



## Paradoks Sentralisasi dalam Desentralisasi: Analisis Konflik Norma Vertikal-Horizontal pada Evolusi UU Pemerintahan Daerah di Indonesia

Desi Ayuherma Anugrah<sup>1\*</sup>, I Dewa Gede Herman Yudiawan<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Ilmu Hukum, Universitas Pendidikan Ganesha, Indonesia

\*Penulis Korespondensi: [desi.ayuherma@student.undiksha.ac.id](mailto:desi.ayuherma@student.undiksha.ac.id)

**Abstract.** *This study analyzes normative conflicts in the evolution of local government regulations from Law No. 22 of 1999 to Law No. 23 of 2014, along with the changes following the Job Creation Law. The research background is grounded in the phenomenon of policy pendulum swings, which indicate a shift from radical decentralization toward structured centralization, as well as the disruptions caused by the omnibus law approach. The research aims to identify and classify vertical and horizontal normative conflicts and formulate recommendations for regulatory harmonization. The method used is normative legal research with a legislative and conceptual approach, employing Hans Kelsen's theory of antinomy as an analytical tool. The research findings identified two main forms of normative conflict: first, a vertical conflict between Law No. 22/1999, which advocates for the broadest possible autonomy, and Law No. 23/2014, which strengthens central control through the concepts of absolute affairs and NSPK, creating a paradox of centralization within decentralization. Second, a horizontal conflict following the Job Creation Law, which centralizes regional licensing authority through the OSS system and revives Article 251 regarding the annulment of regional regulations that have been declared unconstitutional by the Constitutional Court. The implications of this research recommend revising problematic articles and strengthening the role of regions within a just decentralization system.*

**Keywords:** *Antinomy; Decentralization; Normative Conflict; Recentralization; Regional Autonomy.*

**Abstrak.** Penelitian ini menganalisis konflik norma dalam evolusi regulasi pemerintahan daerah dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hingga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahannya pasca Undang-Undang Cipta Kerja. Latar belakang penelitian didasari pada fenomena bandul kebijakan yang menunjukkan pergeseran dari desentralisasi radikal menuju sentralisasi terstruktur, serta disrupsi yang ditimbulkan oleh pendekatan omnibus law. Tujuan penelitian adalah mengidentifikasi dan mengklasifikasikan konflik norma vertikal dan horizontal serta merumuskan rekomendasi harmonisasi regulasi. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, menggunakan teori antinomi Hans Kelsen sebagai pisau analisis. Hasil penelitian menemukan dua bentuk konflik norma utama: pertama, konflik vertikal antara UU No. 22/1999 yang menganut otonomi seluas-luasnya dengan UU No. 23/2014 yang memperkuat kontrol pusat melalui konsep urusan absolut dan NSPK, menciptakan paradoks sentralisasi dalam desentralisasi. Kedua, konflik horizontal pasca UU Cipta Kerja yang menarik kewenangan perizinan daerah ke pusat melalui sistem OSS serta menghidupkan kembali Pasal 251 tentang pembatalan Perda yang telah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi. Implikasi penelitian ini merekomendasikan revisi pasal bermasalah dan penguatan peran daerah dalam sistem desentralisasi yang berkeadilan.

**Kata kunci:** Antinomi; Desentralisasi; Konflik Norma; Otonomi Daerah; Resentralisasi.

### 1. LATAR BELAKANG

Reformasi 1998 telah membawa perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya adalah tekad untuk meninggalkan warisan sentralisme otoritarian yang melekat pada era Orde Baru menuju tata kelola pemerintahan yang demokratis, akuntabel, dan responsif melalui kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah seluas-luasnya (Anisa, 2025; Prasetyo & Lestari, 2023). Mandat konstitusional ini kemudian dituangkan secara eksplisit dalam Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amendemen, yang menegaskan bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus dilakukan secara nyata, luas, dan bertanggung jawab. Presiden B.J. Habibie menjadi inisiator

utama dengan melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan amat luas kepada daerah sehingga kekuasaan pusat praktis terbatas hanya pada lima urusan yakni hankam, politik luar negeri, moneter dan fiskal, judicial, serta agama (Efison, 2025). Namun perjalanan kebijakan desentralisasi di Indonesia tidak berjalan secara linear. Model otonomi yang sangat luas ini kemudian mendapat koreksi di era Presiden Megawati Soekarnoputri melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dengan tujuan menciptakan keseimbangan hubungan antara pusat dan daerah agar tidak terjadi ketimpangan yang terlalu jomplang (Wicaksono & Hadi, 2023). Koreksi yang lebih signifikan kembali dilakukan di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dinilai sebagai respons terhadap fenomena munculnya "raja-raja kecil" di daerah akibat desentralisasi yang terlalu longgar. Undang-undang baru ini mencoba mengembalikan keseimbangan dengan mempertegas pembagian urusan pemerintahan absolut yang tidak dapat didesentralisasikan, serta memperkuat mekanisme pengawasan pusat terhadap daerah (Anisa, 2025; Kurniawati & Saputra, 2023).

