

**PERATURAN DAERAH BERMASALAH
(KAJIAN PERDA KAB. KARAWANG NOMOR 01 TAHUN 2011
TENTANG PENYELENGGARAAN KETENAGAKERJAAN)**

Oleh: Agung Sugiri Wibowo, S.H

I. PENDAHULUAN

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta Peraturan Daerah lain.

Berdasarkan temuan Kementerian Keuangan pada 2009, dari 14 ribu Peraturan Daerah

yang ada, terdapat lebih dari 4 ribu Peraturan Daerah bermasalah dan harus dicabut. Namun, Kementerian Dalam Negeri hanya mencabut seribu delapan ratus Peraturan Daerah dari jumlah yang seharusnya direkomendasikan oleh Kemenkeu. Dari data tersebut dapat diketahui bahwa Peraturan Daerah bermasalah menjadi permasalahan yang berulang tiap tahun. Hal ini patut menjadi perhatian mengingat pemerintah setiap tahun telah melakukan upaya evaluasi terhadap pembuatan Peraturan Daerah, namun kemunculan Peraturan Daerah yang bermasalah tersebut terus saja berulang. Ironisnya, sebagian dari Peraturan Daerah yang bermasalah tersebut masih saja diterapkan di daerah, padahal banyak dari Peraturan Daerah yang bermasalah adalah terkait pajak daerah dan retribusi daerah yang membebani masyarakat.

Salah satu Peraturan Daerah yang bermasalah adalah Peraturan Daerah tentang ketenagakerjaan. Pertimbangan pemilihan masalah ini sebagai tekanan perhatian kami antara lain karena sifatnya yang lintas sektoral/institusi, di mana persoalan

ketenagakerjaan bisa melanda sektor apa saja dan tidak hanya dikeluhkan oleh institusi terkait semata (seperti APINDO). Selain itu, sebagaimana yang akan ditunjuk pada uraian bagian-bagian berikutnya, skala persoalan dalam masalah ketenagakerjaan ini juga terbilang besar. Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan dan kebijakan di atasnya, hal ini antara lain terlihat dalam Perda Kab. Karawang Nomor 01 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan. Dalam perancangan Peraturan Daerah, selama ini, masyarakat hanya menjadi obyek, bukan subyek. Masyarakat seringkali tidak diajak serta dalam proses perancangan Peraturan Daerah, padahal, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan/atau Peraturan Bersama Kepala Daerah. Atas produk hukum daerah yang telah jadi, kembali masyarakat menjadi obyek. Masyarakat hanya bisa menerima hal-hal yang diatur dalam produk hukum tersebut, meski seringkali produk hukum tersebut membebani mereka suatu kewajiban. Dalam hal pembatalan Peraturan Daerah yang bermasalah, lebih-lebih lagi tidak ada peran serta masyarakat di dalamnya.

II. PERMASALAHAN

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka terdapat masalah hukum, yaitu:

Bagaimana aspek hukum atas penerapan Peraturan Daerah yang bermasalah?

1. Bagaimana kajian terhadap Perda Kab. Karawang Nomor 01 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan?
2. Bagaimana upaya mencegah munculnya Peraturan Daerah yang bermasalah?

III. PEMBAHASAN

A. Aspek Hukum Atas Penerapan Peraturan Daerah yang Bermasalah

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah menempati hierarki terbawah. Hierarki tersebut adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan

7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁶⁸

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan berlaku sesuai dengan hierarki tersebut. Adapun yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan Peraturan Daerah berisi materi ‘muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila terdapat Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan oleh Pemerintah melalui mekanisme *executive review*, serta melalui *judicial review* ke Mahkamah Agung.⁶⁹

Mekanisme pembatalan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:⁷⁰

1. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

2. Atas keputusan pembatalan tersebut, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah, kemudian DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud.

3. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

4. Apabila keberatan tersebut dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

5. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah, maka Peraturan Daerah tersebut dinyatakan berlaku.

Adapun mekanisme *judicial review* (hak uji material) terhadap Peraturan Daerah berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2004 Tentang Hak Uji Material, adalah sebagai berikut:

1. Permohonan keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung dengan cara langsung ke Mahkamah Agung oleh pemohon atau

⁶⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1).

