

IMPLIKASI PERATURAN DAERAH DALAM PEMBANGUNAN DAN KEMAJUAN MASYARAKAT DAERAH



**Panitia Perancang Undang-Undang DPD RI
Pusat Perancang Kebijakan dan Informasi Hukum Pusat-Daerah (Law Center)
DPD RI - 2016**



IMPLIKASI PERATURAN DAERAH DALAM PEMBANGUNAN DAN KEMAJUAN MASYARAKAT DAERAH

**Panitia Perancang Undang-Undang DPD RI
Pusat Perancang Kebijakan dan Informasi Hukum Pusat-Daerah (Law Center)
DPD RI - 2016**

IMPLIKASI PERATURAN DAERAH DALAM PEMBANGUNAN DAN KEMAJUAN MASYRAKAT DAERAH

Cetakan Pertama, 2016
ISBN 978-602-61651-0-7

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
Dilarang memperbanyak atau mengutip atau seluruh isi buku tanpa ijin tertulis dari penerbit.
Isi di luar tanggungjawab percetakan.

Pengarah:
Pimpinan PPUU DPD RI

Penanggung Jawab
Sekretariat Jenderal DPD RI
Panitia Perancang Undang-Undang

Penulis:
Dr. Kaharudin, S.H., M.H. Dr. Rudy, S.H., LL.M. dan Dr. Mukti Fajar, S.H., M.Hum.

Editor:
Ir. Sefti Ramsiaty, M.Si.
Hary Setiawan, S.H., M.H.
Gito Kusbono, S.E., M.Si.

Desain Sampul:
Gatot Wicaksono, S.H., M.H.
Rizky Dosi Saga Pratama Balukea, S.H.

Penerbit:
Panitia Perancang Undang-Undang DPD RI
Pusat Perancang Kebijakan dan Informasi Hukum Pusat-Daerah (*Law Center*) DPD RI

Kompleks Perkantoran MPR, DPR, DPD RI
Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6
Gd. B DPD RI Lt. 2. Senayan, Jakarta 10270.
Tel. (021) 57897 333/381 Fax (021) 57897 332
Email: ppuu_dpd@yahoo.com

KATA PENGANTAR

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 18 ayat (1) menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi yang terbagi atas kabupaten dan kota, dimana tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Hal ini berarti negara mengakui adanya pemerintahan di daerah yang diawali dengan adanya suatu desentralisasi.

Dalam rangka menjalankan pemerataan pembangunan, pemerintah pusat memberikan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk mengoptimalkan serta mempercepat pembangunan. Berdasarkan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Kebutuhan otonomi dalam pemerintahan daerah dimaksudkan untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus pemerintahan daerahnya sendiri melalui aspirasi masyarakat dengan kebijakan membangun seluruh aspek keinginan dan kebutuhan masyarakat daerah secara menyeluruh melalui Peraturan Daerah (Perda).

Pencapaian tujuan dari pembangunan masyarakat daerah terletak pada 2 (dua) unsur penyelenggaraannya yaitu pemerintah daerah (Kepala Daerah beserta perangkat daerah) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dimana bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan sehingga, menciptakan *check and balances system* guna mewujudkan pemerintahan daerah yang baik dan pro rakyat (*responsif*).

Dalam perkembangannya saat ini eksistensi pemerintahan daerah ternyata banyak memberikan warna bagi pelaksanaan. Hal ini dibuktikan dengan begitu banyaknya peraturan daerah yang dihasilkan oleh masing-masing pemerintah daerah dengan memperhatikan ciri khas dan kebutuhan masing-masing daerah.

Terkait dengan hal ini Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) sebagai lembaga yang memperjuangkan aspirasi rakyat khususnya masyarakat daerah, memiliki kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 22 D ayat (3)

UUD NRI 1945 untuk melaksanakan fungsi pengawasan. Melalui buku *“Implikasi Peraturan Daerah Dalam Pembangunan Dan Kemajuan Masyarakat Daerah”* ini diharapkan kita dapat melihat upaya DPD RI dalam memahami dan melaksanakan fungsi pengawasan terhadap masyarakat dan daerah dalam rangka menciptakan masyarakat yang adil dan sejahtera.

Kami berharap dengan disusunnya buku ini dapat memberikan gambaran kepada setiap pembaca mengenai problematikan peraturan daerah yang ada dan menilai apakah peraturan daerah yang ada saat ini sudah sesuai dengan aspirasi masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tak ada gading yang tak retak. Maka dalam penyusunan buku ini, kami merasa masih banyak kekurangan yang belum tersampaikan dalam penulisan buku ini dan belum memberikan kepuasan bagi para pembaca, baik dari segi bentuk, sistematika maupun tata cara penulisan, oleh karena itu saran dan masukan dari berbagai pihak sangat kami harapkan untuk perbaikan kedepannya dalam penulisan buku selanjutnya

Jakarta, Oktober 2016
Pimpinan PPUU DPD RI

-DAFTAR ISI -

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iii

PENGUATAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Rudy, S.H., L.LM., L.LD.

A. Pendahuluan	1
B. Kondisi Produk Hukum Daerah	4
C. Peran Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah	9
D. Penutup	15

PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG RESPONSIF MELALUI INISIATIF DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Dr. Kaharudin, S.H., M.H.

A. Pendahuluan	16
B. Pembahasan	19
1. Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif Melalui Inisiatif DPRD	19
a) Peraturan Daerah yang Responsif	19
b) Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah	21
c) Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	23
2. Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Melalui Inisiatif DPRD	24
C. Penutup	29

ALTERNATIF UPAYA HUKUM BAGI PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PEMBATALAN PERATURAN DAERAH YANG DILAKUKAN OLEH PEMERINTAH PUSAT

Dr. Mukti Fajar, S.H., M.H.

A. Pendahuluan	32
B. Pembahasan	34
C. Kesimpulan	46

MODEL PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH *PRO POOR*

Rudy, S.H., L.L.M., L.L.D.

A. Latar Belakang	50
B. Permasalahan	52
C. Metode	52
D. Pembahasan	53
1. Membaca Kelemahan-Kelemahan Undang-Undang 12 Tahun 2011	53
2. Model AIA Sebagai Model Perumusan Peraturan Daerah yang <i>Pro Poor</i>	61
3. <i>Article Impact Assement</i> (AIA) Sebagai Model Penyusunan Peraturan Daerah yang Berkarakter <i>Pro Poor</i>	65
4. Indikator <i>Legal Empowerment</i> Dalam Kerangka AIA	67
E. Penutup	70

KEDUDUKAN DAN FUNGSI PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIIL DALAM PENEGAKAN PERATURAN DAERAH

Dr. Kaharudin, S.H., M.H.

A. Pendahuluan	72
B. Pembahasan	75
1. Kedudukan Dan Fungsi Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dalam Struktur Pemerintahan Daerah	75

2. Hubungan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Daerah Dengan Penyidik Polri Dalam Penegakan Peraturan Daerah	82
C. Penutup	84

**GAGASAN PREVENTIF PERATURAN DAERAH TERHADAP
PERLINDUNGAN TENAGA KERJA DALAM NEGERI UNTUK
MENYONGSONG MASYARAKAT EKONOMI ASEAN (MEA)**

Dr. Mukti Fajar, S.H., M.H.

A. Pendahuluan	87
B. Pembahasan	93
C. Kesimpulan	103

PENGUATAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Rudy, S.H., L.L.M., L.L.D.

A. Pendahuluan

Desentralisasi di berbagai belahan dunia pada umumnya didasarkan pada asumsi bahwa kualitas administrasi publik dan pemberian pelayanan publik akan meningkat melalui perubahan pembuatan kebijakan dan akuntabilitas yang dekat terhadap suatu komunitas. Desentralisasi mencakup pendistribusian kekuasaan dari pusat ke komunitas lokal yang diasumsikan mempunyai pengaruh terhadap substansi dan kualitas dari administrasi publik dan pelayanan sosial. Para pendukung desentralisasi begitu mempercayai bahwa memberikan kekuasaan dan otoritas kepada stakeholders akan menghasilkan pemerintahan yang responsif terhadap komunitas lokal dan dapat menggali pengetahuan, kreativitas, serta inisiatif tiap-tiap elemen komunitas lokal.¹ Dengan demikian, mendekatkan pemerintahan menjadi suatu kebutuhan akan kondisi yang ada.²

Untuk alasan ini, banyak negara yang mempunyai wilayah yang luas telah mengadopsi kebijakan desentralisasi pemerintahan dan keuangan seperti Kanada, Australia, Jerman, Brazil, dan Argentina. Negara yang mempunyai populasi luas dan menyebar cenderung untuk menerapkan kebijakan desentralisasi. Jika populasi sangat beragam atau basis ekonomi sangat beragam, sehingga terdapat perbedaan yang nyata akan kebutuhan pelayanan pemerintah, maka dalam hal ini terdapat suatu alasan yang sangat kuat untuk menerapkan kebijakan desentralisasi pemerintahan. Keragaman ini juga ditandai dengan variasi dalam etnis, agama dan kepercayaan, latar belakang budaya, dan perbedaan ekonomi lokal. Negara yang mempunyai karakteristik keragaman menerapkan kebijakan desentralisasi didasarkan pada dua alasan utama. Pertama, untuk mengakomodasi perbedaan kebutuhan pelayanan publik atau pemerintahan. Kedua, untuk mempertahankan bahaya potensial dari disintegrasi negara.³

¹ Rudy (c), Desentralisasi Indonesia Memupuk Demokrasi dan Penciptaan Tata Pemerintahan Lokal, Jurnal Ilmu Hukum *Fiat Justitia*, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2007.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

Pendapat di atas sejalan pula dengan A. Sonny Keraf,⁴ bahwa secara konseptual ada beberapa alasan otonomi daerah memberikan dampak positif bagi kesejahteraan daerah. *Pertama*, otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah, akan lebih sesuai dengan kondisi daerah. *Kedua*, melalui otonomi daerah ada kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan pro rakyat. *Ketiga*, kepentingan masyarakat lokal yang akan lebih diperhatikan dan diakomodasi. *Keempat*, nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius dalam membangun daerahnya sendiri.

Para akademisi secara umum sepakat bahwa desentralisasi membawa manfaat efisiensi dan ekuitas yang berasal dari adanya proses demokrasi yang mendorong pemerintah daerah untuk melayani kebutuhan dan keinginan konstituen mereka. Oleh karena itu, desentralisasi yang demokratis adalah bentuk yang paling efektif. Logika yang mendasari desentralisasi adalah bahwa lembaga-lembaga lokal yang demokratis dapat lebih baik dalam memahami masyarakat lokal dan lebih mungkin untuk merespon kebutuhan dan aspirasi daerah karena mereka lebih dekat dan lebih mudah bertanggung jawab kepada penduduk lokal.⁵ Singkatnya, desentralisasi yang efektif mensyaratkan ada proses lokal yang inklusif di bawah otoritas lokal yang memiliki kewenangan membentuk keputusan secara diskresi terhadap sumber daya yang dibutuhkan untuk pemberdayaan masyarakat lokal. Desentralisasi dalam tahap ini adalah bentuk pelembagaan partisipasi masyarakat. Ini adalah demokrasi lokal.

Mawhood⁶ mengemukakan, tujuan utama dari kebijakan desentralisasi seperti di Indonesia adalah sebagai upaya mewujudkan keseimbangan politik (*political equality*), akuntabilitas pemerintahan lokal (*local accountability*) dan pertanggung jawaban pemerintah lokal (*local responsiveness*).

⁴ A. Sonny Keraf, *Etika lingkungan*, Universitas Michigan, Penerbit Buku Kompas, 2002.

⁵ Jesse C. Ribbot, *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. Washington D.C.: World Resources Institute, 2004.

⁶ Philip Mawhood, *Local Government in the third world: the experience of tropical africa*, Chicester, UK, 1983.

Menurut Koirudin⁷ kebijakan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintahan di negara-negara yang bersifat demokratis, sedikitnya memiliki dua pokok manfaat yaitu:

1. Manfaat politis yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik masyarakat daerah sekaligus dalam rangka memperkuat stabilitas politik secara nasional.
2. Manfaat administratif dan ekonomis yaitu untuk meyakinkan bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sana.

Itulah mengapa Bowman dan Hampton,⁸ menyatakan bahwa tidak ada satupun pemerintah dari suatu negara dengan wilayah yang sangat luas dapat menentukan kebijakan secara efektif ataupun dapat melaksanakan kebijakan dan program-programnya secara efisien melalui sistem sentralisasi. Dengan demikian, urgensi pelimpahan kebutuhan atau penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat, baik dalam konteks politik maupun secara administratif, kepada organisasi atau unit di luar pemerintah pusat menjadi hal yang sangat penting untuk menggerakkan dinamika sebuah pemerintahan.

Secara konseptual, pemberian otonomi kepada daerah dalam menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, menumbuhkan demokrasi, pemerataan, dan keadilan dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah. Karena itu, melalui otonomi daerah ini diharapkan keadaan di daerah semakin baik. Harapan ini tidaklah berlebihan, karena daerahlah yang sangat paham dengan potensi dan keunikan di daerahnya.

Salah satu instrumen dalam pembangunan daerah adalah produk hukum daerah berbentuk peraturan daerah. Peraturan daerah tidak hanya monopoli dari DPRD namun juga harus disetujui oleh Pemerintah Daerah. Keduanya sebagai unsur pemerintahan daerah merupakan lembaga pembentuk peraturan daerah. Peraturan daerah yang baik akan mengawal proses otonomi daerah yang berkualitas. Oleh karena itu, pembatalan masif peraturan daerah kemudian menyisakan pertanyaan

⁷ Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Malang: Averroes Press, 2005.

⁸ Margaret Bowman and William Hampton eds, *Local Democracies*, Melbourne: Longman Chesire. Beer, Christopher, 1976

sejauh mana kualitas peraturan daerah yang telah dibentuk. Dan ini bermuara pada problem sejauh mana pemerintahan daerah sebagai lembaga pembentuk peraturan daerah mempunyai kemampuan untuk membentuk peraturan daerah tersebut.

B. Kondisi Produk Hukum Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum. Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Hal tersebut mensyaratkan bahwa hukum harus dipegang teguh dan setiap warga negara, dan aparatur negara harus mendasarkan tindakannya pada hukum. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan dan di atur menurut ketentuan-ketentuan konstitusi, maupun ketentuan hukum lainnya, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, maupun ketentuan-ketentuan hukum lainnya, yang ditentukan secara demokratis dan konstitusional.⁹

Di era modern saat ini, ide negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) menjadi keniscayaan dibanyak negara. Negara hukum demokrasi merupakan konsep negara yang mengupayakan keterlibatan masyarakat dalam penentuan kebijakan publik. Dalam abad ini hampir tidak ada satu negara pun yang menganggap sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya negara berdasarkan atas hukum.¹⁰

Artinya, dalam negara hukum, hukum merupakan pranata terhadap hak dan kewajiban anggota masyarakat, yaitu menetapkan cara bertingkah laku manusia di dalam hidup bermasyarakat serta keharusan untuk menaatinya. Jika ketaatan pada hukum ini hanya diserahkan kepada kemauan bebas manusia sepenuhnya, maka tujuan kaidah hukum akan sulit dicapai. Karenanya, perlu diiringi dengan sanksi untuk mempengaruhi kemauan bebas itu yang berarti memaksa anggota masyarakat untuk taat pada hukum. Pamaksaan ketaatan akan hukum ini membawa kita kepada masalah kekuasaan dalam arti kemampuan untuk menegakkan daya paksanya.¹¹

⁹ Surachmin, *Azas Dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Jakarta: Yayasan Gema Yustisia Indonesia, hlm. 14 – 15.

¹⁰ Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2009, hal. 6.

¹¹ Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, CV Remadja Karya, Bandung, 1989, hal.158.

Subtansi yang sangat diharapkan, dalam proses ini adalah keseimbangan nilai pada aspek hukum dan aspek kekuasaan (*ballanced*). Untuk itu, hukum tidak bekerja menurut ukuran dan pertimbangannya sendiri, melainkan dengan memikirkan dan mempertimbangkan apa yang baik dilakukan bagi masyarakatnya. Sehingga hukum tidak hanya berfungsi sebagai penangkal penyalahgunaan kekuasaan tetapi juga meminimalisir pelanggaran atas hak-hak rakyat oleh penguasa.

Sebuah negara hukum, baik dalam arti *rechstaat* maupun *the rule of law*, dapat disebut negara hukum demokratis ketika memenuhi beberapa ketentuan, yaitu:

- 1) Diterapkannya asas legalitas, artinya setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wettelijke grondslag*);
- 2) Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan;
- 3) Dipenuhinya hak-hak dasar (*grondrechten*), yakni hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan Undang-Undang; dan
- 4) Pengawasan pengadilan bagi rakyat, yakni tersedianya saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan (*rechtmatigheidstoetsing*) tindak pemerintahan.¹²

Kemudian dari keempat syarat umum tersebut dikerucutkan menjadi dua jenis syarat utama ciri negara hukum, yakni asas legalitas dan asas perlindungan kebebasan setiap orang atas hak-hak asasi manusia.¹³ Hal tersebut, menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral daripada negara hukum adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Artinya, adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusioanal terhadap asas kebebasan dan persamaan, sehingga menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan, yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan.

Konsepsi negara hukum yang demikian itu merupakan hakikat untuk mewujudkan tujuan negara, yakni kebahagiaan yang sempurna bagi manusia

¹² Philipus M Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hal. 4-5.

¹³ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Ichtiar Baru, Jakarta, 1963, hal. 310.

sebagai individu dan makhluk sosial.¹⁴ Hal ini selaras dengan pendapat SF Marbun, yang mengatakan bahwa negara berdasarkan atas hukum harus didasarkan atas hukum yang baik dan adil. Hukum yang baik adalah hukum yang demokratis, yang didasarkan atas kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hukum rakyat, sedangkan hukum yang adil adalah hukum yang sesuai dan memenuhi maksud dan tujuan setiap hukum.¹⁵

Tujuan yang baik dari negara itu semuanya dipusatkan pada penciptaan kesejahteraan rakyat, dan kesejahteraan itulah yang menjadi hukum tertinggi bagi negara dan kekuasaan negara (*solus populi suprema lex*). J. Barent sebagaimana dikutip Ridwan,¹⁶ menyebut tujuan negara hukum ialah pemeliharaan ketertiban, keamanan, serta penyelenggaraan kesejahteraan umum dalam arti seluas-luasnya, termasuk dalam aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya. Aspek tujuan negara yang demikian ini oleh Charles E. Marriam disebut sebagai *welfare staat* (negara kesejahteraan).¹⁷

Dalam konteks pencapaian tujuan negara tersebut, otonomi daerah merupakan sebuah instrument yang membuka peluang dan options kebijakan yang dapat mengakselerasi proses pembangunan dan penanggulangan kemiskinan (J Ruland: 1992, BC. Smith: vol.6, Jesse Ribot: 2004) Agar otonomi daerah mampu menjadi instrumen dalam pengurangan kemiskinan, dibutuhkan sebuah kerangka dan institusi desentralisasi yang kuat (Syarif hidayat; 2006).

Berbicara mengenai hukum di Indonesia tidak akan lepas dari hukum positif yang berakar dari positivisme hukum yang dikembangkan oleh John Austin dilanjutkan oleh Hans Kelsen, dan disempurnakan oleh HLA Hart. Dalam sistem hukum Indonesia, Kelsen khususnya, mempunyai arti mendalam sebagai peletak

¹⁴ Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendekia, Bandung, 2009, hal. 47

¹⁵ SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 8

¹⁶ Juniarso Ridwan, *Op. Cit.*, hal. 48

¹⁷ Roscoe Pound, *Tugas Hukum*, terj. M Radjab, Bharata, Jakarta, 1965, hal. 9. Konsepsi negara kesejahteraan, dalam berbagai literatur menuet SF. Marbun disebut dengan berbagai istilah, *walfere state* (negara kesejahteraan), *social service state* (negara pemberi pelayanan kepada masyarakat), *service public*, *bestuurszorg* (penyelenggara kesejahteraan umum), *wevaarstaat*, *social rechstaat*, dan berbagai istilah lain. Lihat SF. Marbun, *Op. Cit.*, hal. 167-168.

dasar teori hirarki hukum yang kemudian dijadikan landasan dalam menentukan validitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kelsen mengemukakan teorinya mengenai hirarki hukum. Ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Ini berarti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis serta fiktif, yaitu norma dasar. Suatu norma hukum itu keatas, ia bersumber dan berdasar pada norma di atasnya, bila ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber norma hukum di bawahnya. Sehingga, suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif karena norma hukum tersebut berlaku tergantung pada norma yang diatasnya.

Dalam suatu sistem hukum, peraturan-peraturan hukum yang dikehendaki tidak ada yang bertentangan satu sama lain. Jika terjadi juga pertentangan, karena adanya berbagai kepentingan dalam masyarakat, maka akan berlaku secara konsisten asas-asas hukum, seperti *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori*, atau *lex superior derogat legi inferiori*. Sesuai dengan teori hirarki hukum, maka asas peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa peraturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Asas hukum ini mengisyaratkan ketika terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka aturan yang lebih tinggi berdasar hirarkinya harus di dahulukan dan aturan yang lebih rendah harus disisihkan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota 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.

Permasalahan yang sering timbul adalah di level penyusunan naskah akademis dan perancangan Perda dimana aparat yang berwenang kurang memiliki kemampuan mengenai mekanisme pembuatan perundang-undangan. Kondisi ini tentu berdampak pada produk hukum yang dihasilkan. Tak heran bila seringkali ditemukan produk-produk Perda yang dihasilkan di tiap-tiap daerah agak mirip bahkan tak jauh beda dari segi isi karena praktek copy paste yang dilakukan

terhadap peraturan-peraturan yang lain. Sifat seragam produk yang dihasilkan tersebut mengindikasikan bahwa proses penentuan obyek atau materi yang hendak diatur dalam Perda seringkali tidak berangkat dari identifikasi kebutuhan nyata masyarakat.

Roscoe Pound menyatakan,¹⁸ hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat harus senantiasa memajukan kepentingan umum. Kalimat “hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat” menandakan konsistensi Pound dengan pandangan ahli-ahli sebelumnya seperti Erlich maupun Duguit. Artinya, hukum harus dilahirkan dari konstruksi hukum masyarakat yang dilegalisasi oleh penguasa. Ia harus berasal dari konkretisasi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Kemajuan pandangan Pound adalah pada penekanan arti dan fungsi pembentukan hukum. Disinilah awal mula dari fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial yang terkenal itu.

Bila dilihat dari konfigurasi jumlah perda berdasarkan kategori, dapat dilihat bahwa isu-isu yang diangkat dan jenis perda yang dikeluarkan lebih banyak berkutat pada perda-perda kelembagaan atau institusi pemerintahan dan daerah serta keuangan khususnya pajak dan retribusi daerah. Desentralisasi kemudian diartikan sebagai kesempatan untuk memperkaya daerah masing-masing dengan meningkatkan pundi-pundi PAD masing-masing dengan berbagai macam cara yang dilegalkan: pajak, retribusi, pengerukan kekayaan sumber daya alam (SDA).

Dalam hubungannya dengan pembatalan perda, kategori perda yang sangat terkait adalah perda yang mengatur mengenai SDA, pajak retribusi daerah dan perda-perda terkait dengan pendapatan daerah. Perda dalam kategori ini menjadi salah satu primadona dalam implementasi otonomi daerah. Faktor pemicu untuk mengatur SDA karena menganggap sumber daya tersebut bersifat *given* dan mudah mendatangkan keuntungan tanpa perlu melakukan investasi dahulu, cukup dengan format izin. Dalam hal ini, pembangunan institusi hukum yang dilakukan di daerah lebih menitikberatkan pada aspek pemanfaatan dan bukan pada aspek pemeliharaan dan perlindungan. Bagaimanapun juga sektor SDA, misalnya hutan, berkait erat dengan daya dukung lingkungan.

