

## **IMPLIKASI UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA TERHADAP PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH**

**Kukuh Sudarmanto, Budi Suryanto, Muhammad Junaidi, Bambang Sadono**  
Magister Ilmu Hukum Universitas Semarang, Semarang  
[kukusudarmantousm@gmail.com](mailto:kukusudarmantousm@gmail.com)

### **Abstrak**

Tujuan dari penelitian ini untuk mengkaji dan menganalisis implikasi UU No. 11 tahun 2020 (UU Cipta Kerja) terhadap peraturan Bupati Kudus No. 43 tahun 2018. Masalahnya, mengapa pembentukan peraturan, khususnya di Kabupaten Kudus memakai peraturan bupati. Urgensinya penulisan ini adalah karena perkara tentang pembentukan produk hukum daerah sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif/penelitian hukum doctrinal. Kebaharuan penelitian yaitu belum ada penelitian terdahulu yang membahas Peraturan Bupati Kudus No. 43 tahun 2018. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Pembentukan produk hukum daerah, khususnya di Kabupaten Kudus melalui Perkada contohnya Peraturan Bupati Kudus No. 43 tahun 2018 adalah sesuatu yang tampaknya kontroversial mengingat Perdanya saja di Kabupaten Kudus dibentuk oleh DPRD Kabupaten Kudus dengan persetujuan bersama Bupati Kudus. Hal ini seakan-akan kontradiksi. (2) Implikasi dengan adanya revisi Pasal 250 UU Pemda No. 23 tahun 2014 oleh Pasal 250 dan Pasal 252 UU Cipta Kerja, maka Peraturan Bupati Kudus No. 43 Tahun 2018 harus menyesuaikan dengan Pasal 250 dan Pasal 252 UU Cipta Kerja.  
**Kata kunci: Cipta Kerja; Implikasi; Pembentukan Hukum Daerah**

## **IMPLICATIONS OF LAW NUMBER 11 OF 2020 CONCERNING ABOUT JOB CREATION LAW ON THE MAKING LOCAL LEGAL PRODUCTS**

### **Abstract**

The purpose of this study is to examine and analyze the implications of Law No. 11 of 2020 (Job Creation Law) against the regulation of the Kudus Regent No. 43 of 2018. The problem is why the formation of regulations, especially in Kudus Regency uses the regent's regulation. The urgency of this writing is because the local regulation concerning the formation of regional legal products is very important in the implementation of autonomy. This study uses a normative juridical approach/doctrinal law research. The novelty of the research is that there is no previous research that discusses the Regulation of the Regent of Kudus No. 43 of 2018. The results of the study show that (1) The establishment of regional legal products, especially in Kudus Regency through Perkada for example Kudus Regent Regulation No. 43 of 2018 is something that seems controversial considering that the local regulation in Kudus Regency was formed by the Kudus Regency DPRD with the approval of the Kudus Regent. This seems a contradiction. (2) Implications with the revision of Article 250 of the Regional Government Law no. 23 of 2014 by Article 250 and Article 252 of the Job Creation Law, then the Kudus Regent Regulation No. 43 of 2018 must comply with Article 250 and Article 252 of the Job Creation Law.

**Keywords: Job Creation Law; Implication; Making Legal Products**

## A. PENDAHULUAN

Undang-undang Cipta Kerja atau yang disebut juga dengan *omnibus law* dikenal di Indonesia setelah Presiden Joko Widodo menyampaikannya dalam pidato kenegaraan pada pelantikannya sebagai presiden di hadapan sidang MPR pada 20 Oktober 2019. Undang-undang Cipta Kerja menjadi fokus presiden dengan tujuan agar dapat menyelesaikan permasalahan tumpang tindihnya regulasi dan birokrasi. Disahkannya Undang-Undang Cipta Kerja maka salah satu konsekuensi yang harus dihadapi oleh pemerintah daerah adalah adanya produk hukum daerah yang bertentangan dengan Undang-undang Cipta Kerja. Seperti produk hukum daerah yang mengatur mengenai masalah perijinan dan investasi jelas bertentangan dengan undang-undang ini.