⁶⁹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 145 ayat (2).

⁷⁰ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 145 ayat (3) s.d. ayat (7).

kuasanya atau melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah hukum tempat kedudukan Pemohon, dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.

2. Permohonan keberatan diajukan terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

3. Permohonan keberatan diajukan dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak ditetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan itu beralasan, karena peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan Undang-undang atau peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan keberatan tersebut. Dalam hal permohonan dikabulkan, amar putusan menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

4. Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dimohonkan keberatan tersebut sebagai tidak sah dan tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera pencabutannya.

5. Dalam hal 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan Mahkamah Agung tersebut dikirim kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut, ternyata pejabat yang bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya, demi hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Patut menjadi catatan bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, bahwa selain karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, Peraturan Daerah bisa juga dibatalkan apabila dalam proses pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan Menteri. Peraturan Presiden tersebut ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Peraturan Daerah diterima oleh Pemerintah.⁷¹

Sementara itu, Peraturan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dapat dibatalkan dengan Peraturan Menteri.

⁷¹ Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pasal 37 ayat (4) jo Pasal 38 ayat (1).

Peraturan Menteri tersebut ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah Peraturan Kepala Daerah diterima oleh Menteri.⁷² Pembatalan Peraturan Daerah melalui mekanisme tersebut menggambarkan sistem hukum Indonesia tidak mengenal adanya peraturan perundang-undangan yang bersifat batal demi hukum (<i>van rechtswege nietig</i>), dimana yang dikenal adalah sifat dapat dibatalkan (<i>viernietigbaar</i>). Dalam hal ini berlaku asas <i>praesumptio iustae causa</i> atau juga dikenal dengan <i>vermoeden van rechtmatigheid</i>, yang berarti bahwa tindakan pemerintahan harus dianggap sah sampai adanya pembatalan. Tindakan pemerintahan tersebut salah satunya dapat berupa Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tersebut dianggap sah sepanjang belum dibatalkan. Apabila Peraturan Daerah tersebut di kemudian hari dibatalkan, maka akibat hukum yang terjadi dari pembatalan Peraturan Daerah adalah sejak adanya pembatalan tersebut.	menerbitkan Perda Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan. Perda ini dibuat dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Berikut ini penjabaran secara ringkas mengenai isi perda:⁷³ 1. Hubungan industrial antara Pemerintah, pengusaha, tenaga kerja dan serikat kerja termasuk didalamnya perjanjian kerjasama, peraturan perusahaan, forum komunikasi (lembaga bipartit dan tripartit); 2. Penjabaran hak dan kewajiban yang harus dijalankan oleh pihak-pihak terkait dalam rangka peningkatan produktivitas tenaga kerja salah satunya dengan menyediakan program pemagangan dan pelatihan tenaga kerja yang diselenggarakan baik oleh perusahaan, lembaga pelatihan maupun lembaga pelatihan yang disediakan oleh Pemerintah daerah setempat; 3. Pemerintah daerah menetapkan quota 60% tenaga kerja yang dibutuhkan oleh perusahaan harus diambil dari tenaga kerja lokal yang berdomisili disekitar kawasan perusahaan, jika tidak memenuhi quota tersebut baru dapat memperolehnya dari luar wilayah dalam lokasi Kabupaten (Pasal 25 ayat (2));
B.Kajian Terhadap Perda Kab. Karawang Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan Dalam salah satu upayanya meningkatkan produktivitas didaerahnya, pada tanggal 20 Januari 2011, Kab. Karawang telah	

⁷² Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005, Pasal 37 ayat (5), jo Pasal 38 ayat (2).

⁷³ Perda Kab. Karawang Nomor 01 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan.

