipta Kerja sebagai *lex specialis* di bidang investasi otomatis mengesampingkan UU Pemerintahan Daerah atau justru harus dibaca sebagai *lex generalis* yang tidak boleh menyalahi prinsip konstitusi. Ketidakjelasan ini mempertegas ambiguitas hukum yang terjadi.

Ambiguitas kewenangan juga semakin kompleks dalam konteks daerah yang memiliki status khusus, seperti Aceh, Papua, dan Yogyakarta. UU Cipta Kerja tidak memberikan pembedaan yang jelas terhadap daerah istimewa atau daerah khusus. Padahal, UU Pemerintahan Aceh maupun UU Otonomi Khusus Papua telah memberikan kewenangan luas di bidang pengelolaan sumber daya alam. Sentralisasi melalui UU Cipta Kerja berpotensi mereduksi kekhususan tersebut. Ambiguitas ini bukan sekadar masalah hukum teknis, melainkan juga menyangkut aspek politik dan sosiologis. Di Aceh misalnya, kewenangan pengelolaan lahan dan sumber daya alam memiliki dimensi historis yang berhubungan dengan perjanjian damai Helsinki 2005. Jika kewenangan tersebut dikesampingkan, maka implikasinya dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah pusat.³⁴

Untuk mengatasi ambiguitas hukum dalam pembagian kewenangan, beberapa langkah strategis perlu dilakukan³⁵:

a. Harmonisasi Regulasi

Perlu dilakukan sinkronisasi antara UU Cipta Kerja dengan UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah serta UU sektoral lainnya. Harmonisasi ini harus menegaskan batasan kewenangan pusat dan daerah secara eksplisit.

³² Alynudin, S. 2023. Hubungan Pusat-Daerah Pasca UU Cipta Kerja, *Niagara Journal*: 117-119.

³³ Rahmawati, N.B. and Tjenreng, M.B.Z., 2025. Peran Good Governance dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik: Perspektif Teoretis. *Jurnal PKM Manajemen Bisnis*, 5(1), pp.313-323.

³⁴ Pamungkas, Y. (2023). Dinamika Hukum Otonomi Khusus dan Sentralisasi dalam UU Cipta Kerja. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 13 (2): 34-37.

³⁵ Hariansah, S. and Agustian, R.A., 2022. Ambiguitas dan Inkonsistensi Kedudukan serta Kewenangan Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, 16 (1): 114-129.

b. Penguatan Mekanisme Koordinasi

Alih-alih menarik seluruh kewenangan ke pusat, perlu dibangun mekanisme koordinasi yang jelas melalui sistem *co-governance*. Model ini memungkinkan pusat dan daerah berbagi kewenangan berdasarkan prinsip subsidiaritas.

c. Klarifikasi Kewenangan dalam Peraturan Turunan

Peraturan pemerintah dan peraturan menteri yang menjadi turunan UU Cipta Kerja harus memuat ketegasan siapa yang berwenang pada setiap tahap. Tanpa aturan teknis yang detail, ambiguitas akan tetap bertahan.

d. Penguatan Kapasitas Daerah

Ambiguitas sering dijustifikasi dengan alasan rendahnya kapasitas daerah. Oleh karena itu, pemerintah pusat harus fokus pada program penguatan sumber daya manusia dan kelembagaan daerah, bukan sekadar menarik kewenangan.

e. Peninjauan Ulang melalui *Judicial Review*

Jika ambiguitas ini menimbulkan ketidakadilan yang serius, maka mekanisme judicial review di Mahkamah Konstitusi merupakan jalan konstitusional untuk menegakkan kembali prinsip otonomi daerah.