Dari hasil identifikasi yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri tercatat ada 860 produk hukum daerah berupa peraturan daerah provinsi, 870 berupa peraturan gubernur, 9.352 peraturan daerah kabupaten/kota dan 5.960 peraturan bupati/walikota yang terdampak dengan disahkannya Undang-undang Cipta Kerja ini. Dampak dari adanya Undang-undang Cipta Kerja ini salah satunya adalah adanya perubahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah daerah menjadi milik pemerintah pusat.

Pembentukan hukum (sistem hukum) ditentukan oleh konsep hukum yang dianut oleh suatu masyarakat hukum, juga oleh kualitas pembentuknya. Pembentukan hukum, merupakan aktivitas yang melibatkan struktur sosial (*social structure*) dan perilaku masyarakat. Struktur sosial masyarakat yang demokratis cenderung akan menghasilkan perundang-undangan yang demokratis. Sebaliknya, dalam sistem masyarakat totalitarian, akan menghasilkan sistem dan tatanan hukum yang cenderung totalitarian, meskipun tidak tertutup kemungkinan hukum yang totalitarian tersebut dapat muncul dalam tradisi kultur hukum yang biasa/normal. Kualitas penyusunan perundang-undangan yang demokratis akan berjalan sesuai dengan dinamika demokratisasi dalam masyarakat, dapat diukur dari tingkat "transparansi" dan "partisipasi" dalam pembentukan hukum.<sup>1</sup>

Penelitian dari Prabowo (2020) menyatakan bahwa harapan dengan adanya Undang-undang Cipta Kerja adalah dapat memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat dan menarik investor asing berinvestasi di Indonesia. Undang-undang Cipta Kerja telah menyita perhatian masyarakat karena tujuan dari Undang-undang Cipta Kerja untuk menggantikan undang-undang yang ada sebelumnya dengan undang-undang baru. Undang-undang baru tersebut dibuat sebagai payung hukum untuk semua ketentuan hukum yang terkait dan sifatnya bisa lintas sektor.<sup>2</sup>

Penelitian yang lain dari Fitryantica (2019) hasilnya menyebutkan bahwa Presiden Joko Widodo mengeluhkan banyaknya peraturan yang dimiliki Indonesia. Regulasi itu, berkisar sekitar 42 ribu aturan yang mencakup undang-undang, peraturan pemerintah,

---

<sup>1</sup> Arif Hidayat and Zaenal Arifin, "Politik Hukum Legislasi sebagai Socio-Equilibrium di Indonesia", *Jurnal Ius Constituendum* 4 no 2 (2019) <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v4i2.1654>

<sup>2</sup> Adhi Setyo Prabowo, Andhika Nugraha Triputra, and Yoyok Junaidi, "Politik Hukum Omnibus Law Di Indonesia," *Pamator Journal* 13, no. 1 (2020): 1–6, <https://doi.org/10.21107/pamator.v13i1.6923>.

peraturan presiden, peraturan menteri hingga peraturan gubernur, walikota dan bupati di daerah. 42 ribu peraturan tersebut ada yang bertentangan. Banyaknya peraturan tersebut membuat kecepatan sikap pemerintah mengambil keputusan menjadi lambat. Keprihatinan presiden tersebut wajar, karena mengingat produksi peraturan perundang-undangan terlalu mengatur secara parsial.<sup>3</sup>

Penelitian PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, (2019) menunjukkan, mengacu pada publikasi di laman resmi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, jumlah regulasi yang diproduksi pemerintah pusat sepanjang 2014 hingga Oktober 2018 mencapai lebih dari 8.000 peraturan.<sup>4</sup> Penelitian Hernawati (2020) mensinyalir sejak otonomi daerah dilaksanakan pada 1 Januari 2001, telah lahir berbagai produk hukum daerah. Produk hukum ini semestinya (*das sollen*) dapat memacu pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan pendapatan daerah, namun realita yang terjadi (*das sein*) justru sebaliknya, produk hukum daerah cenderung membuat masyarakat dan dunia usaha dirugikan.<sup>5</sup>

Hasil penelitian Dewi (2020) terkait dengan otonomi daerah dan produk hukum daerah sebagai peraturan kepala daerah sebagaimana keterangan di atas, bahwa menurutnya fenomena terjadi saat ini banyak produk hukum daerah yang dibatalkan disebabkan karena ada beberapa produk hukum daerah yang dibentuk masih bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.<sup>6</sup>

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah, penelitian ini lebih fokus menelaah implikasi Undang-undang Cipta Kerja terhadap pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Kudus. Sedangkan penelitian Prabowo lebih fokus tentang politik hukum *omnibus law*; penelitian Fitryantica lebih banyak menyoroti tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan; penelitian oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia lebih banyak fokusnya pada arah kebijakan reformasi regulasi di Indonesia. Adapun penelitian Hernawati (2020) menitik beratkan kepastian hukum, dan penelitian Dewi menekankan pada peranan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan daerah. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan memahami implikasi Undang-undang Cipta Kerja terhadap pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Kudus.