4. Perusahaan yang memiliki tenaga kerja diatas 100 orang wajib menyertakan 1% tenaga kerja penyandang cacat yang ketentuan selanjutnya akan diatur dalam Peraturan Bupati (Pasal 20 ayat (3)); 5. Upaya perlindungan terhadap tenaga kerja (jaminan sosial tenaga kerja) termasuk didalamnya ketentuan perlindungan terhadap tenaga kerja wanita dan pekerja anak yang ketentuannya diatur secara lengkap di Pasal 32 s.d Pasal 34; 6. Perselisihan dalam hubungan industri (PHK, mogok kerja, penutupan perusahaan) yang terjadi hendaknya dapat diselesaikan melalui forum komunikasi baik melalui forum komunikasi bipartit, tripartit, atau forum serikat pekerja dan jika tidak dapat terselesaikan juga maka dapat diajukan kepada lembaga penyelesaian hubungan industrial; 7. Dalam hal pembinaan, pengawasan, dan penyidikan dilakukan langsung dibawah koordinasi Bupati (Pasal 64 s.d Pasal 67); 8. Bagi pihak yang melanggar ketentuan yang telah ditetapkan maka akan dikenakan sanksi kurungan maksimal 6 bulan dan denda maksimal Rp 50.000.000 (Pasal 68).	Analisis Perda Kab.Karawang Nomor 01 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan. Jika ditinjau dari segi yuridis, Perda ini telah menggunakan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagai acuan tertinggi dan telah menggunakan Peraturan hukum yaitu Kepmenakertrans terkait sebagai konsiderannya. Dalam hal substansi, sekilas Pemerintah daerah memiliki komitmen yang sangat kuat untuk dapat menjamin terselenggaranya kegiatan ketenagakerjaan yang harmonis antar pihak pekerja, pengusaha, serikat pekerja dan Pemerintah. Perda ini telah memberikan hak bagi penyandang cacat untuk dapat bekerja, dan ketentuan pasal yang mengatur waktu kerja, penggunaan tenaga kerja perempuan dan pekerja anak telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Dalam beberapa ketentuan yang diatur dalam Perda Kab. Karawang Nomor 01 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan ada beberapa potensi permasalahan yang dapat ditimbulkan dari pelaksanaan Perda ini, diantaranya yaitu: 1. Adanya pembatasan hak bagi tenaga kerja untuk mendapatkan pelatihan kerja praktek secara langsung dan pemagangan yang berhubungan dengan proses produksi (Pasal 11 ayat (5) dan ayat (6)).
--	---

Dalam Pasal 4 ayat (3) Kepmenakertrans Nomor PER.21/MEN/X/2005 tentang Penyelenggaraan Program Pemagangan menyebutkan bahwa pelatihan kerja harus memberikan porsi yang lebih besar bagi praktek daripada pelaksanaan teorinya.⁷⁴ Jelas hal ini menimbulkan pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi karena Perda ini mengatur kegiatan teori 50% dan praktek 50%. Ketentuan dalam Pasal 11 ayat (5) yang tidak memperbolehkan proses pemagangan dalam bidang yang berhubungan dengan proses produksi mengindikasikan adanya pembatasan hak belajar bagi tenaga kerja untuk meningkatkan keterampilan usahanya. Hal ini bertentangan dengan definisi Pemagangan dalam ketentuan umum Kepmenakertrans Nomor 21/MEN/X/2005 dan Pasal 1 Perda Nomor 01 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan mengenai definisi Pemagangan adalah bagian dari sistem pelatihan kerja yang diselenggarakan secara terpadu antara pelatihan di lembaga pelatihan dengan bekerja secara langsung dibawah bimbingan dan pengawasan instruktur

atau pekerja yang lebih berpengalaman, dalam proses produksi barang atau jasa dalam rangka menguasai keterampilan atau keahlian tertentu, dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa program pemagangan seharusnya dapat dilakukan disemua bidang termasuk proses produksi. Adanya pertentangan dan inkonsistensi dengan peraturan hukum lainnya, ketidakjelasan yang diatur dalam ayat ini juga bertentangan dengan program pengembangan yang mengharuskan peserta pelatihan kerja atau pemagang dapat mengikuti program pemagangan disemua bidang termasuk kegiatan produksi sehingga pemagang tersebut dibekali dengan keterampilan dan mendapatkan kesempatan untuk belajar secara langsung.