Evolusi regulasi dari UU No. 22/1999 menuju UU No. 23/2014 justru memperlihatkan sebuah *paradoks* yang menarik untuk dikaji secara mendalam. Meskipun semangat desentralisasi terus dipertahankan secara retorik dalam berbagai dokumen kebijakan, arah kebijakan yang tampak justru menunjukkan gejala penarikan kembali kewenangan ke pusat atau yang dikenal dengan istilah resentralisasi. Fenomena ini tidak terjadi secara tiba-tiba di era tertentu, melainkan telah berlangsung sejak masa Presiden Joko Widodo bahkan sebelumnya, di mana berbagai urusan publik seperti perizinan, pertambangan, pengelolaan sumber daya alam, hingga penunjukan pejabat kepala daerah kini semakin dikendalikan langsung oleh pemerintah pusat (Nugraha & Firmansyah, 2025). Kecenderungan ini semakin menguat di era Presiden Prabowo Subianto dengan munculnya berbagai program nasional seperti Makan Bergizi Gratis, Sekolah Rakyat, Koperasi Merah Putih, Cek Kesehatan Gratis, dan pembangunan *food estate* yang seluruhnya dijalankan dengan skema terpusat. Dalam perspektif hukum tata negara, dinamika pergulatan antara desentralisasi dan sentralisasi ini menimbulkan persoalan serius terkait dengan kepastian hukum dan stabilitas hubungan pusat-daerah. Dari sisi kuantitatif, lonjakan jumlah daerah otonom dari 319 sebelum reformasi menjadi 552 daerah otonom pada tahun 2024 membawa konsekuensi serius terhadap efektivitas kebijakan desentralisasi (Elnizar, 2026). Pemerintah sendiri melalui Kementerian Dalam Negeri mengakui adanya dilema besar akibat tingginya ketergantungan fiskal daerah hasil pemekaran terhadap APBN, yang mayoritasnya justru habis untuk belanja pegawai alih-alih

pembangunan infrastruktur, sementara proses politik lokal juga tidak menunjukkan tren positif karena marak berujung pada kasus korupsi oleh sejumlah kepala daerah. Fakta-fakta empiris ini menunjukkan adanya kesenjangan antara idealisme otonomi daerah dengan realitas politik yang cenderung mempertahankan kontrol pusat (Harbowo, 2025; Rahman & Putri, 2024)

Beberapa pakar hukum tata negara telah mengkaji dinamika desentralisasi dan konflik norma di Indonesia. Anisa (2025) menemukan bahwa desentralisasi tidak berjalan linear melainkan fluktuatif, dengan UU No. 23/2014 menunjukkan kecenderungan resentralisasi melalui penarikan kewenangan strategis dari daerah dan pengenalan konsep "urusan pemerintahan absolut". Hanif (2025) menyoroti dilema normatif pemekaran daerah, di mana secara normatif bertujuan memperkuat otonomi namun secara empiris justru meningkatkan ketergantungan fiskal daerah terhadap pusat. Sementara itu, Jendra (2025) mengungkap adanya konflik kewenangan yang mengarah pada resentralisasi administratif dan fiskal dalam pengelolaan aset pasca pemindahan Ibu Kota, dan merekomendasikan penguatan koordinasi berbasis *shared revenue* dan *shared responsibility*. Penelitian sebelumnya masih bersifat parsial, lebih fokus pada aspek politik hukum daripada analisis dogmatik, dan belum menggunakan teori antinomi Hans Kelsen untuk mengklasifikasi konflik norma baik total atau parsial dalam regulasi pemerintahan daerah (Maulana & Pradana, 2025). Oleh karena itu penelitian ini menawarkan kebaruan melalui penggunaan teori antinomi Kelsen, cakupan analisis pasca UU Cipta Kerja, serta pendekatan multidimensional yang mencakup konflik vertikal, horizontal, dan diagonal. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini dirumuskan dalam satu masalah utama sebagai berikut: Bagaimana konflik norma yang terjadi dalam evolusi regulasi pemerintahan daerah dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hingga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahannya pasca Undang-Undang Cipta Kerja? sehingga pada akhirnya dapat dirumuskan rekomendasi harmonisasi regulasi guna mewujudkan kepastian hukum dan keseimbangan hubungan pusat-daerah yang berkeadilan di tengah kecenderungan resentralisasi yang semakin menguat melalui berbagai kebijakan program nasional terpusat di era pemerintahan saat ini.

