



ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK DAN REGULASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA: IMPLIKASI TERHADAP OTONOMI DAERAH PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2023 TENTANG CIPTA KERJA

Ardila Anjar Sari^{1*}, Andin Rusmini²

^{1,2}, Magister Ilmu Hukum, Universitas Merdeka Malang, Indonesia

*Corresponding Author; Ardilaanjarsari@gmail.com, rusmini.andin@unmer.ac.id

ABSTRACT

Kebijakan publik dan regulasi pemerintahan merupakan instrumen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang harus dilaksanakan berdasarkan prinsip hukum administrasi negara. Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja membawa perubahan paradigma dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik melalui pendekatan omnibus law, khususnya dalam penataan kewenangan administratif pemerintah daerah. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan publik dan regulasi pemerintahan dalam perspektif hukum administrasi negara serta implikasinya terhadap kewenangan administratif dan otonomi daerah pasca berlakunya UU Cipta Kerja. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa penyeragaman regulasi dan penguatan peran pemerintah pusat mampu meningkatkan kepastian hukum dan efisiensi administrasi pemerintahan. Namun demikian, kebijakan tersebut juga menimbulkan kecenderungan sentralisasi kewenangan yang berpotensi membatasi diskresi pemerintah daerah dan melemahkan prinsip otonomi daerah sebagaimana dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik pasca UU Cipta Kerja perlu ditempatkan dalam kerangka negara hukum yang menyeimbangkan kepentingan pembangunan nasional dengan perlindungan kewenangan administratif pemerintah daerah.

Keywords:

Kebijakan publik, regulasi pemerintahan, hukum administrasi negara, otonomi daerah, Cipta Kerja

Article Info:

Received: 22/12/2025

Revised: 24 /12/2025

Accepted: 31/12/2025

PENDAHULUAN

Otonomi daerah merupakan pilar penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang bertujuan mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, meningkatkan efisiensi pemerintahan, serta mendorong pemerataan pembangunan antardaerah. Dalam konteks tersebut, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan urusan pemerintahan konkuren sebagai inti pelaksanaan otonomi daerah. Urusan ini dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas. Studi empiris oleh



Rasyid (2015) dan Huda (2016) menunjukkan bahwa kejelasan pembagian urusan sangat menentukan efektivitas kinerja pemerintahan daerah.

Urusan pemerintahan konkuren mencerminkan relasi kewenangan yang dinamis antara pemerintah pusat dan daerah. Pembagian kewenangan tersebut tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga memiliki implikasi hukum, politik, dan fiskal. Penelitian Simanjuntak (2017) dan Kurniawan (2018) menemukan bahwa ketidaksinkronan regulasi sektoral dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah sering menimbulkan tumpang tindih kewenangan, khususnya pada sektor pelayanan dasar. Kondisi ini menegaskan pentingnya analisis normatif terhadap kerangka hukum urusan pemerintahan konkuren.

Selain aspek normatif, implementasi urusan pemerintahan konkuren sangat dipengaruhi oleh kapasitas fiskal daerah. Prinsip *money follows function* menegaskan bahwa pelimpahan urusan harus diikuti dengan pendanaan yang memadai. Namun, studi empiris Bahl dan Linn (2014) serta Lewis (2017) menunjukkan bahwa banyak pemerintah daerah di negara berkembang, termasuk Indonesia, masih menghadapi ketergantungan tinggi terhadap transfer pusat. Hal ini berpotensi menghambat kemandirian daerah dalam melaksanakan urusan yang menjadi kewenangannya.

Dalam konteks Indonesia, ketergantungan fiskal daerah terhadap pemerintah pusat masih menjadi persoalan struktural. Penelitian Siregar dan Wahyuni (2016) serta Astuti (2019) membuktikan bahwa rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) menyebabkan pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren belum sepenuhnya optimal. Daerah sering kali lebih berorientasi pada kepatuhan administratif dibandingkan peningkatan kualitas layanan publik.