## B. PERMASALAHAN

Berpijak pada latar belakang di atas, maka sebagai rumusan masalah:

---

<sup>3</sup> Agnes Fitryantica, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law," *Gema Keadilan* 6, no. 3 (2019): 300–316, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/gk/article/view/6751>.

<sup>4</sup> Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019), hlm. vi.

<sup>5</sup> R A S Hernawati and J T Suroso, "Kepastian Hukum Dalam Hukum Investasi Di Indonesia Melalui Omnibus Law," *Jurnal Ilmiah MEA* 4, no. 1 (2020): 392–408, <http://journal.stiemb.ac.id/index.php/mea/article/view/557>.

<sup>6</sup> Ida Ayu Dyah Permata Dewi, Ida Ayu Putu Widiati, and I Ketut Sukadana, "Peranan Perancang Peraturan Perundang-Undang Dalam Pembentukan Peraturan Daerah," *Jurnal Analogi Hukum* 2, no. 1 (2020): 109–13, <https://doi.org/10.22225/ah.2.1.1620.109-113>.

1. Bagaimana implikasi Undang-undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Peraturan Bupati Kudus No. 43 tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah?
2. Bagaimana kebijakan yang harus diambil atas implikasi Undang-undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap peraturan Bupati Kudus No. 43 tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah?

### **C. METODE PENELITIAN**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah penelitian yuridis normatif/penelitian hukum doktrinal. Soetaindyo Wignjosoebroto membagi tipologi penelitian hukum menjadi dua, yaitu penelitian hukum doktrinal dan penelitian hukum non doktrinal.<sup>7</sup> Penelitian hukum normatif disebut sebagai penelitian hukum doktriner atau kepastakaan. Kajian penelitian hukum doktrinal difokuskan pada kajian hukum normatif yang sumber datanya berupa data sekunder.<sup>8</sup> Dipilihnya pendekatan yuridis normatif adalah karena penelitian ini meneliti implikasi Undang-undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Peraturan Bupati Kudus No. 43 tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah serta kebijakan yang harus diambil oleh pemerintah daerah atas implikasi Undang-undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Peraturan Bupati Kudus No. 43 tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Data yang digunakan dalam penelitian ini menitikberatkan pada data sekunder. Sedangkan data primer lebih bersifat penunjang. Adapun pembagian data sekunder dibagi menjadi tiga bagian yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data-data ini diambil dengan cara penelitian kepastakaan (*Library Research*). Spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi pustaka dan studi documenter. Analisis data penelitian ini bersifat analisis data kualitatif normatif.

### **D. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Implikasi Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Peraturan Bupati Kudus No. 43 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Tanggal 5 Oktober 2020, DPR mensahkan Undang-undang Cipta Kerja. Pada tanggal 2 November 2020 Presiden RI, Joko Widodo, menandatangani undang-undang ini sebagai Undang-undang No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja/UU CK). Pengesahan undang-undang ini telah menimbulkan berbagai reaksi di masyarakat.<sup>9</sup> Sampai saat ini terdapat beberapa kepala daerah yang menolak Undang-Undang Cipta Kerja. Mereka beranggapan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja telah menggerus dan menghilangkan roh otonomi daerah karena beberapa kewenangan pemerintah daerah

---

<sup>7</sup>Dewi, Widiati, and Sukadana. "Perubahan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law," *Gema Keadilan* 7, no. 2 (2019): 201–316, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/gk/article/view/6751>

<sup>8</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013): 12.