¹⁸ Roscoe Pound, *An introduction to the philosophy of law*, Universitas Harvard: Yale University Press, 1954

Kadaan tersebut menunjukkan bahwa lembaga-lembaga pembuat perundang-undangan (*law making institutions*) di daerah telah gagal menyusun berbagai perundang-undangan transisional yang dapat berlaku secara efektif untuk mendorong terciptanya sebuah tata pemerintahan yang baik dan penegakan hukum. Sebaik-baiknya instrumen hukum nasional ketiadaan gerak sinergis pembangunan institusi hukum di daerah dapat mengakibatkan upaya pemerintah untuk mengatasi berbagai persoalan tidak membuahkan hasil. Oleh karena itu, perhatian yang khusus perlu diberikan terhadap pembangunan institusi hukum di daerah. Salah satu elemen pembangunan hukum daerah tersebut adalah bagaimana mendorong penguatan lembaga pembentuk peraturan daerah sehingga terbentuk peraturan daerah yang baik.

C. Peran Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Pembangunan sebagai proses mewujudkan kesejahteraan yang salah satunya melalui percepatan perekonomian mempunyai perkaitan yang sangat erat dengan hukum. De Soto,¹⁹ dalam bukunya *Mystery of Capital* mengungkapkan peran penting institusi hukum dalam keberhasilan ekonomi suatu negara. Secara holistik dan khusus, institusi hukum juga mempunyai kaitan dengan percepatan pembangunan dan kegiatan ekonomi sebagaimana hasil penelitian para ahli ekonomi dan hukum seperti Thomas Carothers²⁰ dan Kenneth Dam.²¹ Dengan demikian Akses keadilan sebagaimana dikaji oleh Otto (2012) tidak hanya berfokus pada persoalan pencarian keadilan di Pengadilan semata, tapi lebih luas dari itu juga adalah dalam proses legislasi. Relevansi akses terhadap keadilan dalam konteks proses legislasi adalah usaha mengutamakan kebijakan yang *pro poor*.

Dalam rangka melaksanakan tugas pelayanan publik, dibutuhkan lembaga-lembaga dan standar tertentu untuk menjamin terselenggaranya keadilan dan kesejahteraan rakyat melalui hukum. Dalam kerangka hukum dan pembangunan, produk hukum berupa peraturan perundang-undangan merupakan salah satu input dalam penyusunan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Di sisi lain, rencana pembangunan merupakan proses politik yang *out put*-nya adalah produk

¹⁹ Hernando De Soto, *Mystery of Capital*, Transworld, 2010.

²⁰ Thomas Carothers (ed.), *Promoting The Rule Of Law Abroad: In Search Of Knowledge*, Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

²¹ Kenneth Dam, *The Law-Growth Nexus: The Rule Of Law And Economic Development*, Brookings Institution Press, 2006.

hukum yang menjadi landasan operasional dalam penyelenggaraan pembangunan. Selain itu, dokumen rencana pembangunan yang telah disepakati akan menjadi landasan untuk menetapkan kebijakan politik dalam bentuk produk hukum sebagai landasan yuridis dalam implementasi rencana pembangunan. Ketertiban dan keteraturan proses pembangunan tersebut hanya akan terwujud apabila didukung dengan aturan-aturan hukum yang responsif terhadap upaya pembangunan. Hukum yang demikian dapat menjadi sarana untuk menjaga keseimbangan, keselarasan, dan keserasian antara berbagai kepentingan dalam masyarakat.²²

Menurut Satjipto Rahardjo,²³ banyak peranan-peranan positif yang dapat dimainkan oleh hukum, yaitu:

- a) Penciptaan lembaga-lembaga hukum baru yang melancarkan dan mendorong pembangunan;
- b) Mengamankan hasil-hasil yang diperoleh dari kerja dan usaha;
- c) Pengembangan keadilan untuk pembangunan;
- d) Pemberian legitimasi terhadap perubahan-perubahan;
- e) Penggunaan hukum untuk perombakan-perombakan;
- f) Penyelesaian perselisihan;
- g) Pengaturan kekuasaan pemerintah.

Peranan hukum berada dalam semua tahap pembangunan. Mulai dari perencanaan, implementasi legislatif, pengambilan keputusan di bidang eksekutif dan administrasi, penyusunan pengaturan-pengaturan yang bersifat perdata, hingga penyelesaian sengketa.

Sebagaimana pengaturan hukum pada umumnya, maka Peraturan Daerah juga merupakan bagian dari norma hukum yang akan berlaku di masyarakat. Pengaturan hukum dalam konteks yuridis pada dasarnya dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa aturan hukum haruslah dipahami sebagai penuangan norma hukum dengan konsekuensi empirisnya. Hal ini sejalan dengan pemikiran bahwa

²² Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991, hlm. 30.

²³ Satjipto Rahardjo (b) , *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980. Hlm. 136.

setiap aturan memang merupakan pencerminan dari suatu norma dan kondisi realitisinya. Robert B. Seidman²⁴ menyatakan:

“Every rule of law is a norm, as John Austin grasped when he defined law as a ‘command’. It is a rule prescribing the behaviour of the role occupants. One can divide all norms between law and custom. By custom I mean any norm which people come to hold or to follow without its having been promulgated by an agency of the state. By ‘a law’ or ‘a rule of law’, I mean any norm so promulgated. A custom becomes a law when it is so promulgated. This definition ignores the question, whether a role-occupant has internalized a rule of law. It leaves problematical, whether role performance matches the behaviour prescribed by the rule. ‘Phantom’ laws-i.e. rules promulgated the state which do not induce the prescribed behaviour-may still appropriately be denoted rules of law”.

Pembentukan kebijakan, dalam bentuk produk hukum daerah selayaknya berorientasi pada upaya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan Perda selayaknya mempertimbangkan kondisi, aspirasi dan berbagai keterbatasan masyarakat miskin terutama bila berhadapan dengan prosedur birokrasi dalam mengakses pelayanan publik. Pemenuhan hak-hak masyarakat miskin membutuhkan pengaturan yang menggunakan standar norma yang lentur untuk mengatasi keterbatasan kondisi mereka (Roberto Unger; 2007, PM Hadjon;1994).

Dengan standar norma yang lentur tersebut diharapkan produk hukum daerah yang diterbitkan dapat menjamin aspek kebebasan, keteraksesan, ketersediaan dan ketersediaan kebutuhan dan kondisi masyarakat miskin terhadap pelayanan publik. Bagaimanapun proses legislasi yang hanya menekankan pada karakter politik elit akan besar potensinya pada pengabaian hak-hak masyarakat dalam perumusan ketentuan dalam peraturan daerah.

Secara normatif, dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya merupakan sebuah proses sistemik, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

²⁴ Robert R Seidman, *The State Law And Development*, New York: St Martin’s Press, 1978.

Tahapan pertama dari semuanya adalah tahapan perencanaan pembentukan peraturan daerah. Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi satu hal yang penting. Terutama, karena di dalam fase perencanaan ini ditetapkan prioritas peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Dalam rezim pemerintahan daerah, tahapan ini ada dalam tahap penyusunan program pembentukan peraturan daerah atau propemperda. Propemperda disusun oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sehingga peran pemerintahan daerah dengan demikian menjadi penting. Propemperda harus disusun dengan baik dan disesuaikan dengan visi pembangunan daerah.

Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan pembentukan produk hukum daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Tujuan penting keberadaan Prolegda adalah adanya skala prioritas Perda sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum di daerah serta menjaga agar produk Perda tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Namun demikian, amat disayangkan praktik penyusunan program legislasi daerah ini tidak dilakukan oleh setiap daerah sehingga pembangunan institusi hukum di daerah kadang tidak sistematis dan tidak sesuai dengan program yang direncanakan.

Paling tidak terdapat empat alasan mengapa pembentukan produk hukum daerah perlu didasarkan pada Prolegda. *Pertama*, agar pembentukan perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. *Kedua*, agar perda sinkron secara vertikal dan horisontal dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. *Ketiga*, agar pembentukan perda dapat terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah. *Keempat*, agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.²⁵

Penyusunan prolegnas di tangan pemerintahan daerah ini sangat penting, agar pembentukan perda dilakukan secara terencana, matang dan adanya penentuan skala prioritas perda, sehingga menghindari pembentukan perda yang biasanya dilakukan secara acak, mendadak dan untuk tujuan sesaat. Oleh karena itu, dibutuhkan kajian prolegda demi menghindari rancangan perda yang tumpang

²⁵ Armen Yasir, *Hukum Perundang-Undangan*, (Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2007, hlm. 122

tindih dan rancangan perda yang tidak bertujuan mensejahterakan rakyat. Lebih lanjut penjelasan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “pengkajian dan penyelarasan” adalah proses untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang vertikal atau horizontal, sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan.

Setelah proses penyusunan perencanaan peraturan daerah, salah satu aspek penting dalam proses legislasi adalah tahapan penyusunan naskah akademis. Dalam tahapan ini pemerintahan daerah harus dapat mencari mitra peneliti yang tepat dalam penyusunan naskah akademik. Oleh karena itu tenaga *legal drafter* dan peneliti menjadi penting. Dengan demikian upaya mewujudkan akses terhadap keadilan dalam proses legislasi adalah sebuah ikhtiar membuka kesempatan bagi masyarakat miskin disatu sisi dan meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam hal ini tenaga *legal drafting* disisi lain.

Pengembangan kapasitas dalam rangka peningkatakan kualitas legislasi semacam ini juga misalnya dilakukan oleh Huls dan Stoter (2003) yang mengulas teori-teori kontemporer yang terkait proses peningkatkan kualitas legislasi di Belanda baik yang bersifat normatif maupun empirik. Hal semacam ini semata-mata dilakukan untuk meningkatkan penguasaan dan pemahaman yang lebih baik akan teori-teori pembentukan dapat meningkatkan kinerja para pihak yang terlibat dalam proses legislasi.

Peningkatan kualitas legislasi yang salah satu aspeknya adalah proses penyusunan naskah akademis ditujukan untuk membangun dialog substantif dalam proses perumusan kebijakan maupun produk hukum daerah. Dengan kata lain akses keadilan dalam proses legislasi adalah sebuah usaha mengarusutamakan inisiatif yang sangat mendasar dari kedua pihak untuk melibatkan pihak lain dan untuk terlibat dalam proses. Sehingga komunikasi berjalan dalam kerangka dan tujuan yang jelas. Terbukanya ruang dialog yang intensif antara masyarakat maupun legal drafter akan dapat memberikan masukan terhadap upaya penggalan kondisi riil, kebutuhan dan solusi dari masalah yang ingin dipecahkan.

Naskah akademik mempunyai arti penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Arti Penting naskah akademik dapat dirincikan sebagai berikut:

- a. Meminimalisir *Judicial Review* atau *Constitutional Review* terhadap peraturan perundang-undangan.
- b. Meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan.
- c. Panduan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan
- d. Instrumen harmonisasi peraturan perundang-undangan.
- e. Instrumen partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan

Perumusan suatu perda agar memenuhi ketiga keberlakuannya tidak hanya memandang dari aspek yuridis semata, tetapi juga aspek sosiologis dan filosofis. Namun, dalam kenyataannya seringkali dalam penyusunan perda justru mengabaikan landasan sosiologis dan filosofis, yakni tidak melihat pada fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan perda dan pertimbangan-pertimbangan tentang hakekat pentingnya sesuatu tersebut diatur dan pertimbangan-pertimbangan keadilan dan kemanfaatan perlunya pengaturan terhadap sesuatu objek. Prinsip-prinsip perumusan suatu peraturan (perda), pembentukan peraturan seharusnya memandang persoalan tersebut secara komprehensif, sehingga substansi yang diatur dalam suatu perda benar-benar merupakan hal yang sudah seharusnya demikian, dalam arti perda yang dirumuskan tidak hanya sekedar didasarkan pertimbangan jangka pendek.

Secara substansial perwujudan materi produk hukum daerah yang berkarakter *pro-poor* sangat dipengaruhi oleh keberadaan dan peranan tenaga perancang Perda/*legal drafter*. Seorang *legal drafter* mempunyai peran yang sangat penting karena ia adalah penerjemah kebijakan daerah kedalam penormaan sebuah peraturan daerah. Seorang tenaga perancang dituntut untuk tidak hanya mampu merumuskan bentuk-bentuk keberpihakan peraturan daerah melalui pengaturan yang bersifat afirmatif tapi juga memiliki kemampuan untuk memahami secara utuh persoalan yang dihadapi masyarakat, khususnya masyarakat miskin.

Sehubungan dengan hal tersebut tentu saja dibutuhkan penguatan kapasitas lanjutan bagi para *legal drafter* agar mampu memahami kondisi masyarakat miskin. Selain itu seorang *legal drafter* juga diharapkan mampu memahami hubungan antara kerangka kerja pembangunan daerah dengan pembentukan produk hukum daerah dalam kaitannya dengan kondisi obyektif masyarakat di daerah. Melalui pemahaman terhadap keterbatasan masyarakat miskin dalam mengakses pelayanan

maka diharapkan para legal drafter mampu merumuskan norma yang sifatnya afirmatif.

Dalam praktiknya, berbagai kesalahan dalam proses pembentukan perda, baik yang disengaja maupun tidak sengaja. Proses kajian penyelarasan propemperda kadang tidak dilakukan, naskah akademik pun dibuat seperlunya saja. Semua ini seringkali diabaikan oleh lembaga perumus perda dengan pertimbangan mengejar waktu untuk memenuhi kebutuhan dan pertimbangan-pertimbangan biaya pembuatan perda. Meskipun saat ini pembuatan naskah akademik dalam penyusunan perda sudah diwajibkan oleh undang-undang, namun seringkali penyusunan naskah akademik hanya dilakukan sebatas normatif saja dan tidak sampai pada penelitian empiris atau dalam artian selesai di meja.

Tahap terakhir dari pembentukan Perda kemudian penyusunan Raperda yang kemudian melalui uji publik dan pembahasan di DPRD. Dalam pembahasan ini DPRD dan pemerintah daerah harus mampu merumuskan norma yang baik untuk pembangunan daerah serta di sisi lain tetap membuka akses keadilan. Tanpa pertimbangan yang baik, perumusan norma dapat menjadi pisau bermata dua, alih-alih memberikan implikasi yang baik, sebaliknya menjadi penutup akses keadilan bagi masyarakat daerah.

D. Pentutup

Uraian-uraian di atas menguatkan argumen bahwa dibutuhkan upaya untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan dan sumber daya pemerintahan daerah yang berkualitas dalam pengelolaan kewenangan otonom. Selain itu peningkatan sumber daya juga akan mendorong kualitas perumusan serta implementasi kebijakan selayaknya di disain *pro-poor* sehingga kebijakan yang diambil mampu menjadi sarana *delivery of services to the poor* dan menciptakan *good governance* bagi daerah.

PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG RESPONSIF MELALUI INISIATIF DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Dr. Kaharudin, S.H., M.H.

A. Pendahuluan

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah. Perda merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.¹ Dari sudut pandang pemberdayaan politik, tujuan desentralisasi dapat dilihat dari dua sisi, yaitu pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Tujuan desentralisasi dari sisi pemerintahan daerah adalah untuk mewujudkan *political equality*, *local accountability* dan *local responsiveness*. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah pusat adalah untuk mewujudkan *political education*, *provide training in political leadership* dan *create political stability*.²

Keberadaan Peraturan Daerah dalam UUD NRI 1945 sebelum diamandemen memang tidak dikenal, sehingga peraturan Daerah termarginalkan dalam tata susunan peraturan perundang-undangan Indonesia. Setelah UUD NRI 1945 diamanden, eksistensi Peraturan Daerah sudah dikukuhkan secara konsitusional sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 ayat (6) yang selengkapnya berbunyi: “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Sebagai landasan utama kewenangan DPR dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang tertuang dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1), menyatakan, bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Selanjutnya dipertegas lagi dalam Pasal 21 yang menyatakan, bahwa “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”.

¹ Reny Rawasita, et.al., *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2009, hal. 60.

² Syarif Hidayat, *Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah*, Jentera: Peraturan Daerah edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menjadikan dasar yang sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena hal itu akan menunjukkan:

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan;
2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama bila diperintahkan oleh peraturan yang tingkatannya lebih tinggi atau sederajat;
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu;
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda),³ yang memuat program pembentukan Peraturan Daerah dengan judul Rancangan Peraturan Daerah, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya, yang ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD.⁴ Pasal ini mengisyaratkan bahwa DPRD memiliki peran yang sangat penting dalam pembentukan Peraturan daerah. Program Legislasi Daerah sebagaimana dimaksud di atas disusun bersama-sama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, Prolegda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana dan sistematis sesuai skala prioritas yang ditetapkan.

Peraturan daerah (Perda) merupakan instrumen dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah serta fasilitas pendukungnya. Namun dalam perkembangan praktik otonomi daerah, persoalan demi persoalan muncul berkenaan dengan penetapan dan pelaksanaan Perda, sampai kemudian Pemerintah Pusat kewalahan untuk melaksanakan pengawasan sampai pembatalannya.

³ Istilah Program Legislasi Daerah (Prolegda) disamakan atau diganti dengan istilah Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁴ Lihat ketentuan Pasal 32, 33, 37 dan 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perda adalah produk hukum daerah yang unik, karena dihasilkan dari sebuah proses yang didominasi kepentingan politik lokal. Sebuah Perda harus mengandung regulasi yang dapat ditaati oleh masyarakatnya, dan untuk menunjang ini maka sangat perlu memahami keinginan dan kondisi sosial masyarakatnya sehingga dapat diterapkan dalam jangka waktu yang lama. Oleh karena itu pertimbangan filosofisnya harus jelas kemana masyarakat akan dibawa. Untuk mencapai Peraturan Daerah yang responsif dalam mendukung Otonomi Daerah, selayaknya para perancang memperhatikan asas-asas pembentukan Perda sebagai kerangka acuan seperti kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan dan lain sebagainya.

Menurut Solly Lubis, bahwa selaku Wakil Rakyat yang kepentingannya mereka wakili dan salurkan, harus berpegang teguh pada prinsip bahwa mereka memainkan peranan ganda sekaligus, yakni:⁵

1. Meramu aspirasi rakyat, baik secara songsong bola ataupun jemput bola (menunggu rakyat datang mengunjungi DPRD atau anggota DPRD itu turun ke lapangan langsung dialog dengan rakyat).
2. Menyalurkan aspirasi rakyat ke forum-forum yang ada di DPRD, yaitu: Rapat Komisi, Rapat Panitia Musyawarah, Rapat Pansus, Rapat Panitia Anggaran, Rapat Paripurna, dan Pertemuan antara Legislatif dengan Eksekutif dan berusaha sedapat mungkin agar Perda-Perda yang diterbitkan benar-benar menggambarkan tersalurnya aspirasi rakyat itu.

Dengan cara seperti itu, diharapkan dalam pembentukan Peraturan Daerah, aspirasi rakyat dapat diakomodir dengan sebaik-baiknya, karena hal tersebut menjadi sebuah keharusan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mengatur bahwa masyarakat berhak memberi masukan baik secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Keikutsertaan masyarakat dalam memberikan masukan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu cerminan dari sebuah negara demokrasi dimana keikutsertaan rakyat merupakan suatu hal yang

⁵ Solly, Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2009, halaman 60.

niscaya, meskipun rakyat sudah diresperentasikan oleh wakil-wakil di lembaga Perwakilan Rakyat (DPR dan DPRD).

Dari uraian tersebut di atas maka perlu kiranya dikaji lebih mendalam tentang bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah yang responsif melalui Inisiatif DPRD dan bagaimana implementasi Asas Keterbukaan dalam pembentukan Peraturan Daerah melalui Inisiatif DPRD.

B. Pembahasan

1. Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif Melalui Inisiatif DPRD.

a) Peraturan Daerah yang Responsif.

Membentuk peraturan daerah yang responsif merupakan suatu keharusan dalam rangka mengatur dan menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah memerlukan peran serta masyarakat secara keseluruhan agar upaya pembangunan daerah dapat dilaksanakan dengan baik. Upaya untuk membentuk peraturan daerah yang responsif akan dapat tercapai apabila dilaksanakan melalui tahapan perencanaan yang baik, proses pengharmonisasian yang dilakukan secara teliti dan cermat, dan pelibatan masyarakat untuk menjaring aspirasi masyarakat sesuai dengan hukum yang diinginkannya. Peraturan daerah adalah hukum otonom yang berorientasi kepada pengawasan kekuasaan represif. Hukum otonom memfokuskan perhatiannya pada kondisi sosial atas realitas-realitas di masyarakat. Hukum otonom juga memiliki penekanan kepada aturan-aturan hukum sebagai upaya utama untuk mengawasi kekuasaan resmi dan swasta. Sifat responsif dalam peraturan daerah dapat diartikan untuk melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan, tidak oleh pejabat melainkan oleh rakyat.

Sebagaimana telah dikemukakan oleh teori hukum responsif bahwa hukum responsif mengakomodir nilai-nilai sosial kemasyarakatan yang berpihak pada kebutuhan dan keadilan yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dikeluarkan penguasa. Dalam hal pembentukan Perda yang responsif, maka dapat diartikan bahwa Perda tersebut harus mengakomodir kebutuhan dan kepentingan sosial masyarakat, dan bukan cermin dari kemauan politik atau kemauan penguasa, melainkan oleh rakyat. Sifat responsif mengandung arti atau makna bahwa hukum responsif berguna bagi masyarakat.

Pemerintah daerah harus betul-betul menghindari adanya perda yang represif. Suatu kekuasaan pemerintah dibidang represif jika kekuasaan tersebut tidak memperhatikan kepentingan-kepentingan orang-orang yang diperintah, yaitu ketika suatu kekuasaan dilaksanakan tidak untuk kepentingan mereka yang diperintah, atau mengingkari legitimasi mereka.⁶ Dalam hal Perda yang diinginkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, maka pendapat di atas kiranya dapat dijadikan rujukan yang harus diperhatikan dalam perancangan dan penyusunan Perda. Tentunya tidak mudah untuk dilakukan, sebab bagaimanapun juga Perda merupakan produk kompromi politik yang tidak dapat dilepaskan dari berbagai faktor yang mempengaruhi, bahkan mayoritas kekuatan di parlemen akan sangat menentukan ke arah mana Perda tersebut bermuara. Produk hukum daerah tersebut harus dapat menunjukkan adanya keberpihakan terhadap masyarakat dengan tidak menimbulkan tekanan yang memberatkan masyarakat.

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan kewenangan Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD, dimana inisiatif pembentukan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau Kepala Daerah.⁷ Untuk pembentukan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD dapat merujuk kepada Peraturan Tata Tertib DPRD, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 60 ayat (2) dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perlu dimaklumi bahwa Peraturan Daerah termasuk dalam salah satu jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga dalam pembentukannya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dimana berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

⁶ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Nusamedia, Bandung 2010, hal. 33.

⁷ Lihat ketentuan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Proses pembentukan Peraturan Daerah pada tataran pelaksanaannya harus memberikan ruang partisipasi masyarakat di dalam pembentukannya, apabila dihubungkan proses pembentukan peraturan daerah baik yang merupakan usul Kepala Daerah maupun melalui inisiatif DPRD, maka indikator yang digunakan untuk menentukan produk hukum yang dihasilkan berkarakter *responsif* atau *ortodoks* yaitu dilihat dari segi fungsi hukum, proses pembuatannya dan penafsiran atas sebuah produk hukum, maka Rancangan yang berasal dari usul kepala daerah bersifat *positivis-instrumentalis*, artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah (*top down*). Dari segi proses pembuatannya yang bersifat *sentralistik* dalam arti lebih didominasi oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini SKPD terkait, kemudian dari segi penafsiran atas sebuah produk hukumnya memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis.