Ambiguitas hukum dalam pembagian kewenangan pasca UU Cipta Kerja merupakan problem fundamental yang tidak boleh diabaikan. Ia bukan hanya persoalan teknis administratif, tetapi juga menyangkut arah pembangunan hukum Indonesia dalam mengelola relasi pusat-daerah. Jika dibiarkan, ambiguitas ini akan terus menimbulkan ketidakpastian, melemahkan akuntabilitas, dan berpotensi menggerus prinsip desentralisasi yang sudah diperjuangkan pasca reformasi. Oleh karena itu, langkah-langkah perbaikan harus segera ditempuh melalui harmonisasi regulasi, penguatan mekanisme koordinasi, dan penegasan prinsip konstitusional bahwa otonomi daerah adalah bagian integral dari sistem ketatanegaraan Indonesia.³⁶

3.3 Implikasi Hukum terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Urgensi Reformulasi Model Kewenangan Pusat-Daerah

Pembahasan mengenai hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan salah satu isu fundamental dalam diskursus ketatanegaraan Indonesia. Sejak era reformasi, Indonesia menempuh jalan desentralisasi melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, hingga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) membawa perubahan signifikan dalam tatanan kewenangan pusat dan daerah.

UU Cipta Kerja yang pada dasarnya dirancang untuk meningkatkan investasi, menyederhanakan regulasi, dan mempercepat perizinan, menimbulkan

³⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2024. Putusan Nomor 146/PUU-XXII/2024 tentang Uji Formil UU Cipta Kerja. hlm. 8-10

implikasi serius terhadap konsep otonomi daerah yang telah diatur sebelumnya. Mekanisme penyederhanaan perizinan, pembentukan norma baru terkait pengelolaan sumber daya alam, hingga restrukturisasi urusan pemerintahan, telah menimbulkan ambiguitas hukum sekaligus pergeseran paradigma dalam relasi pusat dan daerah.³⁷

Implikasi Hukum UU Cipta Kerja terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah berdampak kepada beberapa hal, antara lain:

- a. Pergeseran Konsep Desentralisasi ke Arah Resentralisasi, UU Cipta Kerja membawa perubahan yang mengarah pada resentralisasi kewenangan dengan mengalihkan sebagian besar kewenangan dari daerah ke pemerintah pusat, yang berdampak pada pengurangan ruang gerak otonomi daerah dalam pengambilan keputusan strategis.³⁸
- b. Ambiguitas Hukum dalam Hierarki Regulasi Perubahan regulasi yang tidak diikuti harmonisasi yang baik antara peraturan pusat dan daerah menimbulkan ambiguitas dalam hierarki tata perundang-undangan, sehingga menimbulkan ketidakjelasan kewenangan dan pelayanan publik yang tersendat.³⁹
- c. Implikasi terhadap Hak Konstitusional Daerah Pergeseran kewenangan ini berpotensi menimbulkan ketidaksesuaian dengan hak-hak konstitusional daerah yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah dan konstitusi, khususnya terkait otonomi dan kemandirian fiskal.⁴⁰
- d. Dampak pada Tata Kelola Sumber Daya Alam dan Lingkungan Pengelolaan sumber daya alam yang sebagian besar kewenangannya dialihkan ke pusat menimbulkan tantangan dalam pengawasan dan penegakan hukum oleh pemerintah daerah, serta ambiguitas dalam penanganan konflik sosial dan lingkungan.⁴¹

Melihat berbagai implikasi hukum yang muncul pasca diberlakukannya Undang-Undang Cipta Kerja, reformulasi model kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi suatu keniscayaan. Reformulasi ini bukan sekadar kebutuhan teknis administratif, melainkan sebuah langkah strategis untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan percepatan investasi dengan prinsip demokrasi lokal, keberlanjutan lingkungan, dan penghormatan terhadap amanat konstitusi. Tanpa reformulasi, hubungan kewenangan pusat-daerah akan terus berada dalam ketidakpastian, yang pada akhirnya berpotensi melemahkan efektivitas otonomi daerah maupun legitimasi pemerintah pusat.⁴²

³⁷ Sulila, I., 2015. *Implementasi dimensi layanan publik dalam konteks otonomi daerah*. Deepublish, hlm 90.

³⁸ Rechtsidee. 2025. Rekonstruksi Kewenangan Lurah dan Dampaknya pada Tata Kelola Pemerintahan Daerah. 11 (2): 22-25.

³⁹ *Ibid*, hlm. 30-32.