<sup>9</sup> Sigit Riyanto, dkk, *Kertas Kebijakan: Catatan Kritis terhadap UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020) hlm. 4.

telah ditarik kembali ke pemerintah pusat. Diantaranya mengenai perizinan, tata ruang, pengelolaan lingkungan hidup, dan tidak terkecuali akan berdampak pada pembentukan produk hukum daerah.<sup>10</sup>

*Omnibus law* apabila mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan terbaru Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan bagian dari undang-undang dan bisa menjadi peraturan pemerintah pengganti undang-undang.<sup>11</sup>

Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.<sup>12</sup> Peraturan kepala daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/wali kota.<sup>13</sup> Masalahnya, mengapa pembentukan peraturan, khususnya di Kabupaten Kudus memakai peraturan bupati, padahal Perda Kabupaten Kudus dibentuknya oleh DPRD Kabupaten Kudus dengan persetujuan bersama Bupati Kudus. Hal ini seakan-akan kontradiksi.

Penelitian ini menyimpulkan dua hal: pertama, perintah dari Pasal 42 Permendagri No. 120 tahun 2018; kedua, peraturan bupati digolongkan sebagai salah satu jenis dari peraturan kepala daerah (Perkada). Berdasarkan keterangan tersebut, menurut penulis sebaiknya pembentukan produk hukum daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama gubernur (untuk daerah provinsi), bupati/walikota (untuk daerah kabupaten/kota), seperti halnya Perda. Alasannya: produk hukum daerah sebagai produk hukum berbentuk peraturan dan berbentuk keputusan cakupannya lebih luas daripada misalnya Perda, sedangkan Perda yang hanya menjadi salah satu bagian dari produk hukum daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama gubernur (untuk daerah provinsi), bupati/walikota (untuk daerah kabupaten/kota). Hal ini berarti produk hukum daerah sebagai induk, sedangkan Perda sebagai cabangnya. Terasa kontradiksi atau janggal, produk hukum daerah sebagai induk dibentuk oleh satu organ atau badan, sementara cabangnya dibuat oleh dua badan atau organ. Oleh karena itu perlu ditinjau kembali Pasal 42 Permendagri No. 120 tahun 2018.

Adapun dalam konteksnya dengan Undang-undang Cipta Kerja terkait dengan pembentukan peraturan Pemda (pemerintah daerah). Dalam Pasal 250 Undang-undang Pemda (Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), disebutkan:<sup>14</sup> (1) Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3)

---

<sup>10</sup> Teguh Prasetyo et al., "Dalam Perizinan Industri Berdasarkan" 9, no. 2 (2021): 314–29.

<sup>11</sup> Tomy Michael, "Bentuk Pemerintahan Perspektif Omnibus Law", *Jurnal Ius Constituendum* 5, no 1 (2020): 173 <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v5i1.1749>

<sup>12</sup> Lihat Pasal 1 butir 17 Peraturan Menteri dalam Negeri No. 120 tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri dalam Negeri No. 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>13</sup> Lihat Pasal 1 butir 5 Peraturan Menteri dalam Negeri No. 120 tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri dalam Negeri No. 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>14</sup> UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah diubah oleh UU No. 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

- (2) Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. terganggunya kerukunan antar warga masyarakat;
  - b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
  - c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
  - d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
  - e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Pasal 250 itu kemudian direvisi oleh Undang-undang Cipta Kerja menjadi:

Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan.<sup>15</sup>

Adapun pemerintahan daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan, maka dapat dikenai sanksi. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 252 Undang-undang Cipta Kerja.

- (1) Penyelenggara pemerintahan daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 250 dikenai sanksi.
- (2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa sanksi administratif.
- (3) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan kepada kepala daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak keuangan selama 3 (tiga) bulan yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adanya revisi Pasal 250 oleh Undang-undang Cipta Kerja, dan adanya Pasal 252 Undang-undang Cipta Kerja maka implikasinya Peraturan Bupati Kudus No. 43 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dan khususnya Perda lainnya yang bertentangan harus menyesuaikan dengan Pasal 250 dan Pasal 252 Undang-undang Cipta Kerja.

Penelitian ini menjelaskan bahwa rumusan norma Pasal 252 Undang-undang Cipta Kerja tersebut mengamanatkan ke pemerintah daerah agar melakukan penyesuaian peraturan di badan undang-undang, khususnya bagi peraturan daerah (Perda). Tujuannya agar perda-perda sejalan dengan Undang-undang Cipta Kerja. Bagi Perda yang tidak selaras dan tidak dilakukan penyesuaian, maka pejabat pemerintah daerah (Pemda) dapat dikenakan sanksi administratif.