Ketentuan sebagaimana telah dikemukakan tersebut memberikan peluang yang besar kepada pemerintah daerah untuk melakukan interpretasi sesuai dengan kepentingan sepihak pemerintah daerah, sehingga Peraturan Daerah yang berasal dari kepala daerah cenderung berkarakter *ortodoks*.

Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Inisiatif DPRD bersifat *aspiratif*, artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya, sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dan kehendak masyarakat (*bottom up*). Dari segi proses pembuatannya yang bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat, kemudian dari segi penafsiran atas sebuah produk hukumnya sangat sedikit memberikan peluang untuk dilakukan penafsiran.

b) Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah

Untuk menghasilkan sebuah Peraturan Daerah yang baik dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat, maka proses pembentukannya harus dilakukan berdasarkan prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Dalam pembuatan Peraturan Daerah perlu adanya

persiapan yang matang dan mendalam, antara lain: dimilikinya pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah; adanya pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam peraturan daerah secara singkat tetapi jelas, dengan pilihan bahasa yang baik dan mudah dipahami, disusun secara sistematis berdasarkan kaidah-kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar. Prosedur penyusunan peraturan daerah merupakan rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa Pembentukan peraturan daerah adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah harus berpedoman kepada ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah akan lebih operasional jika dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas, akan tetapi perlu juga dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya, serta diawali dengan pembentukan naskah akademik terlebih dahulu.⁸

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dengan demikian, maka prosedur pembentukan peraturan perundangan harus dimulai dari pengkajian atau penelitian terhadap persoalan yang dihadapi, yang membutuhkan pengaturan secara hukum. Hasil pengkajian tersebut setelah mendapatkan respon dan masukan dari masyarakat kemudian dituangkan dalam bentuk Naskah Akademik sebagaimana diuraikan di atas. Selanjutnya dilakukan

⁸ Lihat ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

perumusan, baik oleh DPRD bagi Ranperda usul inisiatif DPRD maupun oleh eksekutif bagi Ranperda yang berasal dari Kepala Daerah, baru kemudian dilakukan pembahasan oleh DPRD bersama dengan Pemerintah Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.

c) Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pembentukan Peraturan Daerah yang baik harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagai berikut:

- a. Asas kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundangundangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. Asas keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluasluasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundangundangan.

Asas-asas pembentukan Peraturan Daerah harus dapat memperhatikan segala kepentingan masyarakat tanpa mengabaikan aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan daerah yang baik hendaknya dapat memberikan rasa nyaman dan jauh dari sifat penekanan yang memberatkan masyarakat. Sesuai dengan teori responsif bahwa suatu konsep hukum harus dapat memenuhi tuntutan, agar hukum dibuat lebih responsif terhadap kebutuhan sosial yang mendesak, dan terhadap masalah keadilan sosial, sambil tetap mempertahankan hasil pelebagaan yang telah dicapai oleh kekuasaan berdasarkan hukum. Asas-asas tersebut menekankan bahwa konsep pembentukan peraturan daerah harus memuat nilai filosofis yang jelas untuk kepentingan masyarakat dan kemajuan daerahnya, bila hal ini terlaksana maka akan dapat mendukung terlaksananya otonomi daerah yang baik.

Setiap peraturan perundang-undangan tak terkecuali Peraturan Daerah harus dapat memberikan nilai manfaat bagi masyarakat. Nilai manfaat akan dapat dicapai apabila dalam penuangan materi perda berada dalam kerangka asas-asas yang ditetapkan. Perda yang meresahkan dan memberatkan masyarakat sudah tentu tidak akan memberi nilai manfaat, yang semestinya produk hukum harus dapat memberikan kebahagiaan bagi mayoritas masyarakat.

2. Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Melalui Inisiatif DPRD

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menganut paham kedaulatan rakyat, saat ini peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dirumuskan dalam ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Yang dimaksud dengan kata “pembentukan peraturan perundang-undangan” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) di atas, dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang pada pokoknya menyatakan:

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Dengan demikian, maka dapat dipahami, bahwa masyarakat dapat memberikan masukan pada semua tahapan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah baik yang berasal dari inisiatif DPRD maupun yang berasal dari usul Kepala Daerah hendaknya dapat mengakomodir aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang dilakukan melalui beberapa tahapan sebagaimana telah diuraikan di atas, yang meliputi tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Ruang partisipasi bagi masyarakat harus dibuka dengan selebar-lebarnya dan harus ada pada setiap tahapan tersebut. Hal ini juga sebagai konsekuensi langsung dari asas keterbukaan yang harus diterapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dimaksud dengan asas

keterbukaan dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan, bahwa yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian, maka seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga pada gilirannya diharapkan akan lahir Peraturan Daerah yang partisipatif, masyarakat yang kritis, dan pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan sosial (*society need*).

Partisipasi dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, maupun pengundangan. Jika dikaitkan dengan pembentukan peraturan daerah melalui hak inisiatif DPRD maka berdasarkan ketentuan Pasal 60 ayat (2) dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang pada pokoknya menyebutkan bahwa tata cara mempersiapkan Raperda yang berasal dari DPRD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD, maka dalam Peraturan Tata Tertib DPRD harus dicantumkan dengan jelas tata cara memperoleh masukan atau aspirasi dari masyarakat, agar peraturan daerah yang dibentuk benar-benar merupakan peraturan daerah yang partisipatif dan responsif. Hal ini sejalan dengan keberadaan anggota DPRD yang merupakan wakil-wakil dari rakyat, yang harus memperhatikan suara dan kehendak rakyat.

Apabila dihubungkan dengan fakta yang ada, diketahui bahwa partisipasi masyarakat yang dilaksanakan dalam pembentukan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah hanya terbatas pada tahap penyusunan yakni saat konsultasi publik saja, dimana masyarakat diberikan wadah untuk memberikan kritik, saran maupun masukan terhadap rancangan peraturan daerah yang telah disusun sebelumnya oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait yang cenderung dihayatkan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya dan kepentingan penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan terhadap pembentukan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD, bahwa proses pengajuan hak inisiatif tersebut didasarkan atas keluhan kesah yang sebelumnya telah

ditampung oleh anggota DPRD baik melalui media cetak, elektronik maupun yang didapat pada saat anggota DPRD melakukan kegiatan reses, yang kemudian diaktualisasikan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah. Selanjutnya setelah Raperda melalui proses penyusunan dan disetujui sebagai Hak Inisiatif DPRD maka kembali diadakan kegiatan *public hearing* untuk mendapat masukan kembali dari masyarakat tentang materi muatan yang akan diatur dalam perda,⁹ sehingga perda yang dibentuk diharapkan benar-benar dapat mengakomodir aspirasi dan kehendak masyarakat.

Agar partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda tersebut dapat dijalankan dengan baik dan memiliki dasar hukum yang kuat, maka dalam penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD yang menjadi pedoman penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari usul inisiatif DPRD perlu diatur sedemikian rupa, dan diberikan ruang yang luas untuk mendapatkan masukan aspirasi dari masyarakat.

Rendahnya peran serta masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah pada dasarnya lebih disebabkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hal itu yang kurang memberi kesempatan pada publik, disamping kemampuan yang minim dan elitisme pembuat peraturan di tingkat daerah turut menyumbang sempitnya ruang partisipasi bagi publik. Selain itu, birokrasi model lama masih mendominasi sehingga proses penyusunan peraturan yang seharusnya dimungkinkan untuk melibatkan publik malah menjadi tertutup.

Keikutsertaan atau partisipasi masyarakat untuk melakukan berbagai prakarsa dalam mengusulkan/memberikan masukan untuk mengatur sesuatu atau memberikan kesempatan pada masyarakat untuk menilai, memberikan pendapat atas berbagai kebijaksanaan di bidang perundang-undangan sangat penting untuk menghasilkan produk hukum atau Peraturan Daerah yang *responsif*.

Untuk mewujudkan hal tersebut, maka diperlukan suatu sistem desiminasi rancangan peraturan perundang-undangan agar masyarakat dapat mengetahui arah kebijakan atau politik hukum dan peraturan perundang-undangan yang

⁹ Kaharudin, *Fungsi DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Universitas Mataram, 2008, hal 32.

dilaksanakan, sehingga pembangunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat mengarah pada terbentuknya suatu sistem hukum nasional Indonesia yang dapat mengakomodir harapan hukum yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat Indonesia yang berorientasi terciptanya hukum yang responsif.

Roman Tomasic,¹⁰ mengemukakan bahwa proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya dapat dibagi dalam 3 (tiga) tahap, dimana masyarakat dapat berpartisipasi pada masing-masing tahapan tersebut, yakni:

1. Partisipasi pada tahap *ante legislative* dapat dilakukan, melalui:
 - a. Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian
 - b. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar.
 - c. Partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif
 - d. Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu rancangan Peraturan Perundang-undangan.
2. Partisipasi pada tahap *legislative* dapat dilakukan, melalui:
 - a. Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi di lembaga perwakilan.
 - b. Partisipasi masyarakat dalam bentuk rancangan Peraturan Perundang-undangan alternatif.
 - c. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak.
 - d. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik.
 - e. Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa.
 - f. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar.
3. Partisipasi pada tahap *post legislative* dapat dilakukan, melalui:
 - a. Unjuk rasa terhadap peraturan perundang-undangan yang baru.
 - b. Tuntutan pengujian.
 - c. Sosialisasi.

Pendapat di atas menggambarkan, bahwa begitu banyak peluang dan cara untuk dapat memperoleh aspirasi atau masukan dari masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat dilakukan hampir dalam semua tahapan. Oleh karena itu, maka amanat Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang pada pokoknya memberikan hak kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam rangka

¹⁰ Roman tomasic, dalam Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Pres, Yogyakarta, 2009, halaman 306.

pembentukan peraturan perundang-undangan, harus ditindaklanjuti dalam aturan pelaksanaannya dalam hal ini Peraturan Tata Tertib DPRD bagi Ranperda usul inisiatif DPRD dan Peraturan Presiden bagi Ranperda yang berasal dari Kepala Daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 59 dan Pasal 60 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

C. Penutup

Pembentukan Peraturan Daerah harus dilakukan sesuai dengan mekanisme atau proses yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, disamping harus mendasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan daerah yang berlaku. Peraturan Daerah yang baik adalah peraturan Daerah yang dalam proses pembentukannya senantiasa membuka ruang untuk partisipasi masyarakat, baik dalam perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapannya, sehingga perda tersebut dapat mencerminkan kehendak rakyat. Hal tersebut baru akan dapat terwujud apabila semua komponen pembentuk peraturan daerah membuka diri terhadap kritikan, saran dan masukan dari masyarakat dan didukung oleh regulasi yang baik dan responsif. DPRD sebagai pemilik kewenangan dalam pembentukan perda, disamping Pemerintah Daerah, harus mengambil peran yang lebih maksimal dalam proses penjangkaran aspirasi dan kehendak rakyat dalam pembentukan perda, agar perda tersebut benar-benar menjadi perda yang aspiratif dan responsif yang dapat diterima oleh masyarakat.

DAFTAR BACAAN:

Dahlan Tahib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Edisi kedua. Liberty, Yogyakarta. 1999.

Farida Indriati, Maria, S., *Ilmu Perundang-undangan I, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

-----, *Ilmu Perundang-undangan II, Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Gadjong, Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007.

Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*, Cetakan Pertama, Penerbit Pretasi Pustaka, Jakarta, 2011.

Jimly Asshiddiqy, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta 2006.

Kaharudin, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Bangsa, Mataram, 2016.

-----, *Fungsi DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Universitas Mataram, 2008.

Lubis, Solly, M., *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1995.

-----, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 2009.

Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002.

-----, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000.

Moh. Mahfud, MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gema Media, 1999, Yogyakarta.

Martin Jinung, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam perspektif Otonomi Daerah*, Yayasan Pustaka Nusantara, Yogyakarta, 2005.

Marbun, BN., *DPRD Pertumbuhan dan cara kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006.

Modeong, Suparda, *Teknik Prundang-undangan di Indonesia*, Perca, Jakarta, 2005.

Modeong, Supardan dan Zudan Arif Fakrulloh, *Legal Drafting berporos Hukum Humanis Partisipatoris*, Perca, Jakarta, 2005.

Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktek, Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT.Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2007.

Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Nusamedia, Bandung 2010.

Reny Rawasita, et.al., *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2009.

Syarif Hidayat, *Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah*, Jentera: Peraturan Daerah edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006.

Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Pres, Yogyakarta, 2009.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945).

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Otonomi Daerah;

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

ALTERNATIF UPAYA HUKUM BAGI PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PEMBATALAN PERATURAN DAERAH YANG DILAKUKAN OLEH PEMERINTAH PUSAT

Dr. Mukti Fajar, S.H., M.H.

A. Pendahuluan

Presiden Jokowi melalui Menteri Dalam Negeri telah membatalkan 3.143 Peraturan Daerah (Peraturan Daerah) yang dianggap bermasalah. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dianggap bertentangan dengan undang-undang yang ada di atasnya. Beberapa Peraturan Daerah yang dihapus oleh Mendagri diantaranya meliputi Peraturan Daerah berkaitan dengan investasi, izin usaha, hingga Peraturan Daerah-Peraturan Daerah yang bernuansa syariah.¹ Pembatalan tersebut dilakukan secara sepihak oleh Menteri dalam negeri dengan dasar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga tidak perlu melalui *judicial review* ke Mahkamah Agung.²

Tentu saja hal ini memicu perdebatan dan protes dari berbagai pihak. Di satu sisi ada pihak pembatalan tersebut adalah penggunaan kekuasaan yang tidak tepat, karena pembatalan Peraturan Daerah harus melewati *judicial review* ke Mahkamah Agung. Sementara pihak pemerintah sendiri bersikukuh bahwa pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mempunyai kewenangan.

Menurut Mahfud MD, pencabutan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah hanya dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu lewat uji materi ke Mahkamah Agung (MA) atau melalui mekanisme di legislatif. Hal ini sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24 A bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 9 Ayat 2 disebutkan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan

¹ Harry Setya Nugraha, *Legalitas Pembatalan Peraturan Daerah Oleh Mendagri*, 25 Juni 2016, diunduh dari [http://www.edunews.id/literasi/legalitas-pembatalan-Peraturan Daerah-oleh-mendagri/](http://www.edunews.id/literasi/legalitas-pembatalan-Peraturan-Daerah-oleh-mendagri/)

² Kemendagri: Pembatalan Peraturan Daerah Tak Perlu Lewat Judicial Review Kamis, 16 Juni 2016 | 16:49 WIB diunduh dari [https://m.tempo.co/read/news/2016/06/16/078780518/kemendagri-pembatalan-Peraturan Daerah-tak-perlu-lewat-judicial-review](https://m.tempo.co/read/news/2016/06/16/078780518/kemendagri-pembatalan-Peraturan-Daerah-tak-perlu-lewat-judicial-review)

dengan undang-undang pengujiannya dilakukan di Mahkamah Agung. Pencabutan Peraturan Daerah tidak bisa hanya melalui eksekutif dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri. Pemerintah pusat bisa meminta legislatif bersama pemda untuk mengubah Peraturan Daerah.³

Menurut Saldi Isra, pembatalan peraturan daerah bukanlah sesuatu persoalan baru. Sebelumnya, meskipun sulit melacak jumlah yang pasti, dalam tenggat 2002-2009, hampir 2.000 Peraturan Daerah telah dibatalkan. Kemudian, triwulan I-2011, lebih dari 400 Peraturan Daerah dibatalkan. Sekiranya pengawasan pemerintah pusat berjalan normal, jumlah produk hukum daerah yang dibatalkan/revisi tentunya akan bertambah.⁴ Artinya, Saldi ingin menegaskan bahwa kasus tersebut berkaitan dengan pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah.

Melanjutkan statement Saldi, Oce Madril berpendapat bahwa ada dua model pengawasan yang dilakukan yaitu pengawasan represif (*repressief toezicht*) dan pengawasan preventif (*preventief toezicht*). Kedua model pengawasan ini dilakukan sebagai mekanisme kontrol pusat atas produk hukum daerah, sehingga setiap penyusunan regulasi di daerah harus dikonsultasikan ke pemerintah pusat dan jika ditemukan Peraturan Daerah yang dianggap bermasalah maka pemerintah pusat berwenang membatalkannya.⁵ Bahkan pemerintah melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri mengatakan, pemerintah daerah yang peraturan daerahnya dibatalkan oleh Kemendagri bisa menggugatnya melalui Mahkamah Agung.⁶

Tindakan pembatal Peraturan Daerah oleh pemerintah ini dapat dijadikan bahan diskusi dengan inti permasalahan: *Pertama*, apakah benar tindakan pemerintah tersebut secara konstitusional. *Kedua*, dasar hukum apakah yang

³ Mahfud MD: *Kemendagri Tidak Bisa Sepihak Batalkan Peraturan Daerah*, Kamis, 16 Juni 2016 | 12:15 WIB diunduh dari <http://nasional.kompas.com/read/2016/06/16/12151601/mahfud.md.kemendagri.tidak.bisa.sepihak.ak.batalkan.Peraturan.Daerah>

⁴ Saldi Isra, *Ihwal Pembatalan Perda*, Kompas, 27 Juni 2016

⁵ Oce Madril *Menguji Kewenangan Pembatalan Perda*, Koran SINDO, Minggu, 26 Juni 2016, diunduh dari <http://nasional.sindonews.com/read/1119772/18/menguji-kewenangan-pembatalan-perda-1466914795>

⁶ Pemda yang Perdanya Dibatalkan Bisa Menggugat ke MA, diunduh dari <http://www.kemendagri.go.id/id/index.php/news/2016/06/22/pemda-yang-perdanya-dibatalkan-bisa-menggugat-ke-ma>

seharusnya digunakan dalam pengambilan keputusan ini. *Ketiga*, adakah upaya hukum yang bisa dilakukan pemerintah daerah yang Peraturan Daerahnya dibatalkan secara sepihak oleh pemerintah pusat.

B. Pembahasan

Pemerintah daerah, dalam menjalankan pemerintahan memerlukan instrumen hukum sebagai dasar pelaksanaannya. Instrumen hukum itu didapat dari peraturan perundang undangan, baik dari perundang ditingkat pusat maupun dengan produk hukum daerah. Kesemuanya diperlukan sebagai kepastian hukum. Hal ini untuk memberikan pedoman arah agar pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah berjalan seiring. Dalam konteks ketatanegaraan, system hukum yang dibangun dengan produk hukum haruslah sebangun dan sejalan.⁷ Adanya pertentangan norma diantara produk hukum akan menimbulkan persoalan ketidakpastian hukum.

Dalam system hukum di Indonesia, koreksi terhadap ketidak harmonisan hukum harus dilakukan sesuai proses hukum yang ada. System ini bisa dilakukan dengan *judicial review* ke lembaga peradilan, maupun melalui proses pembatalan. Hal inilah yang dilakukan pemerintah pusat untuk melakukan control terhadap produk hukum daerah yang dianggap tidak seiring sebangun dengan kebijakan pemerintah pusat.

Pembatalan Peraturan Daerah oleh pemerintahan Jokowi adalah yang terbanyak dalam hal jumlah yang pernah dilakukan oleh pemerintah. Keinginan Presiden untuk memperlancar investasi , mempercepat birokrasi, serta tidak menyulitkan perijinan adalah alasan utama dari kasus ini. Pembatalan tersebut yang dilakukan secara sepihak dengan menggunakan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/ 476/SJ tentang Pencabutan /Perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang Menghambat Birokrasi dan Perijinan Investasi, tertanggal 16 Februari 2016. Hal ini bisa dikaji dengan melihat sisi normative dari kaidah hukum serta teori yang terkait dengan pembatalan peraturan daerah tersebut.

Pada prinsipnya, proses pembatalan Peraturan Daerah oleh pemerintah pusat adalah salah satu bentuk pengawasan. Pengawasan atas penyelenggaraan

⁷ Lawrence M Friedman, *Sistem Hukum, Prespektif Ilmu Sosial*, (Bandung , Nusa Media : 2009)

pemerintah terhadap pemerintah daerah ditujukan agar untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku. Bentuk pengawasan tersebut meliputi 2 hal yaitu : pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah, dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.⁸

Pengawasan terhadap produk hukum daerah tersebut, tidak hanya berkait dengan peraturan perundang undangan atau ketetapan, tetapi juga keputusan yang bersifat umum lainnya (*besluit van algeme strekking*), seperti peraturan kebijakan (*beleidsregels*) dan perencanaan (*plannen*). Dari sini, pemerintah berwenang untuk memeriksa apakah produk hukum daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang undangan yang lebih tinggi. Kewenangan tersebut secara teknis dapat dilakukan dengan cara pembatalan Peraturan Daerah.⁹

Dalam pengambilan putusan tersebut pemerintah menggunakan dasar pasal 251 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lebih lengkapnya disebutkan sebagai berikut:

- (1) Peraturan Daerah Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
- (2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.
- (4) Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan

⁸ Ni'matul Huda, *Problematisasi Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta, FH UII Press : 2010) hal 111 – 112.

⁹ *Ibid.*

- peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (5) Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud.
 - (6) Paling lama 7 (tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud.
 - (7) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Peraturan Daerah atau peraturan gubernur diterima.
 - (8) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/wali kota diterima.

Peraturan diatas bisa disimpulkan bahwa Kemendagri memang memiliki kewenangan untuk membatalkan secara sepihak sebuah produk aturan Daerah, yang dinilai tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Sementara itu, secara teknis pembatalan Peraturan Daerah yang dilakukan pemerintah menggunakan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/ 476/SJ tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang Menghambat Birokrasi dan Perijinan Investasi, yang isinya antara lain sebagai berikut:

Dalam rangka melaksanakan instruksi presiden Republik Indonesia terhadap banyaknya peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi, menghambat birokrasi dan perizinan investasi serta membebankan tarif khususnya pelaku usaha dengan ini menginstruksikan kepada: 1. Gubernur; dan 2. Bupati / Walikota di Seluruh Indonesia untuk:

Kesatu: segera mengambil langkah langkah untuk mencabut/merubah Perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang Menghambat Birokrasi dan Perijinan Investasi... dst

Dari konsideran yang disampaikan dalam Instruksi Menteri dalam negeri tersebut memang pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk mencabut Peraturan Daerah yang dianggap salah isi dan ketentuannya. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/1107/SJ didasarkan pada ketentuan Pasal 148 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Produk Hukum Daerah . Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, disebutkan secara lengkap dalam BAB XI dari Pasal 128 sampai pasal 156. Khusus dalam pasal 148 disebutkan pada Ayat (1):

Menteri Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Otonomi Daerah sebelum membatalkan Peraturan Daerah kabupaten/kota dan/atau peraturan bupati/walikota memberikan surat peringatan pertama kepada gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah kabupaten/kota dan/atau peraturan bupati/walikota.

Oleh karena itu, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Surat Instruksi pembatalan seperti tersebut diatas. Jika melihat dari ketentuan diatas serta mekanisme yang digunakan, maka tindakan yang dilakukan pemerintah melalui menteri dalam negeri membatalkan sejumlah Peraturan Daerah sudah benar adanya.