2. Penetapan quota 60% (Pasal 25 ayat (2)) yang diperuntukkan bagi tenaga kerja lokal yang berdomisili disekitar wilayah perusahaan, bahwa hal ini bertentangan dengan Pasal 5 dan Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menyebutkan bahwa setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh

⁷⁴ Kepmenakertrans Nomor PER.21/MEN/X/2005 tentang Penyelenggaraan Program Pemagangan, Pasal 4 ayat (3).

pekerjaan dan berpotensi melanggar <i>free internal trade</i> serta menghambat hak tenaga kerja dari daerah lain untuk mendapatkan pekerjaan.⁷⁵ Ketentuan yang diatur dalam pasal 25 ayat (2) tersebut haruslah ditinjau ulang dan didampingi dengan penjelasan mengenai alasan yang mendasari adanya penetapan quota dalam penggunaan tenaga kerja tersebut. Pemerintah daerah hendaknya dapat memberikan data-data mengenai ketenagakerjaan dan angka pengangguran di Kab. Karawang, serta membuat suatu laporan mengenai benefit analisis yang melandasi adanya penetapan quota bagi tenaga kerja sehingga penetapan aturan tersebut tidak menimbulkan hambatan ekonomi baik pengusaha maupun bagi tenaga kerja terkait. 3. Ketentuan mengenai pengaturan Jaminan sosial (Pasal 38 ayat 2) yang menyebutkan bahwa Jaminan sosial tenaga kerja dalam hubungan kerja yang dimaksud dalam ketentuan pasal ini diantaranya meliputi jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, jaminan hari tua, jaminan pemeliharaan kesehatan, dan jaminan kecelakaan diluar jam kerja. Hal yang menjadi beban bagi perusahaan adalah ketika perusahaan harus tetap	menanggung jaminan kecelakaan yang terjadi pada tenaga kerjanya yang terjadi diluar jam kerja yang seharusnya tidak lagi menjadi tanggungjawab perusahaan. Kalimat terakhir yang mewajibkan perusahaan untuk memberikan jaminan kecelakaan diluar jam kerja berpotensi menimbulkan dampak negatif bagi perusahaan. Sekilas pernyataan tersebut memberikan dampak positif yang menunjukkan adanya perlindungan penuh terhadap tenaga kerja baik didalam maupun diluar jam kerja, namun bagi pihak pengusaha tentunya hal ini menjadi beban bagi perusahaan ketika perusahaan tetap harus memberikan jaminan sosial diluar jam kerja yang telah ditetapkan dan tidak ada hubungannya dengan kegiatan perusahaan. Aturan dalam pasal diatas juga tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai kriteria kecelakaan kerja yang dapat dibebankan pada perusahaan, sehingga hal tersebut akan menimbulkan ketidakjelasan dalam pelaksanaannya.
---	--

⁷⁵ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Pasal 5.

Meninjau permasalahan diatas, direkomendasikan untuk menambahkan ketentuan tambahan yang mengatur mengenai ketentuan kecelakaan kerja diluar jam kerja seperti yang diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 3 tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja yang menjelaskan ketentuan mengenai kecelakaan kerja yang dimaksud yaitu kecelakaan yang terjadi dalam hubungan kerja, termasuk pula kecelakaan yang terjadi dalam perjalanan berangkat dari rumah menuju tempat kerja, dan pulang kerumah melalui jalan yang biasa atau wajar dilalui.⁷⁶ Dengan adanya ketentuan tambahan mengenai pasal tersebut diharapkan dalam pelaksanaanya akan dapat memberikan rasa keadilan bagi pihak pengusaha maupun bagi tenaga kerja itu sendiri. Setiap perusahaan atau investor yang datang harus melaksanakan program pelatihan kerja. Sedangkan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Kepmenakertrans Nomor 261/MEN/XI/2004 tentang Perusahaan Yang Wajib Melaksanakan Pelatihan Kerja, perusahaan yang diwajibkan hanya perusahaan yang memiliki tenaga kerja diatas 100 orang.⁷⁷ Jika tidak diatur ketentuan lebih lanjut, ketentuan tersebut tentu saja menjadi beban perusahaan yang

harus ditanggung dan hal ini berpotensi menghambat masuknya investor karena pengusaha merasa terbebani dengan kewajiban pelaksanaan pelatihan kerja tersebut.