---

<sup>15</sup> Lihat UU No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, hlm. 759.

Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/wali kota.<sup>16</sup> sama seperti peraturan perundang-undangan yang merupakan produk hukum dari pemerintah pusat, peraturan daerah juga dapat mendelegasikan dibentuknya peraturan kepala daerah (Perkada) untuk melaksanakan Perda. Hal ini disebutkan dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh UU No. 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 246 ayat (1) yang menyebutkan bahwa untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan kepala daerah menetapkan Perkada. Namun peraturan kepala daerah yang sudah diperintahkan keberadaannya oleh peraturan daerah seringkali diabaikan pembuatannya oleh pemerintah daerah. Bahkan mungkin terlupakan jika pengaturan mengenai teknis yang tidak diatur dalam peraturan daerah, harus diatur dalam peraturan kepala daerah.<sup>17</sup>

Keterbukaan pemerintahan merupakan prasyarat lahirnya sistem pemerintahan yang demokratis. Prinsip keterbukaan ini seharusnya mampu diterjemahkan secara nyata dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pembentukan produk hukum daerah. Penerapan asas keterbukaan secara konsisten dan konsekuen dalam proses pembentukan produk hukum daerah akan menjadikan produk hukum daerah yang dihasilkan dapat terlaksana secara efektif dan efisien.<sup>18</sup> Jelas bahwa asas keterbukaan dalam proses pembentukan produk hukum daerah memiliki peran dan fungsi yang penting bagi dihasilkannya suatu produk peraturan perundang-undangan yang berwatak responsif.<sup>19</sup>

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah yang demokratis dapat dikaji dari dua aspek, yakni aspek tatanan proses dan substansi.<sup>20</sup>

## **2. Kebijakan Atas Implikasi Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Peraturan Bupati Kudus No. 43 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Kebijakan yang harus diambil atas implikasi Undang-undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap peraturan Bupati Kudus No. 43 tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kabupaten Kudus adalah *pertama*, melalui reformasi sistem hukum; *kedua*, adanya prinsip keterbukaan dalam pembentukan produk

---

<sup>16</sup> Lihat Pasal 1 butir 5 Peraturan Menteri dalam Negeri No. 120 tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri dalam Negeri No. 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>17</sup> Sylvia Aryani, "Eksistensi Peraturan Kepala Daerah Sebagai Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah," *Badamai Law Journal* 2, no. 1 (2017): 153, <https://doi.org/10.32801/damai.v2i1.3392>.

<sup>18</sup> Wahidudin Adams, "Fasilitasi Perancangan Peraturan daerah dalam Rangka Kebijakan dan Standarisasi Teknis Bidang Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal legislasi Indonesia* 1, no. 4 (2004)1-12.

<sup>19</sup> Iwan Sulistiyo and Widayati Widayati, "Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal," *Jurnal Daulat Hukum* 1, no. 1 (2018): 191-200, <https://doi.org/10.30659/jdh.v1i1.2633>.

<sup>20</sup> Hasyim Asyari, "Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Study Kasus Di Kabupaten Lombok Tengah)," *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 1 (2018): 81-96, <https://doi.org/10.24246/jrh.2017.v2.i1.p81-96>.

hukum daerah; *ketiga*, adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah; *keempat*, harmonisasi hukum dalam pembentukan produk hukum daerah.

Pertama, melalui reformasi sistem hukum. Reformasi sistem hukum terhadap pembentukan produk hukum daerah idealnya harus dilakukan melalui pendekatan sistem hukum (*legal system*). Sudikno Mertokusomo mengartikan sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.<sup>21</sup> Kebijakan yang harus diambil atas implikasi Undang-undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap peraturan Bupati Kudus No. 43 tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kabupaten Kudus harus melalui pendekatan sistem hukum sebagaimana yang dikemukakan Lawrence M. Friedman dengan mengacu pada tiga nilai dasar hukum menurut Gustav Radbruch.