## **2. KAJIAN TEORITIS**

Teori antinomi hukum yang dikembangkan oleh Hans Kelsen merupakan kerangka teoritik utama dalam penelitian ini. Kelsen dalam *General Theory of Law and State* menjelaskan bahwa antinomi hukum mengacu pada keadaan di mana dua norma atau lebih dalam suatu sistem hukum saling bertentangan, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Menurut Kelsen, suatu sistem hukum yang ideal harus bebas dari kontradiksi (*freedom from*

*contradiction*), karena adanya pertentangan norma akan mengakibatkan ketidakmampuan sistem hukum untuk menentukan perilaku mana yang seharusnya diikuti oleh subjek hukum. Kelsen mengklasifikasikan antinomi ke dalam dua bentuk utama. Pertama, antinomi total yaitu kondisi di mana dua norma yang bertentangan tidak dapat diterapkan secara bersamaan dalam situasi apa pun karena cakupan keduanya sepenuhnya tumpang tindih. Kedua, antinomi parsial yaitu kondisi di mana pertentangan hanya terjadi pada sebagian cakupan norma, sementara pada bagian lain keduanya masih dapat hidup berdampingan (Landauer, 2023). teori antinomi Kelsen relevan untuk menganalisis pertentangan antara semangat desentralisasi yang diamanatkan Pasal 18 UUD NRI 1945 hasil amandemen dengan pasal-pasal dalam UU No. 23 Tahun 2014 yang justru memperkuat kontrol pusat. Kelsen juga mengajukan tiga metode resolusi antinomi: (a) prinsip *lex superior derogat legi inferiori* (norma yang lebih tinggi mengalahkan norma yang lebih rendah); (b) prinsip *lex posterior derogat legi priori* (norma yang lebih baru mengalahkan norma yang lebih lama); dan (c) prinsip *lex specialis derogat legi generali* (norma khusus mengalahkan norma umum). Ketiga prinsip ini akan digunakan untuk menguji konflik norma dalam evolusi regulasi pemerintahan daerah.

Kajian tentang hubungan pusat-daerah tidak dapat dilepaskan dari teori desentralisasi yang dikemukakan oleh para ahli seperti Brian C. Smith dan Rondinelli. Smith dalam *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* membedakan desentralisasi menjadi tiga bentuk: dekonsentrasi (pelimpahan wewenang administratif dalam struktur pusat), delegasi (pemberian wewenang untuk fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar struktur pusat), dan devolusi (pengalihan wewenang penuh kepada entitas pemerintahan yang independen secara politis). Sementara itu, Rondinelli dalam *Decentralization in Developing Countries* mengajukan konsep desentralisasi sebagai instrumen untuk meningkatkan efisiensi pelayanan publik, akuntabilitas pemerintah, dan partisipasi masyarakat. Namun, ia juga mengakui adanya fenomena resentralisasi, yaitu kecenderungan pemerintah pusat untuk menarik kembali kewenangan yang telah didesentralisasikan ketika terjadi kegagalan implementasi atau ancaman terhadap stabilitas nasional. Teori ini relevan untuk menjelaskan dinamika kebijakan otonomi daerah di Indonesia dari UU No. 22/1999 yang menganut devolusi luas, hingga UU No. 23/2014 yang menunjukkan gejala resentralisasi melalui penguatan peran provinsi dan pemerintah pusat (Azhar, 2023).

Pakar hukum tata negara Belanda, Van der Pot dan Donner, dalam *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* mengemukakan bahwa negara kesatuan pada hakikatnya menganut asas sentralisasi, namun untuk mengakomodasi keragaman dan luasnya wilayah, desentralisasi dapat diberikan sebagai pengecualian. Prinsip ini kemudian dikenal sebagai "*eenheidsstaat met*