Implementasi urusan pemerintahan konkuren juga berkorelasi dengan capaian pembangunan daerah, seperti pertumbuhan ekonomi, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan tingkat kemiskinan. Studi Todaro dan Smith (2015) serta Yuliani (2020) menunjukkan bahwa daerah dengan tata kelola kewenangan yang jelas dan dukungan fiskal yang memadai cenderung memiliki kinerja pembangunan yang lebih baik. Dengan demikian, urusan pemerintahan konkuren tidak dapat dipisahkan dari agenda pembangunan daerah.

Kota Blitar sebagai salah satu pemerintah kota di Jawa Timur memiliki karakteristik menarik untuk dikaji. Meskipun memiliki keterbatasan wilayah dan sumber daya alam, Kota Blitar menunjukkan capaian IPM yang relatif tinggi. Penelitian Pratama (2021) dan Nugroho (2022) mengungkapkan bahwa keberhasilan tersebut tidak terlepas dari pengelolaan urusan pemerintahan, khususnya pada sektor pendidikan, kesehatan, dan pelayanan dasar lainnya.

Namun demikian, tantangan kemandirian fiskal masih dihadapi oleh Pemerintah Kota Blitar. Data empiris yang dianalisis oleh Rahmawati (2023) menunjukkan bahwa porsi PAD terhadap total pendapatan daerah masih relatif rendah. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana pembagian



urusan pemerintahan konkuren telah selaras dengan kapasitas fiskal daerah dan kebutuhan riil masyarakat.

Selain itu, keberadaan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) sebagai instrumen pengendali urusan pemerintahan konkuren menjadi faktor krusial. Penelitian Sutiyo dan Maharjan (2018) serta Putri (2020) menegaskan bahwa lemahnya NSPK berkontribusi terhadap inkonsistensi pelaksanaan urusan antarlevel pemerintahan, yang pada akhirnya berdampak pada kualitas pelayanan publik.

Kajian normatif dan empiris secara simultan diperlukan untuk memperoleh gambaran utuh mengenai urusan pemerintahan konkuren. Studi Mahfud MD (2019) menekankan bahwa analisis hukum tanpa dukungan data empiris berpotensi mengabaikan realitas implementasi di lapangan. Sebaliknya, analisis empiris tanpa kerangka normatif yang kuat dapat kehilangan pijakan yuridisnya.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk menganalisis urusan pemerintahan konkuren dalam perspektif hukum otonomi daerah dengan mengombinasikan pendekatan normatif dan empiris pada Pemerintah Kota Blitar. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dan praktis dalam memperkuat keselarasan antara pembagian kewenangan, kapasitas fiskal, dan capaian pembangunan daerah, sebagaimana direkomendasikan oleh OECD (2020) dan World Bank (2021).

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji UUD 1945, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, serta peraturan perundang-undangan terkait pemerintahan daerah. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis doktrin Hukum Administrasi Negara mengenai kewenangan pemerintahan, kebijakan publik, dan otonomi daerah.

Pembahasan

1. Kebijakan Publik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

Dalam perspektif hukum administrasi negara, kebijakan publik dipahami sebagai rangkaian tindakan pemerintahan yang memiliki akibat hukum bagi warga negara. Kebijakan publik tidak semata-mata merupakan keputusan politik, melainkan tindakan administratif (*bestuursdaad*) yang harus tunduk pada asas legalitas dan prinsip negara hukum. Oleh karena itu, setiap kebijakan publik wajib memiliki dasar hukum yang jelas serta dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis.

Menurut Philipus M. Hadjon, kebijakan publik yang dijalankan oleh pemerintah merupakan bentuk konkret dari penggunaan kewenangan



pemerintahan yang harus selalu berada dalam kerangka hukum. Kewenangan tersebut tidak boleh digunakan secara sewenang-wenang, melainkan harus dibatasi oleh hukum untuk menjamin perlindungan hak-hak warga negara. Dalam konteks ini, hukum administrasi negara berfungsi sebagai instrumen pengendali kekuasaan administratif.