Menarik untuk dicatat pernyataan Muhammad Junaidi: “semangat pembaharuan dan penegakan hukum acapkali dianggap hanya bertumpu pada sebuah proses pembaharuan dan perubahan undang-undang lama ke undang-undang baru. Jika pembaharuan dan penegakan hukum hanya dikonsepsikan demikian, maka hukum akan terus dianggap tidak hadir di tengah-tengah masyarakat...”<sup>22</sup>

Terkait dengan pernyataan Muhammad Junaidi, bahwa berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung bekerjanya tiga elemen (unsur) sebagai sistem hukum. Perspektif Lawrence Meir Friedman bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen, yaitu elemen struktur (*structure*) atau struktur hukum, substansi (*substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>23</sup> Unsur struktur dari suatu sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai fungsinya dalam rangka bekerjanya sistem hukum tersebut. Salah satu di antaranya lembaga tersebut adalah pengadilan.<sup>24</sup> Sedangkan komponen *substance* mencakup segala apa saja yang merupakan hasil dari *structure*, di dalamnya termasuk norma-norma hukum baik yang berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan, maupun doktrin-doktrin.

Selain *structure* dan *substance*, masih diperlukan adanya unsur budaya hukum (*legal culture*) untuk bekerjanya suatu sistem hukum. Budaya hukum mencakup sikap masyarakat atau nilai yang mereka anut yang menentukan bekerjanya sistem hukum yang bersangkutan.<sup>25</sup>

Adapun mengacu pada tiga nilai dasar hukum menurut Gustav Radbruch bahwa Gustav Radbruch meski tidak membentuk aliran, mempunyai banyak kesamaan dengan pandangan Kelsen, dalam pendiriannya yang disebut relativisme. Radbruch, seorang politikus dan sarjana hukum Jerman, mengalami pengaruh dari mazhab neokantianisme Marburg, tetapi juga dari mazhab neokantianisme Baden. Gustav Radbruch berpendapat

---

<sup>21</sup> Sudikno Mertokusomo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, (2016): 115.

<sup>22</sup> Muhammad Junaidi, “Semangat Pembaharuan dan penegakan Hukum Indonesia dalam Perspektif *Sociological Jurisprudence*”, *Jurnal Pembaharuan Hukum* Volume 3, no 1 (2016): 48.

<sup>23</sup> Slamet Tri Wahyudi, “Problematika Penerapan Pidana Mati dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia”, *Jurnal Hukum dan Peradilan* 1, no. 2 (2017)

<sup>24</sup> Lutfil Ansori, “Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif,” *Jurnal Yuridis* 4, no. 2 (2018): 148, <https://doi.org/10.35586/v4i2.244>.

<sup>25</sup> Ibid



bahwa tujuan hukum meliputi: keadilan, kegunaan dan kepastian hukum. Menurut Gustav Radbruch, hukum dituntut untuk memenuhi berbagai karya, dan ketiga nilai yang disebut sebagai nilai-nilai dasar dari hukum. Ketiga nilai dasar itu adalah keadilan, kegunaan dan kepastian hukum. Di antara tiga nilai dasar tersebut sangat mungkin terjadi ketegangan antara satu dengan lainnya. Selain itu, agar kebijakan itu berhasil sesuai dengan harapan dalam pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Kudus, maka kebijakan tersebut harus dikomunikasikan, ditingkatkannya sumber daya manusia, dan reformasi birokrasi.

Kedua, adanya prinsip keterbukaan dalam pembentukan produk hukum daerah. Asas keterbukaan merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dan keterbukaan informasi publik menjadi sebuah keniscayaan.<sup>26</sup> Keterbukaan pemerintah meliputi keterbukaan rapat, informasi, register, dan peran serta.<sup>27</sup>

Keterbukaan adalah setiap pembentukan produk hukum daerah diperlukan adanya keterbukaan bagi masyarakat, baik itu akademisi maupun praktisi untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan, persiapan dan penyusunan untuk memberikan masukan atau pertimbangan secara lisan atau tertulis sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Proses keterbukaan memberikan kepada masyarakat suatu informasi tentang akan ditetapkannya suatu kebijakan, dan peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan pengawasan terhadap pemerintah. Hal penting dalam proses pengambilan keputusan, adalah bahwa kegiatan ini membuka kesempatan bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan, dan pertimbangan kepada pemerintah secara langsung. Proses yang transparan haruslah mampu meniadakan batas antara pemerintah dan non pemerintah.<sup>28</sup>

