

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pengertian *Omnibuslaw* dalam *Black's Law Dictionary* yakni : “*Relating to or dealing with numerous objects or items at once, including many things or having various purposes*”.¹ yang memiliki kaitan dan urusan dengan banyak objek atau item sekaligus termasuk banyak hal atau memiliki berbagai tujuan. Pemaknaan sederhana *Omnibuslaw*, dapat diartikan sebagai suatu metode untuk menyusun peraturan yang sudah termuat didalamnya materi dan substansi (yang di awalnya terpisah menjadi beberapa peraturan). Sebagai konsekuensinya akibat diundangkannya peraturan ini maka peraturan dan materi-materi pada peraturan sebelumnya maka dapat dicabut atau dihapuskan.²

Pada saat ini Indonesia menerapkan *Omnibuslaw* dengan mengesahkan Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (kemudian disingkat dengan Undang-undang Cipta Kerja). Fakta hukum yang terjadi dari adanya *Omnibuslaw* Undang-undang Cipta Kerja ini menimbulkan polemik di berbagai lapisan masyarakat, berawal dari pembahasan rancangan Undang-undang Cipta Kerja hingga pengesahannya yang menjulang pro dan kontra, mengingat hal ini telah mendapat putusan Mahkamah Konstitusi melalui PMK Nomor 91/PUU -

¹ Paulus Aluk Fajar Dwi Santo, “Memahami Gagasan Omnibuslaw”, dikutip dari businesslaw.binus.ac.id, business-law.binus.ac.id, diunduh tanggal 30 Oktober 2020.

² Hukumonline.com, “Menata Undang-Undang dengan Omnibus Law Oleh: Jimmy Z. Usfunan”, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a28e1bb91cc6/seenata-undang-undangdengan-omnibus-law-oleh-jimmy-z-usfunan>, diunduh tanggal 30 Oktober 2020.

XVIII Tahun 2020, menetapkan bahwa Undang-undang Cipta Kerja *Inskonstitusional* bersyarat, meskipun telah diputus demikian tidak membatalkan pemberlakuan Undang-undang Cipta Kerja. Begitupun dalam Intruksi Mendagri No. 68 Tahun 2021 tentang Tindak Lanjut PMK No. 91/PUU-XVIII tahun 2020 Atas Pengujian Formil Undang-undang Cipta Kerja Menteri Dalam Negeri, yang pada pokoknya menyatakan bahwa :³

“Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam intruksi ini yakni kepala daerah Gubernur dan Bupati ataupun Walikota memperdomani dan melaksanakan Undang-Undang Cipta Kerja dengan peeraturan pelaksanannya, segera melakukan perubahan, pencabutan atau melakukan penyusunan baru Peraturan Daerah (Perda) Bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan/atau Peraturan Kepala Daerah (Perkada) sebagai tindak lanjut Undang-Undang Cipta Kerja beserta Peraturan Pelaksanaannya yang telah diundangkan atau ditetapkan dengan memperhatikan Undang-undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 12 Tahun 2011 dan Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 120 tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri No. 80 Tahun 2015”.

Keberadaan *omnibuslaw* digalakan oleh pemerintah guna menyeragamkan kebijakan pusat dan daerah dalam rangka mendobrak maju iklim investasi. Dewasa ini guna untuk menyongsong iklim investasi yang maju maka diperlukannya sebuah pembangunan, kemajuan dalam hal pembangunan merupakan langkah terpadu untuk terbebas dari keterbelakangan pembangunan dan kemiskinan penduduk, dengan direalisasikannya melalui pengaturan dalam hal pembangunan berwawasan

³ Lihat Intruksi Mendagri No. 68 Tahun 2021 tentang Tiindak Lanjut PMK No. 91/PUU- XVIII tahun 2020 Atas Pengujian Formil Undang-undang Cipta Kerja Menteri Dalam Negeri.

lingkungan (*eco-development*) atau pengaturan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).⁴ Pembangunan di Indonesia sudah pasti akan memberdayakan ruang wilayah yang musti serasi, selaras, seimbang, bertepatan guna, aplikatif, berbudaya serta memiliki orientasi meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga dibutuhkan suatu Rencana Tata Ruang Wilayah yang dapat mengintegrasikan keterpaduan pembangunan sektor wilayah, baik dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah hingga masyarakat.