Namun demikian hal ini masih menjadi perdebatan karena ada pengaturan yang berbeda mengenai pembatalan Peraturan Daerah. Dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 24 A Ayat (1) disebutkan:

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-

undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Berbagai pendapat muncul, bahwa pemerintah tidak berhak membatalkan secara sepihak terhadap produk hukum daerah. Pembatalan Peraturan Daerah harus dilakukan dengan *Judicial review* ke Mahkamah Agung terlebih dahulu. Namun pemerintah melihat proses tersebut tidak efektif. Pembatalan produk hukum daerah oleh Kementerian Dalam Negeri merupakan bentuk perhatian pemerintah dalam memberikan jaminan kepastian hukum.¹⁰

Oleh karena itu, dasar hukum yang digunakan bukanlah Pasal 24 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945. Ia mengatakan, pembatalan ribuan Peraturan Daerah telah sesuai konstitusi yakni Pasal 4 ayat 1 dan Pasal 18 UUD 1945. Bahkan Menteri Dalam Negeri menyebutkan, sesuai isi pasal 18 UUD 1945, pemerintah daerah merupakan bagian dan harus menjalankan kebijakan sesuai pemerintah pusat.

Tetapi, secara bersamaan, Pasal 18 juga memberikan pengakuan secara konstitusional bahwa Daerah berhak membuat Produk Hukum daerah . Lebih jelasnya dalam Pasal 18 Ayat (2) , (5) dan (6) sebagai berikut: (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. dan (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dari ketiga ayat tersebut, dapat dipahami oleh pemerintah daerah, bahwa setiap daerah berhak mengurus daerahnya masing masing, dengan otonomi seluas luasnya, yang diatur dengan peraturan daerah. Sehingga banyak daerah yang kemudian mengatur daerahnya melalui kebijakan daerah dengan menyesuaikan kebutuhan dan keunikan daerah masing masing.

¹⁰ Pemerintah Sebut Pembatalan Sejumlah Perda Sebagai Jaminan Kepastian Hukum
Rabu, 7 September 2016 diunduh dari
<http://nasional.kompas.com/read/2016/09/07/00003471/pemerintah.sebut.pembatalan.sejumlah.perda.sebagai.jaminan.kepastian.hukum>

Menurut Ni'matul Huda, kalimat "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya", justru bertolak belakang dengan kalimat "kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat", Sebab dalam konteks negara modern urusan pemerintah tidak dapat dikenali jumlahnya.¹¹

Sehingga persepsi pemerintah daerah tidak sama dengan pemerintah pusat, dimana daerah adalah bagian dari pemerintah pusat yang menjalankan tugas pembantuan. Sehingga, pembatalan beberapa Peraturan Daerah dapat dilakukan pemerintah pusat, jika peraturan di daerah dianggap bertentangan dengan visi dan arah program yang dicanangkan. Konstitusi sudah menegaskan bahwa daerah adalah bagian dari pusat sehingga kebijakan atau Peraturan Daerah-Peraturan Daerahnya harus sejalan dengan kebijakan pusat. Hal ini mempertegas bahwa desentralisasi di Indonesia adalah otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga desentralisasi yang dianut bukanlah federalisme, yang menempatkan daerah seperti negara dalam negara.¹²

Agar arah pemerintah daerah tidak menyimpang, maka harus diawasi dengan model *preventif* maupun *represif*.¹³ Kedua pengawasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam konteks otonomi berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintah daerah. Pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dikaitkan dengan mengesahkan (*goedkeuring*), sedangkan pengawasan represif (*repressief toezicht*) adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).¹⁴

Seperti yang dikatakan Saldi Isra, ketika substansi Peraturan Daerah lebih dominan pada otonomi daerah, tindakan koreksi menjadi suatu keniscayaan. Sebagai produk hukum yang berada pada hierarki lebih rendah, antisipasi awal adalah larangan umum bahwa Peraturan Daerah tak boleh bertentangan dengan

¹¹ Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung , Nusa Media : 2012), hal 83

¹² Syaukani, Afan Gaffar, Ryass Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar: 2002, hal 36 - 45

¹³ Ini Penjelasan Mendagri Terkait Pembatalan 3.143 Perda yang Digugat FKHK, Minggu, 11 September 2016 diunduh dari <http://m.otonominews.com/read/4316/Ini-Penjelasan-Mendagri-Terkait-Pembatalan-3143-Perda-yang-Digugat-FKHK>

¹⁴ Ni'matul Huda, *Problematisasi Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta, FH UII Press: 2010) hal 57

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Larangan ini dicantumkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 12/2011 dan Undang-Undang Nomor 23/2014.¹⁵ Hal ini sesuai dengan Teori *Stufenbau* yang digagas oleh Hans Kelsen. Dia menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang di mana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).¹⁶

Menurut Ari Juliano Gema, setidaknya ada 4 hal yang menyebabkan Peraturan Daerah bermasalah, yaitu:¹⁷

Pertama, masyarakat tidak menggunakan haknya untuk memberikan masukan dalam hal mengingatkan kepala daerah dan DPRD agar Peraturan Daerah yang disusun tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi. Namun, hal ini sebenarnya dapat dimaklumi mengingat masyarakat mungkin tidak paham bagaimana menggunakan haknya karena ketidakjelasan mekanisme peran serta masyarakat itu di dalam UU Otonomi Daerah dan peraturan pelaksanaannya.¹⁸

Kedua, kepala daerah dan DPRD yang bersangkutan juga bertanggung jawab apabila mereka memang memiliki kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi. Namun, bisa juga kepala daerah dan DPRD itu tidak mengetahui atau mengetahui, tapi tidak mengerti mengenai peraturan yang harus dirujuknya dalam menyusun Peraturan Daerah.

Ketiga, pemerintah pusat melalui kementerian terkait tidak melaksanakan tugasnya dengan baik dalam mengevaluasi rancangan Peraturan Daerah yang diajukan kepada mereka. sehingga ketika ditetapkan ternyata dianggap Peraturan Daerah bermasalah. Mungkin juga parameter yang digunakan pemerintah pusat dalam menilai suatu Peraturan Daerah tidak sesuai dengan keadaan aktual dari daerah yang bersangkutan.

¹⁵ Saldi Isra, *Ihwal Pembatalan Perda*, Kompas, 27 Juni 2016

¹⁶ Baca Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung, Nusa Media: 2010) hal 179 -194

¹⁷ Ari Juliano Gema, *Perda Bermasalah: Siapa yang Salah?*, December 18, 2006 diunduh dari <http://arijuliano.blogspot.co.id/2006/12/perda-bermasalah-siapa-yang-salah.html>

¹⁸ Baca Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*. (Yogyakarta, FH UII Press: 2009)

Keempat, peraturan yang lebih tinggi dari Peraturan Daerah mungkin saja tidak peka dengan isu otonomi daerah. Peraturan di tingkat pusat itu mungkin dibuat sebelum masalah otonomi daerah menjadi perhatian utama atau dibuat hanya untuk mempermudah implementasi investasi di daerah namun tidak memperhatikan situasi dan kondisi yang berkembang di masing-masing daerah, sehingga apabila peraturan itu diikuti justru tidak dapat membawa kesejahteraan bagi masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Namun Saldi juga mempertanyakan, kenapa tidak mengoptimalkan forum konsultasi antara daerah dengan pusat pada saat pembuatan Peraturan Daerah, sehingga bisa meminimalisir pembatalan Peraturan Daerah yang sudah berlaku. Lebih jauh Saldi menjelaskan bahwa ada dualisme. Di luar masalah konsultasi yang tidak bisa dioptimalkan, pedoman dalam menyusun Peraturan Daerah, peraturan yang dibuat pemerintah pusat pun tidak tunggal. Misalnya, adanya Peraturan Presiden Nomor 87/2014 sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12/2011 dan Peraturan Mendagri Nomor 80/2015 turunan dari Undang-Undang Nomor 23/2014, tentang pembentukan produk hukum daerah. Dalam Perpres Nomor 87/2014 menyatakan pembatalan Peraturan Daerah, daerah dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung. Apabila keberatan dikabulkan, pembatalan tidak memiliki kekuatan mengikat. Sedangkan Undang-Undang Nomor 23/2014 dan Peraturan Mendagri Nomor 80/2015 menyatakan, apabila tidak menerima pembatalan Peraturan Daerah provinsi, gubernur dan/atau DPRD dapat mengajukan keberatan kepada presiden melalui menteri sekretaris negara.¹⁹ Artinya, Daerah yang keberatan Peraturan Daerahnya dibatalkan dapat melakukan upaya hukum dengan dua jalur tersebut.

Karena dasar hukum yang digunakan pemerintah tersebut dianggap *debatable*, Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK) menggugat Kemdagri atas pembatalan ribuan Peraturan Daerah pada Rabu (6 September 2016). Dalam gugatannya, FKHK menggugat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.²⁰

¹⁹ Saldi Isra, Ihwal Pembatalan Perda, Kompas, 27 Juni 2016

²⁰ Ini Penjelasan Mendagri Terkait Pembatalan 3.143 Perda yang Digugat FKHK Minggu, 11 September 2016 diunduh dari <http://m.otonominews.com/read/4316/Ini-Penjelasan-Mendagri-Terkait-Pembatalan-3143-Perda-yang-Digugat-FKHK>

Gugatan dengan Nomor perkara 56/PUU-XIV/2016), mengundang banyak ahli untuk memberikan pendapat. Salah satunya Mantan Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan. Beliau berpendapat:²¹

“Apabila Pemohon menemukan suatu peraturan daerah, peraturan gubernur, peraturan bupati, atau peraturan walikota bertentangan dengan undang-undang yang merugikan kepentingan Pemohon, Pemohon tetap dapat menggunakan hak untuk mengajukan kepada Mahkamah Agung agar melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan tersebut”.

“Terhadap penetapan yang berwenang yang membatalkan atau tidak membatalkan peraturan daerah, atau peraturan gubernur, atau peraturan bupati, atau peraturan walikota yang ternyata merugikan kepentingan Pemohon, Pemohon dapat mengajukan gugatan kepada pengadilan tata usaha negara. Pemohon dapat juga mengajukan gugatan Peraturan Daerah atas dasar *onrechtmatige daad* (perbuatan melawan hukum, red) atau *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa, red) kalau ternyata peraturan daerah, peraturan gubernur, peraturan bupati, peraturan walikota menimbulkan kerugian kepentingan Para Pemohon,”

Dari pendapat Bagir Manan diatas, ternyata apabila Daerah yang merasa dirugikan dengan adanya pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah pusat , dapat mengajukan gugatan melalui PTUN. Hal ini senada dengan pendapat Jimmly Assidiqqi Pemerintah Daerah bisa mengajukan gugatan tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN, karena keputusan pembatalan Peraturan Daerah adalah produk keputusan administrasi.²²

Dari berbagai upaya hukum yang bisa dilakukan oleh pemerintah daerah yang keberatan atas pembatalan Peraturan Daerahnya dapat dilihat skema sebagai berikut:

²¹ WebSite Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Ahli Pembatalan Perda oleh Pemerintah Tidak Rugikan Pemohon , Rabu, 19 Oktober 2016, diunduh dari <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=13393#.WCBSdCSM6rw>

²² TRIBUNNEWS.COM, JAKARTA, Pusat Hapus Perda, Pemerintah Daerah Bisa Ajukan Gugatan ke PTUN, Diterbitkan pada Rabu, 22 Juni 2016 diunduh dari <http://keuda.kemendagri.go.id/berita/detail/2812-pusat-hapus-perda--pemerintah-daerah-bisa-ajukan-gugatan-ke-ptun>



Dari skema diatas bisa dilihat ada berbagai alternative upaya hukum yang bisa dilakukan oleh pemerinth daerah. Namun hal ini masih menyisakan persoalan: bagaimana jika ketiga jalur tersebut memberikan keputusan yang berbeda?. Jika melihat pada dasar hukum yang digunakan , maka akan diberlakukan asas *Lex*

Spesialis derogate legi generale, yaitu hukum yang berlaku khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum.²³

Apabila dilihat dari persoalan tata perundangan, maka dasar hukum yang akan digunakan adalah Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana upaya hukum yang digunakan adalah melalui Judicial review ke Mahkamah Agung, seperti yang di sebutkan dalam:

1. Undang Undang Dasar 1945 pasal 24 A Ayat (1) disebutkan: Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 9 ayat (2): Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.
3. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 pada Pasal 138 ayat (1) Dalam hal Pemerintah Daerah Provinsi keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 137, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Juga yang disebutkan dalam Pasal 146, ayat (1) Dalam hal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota keberatan terhadap keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 145, Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Sedangkan jika pembatalan peraturan daerah ini merupakan persoalan tata usaha negara maka dasar hukum yang akan digunakan adalah Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Seperti yang di sebutkan dalam Pasal 1 angka 10:

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau

²³ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta, Penerbit Liberty: 2004) hal 122

pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Namun sengketa tata usaha menjadi tidak relevan untuk mengajukan keberatan atas pembatalan perda, karena hanya mengurus sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara.

Namun jika hal ini khusus mengenai persoalan produk hukum daerah dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maka dasar hukum yang digunakan adalah :

1. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan dalam pasal 251 ayat (7) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Peraturan Daerah atau peraturan gubernur diterima. Dan ayat (8) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/wali kota diterima.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, disebutkan dalam pasal 137: Mekanisme keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 dilakukan dengan tata cara: a. gubernur dan/atau DPRD provinsi mengajukan keberatan atas Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur kepada Presiden disertai dengan alasan keberatan, Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 153 Mekanisme keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 152 dilakukan dengan tata

cara: a.bupati/walikota dan/atau DPRD kabupaten/kota mengajukan keberatan keputusan gubernur tentang pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah disertai dengan alasan keberatan.

Artinya, secara asas *lex specialis derogate legi generale*, untuk menjawab upaya hukum yang bisa dilakukan oleh pemerintah daerah melakukan gugatan pembatalan perda, bisa dilakukan dengan dasar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

C. Kesimpulan

Dari uraian pembahasan diatas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Bahwa pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri telah membatalkan Produk Hukum daerah sebanyak 3.134 dikarenakan tidak sesuai dengan peraturan perundangan dan menghambat investasi serta perijinan. Keputusan pembatalan tersebut secara hukum telah dibenarkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015.
2. Bahwa ada beberapa alternative upaya hukum yang bisa dilakukan oleh pemerintah daerah yang merasa keberatan atas pembatalan perda oleh pemerintah pusat. Upaya hukum tersebut adalah: *Pertama*, melalui *Judicial review* ke Mahkamah Agung dengan dasar hukum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 24 A Ayat (1) dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Kedua* mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara ke Peradilan Tata Usah Negara dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. *Ketiga*, mengajukan keberatan ke pemerintah pusat dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Namun jika dilihat dari sifat kekhususan (*lex specialis derogate legi*

generale) bahwa pembatalan ini hanya berkait dengan Produk Hukum Daerah, maka yang berlaku adalah alternative mengajukan keberatan ke pemerintah pusat

DAFTAR PUSTAKA

- Ari Juliano Gema, *Perda Bermasalah: Siapa yang Salah?*, December 18, 2006 diunduh dari <http://arijuliano.blogspot.co.id/2006/12/perda-bermasalah-siapa-yang-salah.html>
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung, Nusa Media : 2010)
- Harry Setya Nugraha, *Legalitas Pembatalan Peraturan Daerah Oleh Mendagri*, 25 Juni 2016 , diunduh dari <http://www.edunews.id/literasi/legalitas-pembatalan-Peraturan-Daerah-oleh-mendagri/>
- Ini Penjelasan Mendagri Terkait Pembatalan 3.143 Perda yang Digugat FKHK, Minggu , 11 September 2016 diunduh dari <http://m.otonominews.com/read/4316/Ini-Penjelasan-Mendagri-Terkait-Pembatalan-3143-Perda-yang-Digugat-FKHK>
- Kemendagri : pembatalan Peraturan Daerah tak perlu lewat judicial review Kamis, 16 Juni 2016 | 16:49 WIB diunduh dari <https://m.tempo.co/read/news/2016/06/16/078780518/kemendagri-pembatalan-Peraturan-Daerah-tak-perlu-lewat-judicial-review>
- Lawrence M Friedman, *Sistem Hukum, Prespektif Ilmu Sosial*, (Bandung , Nusa Media : 2009)
- Mahfud MD : Kemendagri Tidak Bisa Sepihak Batalkan Peraturan Daerah, Kamis, 16 Juni 2016 | 12:15 WIB diunduh dari <http://nasional.kompas.com/read/2016/06/16/12151601/mahfud.md.kemendagri.tidak.bisa.sepihak.batalkan.Peraturan-Daerah>
- Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung , Nusa Media : 2012)
- Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta, FH UII Press : 2010)
- Oce Madril Menguji Kewenangan Pembatalan Perda, Koran SINDO, Minggu, 26 Juni 2016 , diunduh dari <http://nasional.sindonews.com/read/1119772/18/menguji-kewenangan-pembatalan-perda-1466914795>
- Pemda yang Perdanya Dibatalkan Bisa Menggugat ke MA, diunduh dari <http://www.kemendagri.go.id/id/index.php/news/2016/06/22/pemda-yang-perdanya-dibatalkan-bisa-menggugat-ke-ma>
- Pemerintah Sebut Pembatalan Sejumlah Perda Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Rabu, 7 September 2016 diunduh dari

<http://nasional.kompas.com/read/2016/09/07/00003471/pemerintah.sebut.pembatalan.sejumlah.perda.sebagai.jaminan.kepastian.hukum>
Saifudin, Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.
(Yogyakarta, FH UII Press : 2009)
Saldi Isra, Ihwal Pembatalan Perda, Kompas, 27 Juni 2016
Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum : Sebuah Pengantar, (Yogyakarta, Penerbit Liberty: 2004)
Syaukani, Afan Gaffar, Ryass Rasyid, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan , Yogyakarta, Pustaka Pelajar : 2002,
Tribunnews.com, Jakarta, Pusat Hapus Perda, Pemerintah Daerah Bisa Ajukan Gugatan ke PTUN, Diterbitkan pada Rabu, 22 Juni 2016 diunduh dari <http://keuda.kemendagri.go.id/berita/detail/2812-pusat-hapus-perda--pemerintah-daerah-bisa-ajukan-gugatan-ke-ptun>
WebSite Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Ahli: Pembatalan Perda oleh Pemerintah Tidak Rugikan Pemohon, Rabu, 19 Oktober 2016, diunduh dari <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=13393#.WCBSdCSM6rw>

Peraturan Perundang Undangan

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Undang Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

MODEL PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH *PRO POOR*

Rudy, S.H., LLM., LLD

A. Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan sebuah instrument yang membuka peluang dan options kebijakan yang dapat mengakselerasi proses pembangunan dan penanggulangan kemiskinan (J Ruland; 1992, BC. Smith; vol.6, Jesse Ribot; 2004) Agar otonomi daerah mampu menjadi instrumen dalam pengurangan kemiskinan, dibutuhkan sebuah kerangka dan institusi desentralisasi yang kuat (Syarif hidayat; 2006).

Sehubungan dengan hal tersebut dibutuhkan upaya untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan dan sumber daya (perangkat hukum daerah) yang berkualitas dalam pengelolaan kewenangan otonom (William Rivera; 2004). Selain itu peningkatan sumber daya juga akan mendorong kualitas perumusan serta implementasi kebijakan selayaknya di disain pro-poor sehingga kebijakan yang diambil mampu menjadi sarana *delivery of services to the poor* dan menciptakan *good governance for poverty reduction* (D. Rondineli; 1981, Danny Burns; 1994)

Pembentukan kebijakan, dalam bentuk produk hukum daerah selayaknya berorientasi pada upaya penanggulangan kemiskinan. Pembentukan Perda selayaknya mempertimbangkan kondisi, aspirasi dan berbagai keterbatasan masyarakat miskin terutama bila berhadapan dengan prosedur birokrasi dalam mengakses pelayanan publik. Pemenuhan hak-hak masyarakat miskin membutuhkan pengaturan yang menggunakan standar norma yang lentur untuk mengatasi keterbatasan kondisi mereka (Roberto Unger; 2007, PM Hadjon;1994).

Dengan standar norma yang lentur tersebut diharapkan produk hukum daerah yang diterbitkan dapat menjamin aspek kebebasan, keteraksesan, ketersediaan dan ketersediaan kebutuhan dan kondisi masyarakat miskin terhadap pelayanan publik. Bagaimanapun proses legislasi yang hanya menekankan pada karakter politik elit akan besar potensinya pada pengabaian hak-hak masyarakat dalam perumusan ketentuan dalam peraturan daerah.

Salah satu aspek penting dalam proses legislasi adalah tahapan penyusunan naskah akademis. Upaya mewujudkan akses terhadap keadilan dalam proses legislasi adalah sebuah ikhtiar membuka kesempatan bagi masyarakat miskin disatu

sisi dan meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam hal ini tenaga *legal drafting* disisi lain. Pengembangan kapasitas dalam rangka peningkatakan kualitas legislasi semacam ini juga misalnya dilakukan oleh Huls dan Stoter (2003) yang mengulas teori-teori kontemporer yang terkait proses peningkatan kualitas legislasi di Belanda baik yang bersiofat normatif maupun empirik. Hal semacam ini semata-mata dilakukan untuk meningkatkan penguasaan dan pemahaman yang lebih baik akan teori-teori pembentukan dapat meningkatkan kinerja para pihak yang terlibat dalam proses legislasi.

Dengan demikian Akses keadilan sebagaimana dikaji oleh Otto (2012) tidak hanya berfokus pada persoalan pencarian keadilan di Pengadilan semata, tapi lebih luas dari itu juga adalah dalam proses legislasi. Relevansi akses terhadap keadilan dalam konteks proses legislasi adalah usaha mengarusutamakan kebijakan yang *pro poor*.

Peningkatan kualitas legislasi yang salah satu aspeknya adalah proses penyusunan naskah akademis ditujukan untuk membangun dialog substantif dalam proses perumusan kebijakan maupun produk hukum daerah. Dengan kata lain akses keadilan dalam proses legislasi adalah sebuah usaha mengutamakan inisiatif yang sangat mendasar dari kedua pihak untuk melibatkan pihak lain dan untuk terlibat dalam proses. Sehingga komunikasi berjalan dalam kerangka dan tujuan yang jelas. Terbukanya ruang dialog yang intensif antara masyarakat maupun *legal drafter* akan dapat memberikan masukan terhadap upaya penggalan kondisi riil, kebutuhan dan solusi dari masalah yang ingin dipecahkan.

Secara substansial perwujudan materi produk hukum daerah yang berkarakter *pro-poor* sangat dipengaruhi oleh keberadaan dan peranan tenaga perancang Perda/*legal drafter*. Seorang *legal drafter*. mempunyai peran yang sangat penting karena ia adalah penerjemah kebijakan daerah kedalam penormaan sebuah peraturan daerah.

Seorang tenaga perancang dituntut untuk tidak hanya mampu merumuskan bentuk-bentuk keberpihakan peraturan daerah melalui pengaturan yang bersifat afirmatif tapi juga memiliki kemampuan untuk memahami secara utuh persoalan yang dihadapi masyarakat, khususnya masyarakat miskin.

Permasalahan yang sering timbul adalah di level penyusunan naskah akademis dan perancangan Perda dimana aparat yang berwenang kurang memiliki

kemampuan mengenai mekanisme pembuatan perundang-undangan. Kondisi ini tentu berdampak pada produk hukum yang dihasilkan. Tak heran bila seringkali ditemukan produk-produk Perda yang dihasilkan di tiap-tiap daerah agak mirip bahkan tak jauh beda dari segi isi karena praktek *copy paste* yang dilakukan terhadap peraturan-peraturan yang lain. Sifat seragam produk yang dihasilkan tersebut mengindikasikan bahwa proses penentuan obyek atau materi yang hendak diatur dalam Perda seringkali tidak berangkat dari identifikasi kebutuhan nyata masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut tentu saja dibutuhkan penguatan kapasitas lanjutan bagi para *legal drafter* agar mampu memahami kondisi masyarakat miskin. Selain itu seorang *legal drafter* juga diharapkan mampu memahami hubungan antara kerangka kerja pembangunan daerah dengan pembentukan produk hukum daerah dalam kaitannya dengan kondisi obyektif masyarakat di daerah. Melalui pemahaman terhadap keterbatasan masyarakat miskin dalam mengakses pelayanan maka diharapkan para *legal drafter* mampu merumuskan norma yang sifatnya afirmatif.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan yang akan dikaji dalam makalah ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kelemahan-kelemahan desain perumusan peraturan daerah yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011?
2. Bagaimana model perumusan penyusunan perda yang *pro poor*?