Seiring dengan perubahan paradigma tersebut, muncul gerakan baru yang dinamakan gerakan masyarakat sipil (*civil society movement*). Inti gerakan ini, adalah membuat masyarakat menjadi lebih mampu dan mandiri untuk memenuhi sebagian besar kepentingannya sendiri. Konsekuensi logis dari berkembangnya masyarakat sipil, adalah semakin rampingnya bangunan birokrasi, karena sebagian pekerjaan pemerintah dapat dijalankan sendiri oleh masyarakat, ataupun dilaksanakan melalui pola kemitraan dalam rangka privatisasi.<sup>29</sup> Oleh karena itu, tidak salah apabila Savas menyatakan bahwa privatisasi merupakan kunci menuju pemerintahan yang lebih baik. Dengan demikian, ketergantungannya kepada institusi birokrasi pemerintah menjadi semakin terbatas, dalam arti tercipta ketidak tergantungan relatif (*independency relative*) masyarakat terhadap pemerintah.

Berkaitan dengan hal tersebut, *World Bank* dan *United Nation Development Program* (UNDP) mengembangkan istilah baru, yaitu *governance* sebagai pendamping

---

<sup>26</sup> Jazim Hamidi, "Paradigma Baru Pembentukan Dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik Dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 18, no. 3 (2011): 336–62, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss3.art3>.

<sup>27</sup> Marten Bunga, "Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 4 (2020): 818, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2342>.

<sup>28</sup> Shinta Tomuka, "Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Kecamatan Girian Kota Bitung (Studi Tentang Pelayanan Akte Jual Beli)," *Jurnal Eksekutif* 2, no. 1 (2013): 1–15.

<sup>29</sup> Juanda Nawawi, "Membangun Kepercayaan dalam Mewujudkan *Good Governance*," *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 1, no. 3 (2017): 20.

kata *government*. Istilah tersebut, kini sangat populer di kalangan akademisi ataupun masyarakat luas. *Governance* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dalam berbagai kata. Ada yang menerjemahkan menjadi tata pemerintahan dan ada juga yang menerjemahkan ke pemerintahan.<sup>30</sup>

Ketiga, adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah. Partisipasi masyarakat (*public participation*) pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (*decision-making process*) yang semakin penting di era otonomi daerah.<sup>31</sup> Partisipasi dimaksudkan untuk mendorong terciptanya komunikasi publik dalam meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah dan keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik, untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu isu. Partisipasi mengurangi kemungkinan terjadinya konflik dalam penerapan suatu keputusan dan mendukung penerapan akuntabilitas, serta mendorong publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh pemerintah. Partisipasi publik tercermin dalam kesempatan untuk melakukan kajian terhadap rancangan keputusan. Kesempatan untuk memberikan masukan dan tanggapan terhadap masukan publik dari pengambil keputusan dalam hal ini pemerintah.

## E. PENUTUP

Pembentukan produk hukum daerah, khususnya di Kabupaten Kudus melalui peraturan kepala daerah contohnya peraturan bupati adalah sesuatu yang kontroversial mengingat Perdanya saja di Kabupaten Kudus dibentuk oleh DPRD Kabupaten Kudus dengan persetujuan bersama Bupati Kudus. Hal ini seakan-akan kontradiksi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pembentukan produk hukum daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama gubernur (untuk daerah provinsi), bupati/walikota (untuk daerah kabupaten/kota), seperti halnya Perda. Implikasi dengan adanya revisi Pasal 250 Undang-undang No. 23 tahun 2014 oleh Pasal 250 dan Pasal 252 Undang-undang Cipta Kerja, maka Peraturan Bupati Kudus No. 43 Tahun 2018 harus menyesuaikan dengan Pasal 250 dan Pasal 252 Undang-undang Cipta Kerja. Adapun kebijakan yang harus diambil atas implikasi Undang-undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Peraturan Bupati Kudus No. 43 tahun 2018 adalah melalui reformasi sistem hukum, prinsip keterbukaan dan adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah; keempat, harmonisasi hukum dalam pembentukan produk hukum daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ansori, Lutfil. "Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif." *Jurnal Yuridis* 4, no. 2 (2018): 148. <https://doi.org/10.35586/v4i2.244>.
- Adams, Wahidudin, "Fasilitasi Perancangan Peraturan daerah dalam Rangka Kebijakan dan Standarisasi Teknis Bidang Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal legislasi*

---

<sup>30</sup> Putra Astomo. "Penerapan Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang Baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 16, no 3 (2017): 407.