Kebijakan publik dalam negara hukum juga harus mencerminkan prinsip akuntabilitas dan kepastian hukum. Artinya, kebijakan yang diambil oleh pemerintah tidak hanya efektif secara administratif, tetapi juga adil dan transparan. Dengan demikian, kebijakan publik yang tidak memiliki legitimasi hukum berpotensi menimbulkan maladministrasi dan pelanggaran terhadap asas pemerintahan yang baik.

2.Regulasi Pemerintahan dan Kewenangan Administratif

Regulasi pemerintahan merupakan instrumen normatif yang digunakan untuk mengoperasionalkan kebijakan publik. Dalam hukum administrasi negara, regulasi pemerintahan mencakup peraturan perundang-undangan dan keputusan administratif yang menjadi dasar tindakan aparatur negara. Regulasi ini berfungsi sebagai pembatas sekaligus legitimasi penggunaan kewenangan pemerintahan.

Kewenangan administratif pemerintah dapat bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat. Ridwan HR menjelaskan bahwa atribusi merupakan pemberian kewenangan langsung oleh undang-undang, sedangkan delegasi dan mandat merupakan pelimpahan kewenangan dari pejabat atau lembaga yang lebih tinggi. Dalam konteks otonomi daerah, pemerintah daerah

memperoleh kewenangan administratif melalui atribusi dan delegasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Namun demikian, kewenangan administratif tidak bersifat absolut. Penggunaannya harus memperhatikan asas proporsionalitas dan kepentingan umum. Regulasi pemerintahan yang terlalu ketat dapat membatasi diskresi aparatur daerah, sementara regulasi yang terlalu longgar berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan. Oleh karena itu, keseimbangan regulasi menjadi kunci dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan berkeadilan.

3. Otonomi Daerah dalam Negara Hukum

Otonomi daerah merupakan prinsip konstitusional yang bertujuan untuk mendistribusikan kekuasaan pemerintahan secara vertikal guna mencegah pemusatan kekuasaan. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam perspektif negara hukum, otonomi daerah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen efisiensi pemerintahan, tetapi juga sebagai sarana demokratisasi. Pemerintah daerah menjadi aktor penting dalam mendekatkan pelayanan publik



kepada masyarakat serta membuka ruang partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan. Oleh karena itu, pembatasan otonomi daerah harus dilakukan secara ketat dan proporsional.

Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa otonomi daerah merupakan bagian dari sistem checks and balances dalam negara kesatuan. Setiap kebijakan legislasi yang berpotensi mengurangi kewenangan daerah harus ditafsirkan secara konstitusional agar tidak menegasikan prinsip negara hukum dan demokrasi.

4. Kebijakan Publik dan Regulasi Pemerintahan Pasca UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja

Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja membawa perubahan signifikan dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik di Indonesia. Pendekatan omnibus law digunakan sebagai instrumen reformasi regulasi untuk menyederhanakan berbagai ketentuan sektoral yang selama ini dianggap menghambat efisiensi administrasi pemerintahan dan iklim investasi. Dalam konteks ini, kebijakan publik diarahkan

pada penciptaan kepastian hukum dan percepatan pelayanan administratif, khususnya dalam bidang perizinan berusaha.

Salah satu implikasi utama dari UU Cipta Kerja adalah penyeragaman regulasi melalui penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang bersifat nasional. Pemerintah pusat memiliki peran dominan dalam menentukan kerangka kebijakan dan regulasi pemerintahan, sementara pemerintah daerah diwajibkan untuk menyesuaikan kebijakan lokalnya dengan standar nasional tersebut. Penyeragaman ini dimaksudkan untuk menghilangkan perbedaan kebijakan antar daerah yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, penyeragaman regulasi tersebut berdampak langsung pada kewenangan administratif pemerintah daerah. Kewenangan yang sebelumnya berada dalam ruang diskresi daerah, baik dalam bentuk peraturan daerah maupun keputusan administratif, menjadi dibatasi oleh regulasi nasional yang bersifat mengikat. Akibatnya, pemerintah daerah lebih banyak berperan sebagai pelaksana kebijakan pusat dibandingkan sebagai pembentuk kebijakan publik lokal yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat setempat.