C. Metode

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian tahun pertama ini adalah pendekatan normatif. Sesuai dengan karakter keilmuan ilmu hukum sebagai ilmu praktikal yang normologi otoritatif, juga digunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dengan pendekatan ini akan dikembangkan metode penerapan asas-asas pembentukan perda yang baik. Selain itu, untuk melakukan pendalaman kajian, klarifikasi dan konfirmasi kondisi informasi terkait proses legislasi penelitian ini juga menggunakan *indepth interview* dan *focus group discussion* dengan beberapa narasumber yang dianggap kompeten.

D. Pembahasan

1. Membaca Kelemahan-Kelemahan Undang-Undang 12 Tahun 2011

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”¹

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan perbaikan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Muatan materi baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 antara lain memasukkan kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Materi baru lainnya, perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Kelebihan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dibanding Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, mengatur Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dimuat dalam Lampiran I.

¹ Ruang lingkup materi muatan undang-undang ini diperluas tidak saja undang-undang tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. UU No. 12 tahun 2012 menjadi kiblat panduan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

² Masuknya kembali TAP MPR dalam tata hirarkhi peraturan perundang-undangan bukan karena perselisihan paradigma ketatanegaraan. Namun tidak lepas dari pengaruh Taufik Kiemas yang saat itu menjabat sebagai Ketua MPR. Hal itu bisa dilihat bagaimana usulan PDIP memasukkan kembali TAP MPR dalam tata hirarkhi peraturan perundang-undangan saat proses penyusunan draft Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sekarang menjadi UU No. 12 tahun 2011.

Disamping itu, selain perancang peraturan, tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli (Pasal 99).

Tentu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini juga mengandung kelemahan-kelemahan. Ada tiga masalah mendasar yang menjadi kelemahan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yakni mengenai Asas, Partisipasi, dan Bahasa.

a) Asas

Setiap perundang-undangan yang dibuat selalu didasari sejumlah asas atau prinsip dasar. Asas hukum merupakan fondasi suatu perundang-undangan. Menurut Satjipto Rahardjo bahwa asas hukum, bukan peraturan hukum. Namun, tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Asas hukum ini memberi makna etis kepada peraturan-peraturan hukum dan tata hukum.³

Satjipto Rahardjo mengibaratkan asas hukum sebagai jantung peraturan hukum atas dasar 2 (dua) alasan:⁴ *Pertama*, Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya sebuah peraturan hukum. Ini berarti penerapan peraturan-peraturan hukum itu bisa dikembalikan kepada asas hukum. *Kedua*, Asas hukum karena mengandung tuntutan etis, maka asas hukum diibaratkan sebagai jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 menjelaskan asas peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- (a) kejelasan tujuan;
- (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- (c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- (d) dapat dilaksanakan;
- (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- (f) kejelasan rumusan; dan
- (g) keterbukaan.

³ Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, hal. 87.

⁴ *Ibid.*,

Bagaimana peraturan yang baik, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- (a) pengayoman;
- (b) kemanusiaan;
- (c) kebangsaan;
- (d) kekeluargaan;
- (e) kenusantaraan;
- (f) bhineka tunggal ika;
- (g) keadilan;
- (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- (i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas-asas hukum ini masih abstrak, masih perlu diderivasi menjadi norma positif. Tentang asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah, misalnya, mengundang pertanyaan. bagaimana asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah terwujud jika basis sosial tempat berpijaknya hukum masih diliputi ketidaksamaan sosial

Tentang asas keadilan, misalnya, bagaimana mendekatkan peraturan perundang-undangan dengan keadilan itu? Struktur sosial tempat berpijaknya hukum bak piramida. Semakin ke pucuk piramida, semakin sedikit jumlah orang yang bermukim di bagian atas piramida. Sebaliknya, semakin ke bawah piramida semakin banyak orang yang berada di dasar piramida.

Sebagaimana kita ketahui, mayoritas masyarakat di Indonesia yang berada di dasar piramida adalah kelas bawah, buruh, petani gurem, nelayan, tukang ojek, pedagang sayur keliling. Meski jumlah mereka besar, tapi memperebutkan kue kemakmuran yang kecil. Mengakomodasi dan memperjuangkan kepentingan dalam peraturan perundang-undangan secara sama dua kondisi yang berbeda, sama tidak adilnya memperlakukan berbeda dua kondisi yang sama. Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum.

Jika asas merupakan fondasi bagi lahirnya sebuah peraturan hukum, apa konsekwensi yuridis apabila ada peraturan perundang-undangan bertentangan

dengan asas-asas itu, misalnya, peraturan perundang-undangan justru bertentangan dengan asas kemanusiaan, keadilan, kebhinekaan, dan kesamaan kedudukan dalam hukum?

Uji materi peraturan perundangan di Indonesia hanya bisa dikabulkan apabila ia terbukti bertentangan dengan tata hirarkhi peraturan yang lebih tinggi (Pasal 7 dan 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Tetapi kita tidak bisa mengajukan uji materi sebuah peraturan perundang-undangan karena bertentangan dengan asas-asas tersebut. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 seharusnya juga mengatur konsekwensi peraturan perundang-undangan yang bertentangan, terutama dengan asas yang relatif berlaku universal seperti kemanusiaan, kebhinekaan, dan keadilan (*lex iniusta non est lex*). Jika tidak, asas-asas dalam Pasal 5 dan 6 hanya menjadi semacam “gincu pemanis”.

b) Partisipasi

Secara normatif, Pasal 96 mengatur tentang Partisipasi Masyarakat. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melalui: (a) rapat dengar pendapat umum; (b) kunjungan kerja; (c) sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Ruang partisipasi seperti seminar, lokakarya, dan diskusi masih eksklusif kelas terpelajar. Sementara kunjungan kerja ke daerah atau dengan bahasa lain menyerap aspirasi, relasi masih bersifat patron-klien. Relasi yang timpang cenderung mendistorsi komunikasi. Apalagi jika ditambah lemahnya kemampuan politik masyarakat dalam melakukan tawar-menawar (*bargaining*) dengan pejabat dan institusi politik formal.

Hanya dengar pendapat umum yang memungkinkan masyarakat akar rumput ikut berpartisipasi. Itupun sifatnya reaksioner. Dengar pendapat biasanya baru terealisasi apabila masyarakat akar rumput melakukan demonstrasi karena saluran-saluran untuk mengartikulasikan kepentingannya buntu. Artinya, masyarakat akar rumput itu sendiri belum mempunyai ruang partisipasi untuk mengatakan apa yang adil atau yang tidak adil buat mereka. Hukum masih dibuat di mana petani, nelayan, buruh tidak ikut bicara dan terlibat.

Itulah mengapa setiap lahirnya peraturan-peraturan Ketenagakerjaan mendapat resistensi dari aksi buruh, peraturan-peraturan yang berhubungan dengan tanah di tolak oleh para petani, peraturan berkaitan dengan hutan mendapat perlawanan dari masyarakat adat. Sebaliknya, kita tidak pernah mendengar aksi pengusaha menolak produk peraturan ketenagakerjaan, pertanahan, sumberdaya air, pertambangan, dan kehutanan.

Kanal-kanal partisipasi lain perlu dibuka. Masyarakat kita sebenarnya mempunyai modal sosial seperti partisipasi kewargaan seperti ngobrol, musyawarah, dan gotong royong. Partisipasi kewargaan ini adalah kebalikan dari demokrasi keterwakilan. Bila demokrasi keterwakilan mengasumsikan kekuasaan dititipkan kepada wakil rakyat yang dipilih proses pemilu agar nanti aspirasinya diperjuangkan, maka dalam partisipasi kewargaan bagaimana warga mempengaruhi pengambilan keputusan publik. Partisipasi kewargaan ini demokrasi melalui ngobrol-ngobrol rakyat sampai yang berbentuk musyawarah. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum secara eksplisit mengatur bentuk partisipasi kewargaan bagaimana mengaktifkan warga mempengaruhi pada pembentukan peraturan perundang-undangan.

Lalu bagaimana proses menyepakati produk hukum? Pertanyaan ini adalah esensi dari ‘partisipasi kewargaan’. Ketika kita mau mencapai sebuah produk peraturan perundang-perundangan tertentu, ada prinsip yang berbunyi: keputusan/kesepakatan/produk hukum yang sah atau mengklaim kesahihan itu hanyalah produk hukum yang disepakati oleh setiap subyek atau orang yang terkena oleh produk hukum itu.

Misalnya, ketika Pemerintah daerah hendak mengatur daerah bebas becak, maka sebelum UU itu diputuskan, ada prinsip yang tidak bisa ditolak: mengikutsertakan pihak-pihak yang terkena peraturan itu. Mereka adalah tukang becak, pemilik becak, masyarakat pengguna becak, pengguna jalan, masyarakat yang peduli becak, dan semua yang terkena aturan itu harus diandaikan sebagai warga yang akan terkena dampak peraturan itu. Sehingga, subyek yang paling lemah dan miskin dalam forum itu mampu menyampaikan pendapatnya, karena suara yang paling bodoh sekalipun adalah suara yang memiliki hak.

Kalau ada satu dari mereka tidak sepakat, maka hukum itu tidak mempunyai legitimitas meski berlaku secara legalitas. Tentu saja ini ideal, karena prinsip memang harus ideal. Kalau tidak ada prinsip, maka kita permisif dengan

produk undang-undang. Jika kita terlalu permisif, maka produk UU hanya menjadi kompromi politik. Tetapi kalau kita menggunakan prinsip itu, kita bisa mempersoalkan, bahkan mempersoalkan kompromi dan kepentingan menjadi sesuatu yang ideal, apakah benar UU itu mencerminkan aspirasi publik atau hanya hasil politik ‘dagang sapi’.⁵

Karena itu, partisipasi warga seharusnya sebelum naskah akademik dan rancangan itu dibuat sehingga gagasan besar perlunya menyusun sebuah peraturan sudah dimunculkan sejak awal berdasarkan kebutuhan warga. Tetapi lampiran I dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011, naskah akademik seolah hanya bisa dilakukan kalangan akademisi.

Sebaliknya, masyarakat akar rumput tidak mudah ikut berpartisipasi langsung. Itu bisa dilihat dari Pasal 1 Ketentuan Umum poin (11) yang menyebutkan bahwa naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum terhadap masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Bahkan, pedoman sistematika dan format naskah akademis dalam lampiran I dibuat seperti menyusun skripsi.

c) Bahasa

Bahasa adalah rumah berpikir. Bahasa memegang peran penting dalam cara ber hukum kita. Hukum dengan segala dinamikanya dimediasi bahasa. Kita tidak dapat menghindarkan hukum sebagai persoalan bahasa. Peraturan perundang-undangan amat bergantung pada bahasa.

Tanpa bahasa, bagaimana cara mengkomunikasikan peraturan perundang-undangan karena ia dibangun di atas konstruksi bahasa. Hanya melalui bahasa, masyarakat memahami dan mematuhi maksud, tujuan, serta rumusan peraturan.

Di dalam bahasa ada narasi dan makna. Begitu halnya dalam hukum, yang menurut Cover: *‘no set of legal institutions or prescriptions exists apart from the narratives that locate it and give it meaning’*.⁶ Hukum sebagai teks, tentu tidak hanya melibatkan sintak⁷, melainkan juga semantik,⁸ dan pragmatik.

⁵ Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Teori, Prinsip, dan Praktik*, makalah, makalah pada Forum "Program Pemberdayaan Masyarakat Sipil dalam Proses Otonomi Daerah" di Yogyakarta pada 24 Agustus 2005.

⁶ R. Cover, 1983, *‘Foreword: Nomos and Narrative’*, Harvard Law Review, 97, hal. 4.

Dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan ragam bahasa peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

“Bahasa Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun bahasa Peraturan Perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun penulisan.”

Menurut lampiran Undang-Undang 12 Tahun 2011, ciri-ciri bahasa Peraturan Perundangan-undangan antara lain:

- a. Lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
- b. Bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
- c. Objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi, dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);
- d. Membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;
- e. Memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
- f. Penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal.

Ciri-ciri bahasa Peraturan Perundangan-undangan yang ditekankan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 begitu mekanistik. Seakan yang menjadi subjek peraturan bukan manusia, dan kalau pun hendak diperlakukan sebagai manusia, mengabaikan kekhasan tiap manusia.

Bahasa hukum harus objektif, membakukan makna kata, penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal, menyebabkan penggunaan bahasa hukum yang kaku dalam peraturan perundang-undangan karena beranggapan bahwa teks hukum tidak boleh

⁷ Sintatik mempelajari perkaitan diantara tanda-anda satu dengan lainnya. Pusat perhatian sintatik adalah bentuk atau struktur tanda-tanda bahasa, karenanya ia berkaitan erat dengan gramatika.

⁸ Semantik mempelajari perkaitan antara tanda-tanda dan yang diartikan. Semantik memusatkan perhatian pada isi tanda-tanda bahasa.

multitafsir dan terkontaminasi rasa subyektif. Apakah teks bahasa hukum memang benar-benar objektif?

Teks adalah produk pikiran (subyektif) yang diobyektifikasi. Teks tidak bersifat murni obyektif, karena teks produk pikiran manusia. Menurut Derrida, teks juga cenderung ambigu dan mengandung pluralitas makna. Serigid apapun kata yang dipilih atau bahasa yang dirumuskan dalam suatu peraturan perundang-undangan, masih tetap terbuka kemungkinan penafsiran berbeda oleh orang yang berbeda. Apalagi peraturan perundang-undangan adalah produk politik.

Isi peraturan perundang-undangan diandaikan objektif pada dirinya sendiri (*self-contained*), yang seolah esoterik, kedap air, dan tidak terkontaminasi dari faktor-faktor ekonomi-sosio-politiko. Padahal legislator dan perancang peraturan yang melahirkan teks juga dipengaruhi perspektif pendidikan, gender, ideologi, usia, orientasi seks, latar belakang, keluarga dan kelas sosialnya. Dengan demikian, klaim objektivitas adalah sebuah klaim yang sosiologis-psikologis pula tetapi yang “tak diakui” atau ”disangkal” oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menekankan penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal memaksakan suatu yang tidak mungkin. Kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan tak lain merupakan kegiatan interpretasi. Kegiatan interpretasi adalah kegiatan yang polifonik. Interpretasi sarat dengan keberagaman makna. Pemaknaan atas teks tak akan pernah tunggal: ia menyimpan penafsiran baru yang tak pernah kita sangka. Karena itu, segala tanda dalam hukum dibuka akan kemungkinan pemaknaan. Teks pun tidak berdiri sendiri. Ketika peraturan ditulis ia masih belum sebagai norma melainkan hanya teks semata. Teks menjadi norma apabila ditafsirkan dan diletakkan dalam konteks.

Pelbagai kritik justru dialamatkan kepada bahasa hukum kita yang menjauh dari konteks. Guna menciptakan kepastian, bahasa hukum dipaksakan secara kaku dengan menggunakan kalimat yang eksklusif, struktur gramatikal yang dipaksakan, terminologi yang dibatasi. Bahasa hukum kita sukar dimengerti dan membingungkan masyarakat, tidak ramah bagi masyarakat akar rumput yang secara stereotip dikategorikan sebagai awam, buta hukum.

Berkaitan dengan bahasa, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 seharusnya membuka ruang partisipasi masyarakat. Masyarakat sebagai sasaran dan pengguna dokumen hukum berhak dan harus memastikan peraturan perundang-undangan itu disusun dengan bahasa yang merakyat, dan mudah dimengerti oleh masyarakat yang di'konstruksikan' secara sosial (*social contruction*) sebagai awam.

2. Model AIA Sebagai Model Perumusan Peraturan Daerah yang Pro Poor

a. Evaluasi ROCCIPi dan RIA

Kemiskinan adalah sebuah kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, perempuan dan laki-laki, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Rumusan kemiskinan berbasis hak tersebut membawa implikasi antara lain adanya kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin; sehingga pengabaian terhadap kewajiban tersebut merupakan pelanggaran oleh negara. Salah satu bentuk kewajiban negara tersebut adalah menyusun kerangka peraturan yang mengayomi masyarakat miskin. Di tingkat daerah, peraturan tersebut adalah peraturan daerah yang mengayomi.

Perda adalah produk yang mengintegrasikan aspek-aspek sosial, politik, ekonomi, budaya dan ideologi ke dalam sebuah bentuk peraturan perundangan. Untuk itu dibutuhkan model penyusunan tertentu agar pembentukan produk hukum daerah dapat fungsional serta mampu menjadi *tools of social engineering*. Dengan demikian Perda tidak hanya menjadi “cek kosong” yang hanya mempunyai keberlakuan secara yuridis.

Agar peraturan perundang-undangan dapat fungsional di masyarakat, Seidmann⁹ menawarkan suatu metode yang disebut dengan ROCCIPi. Untuk memudahkan tingkat implementasinya metode ini dibedakan menjadi: *Pertama*, bersifat subyektif karena tergantung pada pemegang peran dalam pembentukan Perda yaitu *interest* (kepentingan) dan *ideologi* (nilai dan sikap), *Kedua*, bersifat obyektif karena tergantung pada faktor-faktor yang ada di luar diri pemegang peran

⁹ Aan Seidmann, Bob Seidmann, Nalin A, (alih bahasa Johannes Usfunan, dkk), *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Elips, Jakarta.

yaitu *Rule* (aturan); *Opportunity* (kesempatan); *Capacity* (Kemampuan); *Communication* (Komunikasi); dan *Process* (proses).

Faktor-faktor subjektif terdiri dari apa yang ada dalam benak para pelaku peran: Kepentingan-kepentingan mereka dan “ideologi-ideologi (nilai-nilai dan sikap)” mereka. Hal-hal ini merupakan apa yang semula diidentifikasi kebanyakan orang berdasarkan naluri sebagai “alasan” dari perilaku masyarakat.¹⁰

- a. *Kepentingan (atau insentif)* mengacu pada pandangan pelaku peran tentang akibat dan manfaat untuk mereka sendiri yang berkenaan dengan insentif yang bersifat materiil dan insentif non-materil seperti penghargaan dan acuan kelompok berkuasa. Kepentingan pelaku peran yang terdiri dari lembaga pembuat peraturan (meliputi individu yang diwadahi dalam Partai), lembaga pelaksana dan pemegang peran yang masing-masing mempunyai arena pilihan.
- b. *Ideologi (nilai dan sikap)* merupakan kategori subjektif kedua dari kemungkinan penyebab perilaku. Bila ditafsirkan secara luas, kategori ini mencakup motivasi-motivasi subjektif dari perilaku yang tidak dicakup dalam “kepentingan”. Motivasi tersebut termasuk semua hal mulai dari nilai, sikap dan selera, hingga ke mitos dan asumsi-asumsi tentang dunia, kepercayaan keagamaan, dan ideologi politik, sosial dan ekonomi yang kurang lebih cukup jelas.

Berbeda dengan faktor subjektif, kategori-kategori objektif ROCCUPI yaitu peraturan (*rule*), kesempatan (*opportunity*), kemampuan (*capacity*), komunikasi (*communication*), dan proses (*process*), memusatkan perhatian pada penyebab perilaku kelembagaan. Kategori ini harus merangsang seorang penyusun rancangan undang-undang untuk memformulasikan hipotesa penjelasan yang agak berbeda dan usulan pemecahan.¹¹

a. Peraturan:

Perda adalah produk hukum administrasi yang tunduk pada asas keabsahan tindakan pemerintahan yang meliputi aspek kewenangan, prosedur dan substansi. Ketiga aspek tersebut tunduk pada asas legalitas yang menjadi landasan pembentukan dan pengujian Perda. Materi muatan

¹⁰ Ann Seidman, Robert B. Seidman dan Nalin A, *Op cit* hal 117-118.

¹¹ *Ibid*, hal 118-121.

Perda merupakan implementasi ketentuan peraturan perundangan. Substansi pengaturan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan dan kewajiban pemda serta hak dan kewajiban masyarakat adalah batasan materi muatan Perda.

b. Kesempatan:

Perda merupakan instrument penataan peluang ekonomi dan peluang sosial bagi masyarakat untuk akses sumberdaya yang didistribusikan oleh Pemda. Penataan dilakukan atas dasar kondisi sosial dan ekonomi masyarakat serta komitmen politik Pemda. Dalam konteks penanggulangan kemiskinan materi muatan Perda harus memperhatikan keterbatasan masyarakat miskin yaitu ketidakberdayaan, keterkucilan, kerentanan, keamanan, serta keberlanjutan kehidupan mereka.

c. Kemampuan:

Materi muatan Perda harus mempertimbangkan kemampuan para pelaku peran untuk melaksanakannya. Oleh karena itu harus dipertimbangkan kapasitas daerah sesuai dengan kondisi lokalitas daerah yang berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi dan politik. Namun demikian harus juga diperhatikan bahwa kewajiban negara atau pemerintah dalam pemenuhan hak atas pendidikan dan kesehatan, untuk mengambil langkah-langkah kebijakan dan memaksimalkan sumberdaya serta berupaya secara cepat mewujudkan hak-hak ekonomi masyarakat.

d. Komunikasi:

Ketidaktahuan seorang pelaku peran terutama masyarakat tentang peraturan perundang-undangan merupakan persoalan tersendiri, terutama bagi masyarakat miskin yang menghadapi berbagai keterbatasan. Berkenaan dengan hal tersebut pemerintah selayaknya mengambil langkah-langkah yang memadai untuk mengkomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada para pihak yang dituju. Dibutuhkan keterbukaan pemerintahan yang berhubungan dengan kewajiban informasi baik secara aktif maupun pasif.

e. Proses:

Pembentukan Perda dilakukan dengan membuka ruang peran serta masyarakat melalui proses *hearing* maupun sosialisasi rancangan Perda. Peran serta dilakukan dengan melibatkan pelaku peran dan kelompok kepentingan untuk menyampaikan aspirasinya. Peran serta masyarakat

dan aspirasi yang disampaikan wajib untuk didengarkan dan mempengaruhi keputusan.

Demikian juga terhadap permasalahan sosial akibat penerapan perda, secara khusus ditawarkan metode RIA (Regulatory Impact Analysis). Metode ini meliputi analisis *cost and benefit system*. Artinya Pelaksanaan perda dievaluasi sedemikian rupa, khususnya terhadap dampak yang ditimbulkan terhadap modal sosial yang ada. Hasil analisa akan menjelaskan signifikansi keberhasilan atau kegagalan penerapan perda dalam masyarakat. Selanjutnya akan diikuti dengan usulan perbaikan yang lebih rasional dan aplikatif.

Perumusan masalah sosial tersebut misalnya meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. apa masalah sosial yang ada?
- b. siapa masyarakat yang perilakunya bermasalah?
- c. siapa aparat pelaksana yang perilakunya bermasalah?
- d. analisa keuntungan dan kerugian atas penerapan perda?
- e. tindakan apa yang diperlukan untuk mengatasi masalah sosial?

ROCCIPI dan RIA merupakan model yang umum digunakan dan seringkali ditawarkan dalam perumusan legislasi di Indonesia. Banyak buku-buku panduan perumusan perda yang menggunakan kedua model ini. Namun demikian model ini sebenarnya tidak sepenuhnya dapat menjadi model perumusan perda yang pro poor dikarenakan dua hal utama yaitu: *pertama*, ROCCIPI dan RIA merupakan model yang menguji keberlakuan Perda secara umum sedangkan hambatan bagi orang miskin ada pada ketentuan-ketentuan pasal-pasal dalam Perda yang tidak memberikan *legal empowerment* kepada orang miskin. Kedua, ROCCIPI dan RIA merupakan model transplantasi perumusan legislasi yang kemudian digunakan secara *taken for granted* di Indonesia tanpa melihat karakteristik normatif proses penyusunan perda di Indonesia.