⁴⁰ Badan Pemeriksa Keuangan. 2020. Laporan Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun 2020. Hlm. 12-14

⁴¹ Rechtsidee. 2025. *Op. Cit*, hlm. 83-85

⁴² Alynudin, S. 2023. Hubungan Pusat-Daerah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja. *Niagara Journal*: 123-125

Salah satu aspek penting dalam reformulasi adalah bagaimana menemukan titik temu antara efisiensi dan demokrasi lokal. Desentralisasi tidak semata-mata dimaknai sebagai pembagian kewenangan administratif, tetapi juga sebagai mekanisme pemberdayaan masyarakat lokal agar dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Penarikan kewenangan perizinan ke pusat dalam kerangka UU Cipta Kerja berimplikasi pada semakin berkurangnya ruang partisipasi publik di tingkat daerah. Oleh karena itu, model kewenangan yang baru harus dirancang agar tetap memungkinkan efisiensi administratif, sekaligus menjamin ruang partisipasi demokrasi lokal. Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah penerapan model koordinasi hibrid, di mana kewenangan final tetap berada di pemerintah pusat, namun persetujuan dan pengawasan melibatkan pemerintah daerah secara substantif sehingga prinsip desentralisasi tidak kehilangan makna.⁴³

Di sisi lain, reformulasi juga harus menekankan aspek konstitusionalitas. UU Cipta Kerja yang menimbulkan ketidakjelasan pembagian kewenangan telah memunculkan potensi disharmoni dengan Pasal 18 UUD 1945 yang menegaskan otonomi seluas-luasnya bagi daerah. Oleh sebab itu, evaluasi konstitusional yang komprehensif perlu dilakukan untuk memastikan agar setiap regulasi yang lahir selaras dengan amanat konstitusi. Tidak kalah penting, reformulasi ini harus dituangkan ke dalam legislasi turunan, baik berupa peraturan pemerintah maupun peraturan daerah, yang harmonis dan tidak lagi menimbulkan konflik norma. Dalam konteks ini, mekanisme sinkronisasi regulasi harus diperkuat melalui keterlibatan aktif baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.⁴⁴

Selanjutnya, aspek perlindungan lingkungan dan hak masyarakat lokal juga menjadi alasan mendesak untuk reformulasi. Dengan semakin terpusatnya kewenangan, kebijakan perizinan sering kali mengabaikan kearifan lokal serta aspek keberlanjutan ekologis. Hal ini menimbulkan kerentanan bagi masyarakat daerah yang sebenarnya paling terdampak oleh kebijakan tersebut. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu ditempatkan sebagai co-regulator dalam setiap kebijakan yang memiliki dampak langsung terhadap lingkungan dan masyarakat. Dengan model ini, prinsip pembangunan berkelanjutan dapat dijaga, dan pemerintah daerah tetap memiliki peran strategis untuk melindungi kepentingan warganya.⁴⁵

Selain itu, mengingat kondisi sosial, politik, dan ekonomi Indonesia yang sangat beragam, pembentukan model kewenangan berbasis asimetris dapat menjadi alternatif yang lebih realistis. Tidak semua daerah memiliki kapasitas yang sama dalam melaksanakan kewenangan otonom. Daerah dengan kapasitas

⁴³ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesi. (2020). Ancaman bagi Demokrasi dari Cipta Kerja. hlm. 5-7

⁴⁴ Putri, I. A. L., & Abdi, N. S. 2021. Harmonisasi Regulasi Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*, 15 (2): 75-78.

⁴⁵ Ruhayat, S. G. 2024. Kewenangan Daerah dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja. *Bina Hukum Lingkungan*, 7(1), 39-58.

tinggi dapat diberi kewenangan lebih luas, sedangkan daerah dengan kapasitas yang masih rendah tetap berada di bawah supervisi intensif pemerintah pusat. Model asimetris ini bukan saja mencerminkan keadilan distributif dalam kerangka negara kesatuan, tetapi juga menjamin efektivitas penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan kondisi riil masing-masing daerah. Dengan demikian, reformulasi kewenangan pusat-daerah harus dipahami sebagai agenda strategis yang tidak hanya menjawab kebutuhan efisiensi birokrasi, tetapi juga memperkuat demokrasi lokal, menjamin perlindungan konstitusional, menjaga keberlanjutan lingkungan, serta mewujudkan keadilan dalam tata kelola negara. UU Cipta Kerja telah menimbulkan implikasi hukum yang signifikan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Ambiguitas hukum, pergeseran kewenangan ke pusat, problem konstitusional, hingga isu akuntabilitas lingkungan menjadi bukti nyata bahwa undang-undang ini memerlukan evaluasi serius.⁴⁶