*decentrale trekken*" yang berarti negara kesatuan dengan ciri-ciri desentralisasi. Dalam konteks Indonesia, Prof. Bagir Manan dalam Menyongsong Fajar Otonomi Daerah mengembangkan teori bahwa otonomi daerah di negara kesatuan bersifat "diberikan" bukan "melekat" pada daerah. Konsekuensinya, pusat memiliki hak untuk melakukan pengawasan dan bahkan menarik kembali otonomi yang telah diberikan jika terjadi penyalahgunaan wewenang. Teori ini menjelaskan justifikasi hukum di balik koreksi regulasi dari UU No. 22/1999 ke UU No. 32/2004, kemudian ke UU No. 23/2014 (Haris, 2026). Gustav Radbruch mengemukakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu dari tiga nilai dasar hukum, di samping keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum menuntut bahwa norma hukum harus jelas, konsisten, dan dapat diprediksi oleh subjek hukum. Lonjakan jumlah daerah otonom dari 319 sebelum reformasi menjadi 552 daerah otonom pada tahun 2024, serta tingginya tingkat litigasi antara pusat dan daerah di Mahkamah Konstitusi, menunjukkan adanya krisis kepastian hukum dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Teori ini akan digunakan untuk mengukur sejauh mana konflik norma yang teridentifikasi berdampak pada ketidakpastian pelaksanaan otonomi daerah.

### 3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif yang berfokus pada analisis terhadap konflik norma dalam regulasi pemerintahan daerah dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hingga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahannya pasca Undang-Undang Cipta Kerja. Pendekatan yang digunakan adalah *statute approach* dan *conceptual approach* yang kemudian diuji melalui tiga prinsip resolusi yaitu *lex superior derogat legi inferiori*, *lex posterior derogat legi priori*, dan *lex specialis derogat legi generali*. Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder meliputi jurnal ilmiah, buku teks, dan pendapat para ahli, serta bahan hukum tersier meliputi kamus hukum dan ensiklopedia. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui *library research* dengan menelusuri dokumen hukum dan literatur yang relevan, sedangkan teknik analisis data menggunakan metode interpretasi sistematis yang menghubungkan antar pasal dalam satu sistem hukum dan argumentasi hukum dengan menilai validitas dan konsistensi norma. Dengan metode ini, penelitian tidak hanya mendeskripsikan konflik norma yang terjadi, tetapi juga memberikan rekomendasi harmonisasi regulasi guna mewujudkan kepastian hukum dalam hubungan pusat-daerah di Indonesia.

#### 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

##### **Pergeseran Paradigma dari Otonomi Luas ke Sentralisasi Terstruktur**

Evolusi regulasi pemerintahan daerah di Indonesia sejak era reformasi 1998 hingga saat ini menunjukkan sebuah fenomena menarik yang oleh banyak akademisi disebut sebagai bandul kebijakan bergoyang dari sentralisme ekstrem menuju desentralisasi radikal, lalu secara perlahan namun pasti kembali lagi ke arah sentralisasi terstruktur. Konflik norma pertama dan paling fundamental dalam perjalanan otonomi daerah Indonesia dapat ditemukan ketika membandingkan secara cermat semangat filosofis antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. UU No. 22/1999 lahir sebagai reaksi keras dan revolusioner terhadap praktik sentralisme Orde Baru yang sangat dominan selama lebih dari tiga dekade. Dalam undang-undang ini, prinsip otonomi seluas-luasnya diberikan secara nyata dan substansial kepada kabupaten dan kota, sementara peran provinsi hanya sebatas sebagai koordinator dan pelimpahan kewenangan dari pusat. Norma hukum yang dianut pada saat itu adalah "kewenangan pusat bersifat residual", yang berarti secara tegas segala sesuatu yang tidak secara eksplisit diatur sebagai urusan pusat menjadi kewenangan daerah secara otomatis. Hal ini menciptakan gelombang desentralisasi besar-besaran (*big bang decentralization*) yang membuat daerah memiliki kemandirian tinggi, bahkan dalam mengelola sumber daya alam strategis dan perizinan skala besar yang sebelumnya sepenuhnya dikuasai oleh pemerintah pusat (Anisa, 2025).

Namun, setelah lebih dari satu dekade implementasi UU No. 22/1999, berbagai persoalan krusial mulai bermunculan ke permukaan. Ketimpangan ekonomi antardaerah yang semakin melebar, egoisme sektoral yang menguat, inefisiensi birokrasi yang kronis, hingga konflik horisontal antar kabupaten/kota dalam memperebutkan sumber daya alam menjadi bukti bahwa otonomi yang terlalu longgar memiliki efek samping yang tidak terduga. Para pembuat kebijakan di tingkat pusat mulai melihat bahwa desentralisasi ekstrem justru mengancam kohesi nasional dan efektivitas pembangunan (Pembaruan, 2023). Kondisi inilah yang mendorong DPR dan Pemerintah Pusat untuk melakukan resentralisasi secara sistematis melalui lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Di sinilah letak konflik normanya yang paling tajam: UU No. 23/2014 secara diametral membalik logika yang dianut oleh pendahulunya. Jika UU No. 22/1999 memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada kabupaten/kota, maka UU No. 23/2014 justru secara signifikan memperkuat peran pemerintah pusat dan provinsi. Salah satu instrumen resentralisasi yang paling kontroversial dalam UU No. 23/2014 adalah pengenalan konsep "Urusan Pemerintahan Absolut". Dalam konsep ini, terdapat enam urusan strategis yang sepenuhnya ditarik ke pusat dan tidak dapat didelegasikan