Model ini dalam tataran penyusunan naskah akademik kemudian masuk ke dalam bahasan implikasi pengaturan perda berdasarkan lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bahasan implikasi ini dalam praktiknya kemudian hanya menguraikan secara umum implikasi penerapan perda tersebut dalam aspek beban keuangan dan aspek sosial. Model ini sebenarnya lebih Pemerintah-sentris karena melihat akibat penerapan perda dari kaca mata pemerintah daerah.

Dalam konteks *pro poor*, perspektif yang digunakan sudah seharusnya lebih ke arah *assessment* terhadap tiap-tiap perumusan norma karena dengan karakteristik positivisme hukum yang sangat kuat, tiap-tiap norma mempunyai keberlakuan tersendiri dan kegagalan menganalisis akibat-akibat hukum tiap-tiap norma tersebut akan berpengaruh sangat besar terhadap tertutupnya akses terhadap keadilan sehingga menciptakan perda yang tidak *pro poor*. Dengan kelemahan-kelemahan model perumusan perda saat ini yang lebih menekankan pada aspek perda secara umum, penelitian ini memajukan suatu model *assessment* yang lebih rinci dan mewakili karakteristik perumusan perda saat ini yaitu model *Article Impact Assessment* (AIA) sebagai model yang membuka ruang bagi orang miskin untuk mengakses keadilan.

3. *Article Impact Assesmet* (AIA) Sebagai Model Penyusunan Peraturan Daerah yang Berkarakter *Pro Poor*

Pembangunan hukum telah menimbulkan dampak diskriminasi kepada kelompok masyarakat sehingga mereka kehilangan akses dan penguasaan atas sumber daya (*resources*). Terjadinya hubungan asimetri antara hukum dan masyarakat telah menimbulkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan (*inequalities*) baik di bidang sosial, ekonomi, maupun politik. Keterbatasan kemampuan hukum untuk mengakomodir semua situasi dan kondisi serta tata nilai kehidupan masyarakat selakunya dapat diantisipasi semaksimal mungkin sehingga kualitas pengaturan menjadi lebih baik.

Keterbatasan kemampuan hukum disebabkan oleh dua aspek utama teknik substantif yang menurut Atiya,¹² mengakibatkan hukum yang tidak baik atau jelek:

Law may be bad because they are technically bad; for instance, because they are obscure, ambiguous, internally inconsistent, difficult to discover, or hard to apply to a variety of circumstances. and secondly, laws may be substantively bad simply in the sense that they produce unacceptable results— injustice or plain idiocy, or less extrememely, because they are inefficient and expensive, or produce inconsistency or anomaly between like cases.

Pendapat tersebut di atas menunjuk pada dua aspek penting yang harus dicermati, yaitu aspek teknikal dan aspek substansi. Aspek teknikal dan substansi menurut Atiya merupakan kedua hal yang dapat menjadikan suatu Perda menjadi

¹² P.S. Atiya, *Law & Modern Society*, Oxford University Press, Great Clarendon – London, 1995. hlm 203

tidak baik. Pendapat Atiya di atas juga berkenaan dengan diksi atau pilihan kata yang secara teknis dirumuskan oleh legal drafter dan diksi teknis ini kemudian bermuatan substantif yang menjadikan karakter perda tersebut *pro poor* atau tidak. Dapat disimpulkan dari pendapat Atiya bahwa penting sekali melihat akibat atau *impact* secara substantif dari pilihan-pilihan kata yang secara teknis dibuat oleh legal drafter tersebut.

Masih berkaitan dengan hal di atas, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa penyusunan legislasi terdiri atas dua tahapan utama, yaitu tahap sosiologis (socio-politis) dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu gagasan dan/atau masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Apabila gagasan itu berhasil dilanjutkan, bisa jadi bentuk dan isinya mengalami perubahan, yakni makin dipertajam (*articulated*) dibanding pada saat ia muncul. Pada titik ini, ia akan dilanjutkan ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan hukum. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum.¹³

Apabila kita renungkan proses sosiologis dan yuridis ini sangat berkaitan dengan apa yang dikemukakan oleh Atiya dalam konteks teknis substantif. Artinya, perumusan perda, baik oleh Satjipto Rahardjo maupun Atiya, mensyaratkan proses hubungan yang sangat erat antara teknis substantif dalam bahasa Atiya dan sosiologis yuridis dalam bahasa Satjipto. Hal ini menunjukkan bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) merupakan suatu proses yang sangat kompleks. Legislasi tidak hanya suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kewenangan untuk itu, namun jangkauannya meluas sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan sosial-politik yang melingkupi dan berada di sekitarnya. Dalam konteks ini, terdapat suatu kebutuhan yang menjelaskan hubungan sebab akibat antara teknis yuridis dan akibatnya secara sosial politik.

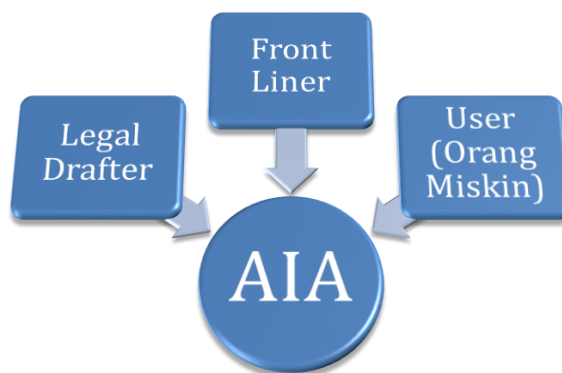
Ironisnya secara praktis, penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah kemudian hanya memunculkan aspek teknis yuridis dan meninggalkan aspek substantif sosial. Permasalahan ini sudah muncul dalam

¹³ Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hal. 135.

stranas akses terhadap keadilan yang menyatakan bahwa pendidikan hukum termasuk di dalamnya pendidikan perancang peraturan perundang-undangan lebih bersifat teknis-normatif. Kelemahan inilah yang harus dipetakan dan ditemukan solusinya oleh kalangan perguruan tinggi.

Oleh karena itulah tim peneliti memajukan model *Article Impact Assessment* (AIA) yang dapat mewakili kebutuhan teknis-substantif ini secara lebih rinci dalam tiap-tiap perumusan norma dibandingkan dengan model saat ini yang hanya melihat akibat secara umum penerapan perda. Model AIA ini dapat diintegrasikan dalam penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah sehingga keseluruhan penyusunan raperda mempunyai nilai teknis-yuridis dan substantif-sosiologis. Dalam penerapannya, AIA akan menanyakan beberapa indikator legal empowerment kepada 3 pemangku kepentingan yaitu kepada legal drafter sendiri, *service frontliner*, dan *user* (orang miskin).

Skema Triadik dalam model AIA



4. Indikator *Legal Empowerment* Dalam Kerangka AIA

Ketimpangan antara hukum dan keadaan sosial terwujud dalam bentuk kemiskinan masyarakat. Kemiskinan dimaksud ditandai oleh tidak berfungsinya hukum dalam menjamin pemenuhan hak-hak yang paling mendasar dalam konteks akses terhadap keadilan bagi orang miskin. Untuk itulah diperlukan *legal empowerment*, tidak saja terhadap orang miskin, namun yang lebih utama lagi dalam konteks penelitian ini adalah *legal empowerment* terhadap naskah akademik dan rancangan peraturan daerah.

Secara konkrit, Model AIA akan menguji apakah tiap-tiap perumusan norma dalam tiap-tiap pasal rancangan peraturan daerah mempunyai nilai *legal empowerment* dengan indikator-indikator tertentu yang akan dibahas dalam sub-bab ini. Dalam kaitannya dengan akses terhadap keadilan bagi orang miskin, AIA harus digunakan dalam kerangka *legal empowerment*. Dengan demikian indikator-indikator *legal empowerment* akan menjadi *check list* bagi legal drafter ketika menguji tiap-tiap pasal perumusan norma dalam Perda.

Apakah indikator-indikator *legal empowerment* tersebut. UNDP dalam hal ini menyatakan bahwa *Access to Justice is the “ability of people to seek and obtain a remedy through formal or informal institutions of justice, and in conformity with human rights standards”*¹⁴. UNDP juga menambahkan bahwa *“Access to justice is closely linked to poverty reduction since being poor and marginalized means being deprived of choices, opportunities, access to basic resources and a voice in decision-making”*¹⁵ Dengan demikian, dapat dirumuskan indikator *legal empowerment* dalam hal ini adalah kesempatan, pilihan, akses, kemampuan. Dalam konteks penerapan AIA, legal drafter harus menguji apakah norma-norma dalam pasal-pasal raperda membuka kesempatan dan akses serta memberikan pilihan dan kemampuan kepada masyarakat miskin untuk mendapatkan jaminan HAM atau tidak?

The Commission for Legal Empowerment of the Poor (CLEP) menyatakan bahwa *“the fight against poverty by identifying and providing the poor with legal and institutional tools that allow them to benefit from greater security and to create wealth within the rule of law”* (CLEP 2006: 1).¹⁶ Indikator-indikator yang bisa diabstraksikan adalah keamanan dan kesejahteraan. Dalam konteks ini, legal drafter harus dapat menguji apakah norma yang dirumuskan dapat memberikan keamanan dan kesejahteraan atau tidak?

John W. Bruce et al. dalam laporannya kepada USAID menyatakan bahwa: *“Legal empowerment of the poor occurs when the poor, their supporters, or governments—employing legal and other means—create rights, capacities, and/or opportunities for the poor that give them new power to use law and legal tools to escape poverty and marginalization.*

¹⁴ UNDP, 2005, Programming for Justice: Access for All, www.undp.org/governance/docs/Justice_Guides_ProgrammingForJustice-Access-ForAll.pdf.

¹⁵ UNDP (2004) Access to Justice Practice Note, www.undp.org/governance/docs/Justice_PN_En.pdf.

¹⁶ Commission on Legal Empowerment of the Poor (2006), Agreed Principles and Conceptual Framework, <http://legalempowerment.undp.org/>.

*Empowerment is a process, an end in itself, and a means of escaping poverty*¹⁷ Indikator-indikator yang bisa diabstraksikan adalah hak, kapasitas, dan kesempatan. Dalam konteks AIA, pertanyaan *legal drafter* adalah apakah norma-norma yang dirumuskan dalam raperda dapat menjamin hak, meningkatkan kapasitas, dan memberikan kesempatan kepada orang miskin atau tidak?

Indikator *Legal Empowerment* dalam Kerangka AIA



Secara konkrit, Model AIA akan menguji apakah tiap-tiap perumusan norma dalam tiap-tiap pasal rancangan peraturan daerah memberikan kesempatan atau tidak? Memberikan pilihan-pilihan atau tidak? Memberikan/meningkatkan kemampuan atau tidak? Memberikan keamanan atau tidak? Membuka akses kesejahteraan atau tidak? Memberikan/meningkatkan kapasitas atau tidak?

Melalui *field research*, pertanyaan-pertanyaan tersebut diajukan untuk melihat: pertama, kesamaan persepsi tiga pemangku kepentingan (*legal drafter*, *frontliner*, orang miskin) dalam memaknai diksi (pilihan kata) yang digunakan dalam perumusan norma Peraturan Daerah; kedua sejauh mana diksi dalam tiap-tiap perumusan pasal memenuhi indikator-indikator *legal empowerment*.

¹⁷ Bruce, John W., Omar Garcia-Bolivar, Tim Hanstadt, Michael Roth, Robin Nielsen, Anna Know, and Jon Schmidt (2007), *Legal Empowerment of the Poor: From Concepts to Assessment*, Burlington, VT: ARD Inc. for USAID, http://www.ardinc.com/upload/photos/676LEP_Phase_II_FINAL.pdf.

E. Penutup

1. Terdapat beberapa kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menjadi dasar bagi proses penyusunan naskah akademis sebuah produk peraturan perundang-undangan. *Pertama*, Terkait asas hukum sebagai fondasi suatu perundang-undangan yang memberi makna etis bagi sebuah peraturan dan tata hukum. Sayangnya Asas-asas hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 masih bersifat abstrak dan masih perlu diderivasi menjadi norma positif. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 seharusnya juga mengatur konsekwensi peraturan perundang-undangan yang bertentangan, terutama dengan asas yang relatif berlaku universal seperti kemanusiaan, kebhinekaan, dan keadilan (*lex iniusta non est lex*). Jika tidak, asas-asas dalam Pasal 5 dan 6 hanya menjadi semacam “gincu pemanis”. *Kedua*, dari segi bahasa. Bahasa memegang peran penting dalam cara ber hukum kita. Hukum dengan segala dinamikanya dimediasi bahasa. Kita tidak dapat menghindarkan hukum sebagai persoalan bahasa. Peraturan perundang-undangan sebagai teks, tentu tidak hanya melibatkan sintatik, melainkan juga semantik, dan pragmatik. Ciri-ciri bahasa Peraturan Perundangan-undangan yang ditekankan Undang-Undang 12 Tahun 2011 begitu mekanistik. Bahasa hukum kita yang semakin menjauh dari konteks. Seakan yang menjadi subjek peraturan bukan manusia, dan kalau pun hendak diperlakukan sebagai manusia. Guna menciptakan kepastian, bahasa hukum dipaksakan secara kaku dengan menggunakan kalimat yang eksklusif, struktur gramatikal yang dipaksakan, terminologi yang dibatasi. Pada akhirnya bahasa hukum kita sukar dimengerti dan membingungkan masyarakat, tidak ramah bagi masyarakat akar rumput yang secara stereotip dikategorikan sebagai awam, buta hukum. Berkaitan dengan bahasa, Undang-Undang 12 Tahun 2011 seharusnya membuka ruang partisipasi masyarakat. Masyarakat sebagai sasaran dan pengguna dokumen hukum berhak dan harus memastikan peraturan perundang-undangan itu disusun dengan bahasa yang mudah dimengerti oleh masyarakat yang di’konstruksikan’ secara sosial (*social contruction*) sebagai awam.
2. Ketimpangan antara hukum dan keadaan sosial terwujud dalam bentuk kemiskinan masyarakat. Kemiskinan dimaksud ditandai oleh tidak berfungsinya hukum dalam menjamin pemenuhan hak-hak yang paling mendasar dalam konteks akses terhadap keadilan bagi orang miskin. Secara konkrit, penggunaan

model *Article Impact Assesment* (AIA) akan menguji apakah tiap-tiap perumusan norma dalam tiap-tiap pasal rancangan peraturan daerah mempunyai nilai *legal empowerment* dengan indikator-indikator tertentu. Secara konkrit, Model AIA akan menguji apakah tiap-tiap perumusan norma dalam tiap-tiap pasal rancangan peraturan daerah memberikan kesempatan atau tidak? Memberikan pilihan-pilihan atau tidak? Memberikan/meningkatkan kemampuan atau tidak? Memberikan keamanan atau tidak? Membuka akses kesejahteraan atau tidak? Memberikan/meningkatkan kapasitas atau tidak? *Article Impact Assesment* (AIA) juga berusaha mendorong peran kelas tengah terdidik untuk pro aktif dalam merumuskan setiap norma dalam penyusunan naskah akademis dan peraturan daerah yang berkarakter pro poor dan bervisi keadilan. **Dengan kata lain penggunaan *Article Impact Assesment* (AIA) hendak mendorong proses transformasi masyarakat lewat instrumen hukum yang berkarakter pengayoman**

KEDUDUKAN DAN FUNGSI PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PENEGAKAN PERATURAN DAERAH

Dr. Kaharudin, S.H., M.H.

A. Pendahuluan

Penyelenggaraan Pemerintahan daerah merupakan subsistem dari sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah merupakan bagian dari tugas-tugas pemerintahan pada umumnya yang didistribusikan kepada daerah sebagai cabang-cabang pemerintahan sesuai menurut peraturan perundang-undangan.

Salah satu urusan pemerintahan yang menjadi tugas dan kewajiban dari penyelenggara pemerintahan daerah adalah melakukan pembinaan di bidang pemerintahan untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib, teratur, aman dan tentram. Tugas pembinaan ketentraman dan ketertiban tersebut adalah termasuk tugas yang cukup rumit dan kompleks, karena berkaitan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku serta melibatkan berbagai instansi. Mengingat begitu rumitnya permasalahan yang dihadapi oleh kepala daerah maka perlu dibentuk suatu wadah organisasi/lembaga yang dapat menampung dan melaksanakan tugas-tugas desentralisasi, tugas-tugas pembantuan, khususnya yang menyangkut bidang pembinaan ketentraman dan ketertiban. Tugas tersebut biasanya diberikan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil melalui Peraturan Daerah sebagai landasan hukum dalam menegakkan Peraturan Daerah (Perda).

Penertiban pelaksanaan Peraturan Daerah yang dilaksanakan oleh satuan Polisi Pamong Praja adalah terhadap Perda yang memuat sanksi pidana, yakni ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur tentang perbuatan mana yang dilarang dan diancam pidana berdasarkan peraturan daerah. Jadi sebenarnya pemanfaatan satuan polisi pamong praja diarahkan selain untuk tugas yang bersifat tindakan fisik berupa tindakan penertiban pelaksanaan Perda di lapangan, juga diusahakan untuk diarahkan kemampuannya kepada tugas dan fungsinya sebagai pembina, penyuluh dan motivator terhadap masyarakat agar dapat secara sadar berpartisipasi, bertanggung jawab secara sukarela untuk selalu mentaati pelaksanaan Perda secara menyeluruh sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pelaksanaan Otonomi Daerah seluas-luasnya berimplikasi terhadap meningkatnya jumlah urusan Pemerintahan Daerah.¹ Urusan-urusan Pemerintahan yang diserahkan dan kemudian menjadi tugas dan wewenang Pemerintah Daerah, tidak jarang membutuhkan ketentuan-ketentuan sanksi pidana dalam rangka menegakkan peraturan dan kepentingan hukum yang hendak dilindungi oleh suatu produk hukum daerah yang lazim disebut dengan Peraturan Daerah.² Salah satu perangkat kelembagaan dalam rangka menegakkan Peraturan Daerah yang memuat ketentuan sanksi pidana adalah dibentuknya Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang secara khusus ditempatkan di daerah dan diberi tugas melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kemungkinan terjadinya tindak pidana yang diatur dalam suatu Peraturan Daerah.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali Terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, telah mengubah sistem Pemerintahan dari yang semula sentralisasi menjadi desentralisasi, yang membawa konsekuensi terhadap perubahan status Satuan Polisi Pamong Praja sebagai Perangkat wilayah menjadi Perangkat Pemerintah Daerah. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 148 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Kedudukan Polisi Pamong Praja sebagai Perangkat Daerah mempunyai tugas membantu Kepala Daerah dalam memelihara Ketentraman dan Ketertiban Umum serta Penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Walaupun amanat ini merupakan tanggung jawab yang sangat berat namun harus dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya sehingga tidak menghambat pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan dan terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance and clean government*)³ dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur sesuai dengan amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹ H.M. Laica Marzuki, “*Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”, Jurnal Konstitusi, Vol. 4 No. 1, Jakarta: MKRI, 2007. Hlm. 7

² Praja Wibawa, *Tiga Daerah Sukses Tangani Trantibun*, Kantor Polisi Pamong Praja Propinsi Jawa Timur, Surabaya, 2006, Hlm. 3

³ Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2006. Hlm. 45

Satuan Polisi Pamong Praja, sekalipun secara kelembagaan merupakan perangkat daerah otonom yang bertugas membantu kepala daerah dalam menegakkan perda secara personil dapat diangkat menjadi PPNS sebagaimana diatur dalam Pasal 149 ayat (1), tidak serta merta secara fungsional jabatan penyidik dapat disebut sebagai pejabat daerah, melainkan tetap sebagai pejabat pusat di daerah.⁴ Penafsiran yang sama juga berlaku pada Pasal 149 ayat (3) Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memungkinkan Pemerintah Daerah menunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan atas pelanggaran ketentuan Perda.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa PPNS ada dalam dua kedudukan, yaitu: Pertama, sebagai Pegawai Negeri Sipil Daerah yang berkedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil yang berada di Daerah dan secara kelembagaan bertanggung jawab kepada Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi tugas dan wewenangnya; kedua, sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai pegawai pusat di daerah dan oleh sebab itu pelaksanaan tugas-tugas secara kelembagaan bertanggung jawab dan berkoordinasi kepada Kepolisian maupun Kejaksaan sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Penegakan hukum atas pelanggaran Perda yang memuat sanksi pidana termasuk dalam sistem peradilan pidana.

Terkait dengan penindakan bagi pelanggaran Perda, di lingkungan Satuan Polisi Pamong Praja juga didukung oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), yang berwenang untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran yang terjadi, berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Hukum Acara Pidana dan peraturan pelaksanaan lainnya yang menjadi dasar pembentukannya.

Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Satuan Polisi Pamong Praja sebagai perangkat pelaksana penegak hukum dalam konteks ketentraman dan ketertiban umum (*tramtib*) di daerah, selanjutnya bertugas sebagai penyidik terhadap pelanggaran Peraturan Daerah dan kebijakan pemerintah daerah lainnya. Mereka merupakan Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan

⁴ Suryanto, "*Penggambaran Permasalahan Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Media Cetak, Jurnal Desentralisasi*, Vol 6: Jakarta. 2005, Hlm. 36

Daerah. Sehingga tidaklah berlebihan jika penyidik pegawai negeri sipil dapat dikatakan juga sebagai kunci penegakan Peraturan Daerah dan kebijakan Pemerintah Daerah lainnya. Peran yang cukup signifikan ini, sayangnya tidak dibarengi dengan meratanya pemahaman masyarakat tentang satuan ini.

Dalam penegakan Peraturan Daerah biasanya terjadi pelanggaran-pelanggaran pada tataran implementasinya, tentu hal tersebut haruslah sebanding dengan tingkat penanganannya. Dalam hal ini, peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Satuan Polisi Pamong Praja perlu untuk dicermati lebih lanjut. Termasuk juga di dalamnya bagaimana koordinasinya dengan Penyidik Polri dalam penanganan pelanggaran-pelanggaran terhadap Peraturan Daerah tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 dan 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, bahwa dalam tahapan Penyelidikan dan Penyidikan, kedudukan Penyidik Polri merupakan koordinator dan pengawas Penyidik Pegawai Negeri Sipil, akan tetapi pada tataran implementasinya di lapangan sering sekali terjadi tumpang tindih kewenangan antara Penyidik Polri sebagai Koordinator Pengawas dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil, karena masing-masing pihak beranggapan memiliki kewenangan yang sama terhadap penegakkan hukum khususnya Peraturan Daerah yang menyangkut Ketertiban Umum yang memuat sanksi pidana, sehingga hal ini terkadang dapat menimbulkan ego sektoral dikalangan penyidik, baik Penyidik Polri maupun Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, kiranya cukup beralasan untuk membahas lebih jauh tentang kedudukan dan fungsi Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dalam Struktur Pemerintahan Daerah, dan hubungan kerja antara Penyidik Pgawai Negeri Sipil di Daerah dengan Penyidik Polri dalam Penegakan Peraturan Daerah.