Kemudian untuk mengakomodir hal tersebut, sebelumnya telah dibentuk Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut sebagai Undang-undang Penataan Ruang), kemudian saat ini telah ada pengaturan terbaru sebagaimana penjelasan diawal bahwasanya adanya Undang-undang Cipta Kerja berdampak terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang sebelumnya ada, salah satunya Undang-undang Penataan Ruang ini. Namun dalam pengaturan terbarunya yakni Undang-undang Cipta Kerja bersifat sentralistik. Diantara berbagai permasalahan terhadap lingkungan terbesar di Indonesia yakni adanya pencemaran hingga perusakan lingkungan hidup yang acap kali terjadi sebagai dampak dari berbagai kegiatan industrial dan infrastruktur, namun Undang-undang Cipta Kerja merubah izin lingkungan menjadi Persetujuan Lingkungan sebagai syarat perizinan berusaha, dan semua bentuk kegiatan berusaha, tidak berkewajiban mendapatkan “izin”, bergantung atas risiko dengan ketidakjelasan persyaratannya Selain itu Undang-undang Cipta Kerja memberikan ketidakadilan

⁴ Muhammad Akib, *Hukum Lingkungan: Perspektif Global Dan Nasional*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2014.

ruang dan hilangnya kedaulatan atas ruang hidup masyarakat dalam ketentuan Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-undang Cipta Kerja, dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang penyelenggaraan penataan ruang, mencitrakan kembalinya paradigma kewenangan terpusat, yang membuat sudut pandang terhadap penyusunan tata ruang menjadi *top down*. Seperti halnya rencana tata ruang wilayah (atau dikenal RTRW) level nasional menjadi acuan wajib bagi RTRW level daerah, tidak hanya itu atas penetapan Kawasan strategis wilayah provinsi maupun kabupaten/kota oleh pemerintah daerah tidak lagi ada atau dihilangkan, sehingga hal ini tentu berkonsekuensi terhadap hilangnya wewenang Pemerintah Daerah.

Dalam Pasal 174 Undang-undang Cipta Kerja menyebutkan bahwa “*Dengan berlakunya Undang-Undang ini, kewenangan menteri, kepala lembaga, atau Pemerintah Daerah yang telah ditetapkan dalam undang-undang untuk menjalankan atau membentuk peraturan perundang-undangan harus dimaknai sebagai pelaksanaan kewenangan Presiden*”.⁵ Dari pasal tersebut tidak disertai dengan penjelasannya sehingga menimbulkan kekhawatiran tentang hilangnya eksistensi desentralisasi. Dalam konsep sistem presidensial secara ketatanegaraan, salah satu bentuk pelaksanaan kewenangan dari Presiden yakni adanya kewenangan terhadap menteri dan lembaga, namun hubungan pemerintah dan pemerintah daerah memiliki bingkai tersendiri. Pemangkasan kewenangan pemerintah daerah

⁵ Lihat Pasal 174 Undang-undang Cipta Kerja.

yang kemudian menjadi kewenangan pusat, tentu hal ini jelas bertentangan dengan pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi :⁶

“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantu”.

dan tentunya tidak mengaktualisasikan tujuan utama kebijakan politik pasca orde baru dan dapat dikatakan mengeyampingkan keberlakuan Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (atau disebut Undang-Undang Pemda). Menarik untuk mengetahui mengapa Undang-undang Cipta Kerja cenderung bersifat sentralistik, yang semulanya merupakan wewenang dari Pemerintah Daerah namun dirubah menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Kemudian mengingat telah termaktub dalam Undang-undang Pemda atas diberikannya kewenangan terhadap Pemerintah Daerah dengan secara nyata, dengan lingkup yang luas serta bertanggung jawab.

Otonomi daerah (disebut selanjutnya otoda) secara konseptual, Pemerintah Daerah memiliki kebebasan untuk menyusun program yang kemudian diajukan kepada Pemerintah Pusat. Otoda merupakan bagian dari desentralisasi. Desentralisasi sendiri merupakan daerah otonom yang menerima wewenang pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah, dengan tujuan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah kedepannya dalam bingkai Negara kesatuan.

Pada dasarnya negara kesatuan sumber kewenangan untuk mengatur ada pada Pemerintah Pusat, namun dalam konteks negara kesatuan yang desentralisasi, Pemerintah Pusat juga harus menghormati hak untuk mengatur dari Pemerintah

⁶ Lihat Pasal 18 ayat (2) UUD NRI tahun 1945.

Daerah terhadap urusan-urusan yang sudah diberikan kepadanya. Dengan menarik semua kewenangan untuk mengatur dan melaksanakan peraturan perundang-undangan bagi daerah sebagai pelaksanaan kewenangan Presiden tersebut, wajar jika kekhawatiran akan sentralisasi kembali muncul.