Rekomendasi

Dari beberapa poin permasalahan yang telah dikemukakan diatas, dan melihat dampak negatif yang akan timbul dari ketidakjelasan beberapa ketentuan yang diatur dalam perda ini, dalam hal ini kami merekomendasikan untuk merevisi dan meninjau ulang Perda Kab. Karawang Nomor 01 Tahun 2011 tentang Pelayanan Ketenagakerjaan khususnya permasalahan yang berpotensi menimbulkan hambatan ekonomi dan merugikan baik pihak pengusaha maupun tenaga kerja seperti Pasal 11 dan Pasal 12 mengenai pelatihan tenaga kerja dan pemagangan, Pasal 25 ayat (2) mengenai quota penggunaan tenaga kerja lokal, dan Pasal 38 mengenai jaminan sosial tenaga kerja.

C.Upaya Mencegah Munculnya Peraturan Daerah yang Bermasalah

Ada beberapa hal yang dapat dilakukan untuk mencegah munculnya Peraturan Daerah yang bermasalah, diantaranya adalah sebagai berikut:

⁷⁶ Undang-Undang Nomor 3 tahun 1992 tentang Jaminan sosial Tenaga Kerja, Pasal 1.

⁷⁷ Kepmenakertrans Nomor 261/MEN/XI/2004 tentang Perusahaan Yang Wajib Melaksanakan Pelatihan Kerja, Pasal 2 ayat (1).

1. Prinsip Keadilan dalam Pemberian

Keuangan kepada Daerah

Di dalam Undang-Undang mengenai Keuangan Negara, diatur bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari Presiden sebagian diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku Kepala Pemerintah Daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa Gubernur/Bupati/Walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah.⁷⁸

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dengan otonomi daerah, daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain, berupa:

- a. Kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan;
- b. Kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi

daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya;

- c. Hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.⁷⁹

Kewenangan daerah untuk memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dilakukan melalui pembuatan Peraturan Daerah. Sayangnya, hasil penerimaan pajak dan retribusi diakui belum memadai dan memiliki peranan yang relatif kecil terhadap APBD khususnya bagi daerah kabupaten/kota.

Sebagian besar pengeluaran APBD hingga saat ini masih dibiayai dana alokasi dari pusat. Namun demikian, dalam banyak hal, dana alokasi dari pusat tidak sepenuhnya dapat diharapkan menutup seluruh kebutuhan pengeluaran Daerah. Untuk itu, pemerintah daerah mengejar pencapaian target Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan cara membuat berbagai jenis pajak daerah dan retribusi daerah.

PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang

⁷⁸ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Penjelasan Umum.

⁷⁹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Penjelasan Umum.

bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.⁸⁰ Sayangnya, Peraturan Daerah tersebut seringkali hanya mementingkan pendapatan untuk pemerintah daerah dalam rangka mengejar PAD yang sebanyak-banyaknya. Hal ini dapat dipahami mengingat di era otonomi daerah, pemerintah daerah diberi kebebasan untuk menentukan urusan pemerintahannya sendiri. Namun kebebasan itu seringkali melewati batas sehingga Peraturan Daerah terkait pendapatan tersebut pada akhirnya bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Pemberlakuan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber penerimaan daerah pada dasarnya tidak hanya menjadi urusan pemerintah daerah sebagai pihak yang menetapkan dan memungut pajak dan retribusi daerah, tetapi juga berkaitan dengan masyarakat pada umumnya. Setiap orang atau badan yang memenuhi ketentuan yang diatur dalam peraturan pajak daerah dan retribusi daerah harus membayar pajak daerah dan retribusi daerah tersebut.

Hal ini menunjukkan pada akhirnya proses pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah akan memberikan beban kepada masyarakat.