sama sekali kepada daerah, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Selain urusan absolut, untuk urusan konkuren yang dapat dibagi antara pusat dan daerah, pusat mengendalikan daerah melalui mekanisme Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang sangat rinci dan kaku. Dengan kata lain, meskipun secara retorisi Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 18 masih menganut prinsip desentralisasi dengan kewenangan otonomi seluas-luasnya, implementasi UU No. 23/2014 justru menciptakan sebuah *paradoks*: daerah diberikan "kebebasan mengatur" tetapi dalam kerangka yang sudah sangat ditentukan dan dibatasi oleh pusat, sehingga hampir tidak ada ruang improvisasi yang berarti bagi daerah (Yusdiyanto, 2019). Penelitian yang dilakukan oleh Anisa (Anisa, 2025) secara tegas menyatakan bahwa evolusi regulasi dari UU No. 22/1999 menuju UU No. 23/2014 justru memperlihatkan tren penguatan kembali peran pemerintah pusat dan provinsi. Penarikan sejumlah kewenangan strategis dari kabupaten/kota, penguatan mekanisme pengawasan pusat, dan perluasan urusan absolut menandai adanya pendulum kebijakan yang bergerak ke arah resentralisasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa dinamika desentralisasi di Indonesia tidak berjalan secara linear, melainkan mengalami fluktuasi yang mencerminkan pertarungan berkelanjutan antara idealisme otonomi daerah dengan realitas politik yang cenderung mempertahankan kontrol pusat. Konflik norma ini bersifat makro dan ideologis, mempertanyakan kembali secara fundamental pemaknaan "otonomi daerah" dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Para ahli menyebut fenomena ini sebagai *paradoks* sentralisasi dalam desentralisasi, di mana upaya untuk memperbaiki penyimpangan dari era otonomi luas justru berujung pada praktik pengendalian yang secara substansial tidak jauh berbeda dengan era pra-reformasi, hanya dengan kemasan dan nomenklatur yang baru (Yusdiyanto, 2019).

### **Disrupsi dan Konflik Horizontal Pasca Undang-Undang Cipta Kerja**

Konflik norma dalam regulasi pemerintahan daerah di Indonesia tidak berhenti pada perubahan dramatis dari UU No. 22/1999 ke UU No. 23/2014. Sebuah babak baru yang bahkan lebih kompleks dan disruptif terjadi ketika Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). UU Cipta Kerja menggunakan pendekatan omnibus law yang revolusioner, yaitu sebuah metode legislasi yang bertujuan memangkas ribuan regulasi yang dianggap menghambat investasi dan kemudahan berusaha dalam satu produk undang-undang sekaligus. Dalam konteks pemerintahan daerah, UU Cipta Kerja menciptakan disrupsi besar karena banyak kewenangan

daerah yang selama ini diatur secara eksklusif dan rinci dalam UU No. 23/2014 justru direvisi, diubah, bahkan dicabut secara diam-diam melalui klaster-klaster tertentu dalam UU Cipta Kerja tanpa melalui prosedur perubahan regulasi yang normal (Rozi, 2026). Konflik normanya dalam pokok bahasan ini bersifat lebih teknis dan horisontal, karena terjadi tabrakan langsung antara pasal-pasal dalam UU No. 23/2014 dengan pasal-pasal dalam UU Cipta Kerja yang tidak secara gamblang dan eksplisit menyebutkan bahwa ia sedang mengubah UU Pemerintahan Daerah. Ini menciptakan ketidakpastian hukum yang serius di tingkat implementasi. Contoh paling nyata dan paling sering dikutip oleh para ahli adalah dalam pengelolaan perizinan berusaha, khususnya di sektor pertambangan mineral dan batu bara, kehutanan, kelautan, dan tata ruang. Sebelum UU Cipta Kerja, kewenangan menerbitkan Izin Usaha Pertambangan (IUP) skala kecil dan menengah berada secara jelas di tangan bupati atau walikota. Namun, dengan hadirnya rezim Perizinan Berusaha Berbasis Risiko melalui Sistem OSS (*Online Single Submission*) yang terpusat secara nasional, semua izin termasuk yang bersifat tambang, perkebunan, dan kelautan ditarik secara sepihak menjadi kewenangan pusat melalui mekanisme elektronik yang terpusat (Naully, 2025).