B. Pembahasan

1. Kedudukan Dan Fungsi Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dalam Struktur Pemerintahan Daerah

Dalam rangka mensukseskan pembangunan Nasional yang secara berkelanjutan, maka semakin dirasakan perlunya peningkatan pembinaan dibidang pemerintahan umum, terutama upaya menciptakan suatu kondisi dimana pemerintah dan masyarakat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib, tentram dan teratur. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah mengatur secara tegas tentang wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Daerah; salah satu wewenang, tugas dan kewajiban kepala daerah adalah memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat, sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya kepala daerah dapat membentuk peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah (Perkada) sebagai bagian dari instrumen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perda-perda tersebut tidak sedikit yang mengandung sanksi baik sanksi administratif maupun sanksi pidana. Oleh sebab itu dalam penegakannya tidak jarang membutuhkan tenaga penyidik sendiri yang secara personil maupun kelembagaan berada dalam struktur pemerintah daerah. Hal demikian tidak berarti bahwa perda tidak termasuk dalam satu kesatuan tata hukum nasional dan seakan di luar dari tugas dan wewenang kepolisian. Namun demikian, hal tersebut lebih memanifestasikan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian urusan secara tidak langsung memetakan produk hukum antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Demikian pula dengan proses penegakannya, di mana kepolisian secara struktur berada di bawah dan merupakan aparat pemerintah pusat. Oleh sebab itu, lingkup tugas dan wewenang kepolisian lebih pada penegakan peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah di seluruh wilayah NKRI dibanding dengan penegakan perda. Penegakan perda pada umumnya dilaksanakan oleh satuan polisi pamong praja (SATPOL PP) yang dibentuk oleh pemerintah daerah dan secara struktural berada di bawah pemerintah daerah, akan tetapi dalam kondisi tertentu keduanya dapat saling berkoordinasi terkait dengan pelaksanaan tugas-tugas dalam menjaga ketertiban, keamanan, dan ketetraman masyarakat.⁵

Keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja sebagai aparat penegak hukum, khususnya penegakan perda dan berbagai kebijakan pemerintah daerah lainnya, mereposisi fungsi-fungsinya tidak hanya sebagai penjaga keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat, tetapi termasuk menjalankan fungsi dan tugas penyidikan

⁵ Sanyoto, "Penegakan Hukum di Indonesia", Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 8 No. 3, September 2008, Purwokerto: FH Unsoed, hlm. 31-38.

terhadap terjadinya pelanggaran perda. Penyidik adalah fungsi jabatan negara yang dapat diberikan kepada polisi dan/atau pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat untuk itu. Pengangkatan penyidik termasuk dalam urusan pemerintah pusat di bidang yustisi dan atas dasar itu, penyidik termasuk pejabat pusat di daerah. Namun demikian pegawai negeri sipil daerah (PNSD) yang memenuhi syarat tidak menutup kemungkinan diangkat oleh Pemerintah menjadi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Pengangkatan PNSD menjadi PPNS menyebabkan PNSD berada dalam dua kedudukan, yaitu: Pertama, PNSD berkedudukan sebagai pegawai daerah dan secara kelembagaan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi tugas dan wewenangnya; dan Kedua, sebagai PPNS berkedudukan sebagai pejabat pusat di daerah dan oleh sebab itu pelaksanaan tugas-tugas secara kelembagaan bertanggung jawab dan berkoordinasi kepada kepolisian maupun kejaksaan sebagai pejabat pemerintah pusat. Penegakan hukum atas pelanggaran perda yang memuat sanksi pidana termasuk dalam sistem peradilan pidana.⁶

Kedudukan PPNS sebagai pejabat pusat di daerah dapat dilihat dalam pasal 1 angka 1 jo pasal 6 huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 yang mendefinisikan penyidik sebagai pejabat polisi negara republik indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi guna menemukan tersangkanya.⁷

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka secara personal yang disebut penyidik adalah orang yang diberikan wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan apakah pejabat kepolisian atau pejabat pegawai negeri sipil yang telah memenuhi syarat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Persyaratan untuk menjadi penyidik yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa untuk menjadi penyidik, seseorang polisi atau pegawai negeri sipil harus memenuhi kualifikasi tertentu. Wewenang untuk

⁶ Pajar Widodo, "Reformasi Sistem Peradilan Pidana Dalam rangka Penanggulangan Mafia Peradilan", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12 No. 1, Januari 2012, Purwokerto: FH Unsoed, hlm. 108-119.

⁷ Firdaus, *Eksistensi Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dalam Struktur Pemerintahan Daerah*, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13 No. 1 Januari 2013, hal 9.

mengangkat PPNS dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan sebagai instansi pemerintah yang berwenang mengangkat pejabat PPNS menunjukkan bahwa kedudukan PPNS merupakan pejabat pemerintah pusat, terlebih lagi bahwa fungsi, tugas dan wewenang PPNS termasuk urusan pemerintahan dalam bidang yustisi.

SATPOL PP, sekalipun secara kelembagaan merupakan perangkat daerah otonom yang bertugas membantu kepala daerah dalam menegakkan perda dan secara personil dapat diangkat menjadi PPNS sebagaimana diatur pada Pasal 256 ayat (6), tidak serta merta secara fungsional jabatan penyidik dapat disebut sebagai pejabat daerah, melainkan tetap sebagai pejabat pusat di daerah. Tafsir yang sama juga berlaku pada Pasal 257 ayat (1) yang memungkinkan pemerintah daerah menunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan atas pelanggaran ketentuan perda. Penunjukan pejabat lain yang dimaksudkan bukan ditujukan kepada pejabat pada umumnya melainkan pejabat penyidik lainnya yang berada di lingkungan pemerintah daerah, karena penyidik adalah sebuah jabatan fungsional dengan otoritas khusus yang diberikan oleh negara kepada orang tertentu yang memenuhi kriteria berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga penunjukan pejabat melalui Perda bukan berarti pengangkatan penyidik tetapi sekedar memberi tugas kepada pejabat penyidik lainnya yang ada di lingkungan pemerintahan daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, hendak ditegaskan bahwa PPNS adalah aparat yustisi yang secara fungsional merupakan pejabat pemerintah pusat dan secara kelembagaan dapat ditempatkan di mana saja instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh undang-undang yang mendasarinya. Seorang PPNS, secara kelembagaan, dapat saja di tempatkan di bawah struktur organisasi pemerintah daerah seperti di tempatkan dalam SATPOL PP, tetapi secara fungsional sebagai pejabat penyidik tetap merupakan pejabat pusat yang ditempatkan di daerah. Model pengorganisasian di tingkat daerah dapat diatur melalui Perda dengan merujuk kepada pola sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 41 Tahun 2010 yang meletakkan PPNS sebagai salah satu subdirektorat yang berda di bawah Direktorat Satuan Polisi Pamong Praja.

Pembentukan Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana diuraikan di atas, telah diatur dengan jelas dalam Pasal 255 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan, bahwa Satuan Polisi

Pamong Praja dibentuk untuk menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat, yang memiliki beberapa kewenangan, yaitu:⁸

- a. Melakukan tindakan penertiban non-yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada;
- b. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- c. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada; dan
- d. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.

Dari ketentuan di atas, dapat dipahami bahwa terdapat beberapa kewenangan yang dimiliki oleh Polisi Pamong Praja, antara lain, dapat melakukan penertiban non-yustisial, melakukan penyelidikan dan melakukan tindakan administratif bagi yang melakukan pelanggaran terhadap Perda dan Perkada; serta melakukan penindakan bagi yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Selain itu subyek hukum dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan Polisi Pamong Praja adalah meliputi warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.

Polisi Pamong Praja adalah jabatan fungsional pegawai negeri sipil yang penetapannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, karena itu keanggotaannya diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Selanjutnya Polisi Pamong Praja yang memenuhi persyaratan dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹ Dan dalam fungsinya sebagai penyidik pegawai negeri sipil,

⁸ Lihat ketentuan Pasal 255 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁹ Lihat ketentuan Pasal 256 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

maka Polisi Pamong Praja dapat berkoordinasi dengan Kepolisian dan Kejaksaan Agung.

Dalam konteks ini, untuk menjelaskan kedudukan polisi pamong praja sebagai penyidik pegawai negeri sipil terlepas dari fungsinya sebagai penegak Perda, K. Wancik Saleh, mengatakan, bahwa:¹⁰

1. Polisi Pamong Praja adalah perangkat wilayah yang bertugas untuk membantu kepala wilayah dalam penyelenggaraan pemerintahan umum khususnya dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban di bidang pemerintahan umum.
2. Kedudukan, tugas dan wewenang polisi pamong praja diatur dengan peraturan pemerintah.
3. Adapun susunan organisasi dan formasi polisi pamong praja ditetapkan oleh menteri dalam Negeri setelah mendapatkan pertimbangan dari menteri pertahanan dan keamanan.

Pada prinsipnya bahwa setiap daerah memiliki kewenangan dan tanggungjawab terhadap roda pemerintahan dan perekonomiannya sendiri sebagai daerah otonom berdasarkan asas Desentralisasi. Dengan adanya hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka daerah berhak untuk membuat peraturan daerah sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan daerah, di bawah pengawasan pemerintah pusat.

Dalam penegakkan peraturan daerah, diperlukan peningkatan kapasitas Polisi Pamong Praja dalam menjalankan fungsinya, dengan cara mengikuti pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional.¹¹ Pendidikan dan pelatihan teknis ini dimaksudkan agar Polisi Pamong Praja memiliki kemampuan dan kualitas yang memadai untuk menjalankan tugas dan fungsinya.

Selain itu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja Pasal 2 menyatakan, bahwa “untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan peraturan daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan

¹⁰ K. Wancik Saleh, *Peran Polisi Pamong Praja Dalam Rangka Penegakkan Peraturan Daerah di Indonesia*, Rhineka Cipta; Jakarta, 2001, Hlm. 45

¹¹ Lihat ketentuan Pasal 256 ayat (3), (4) dan ayat (5) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

ketentraman masyarakat setiap propinsi dan kabupaten/kota dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja”.

Selain tunduk pada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan tersebut, Penyidik Pegawai Negeri Sipil di dalam menjalankan fungsinya juga harus tunduk pada kode etik sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kode Etik Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah. Dalam Pasal 3 dinyatakan sebagai berikut:

Kode Etik PPNS Daerah meliputi antara lain:

1. Mengutamakan kepentingan Negara, Bangsa, dan Masyarakat daripada kepentingan pribadi atau golongan;
2. Menjunjung tinggi HAM;
3. Mendahulukan kewajiban daripada hak;
4. Memperlakukan semua orang sama di muka hukum;
5. Bersikap jujur dan tanggung jawab dalam melaksanakan tugas;
6. Menyatakan yang benar adalah benar dan yang salah adalah salah;
7. Tidak mempublikasikan nama terang tersangka dan saksi-saksi;
8. Tidak mempublikasi antata cara aktif dan teknik penyidikan;
9. Mengamankan dan memelihara barang bukti yang berada dalam penguasaannya karena terkait dengan penyelesaian perkara;
10. Menjunjung tinggi hukum, norma yang hidup dan berlaku di masyarakat, norma agama, kesopanan, kesusilaan dan HAM;
11. Senantiasa memegang teguh rahasia jabatan atau menurut perintah kedinasan harus dirahasiakan;
12. Menghormati dan bekerjasama dengan sesama pejabat terkait dalam sistem peradilan pidana; dan dengan sikap ikhlas dan ramah menjawab pertanyaan tentang perkembangan penanganan perkara yang ditanganinya kepada semua pihak yang terkait dengan perkara pidana yang dimaksud, sehingga diperoleh kejelasan tentang penyelesaian.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka jelaslah bahwa Penyidik Pegawai Negeri Sipil memiliki kedudukan dan fungsi yang strategis dalam membantu pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan di bidang keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat dan dalam bidang penegakan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, dan dalam menjalankan fungsi sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil selain terikat pada ketentuan Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, juga terikat pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, dan dalam menjalankan fungsinya harus tunduk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kode Etik Penyidik Pegawai Negeri Sipil di daerah, yang dijadikan sebagai pedoman dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

2. Hubungan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Di Daerah Dengan Penyidik Polri Dalam Penegakan Peraturan Daerah.

Berbeda dengan penyidik-penyidik lainnya, penyidik pegawai negeri sipil dalam melaksanakan kewenangan penyidikan berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polri. Pengertian koordinasi dan pengawasan penyidik Polri diatur dalam Pasal 107 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang menyatakan sebagai berikut:

1. Penyidik Polri harus memberikan petunjuk kepada penyidik pegawai negeri sipil dalam pelaksanaan pemeriksaan penyidikan.
2. Penyidik Polri memberikan bantuan penyidikan yang diperlukan oleh penyidik pegawai negeri sipil.

Selanjutnya dalam Pasal 107 ayat (2) KUHAP, menyatakan, bahwa “Penyidik pegawai negeri sipil melaporkan hasil penyidikan yang ditemukannya kepada Penyidik Polri tentang suatu tindak pidana yang mempunyai bukti yang kuat untuk diajukan kepada penuntut umum”.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa hubungan antara Penyidik Pegawai Negeri Sipil dengan Penyidik Polri adalah dalam bentuk koordinasi tanpa mengganggu materi dari penyidikan yang dilakukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

Ketentuan Undang-Undang Hukum Acara Pidana memberikan peranan utama kepada Polri dalam penyelidikan dan penyidikan sehingga secara umum diberi kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana. Namun demikian, hal tersebut tetap memperhatikan dan tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh penyidik lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.

Salah satu cara yang dapat dilakukan dalam melaksanakan koordinasi dengan penyidik Polri selaku Koordinator pengawas, antara lain sebagai berikut:¹²

- a. Memberitahukan pelaksanaan penyidikan melalui laporan dimulainya penyidikan kepada penyidik Polri, untuk kemudian diteruskan kepada penuntut umum.
- b. Menyampaikan laporan perkembangan penyidikan, untuk perkara-perkara pelanggaran Peraturan Daerah yang proses penyidikannya menemui kendala, seperti tidak hadirnya tersangka atau saksi sebagaimana waktu yang ditentukan, sehingga hal ini berpengaruh pada lamanya proses penyidikan.
- c. Meminta petunjuk terkait dengan pelanggaran perda yang sedang ditangani.
- d. Menyerahkan Berkas Perkara hasil penyidikan (Laporan dan Berita Acara Pemeriksaan) kepada penuntut umum melalui Penyidik Polri.
Berkas perkara yang diserahkan 3 (tiga) rangkap dengan perincian: 1 (satu) berkas untuk penyidik Polri dan 2 (dua) berkas untuk penuntut umum.
- e. Melakukan konsultasi kaitan dengan penghentian penyidikan dan memberitahukan hal itu kepada Penyidik Polri dan Penuntut Umum melalui laporan penghentian penyidikan.

Koordinasi di atas dilaksanakan secara timbal balik antara petugas Penyidik Pegawai Negeri Sipil dengan Penyidik Polri dengan prinsip horizontal, yaitu antar kesatuan Polri dan PPNS yang setingkat.

Selain hal tersebut, koordinasi bidang operasional juga dilakukan dalam penindakan pelanggaran Perda, utamanya dalam operasi penertiban dan sweeping yang dilakukan tidak hanya oleh Seksi Penyidikan dan Penindakan tapi juga bekerjasama dengan Seksi Ketentraman dan Ketertiban Umum. Operasi ketertiban tersebut terkadang juga diikuti oleh unsur kepolisian atau TNI (Muspida) dalam pelaksanaan di lapangan.

¹² Ni Nyoman Dewi Ayu Sumiarsih, *Kedudukan Dan Fungsi Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dalam Penegakkan Peraturan Daerah Di Kota Mataram*, Tesis, Program Pascasarjan Magister Ilmu Hukum Universitas Mataram, hal 2013.

C. PENUTUP

Kedudukan PPNS dalam struktur Pemerintah Daerah dapat digambarkan dalam dua hal, yaitu pertama, berkedudukan sebagai pegawai negeri sipil daerah dan secara kelembagaan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi tugas dan wewenangnya; dan Kedua, sebagai PPNS berkedudukan sebagai pejabat pusat di daerah dan oleh sebab itu pelaksanaan tugas-tugas secara kelembagaan bertanggung jawab dan berkoordinasi kepada kepolisian maupun kejaksaan sebagai pejabat pemerintah pusat. Hubungan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Daerah dengan Penyidik Polri adalah hubungan yang bersifat koordinatif, dimana PPNS sebagai pelaksana penyidikan dalam melaksanakan kewenangan penyidikannya wajib berkoordinasi dengan Penyidik Polri sebagai koordinator pengawas. Sedangkan dalam hal penyidikan terhadap pelanggaran perda, penyidik pegawai negeri sipil daerah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 1999. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta ; Rhineka Cipta.
- Bachsan Mustafa, 2003, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Firdaus, *Eksistensi Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dalam Struktur Pemerintahan Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 13 No. 1 Januari 2013.
- Laica Marzuki, H.M. “*Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”, Jurnal Konstitusi, Vol. 4 No. 1, Jakarta: MKRI, 2007,
- Herbert A. Simons, 1984. *Perilaku Administrasi (Terjemahan)*, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Pustaka Harapan, Jakarta, 2000.
- Jimly Asshiddiqy, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta 2006.
- Kaharudin, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Bangsa, Mataram, 2016.
- Peran Polisi Pamong Praja Dalam Rangka Penegakkan Peraturan Daerah di Indonesia*, Rhineka Cipta; Jakarta, 2001, Hlm. 45
- Lawrence M. Friedman, 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System : A Social Science Perspective)*, (M. Khozim, Pentji), Nusa Media, Bandung.
- Malcolm Walters, 1994, *Modern Sociological Theory*, Sage Publications, London.
- Ni Nyoman Dewi Ayu Sumiarsih, *Kedudukan Dan Fungsi Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dalam Penegakkan Peraturan Daerah Di Kota Mataram*, Tesis, Program Pascasarjan Magister Ilmu Hukum Universitas Mataram, hal 2013.
- Praja Wibawa, 2006, *Tiga Daerah Sukses Tangani Trantibun*, Kantor Polisi Pamong Praja Propinsi Jawa Timur, Surabaya.
- Phillipus M Hardjon, 1988. “*Tentang Wewenang*” (Makalah) *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya
- Prajudi Atmosudirdjo, 1994. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya
- Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2006.
- Sanyoto, “*Penegakan Hukum di Indonesia*”, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 8 No. 3, September 2008, Purwokerto: FH Unsoed, hlm. 31-38.

Suryanto, *“Penggambaran Permasalahan Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Media Cetak*, Jurnal Desentralisasi, Vol 6: Jakarta, 2005.

Sudikno Mertokusumo, 2004, *Penemuan Hukum*, Liberty, Yogyakarta.

Wancik Saleh, K, Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Kapolri Nomor 20 Tahun 2010 Tentang Kooordinasi, Pengawasan dan Pembinaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5094

GAGASAN PREVENTIF PERATURAN DAERAH TERHADAP PERLINDUNGAN TENAGA KERJA DALAM NEGERI UNTUK MENYONGSONG MASYARAKAT EKONOMI ASEAN (MEA)

Dr. Mukti Fajar, S.H., M.H.

A. Pendahuluan

ASEAN sebagai gabungan bangsa-bangsa Asia Tenggara yang beranggotakan 10 negara (Indonesia, Thailand, Malaysia, Singapura, Filipina, Brunei Darussalam, Vietnam, Laos, Myanmar dan Kamboja). Pada awalnya organisasi ini bertujuan untuk menggalang kerja sama antarnegara anggota dalam rangka mempercepat pertumbuhan ekonomi, mendorong perdamaian dan stabilitas wilayah, serta membentuk kerja sama dalam berbagai bidang kepentingan bersama.¹ Harapan tersebut dituangkan dalam Visi ASEAN 2020 yang ditetapkan oleh para Kepala Negara/Pemerintahan ASEAN pada KTT ASEAN di Kuala Lumpur tanggal 15 Desember 1997. Untuk itu, negara-negara anggota ASEAN mengesahkan Bali Concord II pada KTT ke-9 ASEAN di Bali tahun 2003 yaitu, menyepakati pembentukan Masyarakat Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community*).²

Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA/ *ASEAN Economic Community/AEC*) dibentuk untuk mewujudkan integrasi ekonomi ASEAN, yakni tercapainya wilayah ASEAN yang aman dengan tingkat dinamika pembangunan yang lebih tinggi dan terintegrasi, pengentasan masyarakat ASEAN dari kemiskinan, serta pertumbuhan ekonomi untuk mencapai kemakmuran yang merata dan berkelanjutan. Untuk itu MEA memiliki empat karakteristik utama, yaitu pasar tunggal dan basis produksi, kawasan ekonomi yang berdaya saing tinggi, dan kawasan dengan pembangunan ekonomi yang merata, serta kawasan yang terintegrasi penuh dengan ekonomi global.³

Guna mencapai keselarasan proses perubahan menuju Masyarakat Ekonomi Asean 2015, maka disusunlah sebuah kerangka kerja atau Cetak Biru (*Blue Print*)

¹ Sejarah dan Latar Pembentukan ASEAN, diunduh dari laman <http://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/asean/Pages/Sejarah-dan-Latar-Pembentukan-ASEAN.aspx>

² *Ibid.*

³ Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), diunduh dari laman [http://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/asean/Pages/Masyarakat-Ekonomi-ASEAN-\(MEA\).aspx](http://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/asean/Pages/Masyarakat-Ekonomi-ASEAN-(MEA).aspx)

MEA, yang dibuat di Singapura pada tanggal 20 November 2007.⁴ Dalam Cetak Biru MEA, dinyatakan memiliki karakteristik utama sebagai berikut:⁵

- 1) Pasar tunggal dan basis produksi,
- 2) Kawasan ekonomi yang berdaya saing tinggi,
- 3) Kawasan dengan pembangunan ekonomi yang merata,
- 4) Kawasan yang terintegrasi penuh dengan ekonomi global.

Untuk mencapai tujuan tersebut diatas, maka kawasan ASEAN menjadi kawasan bebas untuk peningkatan transaksi perdagangan dan pertumbuhan ekonomi. Untuk mewujudkan AEC pada tahun 2015, seluruh negara ASEAN harus melakukan liberalisasi perdagangan. Asean akan terbuka untuk arus bebas (*free flow*) atas perdagangan barang, jasa, investasi, modal, dan tenaga kerja terlatih.⁶

Salah satu elemen utama yang cukup penting adalah aliran bebas tenaga kerja terampil. Guna mewujudkan aliran bebas tenaga kerja terampil ini, ASEAN mengupayakan harmonisasi dan standarisasi, untuk memfasilitasi pergerakan tenaga kerja di kawasan dan memfasilitasi penerbitan visa dan employment pass bagi tenaga kerja terampil ASEAN yang bekerja di sektor-sektor yang berhubungan dengan perdagangan dan investasi antar-negara ASEAN.

Tindakan nyata yang dicantumkan pada Cetak Biru terkait dengan Aliran bebas tenaga kerja terampil, adalah:⁷

- a) Mempererat kerja sama di antara anggota ASEAN University Network (AUN) untuk meningkatkan mobilitas mahasiswa dan staf pengajar di kawasan; dan
- b) Mengembangkan kompetensi dasar dan kualifikasi untuk pekerjaan dan keterampilan pelatihan yang dibutuhkan dalam sektor jasa prioritas (Selambat-lambatnya pada 2009) dan pada sektor jasa lainnya (dari tahun 2010 hingga 2015); dan

⁴ Cetak Biru Komunitas Ekonomi ASEAN, hlm. 3

⁵ Cetak Biru Komunitas Ekonomi ASEAN, hlm. 7

⁶ Mukti Fajar, *Perlindungan Investor Lokal dalam Arus Bebas ASEAN Economic Community*, Jurnal Media Hukum (Terakreditasi) Vol 20, No 2, 2013, hal 348,...Lihat juga Industri Nasional Jelang AEC 2015, Media Industri No 2 Tahun 2013, hal 3

⁷ Cetak Biru Komunitas Ekonomi ASEAN, hlm. 20

- c) Memperkuat kemampuan riset setiap Negara Anggota ASEAN dalam rangka meningkatkan keterampilan, penempatan kerja dan pengembangan jejaring informasi pasar tenaga kerja di antara Negara-Negara ASEAN.