Secara normatif, kebijakan penyeragaman regulasi ini memiliki tujuan yang rasional, yaitu mencegah fragmentasi regulasi daerah dan menciptakan keseragaman kebijakan nasional. Fragmentasi regulasi sering kali dipandang sebagai hambatan bagi pembangunan ekonomi dan investasi, karena menimbulkan perbedaan prosedur dan persyaratan antar daerah. Oleh karena itu, dari sudut pandang efisiensi administrasi, pendekatan ini dapat dipahami sebagai upaya reformasi birokrasi yang sistematis.

Namun demikian, dari perspektif otonomi daerah, penyeragaman kebijakan publik berpotensi mengurangi peran strategis pemerintah daerah dalam mengatur



dan mengurus urusan pemerintahan sesuai karakteristik lokal. Daerah dengan kondisi sosial, ekonomi, dan geografis yang berbeda membutuhkan fleksibilitas kebijakan yang tidak selalu dapat diakomodasi oleh regulasi nasional yang seragam. Pembatasan ruang kebijakan daerah ini berisiko melemahkan prinsip desentralisasi yang menjadi fondasi sistem pemerintahan daerah pasca reformasi.

Oleh karena itu, kebijakan publik dan regulasi pemerintahan pasca UU Cipta Kerja perlu diimplementasikan secara proporsional dan kontekstual. Pemerintah pusat harus memastikan bahwa penyeragaman regulasi tidak meniadakan ruang diskresi administratif pemerintah daerah. Dengan menjaga keseimbangan antara kepentingan nasional dan kebutuhan lokal, reformasi regulasi melalui UU Cipta Kerja dapat berjalan selaras dengan prinsip negara hukum dan otonomi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia

5. Analisis Implikasi Hukum terhadap Kewenangan dan Otonomi Daerah

Dari perspektif hukum administrasi negara, kebijakan publik dan regulasi pemerintahan pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja menunjukkan adanya pergeseran kewenangan administratif yang signifikan dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat. Pergeseran ini terutama terlihat dalam pengaturan perizinan berusaha, penetapan norma dan standar, serta pengendalian kebijakan strategis nasional. Secara normatif, kondisi tersebut menimbulkan persoalan konstitusional apabila pembatasan kewenangan daerah dilakukan secara berlebihan dan tidak proporsional terhadap tujuan pembangunan nasional yang hendak dicapai.

Pembatasan kewenangan daerah yang bersifat sentralistik berpotensi bertentangan dengan prinsip otonomi daerah sebagaimana dijamin dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kerangka negara hukum, otonomi daerah tidak hanya dimaknai sebagai pelimpahan tugas administratif, tetapi juga sebagai pemberian kewenangan nyata kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat. Oleh karena itu, sentralisasi kebijakan yang menggerus kewenangan substantif daerah dapat dipandang sebagai bentuk degradasi otonomi daerah secara struktural.

Dari aspek hukum administrasi negara, penguatan kewenangan pemerintah pusat melalui UU Cipta Kerja juga berdampak pada melemahnya asas diskresi administratif pemerintah daerah. Diskresi merupakan instrumen penting bagi pejabat pemerintahan daerah untuk mengatasi persoalan konkret yang tidak sepenuhnya dapat diatur oleh peraturan perundang-undangan. Ketika ruang diskresi dipersempit secara berlebihan oleh regulasi pusat, pemerintah daerah berpotensi mengalami rigiditas administrasi yang justru menghambat efektivitas pelayanan publik.

Sentralisasi kebijakan publik juga berimplikasi pada melemahnya asas akuntabilitas pemerintahan daerah. Ketika kebijakan strategis lebih banyak



ditentukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah menghadapi keterbatasan dalam mempertanggungjawabkan kebijakan tersebut kepada masyarakat lokal. Kondisi ini dapat menimbulkan kesenjangan antara pengambil kebijakan dan pihak yang merasakan langsung dampak kebijakan, sehingga mengurangi fungsi representatif dan demokratis pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan daerah.