Idealnya, Pemerintah Pusat memang mempunyai instrumen yang bertujuan guna melakukan pengawasan kebijakan daerah, namun pengawasan ini tidak dalam kapasitas mengintervensi tetapi mengarahkan agar Peraturan Daerah yang dibentuk senantiasa sejalan dengan tujuan diberikannya otonomi luas.⁷

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah termuat dalam penjelasan di atas, maka rumusan permasalahan yang ingin ditulis yakni :

1.2.1 Bagaimana Kewenangan Pemerintah Daerah mengenai Penataan Ruang setelah adanya Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ?

1.2.2 Apakah pengaturan terkait penataan ruang dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bersifat *sentralistik* dan tidak sesuai dengan konsep otonomi daerah?

⁷ Enny Nurbaningsih, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah Dalam Peraturan Daerah, Studi Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya*, Dalam disertasi, Program Dokter Ilmu Hukum FH UGM, hlm. 195.

1.3 Tujuan Penelitian

Dalam Penelitian ini bertujuan untuk :

1.3.1 Untuk memahami dan mengkaji mengenai kewenangan Pemerintah Daerah terkait penataan ruang setelah disahkannya Undang-undang Cipta Kerja.

1.3.2 Untuk menganalisis substansi dari Undang-undang Cipta Kerja, apakah bersifat sentralistik dan tidak berkesesuaian dengan konsep otonomi daerah.

1.4 Kegunaan Penelitian

Dalam sebuah penelitian pasti memiliki daya guna yang bermanfaat bagi masyarakat, kalangan akademisi bahkan pemerintah, dan berikut merupakan kegunaan dari penelitian ini, yakni sebagai berikut :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

- a. Dari adanya penelitian ini, dapat memberikan manfaat dan masukan positif terhadap perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan bagi masyarakat dan para akademisi khususnya terkait sebagaimana mestinya eksistensi Pemerintah Daerah dalam mengatur perihal tata ruang wilayah setelah adanya Undang-undang Cipta Kerja.
- b. Dari penelitian ini dapat menjadi referensi tambahan untuk praktisi maupun para akademisi guna mengkaji lebih luas terkait dengan tema penulis.

1.4.2 Kegunaan Praktis

- a. Bagi Pemerintahan

Dapat berguna bagi para praktisi hukum dan para akademisi, terutama untuk para praktisi hukum pemerintahan dengan harapan dari penelitian ini dapat memberikan masukan untuk memecahkan masalah, dan memberikan

kepastian perihal eksistensi Pemerintah Daerah dalam mengatur dan mengurus perihal penataan ruang wilayah, dan menghindarkan dari adanya kepentingan-kepentingan pihak ketiga perihal pemanfaatan Lingkungan Hidup dengan mengkaji substansi dari Undang-undang Cipta Kerja.

b. Bagi Masyarakat

Hasil Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangsih yang nyata dalam rangka Pembangunan Nasional yang berkelanjutan dengan dilakukannya pembaharuan aturan-aturan hukum nasional sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat dan memperhatikan aspek Lingkungan Hidup sebagai salah satu aset penggerak pembangunan berkelanjutan.

1.5 Keaslian Penelitian

Sebuah penulisan akan lebih mempunyai kecermatan dan ketelitian jika mengacu terhadap beberapa penelitian lain yang relevan sebagai bahan perbandingan terhadap pembahasan yang akan ditulis. Penelitian lain yang relevan dengan penelitian dengan judul “*Kewenangan Pemerintah Daerah Pusat Dan Kabupaten/kota Dalam Undang-undang Cipta Kerja Terkait Penataan Ruang*” ini adalah sebagai berikut :

Table 1.5 Keaslian Penelitian

No.	Peneliti Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi Dengan Penelitian ini

1.	Andri Fransiskus Gultom, Marsianus Reresi (2020)	Kritik warga pada Undang-undang <i>omnibus law</i> dalam paradigma	Penelitian ini menggambarkan adanya problem hukum yang termuat dalam	Adanya penelitian ini bermanfaat bagi Penulis untuk melihat adanya
	universitas kanjuruhan malang, indonesia sekolah tinggi pendidikan agama katolik st. Yohanes penginjil Ambon.	<i>critical legal studies.</i>	draft Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, terdapat beberapa kekeliruan substansial dan teknis. Penelitian ini akan mengkaji draft Undang-undang Cipta Kerja dari perspektif <i>Critical Legal Study</i> (CLS).	ketidaksesuaian substansi dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan konsep tujuan negara yakni mensejahterahkan Rakyat.