Dalam konteks tersebut, reformulasi model kewenangan pusat-daerah merupakan urgensi hukum dan politik yang tidak dapat dihindari. Reformulasi ini harus berlandaskan pada prinsip keseimbangan antara efisiensi dan demokrasi lokal, sinkronisasi regulasi yang harmonis, perlindungan lingkungan dan hak masyarakat, serta pendekatan asimetris yang sesuai dengan keragaman kapasitas daerah di Indonesia. Dengan demikian, reformulasi bukan hanya soal teknis pembagian kewenangan, tetapi juga merupakan ikhtiar konstitusional untuk menjaga semangat demokrasi, keadilan, dan keberlanjutan pembangunan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4 SIMPULAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan pada tiga sub bab diatas, penulis menyimpulkan penulisan dengan judul Ambiguitas Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja sebagai berikut:

1. Undang-Undang Cipta Kerja membawa dampak hukum yang signifikan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Alih kewenangan dari daerah ke pusat melalui mekanisme perizinan berbasis risiko telah menandai pergeseran dari paradigma desentralisasi menuju resentralisasi. Kondisi ini menimbulkan ambiguitas hukum dalam pembagian kewenangan, terutama karena disharmoni regulasi antara pusat dan daerah, yang berimplikasi pada ketidakpastian hukum dan berkurangnya ruang demokrasi lokal.
2. Problem konstitusional menjadi semakin kompleks karena pembatasan kewenangan daerah dalam UU Cipta Kerja berpotensi mengikis makna otonomi seluas-luasnya sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945. Selain itu, dalam aspek praktis, pengurangan kewenangan daerah juga berdampak pada tata kelola lingkungan dan akuntabilitas terhadap sumber daya alam, di mana masyarakat lokal menjadi pihak yang paling rentan dirugikan. Hal ini menegaskan bahwa UU Cipta Kerja masih menyisakan celah hukum yang perlu dikoreksi agar selaras dengan prinsip demokrasi, keadilan, dan keberlanjutan pembangunan.

⁴⁶ Siregar, R. 2023. Dinamika Desentralisasi Asimetris di Daerah. Jurnal TAPIs, 7 (2): 45-48

3. Reformulasi model kewenangan pusat-daerah merupakan sebuah urgensi yang tidak dapat ditunda. Reformulasi harus berorientasi pada penciptaan keseimbangan antara efisiensi administratif dan partisipasi demokrasi lokal, sinkronisasi regulasi antara pusat dan daerah, serta perlindungan terhadap hak masyarakat dan lingkungan hidup. Pendekatan asimetris dapat menjadi pilihan strategis untuk menyesuaikan kapasitas daerah yang berbeda-beda. Dengan demikian, reformulasi kewenangan pusat-daerah bukan sekadar penyempurnaan teknis, melainkan langkah konstitusional untuk memperkuat demokrasi lokal dalam bingkai negara kesatuan.

5. REFERENSI

Buku:

- Adnyani, N. K. S. 2021. *Hukum Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Kajian Pengelolaan Potensi Lokal*. Rajawali Pers.
- Asmorojati, A.W., 2020. *Hukum pemerintahan daerah dan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam bingkai NKRI*. UAD Press.
- Ash Shidiki, H., et al. 2023. *Menyongsong Pemilu Serentak 2024*. FH UII Press, Yogyakarta.
- Iqbal, M., Radhali, Z.U., Rachmad, A., Aldino, H. and Asnawi, M.I., 2025. *Metodologi Penelitian Hukum (Panduan Teoritis dan Praktis)*. CV Sangpena Media.
- Karianga, H., 2017. *Carut-Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah*. Prenada Media.
- Multazam, A. A. 2024. *Implikasi UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Otoritas Pemerintah Daerah*. UIN Salatiga Repository.
- Sugeng Santoso, P.N. and SH, M., 2025. *Hukum Ketenagakerjaan Kontemporer: Implementasi dan Tantangan (Perspektif Hukum Nasional dan Hukum Islam)*. Prenada Media.
- Sulila, I., 2015. *Implementasi dimensi layanan publik dalam konteks otonomi daerah*. Deepublish.
- Susanti, D.O., Sh, M., Efendi, A.A. and SH, M., 2022. *Penelitian Hukum: Legal Research*. Sinar Grafika.