Untuk mengurangi Peraturan Daerah yang bermasalah terkait pendapatan daerah, maka penyelenggaraan otonomi daerah harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang diberikan melalui Dana Perimbangan.⁸¹ Daerah yang mendapat Dana Perimbangan secara memadai dan adil, akan cenderung tidak ambisius untuk mengejar target PAD, sehingga tidak membuat Peraturan Daerah yang membebani masyarakat dengan serangkaian pajak dan retribusi.

2. Pembuatan Peraturan Daerah Harus Didahului Pembuatan Naskah Akademis

Adanya Peraturan Daerah yang bermasalah seharusnya dapat dicegah sejak dini dengan adanya mekanisme pembuatan naskah akademis. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, naskah akademis menjadi salah satu syarat diajukannya rancangan Peraturan Daerah untuk disahkan. Dalam naskah akademis diwajibkan adanya evaluasi dan analisis

⁸⁰ Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Penjelasan Umum.

⁸¹ Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Penjelasan Umum.

peraturan perundang-undangan terkait. Evaluasi dan analisis tersebut memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Peraturan Daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian tersebut akan diketahui posisi Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada, serta posisi dari Peraturan Daerah tersebut untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah yang akan dibentuk.⁸²

3. Pembuatan Program Legislasi Daerah Secara Terarah

Untuk dapat dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah, Rancangan Peraturan Daerah harus masuk dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Prolegda tersebut memuat program pembentukan Peraturan Daerah dengan judul Rancangan Peraturan Daerah, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.⁸³

Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur tersebut harus melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik. Dalam penyusunan Prolegda, penyusunan daftar Rancangan Peraturan Daerah didasarkan atas:

- a. perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas

⁸² Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, Penjelasan Umum.

d. pembantuan; dan

e. aspirasi masyarakat daerah.⁸⁴

Dengan membuat Prolegda secara terarah, maka dapat dihindari terdapatnya Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

4. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh Pemerintah, Menteri dan pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing, yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh Gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan utamanya terhadap Peraturan Daerah. Dalam hal pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah, Pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut:

a. Pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), yaitu terhadap Raperda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.

Pengawasan terhadap semua Peraturan Daerah di luar tersebut di atas, yaitu setiap Peraturan Daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. pemerintah dan Terhadap Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan

⁸³ Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, Pasal 33.

⁸⁴ Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, Pasal 35.

yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.⁸⁵ Hasil klarifikasi Peraturan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dijadikan sebagai bahan pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya, pembatalan Peraturan Kepala Daerah ditetapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sementara itu, hasil klarifikasi Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan Menteri Dalam Negeri kepada Presiden untuk pembatalan.⁸⁶ Dalam kenyataannya, pengawasan terhadap Peraturan Daerah tersebut tidak dapat berjalan secara efektif. Banyak Daerah yang tidak menyampaikan Peraturan Daerah kepada Pemerintah dan beberapa daerah masih tetap memberlakukan Peraturan Daerah yang telah dibatalkan oleh Pemerintah. Tidak efektifnya pengawasan tersebut karena Undang-Undang yang ada tidak mengatur sanksi terhadap Daerah yang melanggar ketentuan tersebut dan sistem pengawasan yang bersifat represif. Pada dasarnya kecenderungan daerah untuk menciptakan

berbagai pungutan yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan kepentingan umum dapat diatasi oleh Pemerintah dengan melakukan pengawasan terhadap setiap Peraturan Daerah yang mengatur pajak dan retribusi tersebut. Undang-undang memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk membatalkan setiap Peraturan Daerah yang bertentangan dengan Undang-Undang dan kepentingan umum. Peraturan Daerah yang mengatur pajak dan retribusi dalam jangka waktu 15 (lima belas) hari kerja sejak ditetapkan harus disampaikan kepada Pemerintah. Dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah yang mengatur Pajak dan Retribusi.

5. Pengembangan Kapasitas Daerah

Mengingat pembuatan Peraturan Daerah merupakan bagian dari kebijakan pemerintahan daerah, maka untuk mencegah terjadinya Peraturan Daerah yang bermasalah, perlu ada pengembangan kapasitas kebijakan. Pengembangan kapasitas kebijakan terutama dilakukan dalam hal penyusunan dan penetapan kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah agar dapat dilakukan berdasarkan prinsip-

⁸⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Penjelasan Umum.