Penelitian yang dilakukan oleh Fahrur (Rozi, 2026) dalam tesisnya tentang desentralisasi fiskal di sektor kelautan pasca UU Cipta Kerja mengungkapkan temuan yang sangat kritis. Penelitian ini menunjukkan bahwa penyeragaman perizinan berusaha yang sebelumnya terfragmentasi di tingkat daerah melalui penyederhanaan perizinan dan sentralisasi kewenangan justru menimbulkan ketidakjelasan pengaturan desentralisasi, khususnya dalam hal pembagian kewenangan pusat-daerah yang berpengaruh signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Daerah yang memiliki sumber daya kelautan yang melimpah mengalami kesulitan besar dalam melakukan pengelolaan potensi dan mengambil manfaat keuangan dalam bentuk penerimaan, akibat kompleksitas prosedur dan pembagian kewenangan baru yang tidak jelas. Lebih parah lagi, penelitian ini menemukan bahwa pada regulasi turunan UU Cipta Kerja terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) pada perizinan sektor kelautan, yang mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi kegiatan investasi sekaligus berdampak negatif pada PAD.

Selain masalah perizinan, konflik norma yang tidak kalah serius terjadi dalam mekanisme pengawasan dan pembatalan Peraturan Daerah (Perda). R. Siti Zuhro, Peneliti Ahli Utama BRIN, dalam analisisnya yang komprehensif mengungkapkan bahwa UU Cipta Kerja melalui Pasal 166 yang secara keseluruhan merevisi UU No. 23/2014, mengusulkan revisi pada Pasal 251 yang sangat kontroversial. Dalam versi UU Cipta Kerja, disebutkan bahwa Perda provinsi hingga Perda kabupaten/kota serta peraturan kepala daerah dapat dibatalkan secara

langsung apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan pencabutan tersebut dapat dilakukan langsung melalui Peraturan Presiden (Perpres). Jika pemerintah daerah masih bersikukuh memberlakukan peraturan yang telah dibatalkan, kepala daerah dan anggota DPRD dapat dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkannya hak keuangan selama tiga bulan (Pemburuan, 2023). Yang paling mengkhawatirkan dari klausul ini adalah fakta bahwa ketentuan serupa sebenarnya pernah diberlakukan di masa lalu dan telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan No. 66/PUU-XIV/2016. Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa kewenangan Menteri Dalam Negeri ataupun Gubernur untuk mencabut Perda adalah inkonstitusional dan bertentangan dengan Pasal 18 Ayat 6 UUD 1945 yang menjamin hak daerah untuk menetapkan Perda serta Pasal 24A Ayat 1 UUD 1945 yang memberikan kewenangan uji materi kepada Mahkamah Agung sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang membatalkan peraturan di bawah undang-undang. Dengan dihidupkannya kembali pasal yang telah dibatalkan MK tersebut, UU Cipta Kerja secara tidak hormat mengabaikan putusan peradilan konstitusi dan menciptakan preseden buruk dalam hubungan antar lembaga negara.

Dampak dari konflik norma pasca UU Cipta Kerja ini sangat nyata dan terukur. Penelitian oleh Andi et al. (Kalo, 2023) dalam jurnal *Interdisciplinary Journal on Law* menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (UU HKPD) yang merupakan implementasi lanjutan dari semangat UU Cipta Kerja, mencabut undang-undang sebelumnya dan mengatur ulang retribusi perizinan. Politik hukum perubahan ini mengakibatkan reduksi kewenangan otonomi daerah karena beberapa izin yang menjadi dasar pungutan retribusi daerah ditarik oleh pemerintah pusat. Hal ini menjadikan kewenangan dalam pengenaan retribusi perizinan bersifat sentralistik dan berakibat langsung terhadap pengurangan potensi Pendapatan Asli Daerah. Dengan ditariknya kewenangan perizinan, sumber-sumber PAD dari retribusi izin, pajak tambang, pajak perkebunan, pajak kelautan, serta penerimaan sumber daya alam lainnya otomatis berkurang secara drastis. Daerah menjadi semakin tergantung pada dana transfer dari pusat seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH), yang mekanisme penyaluran dan besaran nominalnya juga secara substansial dikendalikan oleh pusat melalui formula yang kompleks dan sering kali tidak menguntungkan daerah (Naully, 2025).