Jurnal:

- Anggono, B. D. 2022. *Implikasi Omnibus Law terhadap Regulasi dalam Perspektif Desentralisasi*. Cepalo Journal, 6 (2).
- Arifin, F., 2025. *Rekonseptualisasi Diskresi Perspektif Hukum Administrasi Negara: Analisis Kritis Terhadap Implementasi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nasional*. *Audi Et AP: Jurnal Penelitian Hukum*, 4 (1).
- Alynudin, S. 2023. *Hubungan Pusat-Daerah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja*. Niagara Journal,
- Aulia, K.N., Lestari, A., Latief, L.M. and Fajarwati, N.K., 2024. *Kepastian Hukum Dan Keadilan Hukum Dalam Pandangan Ilmu Komunikasi*. *Journal Sains Student Research*, 2 (1).
- Benuf, K. and Azhar, M., 2020. *Metodologi penelitian hukum sebagai instrumen mengurai permasalahan hukum kontemporer*. *Gema Keadilan*, 7 (1).

- Devita, R.G., Widjajanti, K. and Wardoyo, P., 2024. Strategi peningkatan layanan perizinan melalui online single submission risk-based approach (oss rba) di Jawa Tengah. *Jurnal Riset Ekonomi dan Bisnis*, 17 (1).
- Florisadeg, M.A., 2025. Peran Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Reformasi Hukum Investasi Di Indonesia. *Jurnal Hukum, Administrasi Publik dan Negara*, 2 (1).
- Gunas, T. 2021. Kontroversi UU Cipta Kerja, *Jurnal Kimli*.
- Hariansah, S. and Agustian, R.A., 2022. Ambiguitas dan Inkonsistensi Kedudukan serta Kewenangan Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, 16 (1).
- Meima, M. 2021. *Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dan Implikasinya terhadap Otonomi Daerah*. Wacana Paramarta: Jurnal Ilmu Hukum, 20 (4).
- Pamungkas, Y. 2023. Dinamika Hukum Otonomi Khusus dan Sentralisasi dalam UU Cipta Kerja. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. 13 (2).
- Prasetyo, A.D., Budiono, A.R. and Hadiyantina, S., 2022. Politik Hukum Perubahan Norma Perizinan dan Iklim Investasi Dalam Undang-Undang Cipta Kerja Menggunakan Metode Omnibus Law. *Media Iuris*.
- Putri, I. A. L., & Abdi, N. S. 2021. Harmonisasi Regulasi Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*, 15 (2).
- Rahmawati, N.B. and Tjenreng, M.B.Z., 2025. Peran Good Governance dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik: Perspektif Teoretis. *Jurnal PKM Manajemen Bisnis*, 5 (1).
- Rokhman, B., Rokhman, A. and Kurniasih, D., 2024. Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Melalui Sistem Online Single Submission (OSS). *Journal of Social and Economics Research*, 6 (1).
- Ruhiyat, S. G. 2024. Kewenangan Daerah dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja. *Bina Hukum Lingkungan*.
- Siregar, R. 2023. Dinamika Desentralisasi Asimetris di Daerah. *Jurnal TAPIS*, 7 (2).
- Tryatmoko, M.W., 2012. Problem Demokratisasi Dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde Baru. *Masyarakat Indonesia*, 38 (2).

Sumber Internet:

- Grita Anindarini, et. al., 2020. Kritik Hukum Terhadap Perubahan UU Minerba, <https://icel.or.id/media/pdf/BeberapaKritikHukumTerhadapPerubahanUUNo4Tahun2009TentangMineraldanBatubara.pdf>, (diakses tanggal 24 September 2025).
- Mochamad Januar Rizki, 2022. Memahami Izin Pertambangan Pasca Terbitnya UU Minerba dan UU Cipta Kerja, <https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-izin-pertambangan-pasca-terbitnya-uu-minerba-dan-uu-cipta-kerja-lt621878db184fe>, (diakses tanggal 24 September 2025).

Putusan Pengadilan:

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 146/PUU-XXII/2024 perihal Uji Formil UU Cipta Kerja.