⁸⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005, Pasal 37.

prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸⁷

Pengembangan kapasitas kebijakan tersebut dapat dilakukan melalui:

- a. pembentukan kebijakan daerah sesuai dengan tuntutan dan kondisi penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- b. pembenahan metode dan mekanisme penyusunan kebijakan;
- c. peran serta masyarakat dalam penyusunan kebijakan;
- d. menilai capaian kinerja masing-masing kebijakan untuk mengetahui keberhasilan dan kegagalan masing-masing kebijakan; dan
- e. melakukan sosialisasi setiap kebijakan kepada penyelenggara pemerintahan daerah untuk menghasilkan pemahaman yang utuh dan menyeluruh terhadap setiap kebijakan.

6. Pelibatan Masyarakat dalam Pembuatan Peraturan Daerah

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Daerah. Masukan tersebut dapat dilakukan melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. sosialisasi; dan/atau
- d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Definisi masyarakat tersebut dibatasi hanya untuk orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Raperda. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan, maka setiap Raperda harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Ketentuan mengenai pelibatan masyarakat ini juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sudah cukup banyak daerah yang memiliki Peraturan Daerah tentang “Tata Cara Pembuatan Peraturan Daerah,” yang di dalamnya memuat keharusan untuk melibatkan masyarakat. Sayangnya, pelibatan masyarakat dalam penyusunan Perda akhirnya terjebak pada formalitas. Secara formal, keterlibatan itu ada, tetapi tidak substansial. Masalah minimnya partisipasi masyarakat tidak sepenuhnya bisa ditimpakan kepada Pemerintah (dalam hal ini pemerintah daerah). Lemahnya organisasi dan lembaga penyalur aspirasi masyarakat menyebabkan Pemerintah selalu kesulitan ketika hendak melibatkan masyarakat. Selalu terjadi, Pemerintah merasa sudah melibatkan, tetapi masyarakat merasa belum dilibatkan. Sementara itu, DPRD yang seharusnya mewakili masyarakat, hingga kini tidak mampu

⁸⁷ Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2012 tentang Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Daerah, Pasal 5

melaksanakan fungsi utamanya itu. Ironisnya, banyak pihak (termasuk masyarakat) yang berpendapat bahwa penyusunan Peraturan Daerah merupakan kewenangan penuh pemerintah daerah tanpa perlu mendengarkan pendapat masyarakat.

Rendahnya partisipasi masyarakat menyebabkan Peraturan Daerah yang ditetapkan seringkali merugikan masyarakat. Idealnya, filter pertama untuk menyaring Peraturan Daerah justru harus berasal dari masyarakat selama proses penyusunan.

7. Kerjasama dengan Lembaga Lain

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai eksternal auditor keuangan daerah diharapkan bisa membantu memberikan masukan atas pemberlakuan Peraturan Daerah di tiap daerah.

Dalam melakukan pemeriksaan, pemeriksa BPK harus menentukan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mempunyai pengaruh signifikan terhadap tujuan pemeriksaan, dan harus memperhitungkan risiko bahwa penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan, dan kecurangan maupun penyalahgunaan wewenang dapat terjadi. Dalam tugasnya, BPK bisa melihat Peraturan Daerah apa saja yang tidak sesuai dengan aturan yang lebih tinggi pada saat melakukan pemeriksaan.

Jika ada Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, BPK berhak memberikan rekomendasi kepada Kemendagri untuk membatalkan Peraturan Daerah dimaksud.

IV. PENUTUP

Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Untuk itu, dalam membuat Peraturan Daerah, pemerintah daerah harus mengacu pada peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Untuk mewujudkan Peraturan Daerah agar sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi, dibutuhkan sinergi dari semua pihak. Masyarakat sebagai salah satu pemangku kepentingan, harus bersikap aktif dalam upaya mewujudkan Peraturan Daerah yang sesuai dengan kepentingan masyarakat. Sebaliknya, pemerintah daerah harus bersikap terbuka dalam menerima setiap masukan demi tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik.

--oOOo--