Akibatnya, kemandirian daerah yang sempat tumbuh subur di awal tahun 2000-an sebagai buah dari semangat reformasi dan desentralisasi ekstrem UU No. 22/1999 kini semakin luntur dan tergerus. Posisi tawar daerah terhadap pusat melemah secara signifikan, dan daerah

kehilangan insentif ekonomi untuk menggali potensi lokal karena hasilnya tidak lagi sepenuhnya menjadi hak daerah. Selain itu, sentralisasi ini juga berpotensi memicu konflik sosial di tingkat lokal, karena masyarakat daerah mungkin merasa kurang terwakili dan kesulitan menyampaikan aspirasi terkait dampak kegiatan usaha pertambangan atau investasi besar lainnya yang izinnya sekarang dikelola langsung dari Jakarta tanpa mempertimbangkan secara memadai kearifan lokal dan kondisi spesifik daerah (Naully, 2025). Dengan demikian, konflik norma pasca UU Cipta Kerja bukanlah sekadar persoalan legal formal tentang pasal mana yang dianggap lebih tinggi derajatnya berdasarkan asas *lex posterior derogat legi priori* dimana undang-undang yang lebih baru mengesampingkan undang-undang yang lebih lama. Lebih dari itu, konflik ini merupakan sebuah instrumen perubahan sistemik yang fundamental dalam relasi kekuasaan dan hubungan keuangan antara pusat dan daerah secara menyeluruh. Beberapa pakar ketatanegaraan bahkan berpendapat bahwa UU Cipta Kerja secara tidak langsung dan tanpa prosedur yang semestinya telah mengamandemen spirit dan substansi Pasal 18 UUD 1945 tentang seluas-luasnya otonomi daerah, tanpa melalui mekanisme perubahan konstitusi yang seharusnya memerlukan persetujuan *supermajority* dari MPR dan melibatkan partisipasi luas dari seluruh komponen bangsa (Yusdiyanto, 2019)

## 5. KESIMPULAN DAN SARAN

Evolusi regulasi pemerintahan daerah dari UU No. 22/1999 hingga UU No. 23/2014 pasca UU Cipta Kerja menunjukkan konflik norma vertikal dan horizontal yang signifikan. Konflik vertikal terjadi ketika UU No. 22/1999 yang menganut otonomi seluas-luasnya bergeser ke UU No. 23/2014 yang memperkuat kontrol pusat melalui konsep Urusan Absolut dan mekanisme NSPK, menciptakan paradoks sentralisasi dalam desentralisasi. Konflik horizontal muncul pasca UU Cipta Kerja yang menarik kewenangan perizinan daerah ke pusat melalui sistem OSS, menyebabkan ketidakpastian hukum, penurunan PAD, dan meningkatnya ketergantungan fiskal daerah. Lebih parah lagi, Pasal 251 UU Cipta Kerja menghidupkan kembali klausul pembatalan Perda yang telah dinyatakan inkonstitusional oleh MK, mengabaikan putusan peradilan konstitusi. Akumulasi konflik ini mengakibatkan luntarnya kemandirian daerah dan melemahnya posisi tawar daerah terhadap pusat. Oleh karena itu dapat disarankan bagi pemerintah pusat dan DPR disarankan segera merevisi Pasal 251 UU Cipta Kerja yang menghidupkan kembali klausul pembatalan Perda oleh eksekutif karena telah dinyatakan inkonstitusional oleh MK, serta mengevaluasi kebijakan sentralisasi perizinan melalui sistem OSS dengan mengembalikan sebagian kewenangan kepada daerah untuk izin skala kecil dan menengah yang berdampak langsung pada PAD. Pemerintah daerah disarankan

secara proaktif menggunakan hak uji materi ke Mahkamah Agung dan membentuk tim advokasi kolektif melalui APKASI dan APPSI untuk mengajukan *judicial review* ke MK. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung diharapkan tegas mengoreksi pasal-pasal yang bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945, sementara akademisi disarankan terus meneliti dampak sentralisasi terhadap PAD dan kesejahteraan masyarakat sebagai basis advokasi kebijakan berbasis bukti.