2.	Andi Islamuddin, La Ode Husen, Muh. Rinaldy Bima (Magister Ilmu Hukum, Universitas Muslim Indonesia, 2021).	Perbandingan Kewenangan Kepala Daerah Menurut Undang-undang No. 23 tahun 2014 dan Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.	Dalam penelitian ini membahas mengenai perubahan kewenangan yang ditegaskan secara nyata dalam Undang-undang Cipta Kerja sehingga menimbulkan dampak kepada konsep Otda yang membuat desentralisasi Kembali menjadi sentralisasi	Adanya penelitian ini bermanfaat bagi penulis untuk mengetahui bentuk konkret adanya sentralisasi atas dirubahnya beberapa kewenangan Pemerintah Daerah.
----	---	--	--	--

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian secara sistematis dan metodologis merupakan hal yang diperlukan dalam penyusunan penelitian, agar dalam penyajian data dalam penelitian ini dapat diuji keabsahannya secara Ilmiah, oleh karena itu, suatu metode dalam hal melakukan penelitian hukum sangat diperlukan. Adapun metode penelitian ini sebagai berikut :

1.6.1 Jenis Penelitian

Terdapat dua model penelitian secara umum, yakni penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Peter Mahmud menegaskan bahwa penelitian

hukum normatif merupakan “*Langkah untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi*”.⁸ Kemudian Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan model normatif, mengkaji *Omnibuslaw* bersifat sentralistik, dengan menjadi terpusat dengan tolak ukur reformasi regulasi terkait Penataan Ruang.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan dapat berupa pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*) yakni penelaahan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat dan kemudian digunakan pula pendekatan konseptual (*conceptual approach*), merupakan suatu pengidentifikasian dan pengkonsepsian hukum sebagai norma kaidah, perundang-undangan yang berlaku, di tempat dan waktu tertentu dan merupakan produk dari suatu kekuasaan negara tertentu yang berdaulat.⁹

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian dengan model normatif, sumber bahan hukum yang digunakan dapat diperoleh dengan studi pustaka, sehingga data yang terkumpul dari studi pustaka yang memunculkan bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder. Dalam penelitian yang akan dikaji secara norma yaitu Undang-undang Cipta Kerja.

a. Bahan Hukum Primer

⁸ PM Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet.6, Jakarta, Kencana Prenada Mediia Group, 2005, hlm. 35.

⁹ M. J Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT. Remaja Rosda Karya, 2004.

Untuk Penelitian hukum normatif, bahan hukum primer adalah suatu sumber dari bahan hukum dengan bersifat otoritas yang mana hal ini memiliki otoritas. Peraturan perundang-undangan salah satu sumber dari bahan hukum primer, yang memiliki keterkaitan dengan pokok permasalahan, Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut :

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- 3) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- 4) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota;
- 6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;
- 7) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU -XVIII/2020.

b. Bahan Hukum Sekunder

Selain Peraturan perundang-undangan, maka bahan hukum yang digunakan dalam sebuah penelitian normatif merupakan bahan hukum sekunder, dimana sumber yang digunakan dapat diperoleh dari berbagai literasi seperti halnya tulisan ilmiah, jurnal hukum yang signifikan dengan pokok isu pembahasan, tesis, selain itu dapat juga diperoleh dari web atau internet yang terintegras. Data sekunder

merupakan salah satu bahan pendukung dari data primer guna menjawab isu hukum yang dibahas.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk penelitian berikut, adapun teknik yang digunakan dalam menghimpun bahan hukum yakni menggunakan teknik studi kepustakaan (*Library Research*), dilakukan suatu teknik penganalisisan berbagai peraturan perundang-undangan, serta beberapa literatur yang relevan berdasarkan dengan materi yang dibahas.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan yang terkumpul akan ditelaah dengan kualitatif, menguraikan serta menginterpretasikan data dengan merujuk terhadap asas, norma, prinsip, paham serta teori dalam ilmu hukum¹⁰. Suatu penelitian dapat berupa penelitian normatif sebab mengacu pada kaidah hukum yang berupa hukum positif. Berikut langkah analisa yang digunakan :

- a. Mengkaji dan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan guna memperoleh jawaban terhadap isu hukum yang dibahas, dalam hal ini mengkaji segala bentuk perundang-undangan diantaranya yakni UUD NRI tahun 1945, Undang-undang Cipta Kerja, Undang-undang Pemda, Undang-undang Penataan Ruang;
- b. Mengkaji literatur-literatur hukum, skripsi, tesis, disertasi, serta jurnal-jurnal hukum yang memiliki fungsi untuk meninjau teori-teori atau prinsip dasar tentang hukum yang memiliki kaitan dengan isu hukum yang dibahas, yang dilakukan melalui penelusuran internet secara *online* / daring (dalam jaringan) database.

¹⁰ R. Hanitijo S, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Gahalia Indonesia, 1988, hlm. 51.

Maka analisa data yang dikumpulkan dilakukan secara deskriptif-kualitatif, yang nantinya dari penelitian ini akan mendeskripsikan serta menganalisis isu hukum yang diangkat dengan menggunakan data yang telah diperoleh.