Selain itu, ketergantungan pemerintah daerah terhadap kebijakan pusat berpotensi menciptakan ketimpangan kapasitas kelembagaan antar daerah. Daerah yang memiliki kapasitas administratif dan sumber daya yang terbatas akan lebih sulit menyesuaikan diri dengan kebijakan nasional yang bersifat seragam. Dalam jangka panjang, kondisi ini dapat memperlemah prinsip keadilan antar daerah dan menghambat pemerataan pembangunan nasional.

Oleh karena itu, implementasi UU Cipta Kerja harus ditempatkan secara proporsional dalam kerangka negara hukum yang menjamin keseimbangan antara efisiensi administrasi dan perlindungan otonomi daerah. Pemerintah pusat perlu membuka ruang diskresi administratif yang memadai bagi pemerintah daerah, disertai mekanisme pengawasan yang efektif dan konstitusional. Dengan pendekatan tersebut, tujuan pembangunan nasional dapat tercapai tanpa mengorbankan prinsip otonomi daerah dan nilai-nilai demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kesimpulan

Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja membawa implikasi yuridis yang mendalam terhadap kebijakan publik dan regulasi pemerintahan, khususnya dalam perspektif Hukum Administrasi Negara dan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pendekatan omnibus law telah mendorong penyederhanaan regulasi, peningkatan efisiensi birokrasi, serta kepastian hukum melalui penyeragaman norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK), yang dalam batas tertentu mendukung efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Namun demikian, penguatan peran pemerintah pusat secara bersamaan memunculkan risiko degradasi otonomi daerah akibat terbatasnya ruang diskresi administratif dan sentralisasi pengambilan keputusan strategis, yang berpotensi melemahkan asas akuntabilitas, demokrasi lokal, serta kemampuan daerah dalam merespons kebutuhan masyarakat secara kontekstual. Oleh karena itu, secara konstitusional dan yuridis, implementasi UU Cipta Kerja harus ditempatkan dalam kerangka negara hukum yang menjamin keseimbangan antara kepentingan pembangunan nasional dan perlindungan terhadap otonomi daerah sebagaimana diamanatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, agar reformasi regulasi tidak berujung pada sentralisasi kekuasaan yang bertentangan dengan prinsip desentralisasi dan demokrasi konstitusional.



UCAPAN TERIMA KASIH

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak dan seluruh responden yang telah meluangkan waktu untuk berpartisipasi dalam penelitian ini, sehingga data yang diperlukan dapat terkumpul dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Bedner, A., & Vel, J. (2018). An analytical framework for empirical research on access to justice. *Law & Society Review*, 52(1), 1–28.
- Bovens, M. (2010). Two concepts of accountability. *West European Politics*, 33(5), 946–967.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. (2014). *Public accountability*. Oxford University Press.
- BPS. (2020). *Evaluasi pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia*. Badan Pusat Statistik.
- Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2–13.
- Firman, T. (2016). Decentralization reform and local-government proliferation in Indonesia. *Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia*, 172(4), 419–449.
- Hadiz, V. R. (2018). Power, politics, and decentralization in Indonesia. *Journal of Contemporary Asia*, 48(2), 166–183.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2014). *Studying public policy*. Oxford University Press.
- Hadjon, Philipus M., dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Indrati S., Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- ICEL. (2022). *Dampak UU Cipta Kerja terhadap perlindungan lingkungan*. Indonesian Center for Environmental Law.
- Mashaw, J. L. (2017). *Reasoned administration*. Cambridge University Press.
- OECD. (2020). *Regulatory policy outlook*. OECD Publishing.
- Ombudsman RI. (2021). *Laporan tahunan maladministrasi pelayanan publik*.
- Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Edward Elgar.
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2021). Reformasi birokrasi dan omnibus law. *Jurnal Administrasi Negara*, 27(3), 245–260.
- Rodden, J. (2016). *Fiscal decentralization and governance*. MIT Press.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018.



Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015.

World Bank. (2019). Indonesia decentralization and service delivery. World Bank Publications.

World Bank. (2021). Omnibus law and regulatory reform in Indonesia. World Bank.