<sup>31</sup> Tomy M Saragih, "Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan," *Sasi* 17, no. 3 (2011): 11, <https://doi.org/10.47268/sasi.v17i3.361>.

- Indonesia*, 1, no. 4 Desember (2004)
- Aryani, Sylvia. “Eksistensi Peraturan Kepala Daerah Sebagai Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah.” *Badamai Law Journal* 2, no. 1 (2017): 153. <https://doi.org/10.32801/damai.v2i1.3392>.
- Astomo, Putra, “Penerapan Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang Baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 16, no 3 (2017): 407.
- Asyari, Hasyim. “Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Study Kasus Di Kabupaten Lombok Tengah).” *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 1 (2018): 81–96. <https://doi.org/10.24246/jrh.2017.v2.i1.p81-96>.
- Bunga, Marten. “Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 4 (2020): 818. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2342>.
- Dewi, Ida Ayu Dyah Permata, Ida Ayu Putu Widiati, and I Ketut Sukadana. “Peranan Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.” *Jurnal Analogi Hukum* 2, no. 1 (2020): 109–113. <https://doi.org/10.22225/ah.2.1.1620.109-113>.
- Fitryantica, Agnes. “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law.” *Gema Keadilan* 6, no. 3 (2019): 300–316. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/gk/article/view/6751>.
- Friedman, Lawrence M., *A History of American Law*, (New York: W.W. Norton and Company, 1984)
- HS, Salim, dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013).
- Hamidi, Jazim. “Paradigma Baru Pembentukan Dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik Dan Perda Keterbukaan Informasi Publik).” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 18, no. 3 (2011): 336–62. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss3.art3>.
- Hernawati, R A S, and J T Suroso. “Kepastian Hukum Dalam Hukum Investasi Di Indonesia Melalui Omnibus Law.” *Jurnal Ilmiah MEA (Manajemen ...* 4, no. 1 (2020): 392–408. <http://journal.stiemb.ac.id/index.php/mea/article/view/557>.
- Hidayat, Arif and Zaenal Arifin, “Politik Hukum Legislasi sebagai Socio-Equilibrium di Indonesia”, *Jurnal Ius Constituendum* 4 no. 2 (2019) <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v4i2.1654>
- HS, Salim, dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013).
- Junaidi, Muhammad, “Semangat Pembaharuan dan penegakan Hukum Indonesia dalam Perspektif *Sociological Jurisprudence*”, *Jurnal Pembaharuan Hukum* 3, no. 1 (2016)
- Michael, Tomy “Bentuk Pemerintahan Perspektif Omnibus Law”, *Jurnal Ius Constituendum* 5, no 1 (2020): 173 <http://dx.doi.org/10.26623/jic.v5i1.1749>

- Nawawi, Juanda, “Membangun Kepercayaan dalam Mewujudkan *Good Governance*”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan 1*, no. 3 (2017).
- Prabowo, Adhi Setyo, Andhika Nugraha Triputra, and Yoyok Junaidi. “Politik Hukum Omnibus Law Di Indonesia.” *Pamator Journal* 13, no. 1 (2020): 1–6. <https://doi.org/10.21107/pamator.v13i1.6923>.
- Prasetio, Teguh, Fakultas Hukum, Universitas Singaperbangsa, Maharani Nurdin, Fakultas Hukum, and Universitas Singaperbangsa. “Dalam Perizinan Industri Berdasarkan” 9, no. 2 (2021): 314–29.
- Saragih, Tomy M. “Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan.” *Sasi* 17, no. 3 (2011): 11. <https://doi.org/10.47268/sasi.v17i3.361>.
- Sulistiyo, Iwan, and Widayati Widayati. “Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal.” *Jurnal Daulat Hukum* 1, no. 1 (2018): 191–200. <https://doi.org/10.30659/jdh.v1i1.2633>.
- Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia: Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019).
- Tomuka, Shinta. “Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Kecamatan Girian Kota Bitung (Studi Tentang Pelayanan Akte Jual Beli).” *Jurnal Eksekutif* 2, no. 1 (2013): 1–15.
- Wahyudi, Slamet Tri, “Problematika Penerapan Pidana Mati dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia”, *Jurnal Hukum dan Peradilan* 1, no 2 (2012).