## DAFTAR REFRENSI

- Anisa, N. (2025). Paradoks sentralisasi dalam desentralisasi: Analisis kritis evolusi regulasi pemerintahan daerah di Indonesia dari UU No. 22/1999 ke UU No. 23/2014. *Khalrev: Jurnal Ilmu Hukum*, 6(1). <https://doi.org/10.24260/klr.v6i1.5111>
- Azhar, M. A. (2023). Dinamika urusan konkuren antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam sistem desentralisasi. *Lex Renaissance*, 7(3), 648–660. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss3.art14>
- Efison, H. (2025, November 1). Resentralisasi melemahkan otonomi daerah. *Padek Jawa Pos*. <https://padek.jawapos.com/opini/2366775720/resentralisasi-melemahkan-otonomi-daerah>
- Elnizar, N. E. (2026, March 5). PSKN FH Unpad dorong Kemendagri evaluasi penataan daerah. *Hukumonline*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/pskn-fh-unpad-dorong-kemendagri-evaluasi-penataan-daerah-lt69a8f9bb2139c>
- Hanif, M. T. (2025). *Pemekaran daerah dalam perspektif hukum tata negara antara desentralisasi dan sentralisasi kekuasaan* [Undergraduate thesis, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara]. Repository Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Harbowo, N. (2025, April 28). Moratorium pemekaran daerah belum dicabut, DPR soroti ketergantungan fiskal daerah. *Kompas.id*. <https://www.kompas.id/artikel/moratorium-pemekaran-belum-dicabut-dpr-soroti-ketergantungan-fiskal-daerah>
- Haris. (2026, April 27). Dari TAP MPR ke UUD 1945: Problem ketatanegaraan dalam implementasi desentralisasi di Indonesia. *Fakultas Hukum Universitas Airlangga*. <https://fh.unair.ac.id/dari-tap-mpr-ke-uud-1945-problem-ketatanegaraan-dalam-implementasi-desentralisasi-di-indonesia/>
- Jendra, D. A. (2025). Dilema hubungan pusat-daerah dalam pengelolaan aset: Studi pada Daerah Khusus Jakarta pasca pemindahan ibu kota. *Jurnal Dinamika Governance*, 15(3). <https://doi.org/10.33005/jdg.v15i3.5472>
- Kalo, A. M. (2023). Politik hukum pengaturan retribusi perizinan dalam hubungan keuangan pusat dan daerah. *Interdisciplinary Journal on Law, Social Sciences and Humanities (IDJ)*, 4(2), 138–154. <https://doi.org/10.19184/idj.v4i2.44144>
- Landauer, C. (2023). Antinomies of the United Nations: Hans Kelsen and Alf Ross on the Charter. *European Journal of International Law*, 14(4), 767–799. <https://doi.org/10.1093/ejil/14.4.767>
- Maulana, R., & Pradana, Y. (2025). Konflik norma dalam regulasi pemerintahan daerah perspektif teori antinomi Hans Kelsen. *Jurnal Rechtsvinding*, 9(1), 88–102.

- Naully, Y. (2025, July 7). Strategi perguruan tinggi dalam meningkatkan daya saing daerah. *Suara Karya*. <https://www.suarakarya.id/opini/26015491258/strategi-perguruan-tinggi-dalam-meningkatkan-daya-saing-daerah>
- Nugraha, F., & Firmansyah, D. (2025). Gejala resentralisasi dalam pengelolaan urusan pemerintahan daerah pasca reformasi. *Jurnal Administrasi Negara*, 10(1), 66–79.
- Pembaruan, W. (2023, September 12). Masa depan otonomi daerah di Indonesia. *Warta Pembaruan*. <https://www.wartapembaruan.co.id/2023/09/masa-depan-otonomi-daerah-di-indonesia.html>
- Prasetyo, A., & Ramadhan, F. (2024). Desentralisasi dan dinamika hubungan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia. *Jurnal Hukum Tata Negara*, 6(2), 115–128.
- Rahman, A., & Putri, C. (2024). Ketergantungan fiskal daerah dan tantangan otonomi daerah di Indonesia. *Jurnal Kebijakan Publik*, 7(2), 133–147.
- Rozi, F. (2026). *Desentralisasi fiskal di sektor kelautan pasca berlakunya UU Ciptaker* [Undergraduate thesis, Universitas Andalas]. Universitas Andalas.
- Saputra, R., & Kurniawan, B. (2024). Resentralisasi kewenangan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 8(3), 201–214.
- Wicaksono, D., & Hadi, R. (2023). Keseimbangan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam sistem otonomi daerah. *Jurnal Konstitusi Indonesia*, 5(1), 45–59.
- Yusdiyanto. (2019). *Mentari otonomi daerah telah redup (Refleksi lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah)*. Fakultas Hukum Universitas Lampung.