Dari aspek ketenagakerjaan, terdapat kesempatan yang sangat besar bagi para pencari kerja, karena dapat banyak tersedia lapangan kerja dengan berbagai kebutuhan akan keahlian. Selain itu, akses untuk pergi keluar negeri dalam rangka mencari pekerjaan menjadi lebih mudah. MEA juga menjadi kesempatan yang bagus bagi para wirausahawan untuk mencari pekerja terbaik sesuai dengan kriteria yang diinginkan. Delapan profesi yang sudah disepakati dalam *Mutual Recognizing Agreement* (MRA) adalah insinyur, arsitek, tenaga pariwisata, akuntan, dokter gigi, tenaga survei, praktisi medis dan perawat. Tenaga kerja profesi tersebut dapat bekerja lintas negara ASEAN, setelah memiliki sertifikasi pelatihan dan pendidikan.⁸ Hal inilah yang akan menjadi ujian baru bagi masalah dunia ketenagakerjaan di Indonesia karena setiap negara pasti telah bersiap diri di bidang ketenagakerjaannya dalam menghadapi MEA.⁹

Akan tetapi dari sisi negatif dilihat dari sisi pendidikan dan produktivitas, Indonesia masih kalah bersaing dengan tenaga kerja yang berasal dari Malaysia, Singapura, dan Thailand serta fondasi industri yang bagi Indonesia sendiri membuat Indonesia berada pada peringkat keempat di ASEAN.¹⁰

Saat ini, dampak dari arus lalu lintas bebas tenaga kerja terampil sudah mulai dirasakan, dengan adanya arus masuk tenaga kerja asing. Beberapa media juga telah memberitakan adanya kegelisahan masuknya tenaga kerja asing. Misalnya, saat ini sedang marak diperbincangkan adalah masuknya tenaga kerja asing. Di Buleleng Bali, terdapat tenaga kerja asing berasal dari China yang bekerja pada beberapa proyek. Pada satu titik, ditemukan lebih dari 157 orang pekerja Tiongkok

⁸ Pelatihan dan Pendidikan Tenaga Kerja Sangat Penting untuk Menghadapi MEA, diunduh dari laman <http://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/pelatihan-dan-pendidikan-tenaga-kerja-sangat-penting-untuk-mea/>

⁹ Bagus Prasetyo, *Menilik Kesiapan Dunia Ketenagakerjaan Indonesia Menghadapi MEA*, Jurnal Rechtsvinding Online, hlm.2

¹⁰ Lihat Arya Baskoro, *Peluang, Tantangan, Dan Risiko Bagi Indonesia Dengan Adanya Masyarakat Ekonomi ASEAN*, diunduh dari laman <http://crmsindonesia.org/knowledge/crms-articles/peluang-tantangan-dan-risiko-bagi-indonesia-dengan-adanya-masyarakat-ekonomi>

sementara pekerja lokalnya sekitar 350-an orang.¹¹ Di lokasi lain, *Dongfang Electric Corporation Limited* yang merupakan perusahaan besar penyedia generator dan manufaktur pembangkit listrik untuk PLTU di Teluk Naga, Tangerang, dan Pacitan, Jawa Timur, memboyong tenaga kerja dari China dengan alasan tidak ingin terkendala bahasa dan etos kerja yang lebih tinggi sehingga pekerjaan bisa memenuhi tenggat waktu.¹²

Kegelisahan ini tidak hanya terkait tenaga kerja asing legal. Ada banyak juga yang merupakan pekerja asing ilegal.¹³ Setidaknya terdapat tiga faktor penyebab masuknya tenaga kerja asing ilegal ke dalam negeri, antara lain:¹⁴ *Pertama*, mereka masuk ke Indonesia secara ilegal melalui sekitar 200 pelabuhan-pelabuhan transit atau daerah perbatasan yang tidak dijaga ketat oleh aparat dan Ditjen Imigrasi. Kondisi infrastruktur di perbatasan yang masih sangat kurang dan jumlah aparat dan petugas imigrasi yang sedikit menyebabkan pekerja ilegal bisa masuk leluasa melalui jalur-jalur tersebut.

Kedua, mereka bekerja secara ilegal dengan memanfaatkan visa turis tapi kemudian bekerja di perusahaan-perusahaan asal negara mereka. Jumlah tenaga pengawas ketenagakerjaan di daerah sangat sedikit. Sehingga di lapangan banyak pekerja asing yang memanfaatkan visa wisatawan dan yang telah *overstay*.

Ketiga, mereka memanfaatkan aturan longgar pasca pencabutan Pasal 26 ayat (1) huruf d Permenakertrans 12/2013 tentang aturan pekerja asing wajib bisa berbahasa Indonesia. Aturan ini dihapus oleh Permenaker Nomor 16/2015 pada Juni 2015. Ketentuan tentang kewajiban perusahaan merekrut 10 (sepuluh) pekerja lokal jika perusahaan mempekerjakan 1 (satu) orang tenaga kerja asing (TKA)

¹¹ DPR Soroti Pelanggaran Tenaga Kerja Asing Asal China di Bali, CNNIndonesia.com, Sabtu 23 Juli 2016, diunduh dari laman <http://www.cnnindonesia.com/nasional/2016072321300-20-146597/dpr-soroti-pelanggaran-tenaga-kerja-asing-asal-china-di-bali/>

¹² Ini Kelebihan Buruh Cina Dibanding Buruh Lokal, Tempo.co, Senin, 31 Agustus 2015, diunduh dari laman <http://bisnis.tempo.co/read/news/2015/08/31/092696427/ini-kelebihan-buruh-cina-dibanding-buruh-lokal>

¹³ Tiga Faktor Ini Jadi Alasan Masuknya Tenaga Asing Illegal ke Indonesia, Bisnispost.com, Selasa, 26 Juli 2016, diunduh dari laman <http://www.bisnispost.com/news/nasional/2016/07/26/3-faktor-ini-jadi-alasan-masuknya-tenaga-kerja-asing-ilegal-ke-indonesia>

¹⁴ *Ibid.*

dalam pasal 3 ayat 1 Permenaker Nomor 16 tahun 2015 juga dihilangkan oleh Permenaker Nomor 35/2015 pada Oktober 2015 tentang tata cara penggunaan tenaga kerja asing.

Fakta membanjirnya tenaga kerja asing ini dibantah oleh Menteri Ketenagakerjaan. Menurut Menaker, berdasarkan data yang ada, jumlah pekerja asal China setara dengan jumlah pekerja asing dari negara lainnya yang bekerja di Indonesia.¹⁵ Berikut data lengkap pekerja asing di Indonesia dari tahun 2011-2016:¹⁶

- 1) Tahun 2011: 77.307 orang
- 2) Tahun 2012: 72.427 orang
- 3) Tahun 2013: 68.957 orang
- 4) Tahun 2014: 68.762 orang
- 5) Tahun 2015: 69.025 orang
- 6) Tahun 2016 hingga bulan Juni 43.816 orang.

Sebaliknya, banyak pula tenaga kerja Indonesia yang bekerja ke luar negeri. Diseluruh dunia, TKI mencapai 6,5 Juta orang yang tersebar di 142 Negara.¹⁷ Khusus di ASEAN jumlah TKI mencapai 2,1 juta pada tahun 2014.¹⁸ Fakta ini membuat pemerintah Indonesia tidak bisa lagi menutup untuk masuknya tenaga kerja asing ke Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah hanya bisa memberikan berbagai perlindungan terhadap tenaga kerja Indonesia melalui berbagai kebijakan.

Sebagai bentuk perlindungan terhadap Tenaga Kerja Indonesia terutama yang bekerja di sektor informal di luar negeri, Pemerintah melakukan moratorium yang menghentikan dan melarang pengiriman tenaga kerja Indonesia (TKI) sektor informal ke 21 negara Timur Tengah (Timteng), serta melakukan pengetatan

¹⁵ Menaker Bantah Isu Indonesia Kebanjiran Tenaga Kerja China, Kompas.com, Minggu, 17 Juli 2016, diunduh dari <http://nasional.kompas.com/read/2016/07/17/12074221/menaker.bantah.isu.indonesia.kebanjiran.tenaga.kerja.china>

¹⁶ Ibid

¹⁷ Jumlah TKI Capai 6,5 Juta, Tersebar di 142 Negara Kamis 14 Mar 2013 <http://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-2194313/jumlah-tki-capai-65-juta-tersebar-di-142-negara>

¹⁸ Jumlah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Menurut Negara Penempatan, www.bi.go.id/seki/tabel/TABEL5_30.pdf

terhadap penempatan TKI ke kawasan Asia-Pasifik, untuk membenahi sistem perlindungan para pekerja informal di luar negeri. Sehingga, tidak ada lagi TKI yang dihukum mati karena budaya negara setempat yang mempersulit tindakan perlindungan terhadap para pekerja migran yang bekerja pada sektor domestik.

Moratorium ini dilakukan dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 260 Tahun 2015 tentang Penghentian dan Pelarangan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Pada Pengguna Perseorangan di Negara-negara Kawasan Timur Tengah. Moratorium ini akan mengakibatkan adanya surplus tenaga kerja karena pengiriman TKI merupakan salah satu solusi mengurangi pengangguran.

Di era keterbukaan ini, Indonesia akan menghadapi *free movement of labour* dalam MEA bagi tenaga kerja terampil (*skilled labour*). Guna menghadapi aliran bebas tenaga terampil ini, pemerintah Indonesia harus mempersiapkan Sumber Daya Manusia dalam negeri yang memiliki keterampilan memadai. Salah satu langkah yang akan ditempuh pemerintah adalah dengan menempatkan tenaga ahli dan pengajar vokasi dari luar negeri demi meningkatkan kualitas sekolah kejuruan di Indonesia.¹⁹ Untuk meningkatkan bidang kejuruan, pemerintah akan melakukan beberapa hal diantaranya merehabilitasi sekolah kejuruan, memberikan sertifikasi kejuruan serta kemudahan izin untuk mendatangkan pengajar atau tenaga ahli dari luar negeri.²⁰

Namun disaat yang sama, Indonesia malah dihadapkan pada kenyataan bahwa pasar kerja nasional masih mengalami surplus tenaga kerja, terutama tenaga kerja tidak terampil (*low skilled labour*).²¹ Terkait dengan uraian diatas, akan dibahas dan disikusi mengenai upaya pemerintah dan pemerintah daerah memberikan perlindungan bagi tenaga kerja dalam negeri pada era MEA.

¹⁹ Sekolah Kejuruan Jadi Senjata Pemerintah Tingkatkan Vokasi, CNNIndonesia.com, Selasa, 24 April 2016, diunduh dari laman <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20160425221727-26-126459/sekolah-kejuruan-jadi-senjata-pemerintah-tingkatkan-vokasi/>

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

B. Pembahasan

Umumnya, masyarakat menganggap bahwa MEA itu berarti kebebasan dalam pertukaran segala jenis pekerja. Ternyata, yang dapat secara bebas masuk ke negara-negara ASEAN adalah *skilled labour*. Itu berarti, hanya *skilled labour* yang diperbolehkan berpindah antarnegara ASEAN secara bebas. Pengertian *skilled labour* secara umum adalah "tenaga kerja yang telah terlatih secara khusus".²² Namun klasifikasi *skilled labour* sendiri menimbulkan perdebatan, karena dalam Cetak Biru MEA, tidak dijelaskan mengenai kriteria ataupun definisi tenaga terampil. Dalam Undang Undang Ketenagakerjaan, belum dijumpai klasifikasi tenaga kerja, sehingga belum secara pasti dapat dibedakan tenaga kerja terampil/terdidik (*skilled labour*) dan tenaga kerja tidak terampil/terdidik (*unskilled labour*). Hal ini membuat tidak adanya pembedaan perlakuan agar *unskilled labour* dapat meningkatkan kapasitas kemampuannya menjadi *skilled labour*.

Salah satu definisi *skilled labour* adalah pekerja yang memerlukan kualifikasi tertentu.²³ Berdasarkan kamus umum diketahui bahwa *skilled labour* yang sering diterjemahkan sebagai tenaga kerja terampil/terdidik. Dapat diartikan sebagai pekerja yang mempunyai keterampilan khusus, pengetahuan, atau kemampuan di bidangnya. Pekerja terampil bisa berasal dari lulusan Perguruan Tinggi, Akademi, atau sekolah teknik. Pekerja terampil juga dapat didefinisikan sebagai pekerja yang mempunyai keahlian tertentu yang diperoleh melalui pekerjaan yang dilakukannya sehari-hari.²⁴ Kemampuan ini dibuktikan dengan adanya sertifikat kompetensi/ijazah.²⁵

²² <http://smallbusiness.chron.com/skilled-labor-vs-unskilled-labor-46154.html>, diakses pada tanggal 14 Oktober 2016

²³ "A broader definition of skilled labour is workers who need special qualification", Katja Gerling, *Subsidization and Structural Change in Eastern Germany*, Springer Science & Business Media, 2002, hlm 94

²⁴ Tim Biro Hubungan dan Studi Internasional Bank Indonesia, *Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015, Memperkuat Sinergi ASEAN di Tengah Kompetisi Global*, Penerbit PT Elex Media Komputindo, 2008, hlm. 224

²⁵ <http://ksmunas.org/?p=475>, diakses pada tanggal 12 oktober 2016

Secara umum, klasifikasi tenaga kerja dari segi kualitasnya, dapat dibedakan menjadi berikut:²⁶

1) Tenaga kerja terdidik

Tenaga kerja terdidik adalah tenaga kerja yang memerlukan pendidikan tertentu sehingga memiliki keahlian di bidangnya. Contohnya: dokter, insinyur, akuntan, ahli hukum.

2) Tenaga kerja terampil

Tenaga kerja terlatih adalah tenaga kerja yang memerlukan kursus atau latihan bidang-bidang keterampilan tertentu sehingga terampil di bidangnya. Contohnya: apoteker, ahli bedah, mekanik, dan lain-lain.

3) Tenaga kerja tidak terdidik dan tidak terlatih

Tenaga kerja tidak terdidik dan tidak terlatih adalah tenaga kerja yang tidak melalui pendidikan dan latihan. Tenaga kerja ini mungkin menjadi tukang sapu jalan, penjaga sekolah, dan pekerjaan-pekerjaan lain yang tidak memerlukan pendidikan dan keterampilan. Contoh: kuli, buruh angkut, pembantu rumah tangga, dan sebagainya.

Hukum perburuhan Denmark membagi kategori pekerja menurut kebiasaan menjadi *skilled workers*, *semi-skilled workers*, dan *un-skilled workers*. *Skilled workers* adalah pekerja yang telah melakukan magang di satu atau lebih jenis pekerjaan.²⁷

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa yang termasuk *skilled labour* adalah tenaga terdidik dan terlatih, yang memiliki keterampilan dan pendidikan tertentu, yang kemudian kemampuannya dibuktikan dengan adanya sertifikat kompetensi.

Persoalan masuknya tenaga kerja asing dalam MEA ini muncul karena, pasar kerja di Indonesia masih terbatas. Banyak tenaga kerja lokal yang hari ini masih berstatus sebagai pengangguran karena tidak terserap oleh lapangan pekerjaan yang terbatas.

²⁶ Drs Alam S, *Ekonomi Untuk SMA dan MA Kelas X*, ESIS, Jakarta, hlm. 54

²⁷ “Other categories are created by tradition and practice without any legal definitions. In these categories are skilled workers, semi-skilled workers, and un-skilled workers. Skilled workers have done an apprenticeship in one or another trade.” Olle Hasselbalch, *Labour Law in Denmark*, Kluwer Law International, 2010, hlm. 55

Data statistik menunjukkan, bahwa tingkat pengangguran di Indonesia sebesar 5,9% tertinggi bila dibandingkan dengan Malaysia (2,9%), Thailand (0,8%) bahkan Vietnam (2,5%).²⁸ Fakta ini tentunya menggelisahkan ketika harus menerima masuknya tenaga kerja asing.

Pemerintah dan Pemerintah daerah telah berupaya melakukan berbagai tindakan untuk melindungi tenaga kerja lokal. Walaupun hal ini harus dilakukan tanpa melanggar perjanjian MEA.

Untuk mengurangi angka pengangguran dan menambah jumlah tenaga kerja terampil, salah satu terobosan yang akan dilakukan pemerintah adalah dengan mendidik dan melatih mereka di Balai Latihan Kerja (BLK) yang dikelola pemerintah.²⁹ Menteri Tenaga Kerja menyiapkan sejumlah langkah strategis untuk memperluas kesempatan kerja sekaligus mengurangi angka pengangguran yang sejauh ini masih tinggi. Langkah-langkah yang dimaksud adalah:

- a) Penciptaan kesempatan kerja untuk pekerja informal atau pekerja di luar hubungan kerja.
- b) Pengembangan keterampilan penganggur dengan memanfaatkan potensi lokal
- c) Pengembangan kegiatan kewirausahaan di kalangan generasi muda
- d) Mengembangkan *networking* untuk mendukung kegiatan kewirausahaan mikro.³⁰

Dikutip dari laman resmi Badan Nasional Sertifikasi Profesi, Saat ini terdapat 299 (dua ratus sembilan puluh sembilan) Balai Latihan Kerja (BLK), 24 (dua puluh empat) Balai Peningkatan Produktivitas dan 3224 (tiga ribu duaratus duapuluh empat) Lembaga Pelatihan Kerja (LPK) swasta.³¹ Jika dilihat dari jumlah tersebut, ketersediaan tempat pelatihan kerja sudah cukup memadai dan ada di setiap kabupaten/ kota di Indonesia.

²⁸ Tingkat Pengangguran Beberapa Negara (persen) 2004-2014, Badan Pusat Statistik, diunduh dari laman <https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/983>, diakses pada tanggal 12 oktober 2016

²⁹ Tekan Pengangguran, Kemnaker Tingkatkan Pendidikan Wirausaha, op.cit

³⁰ *Ibid.*

³¹ Data BLK (Balai Latihan Kerja), Badan Nasional Sertifikasi Profesi, diunduh dari laman http://www.bnsp.go.id/sertifikasi/draft/data_blk_indonesia.html,

Dari sisi regulasi, melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, telah mengatur secara menyeluruh dan komprehensif di bidang ketenagakerjaan. Hal inilah yang menjadi pegangan sebagai aturan main dunia ketenagakerjaan di Indonesia saat memasuki MEA.³²

Tenaga Kerja Asing (TKA), menurut Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia.³³ Beberapa pasal dalam Undang undang ini telah memberikan perlindungan bagi tenaga kerja lokal dari serbuan tenaga kerja asing. Pola perlindungannya dilakukan dengan memberi batasan dan persyaratan khusus bagi tenaga kerja asing.

Misalnya dalam Pasal 42 Undang Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur tentang penggunaan Tenaga Kerja Asing sebagai berikut:

- a) Setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
- b) Pemberi kerja orang perseorangan dilarang mempekerjakan tenaga kerja asing.
- c) Kewajiban memiliki izin tidak berlaku bagi perwakilan negara asing yang mempergunakan tenaga kerja asing sebagai pegawai diplomatik dan konsuler.
- d) Tenaga kerja asing dapat dipekerjakan di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu.
- e) Ketentuan mengenai jabatan tertentu dan waktu tertentu ditetapkan dengan Keputusan Menteri.
- f) Tenaga kerja asing yang masa kerjanya habis dan tidak dapat di perpanjang dapat digantikan oleh tenaga kerja asing lainnya

Sedangkan Pasal 43 Undang Undang Nomor 13 tahun 2003 mengatur mengenai Pemberi Kerja harus memiliki Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA). Rencana tersebut harus memuat mengenai:³⁴

³² Bagus Prasetyo, op.cit. hlm 3

³³ Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

³⁴ Pasal ini memuat perkecualian bagi Pemberi Kerja yang merupakan instansi pemerintah, badan-badan internasional dan perwakilan negara asing

- a) alasan penggunaan tenaga kerja asing;
- b) jabatan dan/atau kedudukan tenaga kerja asing dalam struktur organisasi perusahaan yang bersangkutan;
- c) jangka waktu penggunaan tenaga kerja asing; dan
- d) penunjukan tenaga kerja warga negara Indonesia sebagai pendamping tenaga kerja asing yang dipekerjakan.

Selain pembatasan dan persyaratan khusus, Pemerintah juga merumuskan beberapa bidang pekerjaan yang tidak dapat diisi oleh tenaga kerja asing. Dalam Lampiran Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2012 tentang Jabatan-Jabatan Tertentu yang Dilarang Diduduki Tenaga Kerja Asing, menyebutkan jabatan-jabatan apa saja yang dilarang untuk diduduki oleh TKA di Indonesia, antara lain:

- 1) Direktur Personalia (*Personnel Director*);
- 2) Manajer Hubungan Industrial (*Industrial Relation Manager*);
- 3) Manajer Personalia (*Human Resource Manager*);
- 4) Supervisor Pengembangan Personalia (*Personnel Development Supervisor*);
- 5) Supervisor Perekrutan Personalia (*Personnel Recruitment Supervisor*);
- 6) Supervisor Penempatan Personalia (*Personnel Placement Supervisor*);
- 7) Supervisor Pembinaan Karir Pegawai (*Employee Career Development Supervisor*);
- 8) Penata Usaha Personalia (*Personnel Declare Administrator*);
- 9) Kepala Eksekutif Kantor (*Chief Executive Officer*);
- 10) Ahli Pengembangan Personalia dan Karir (*Personnel and Careers Specialist*);
- 11) Spesialis Personalia (*Personnel Specialist*);
- 12) Penasehat Karir (*Career Advisor*);
- 13) Penasehat Tenaga Kerja (*Job Advisor*);
- 14) Pembimbing dan Konseling Jabatan (*Job Advisor and Counseling*);
- 15) Perantara Tenaga Kerja (*Employee Mediator*);
- 16) Pengadministrasi Pelatihan Pegawai (*Job Training Administrator*);
- 17) Pewawancara Pegawai (*Job Interviewer*);
- 18) Analis Jabatan (*Job Analyst*);
- 19) Penyelenggara Keselamatan Kerja Pegawai (*Occupational Safety Specialist*).

Pengaturan lain mengenai Tenaga Kerja Asing antara lain:

- a) Wajib menaati ketentuan mengenai jabatan dan standar kompetensi yang berlaku.³⁵ Contohnya adalah standar kompetensi jasa konstruksi yang diatur dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 09/PRT/M/2013 tentang Persyaratan Kompetensi untuk Subkualifikasi Tenaga Ahli dan Tenaga Terampil Bidang Jasa Konstruksi
- b) Menunjuk tenaga kerja warga negara Indonesia sebagai tenaga pendamping tenaga kerja asing yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari tenaga kerja asing, tenaga pendamping ini diberi pendidikan dan pelatihan kerja yang sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diduduki oleh tenaga kerja asing.³⁶
- c) Larangan bagi Tenaga Kerja Asing untuk menduduki jabatan yang mengurus personalia dan/atau jabatan-jabatan tertentu.³⁷ Pemerintah telah merumuskan beberapa bidang pekerjaan yang tidak dapat diisi oleh tenaga kerja asing, sebagaimana yang termuat dalam Lampiran Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2012 tentang Jabatan-Jabatan Tertentu yang Dilarang Diduduki Tenaga Kerja Asing lebih spesifik lagi menyebutkan jabatan-jabatan apa saja yang dilarang untuk diduduki oleh TKA di Indonesia.
- d) Kewajiban membayar kompensasi bagi Pemberi Kerja atas setiap tenaga kerja asing yang dipekerjakannya. ketentuan ini tidak berlaku bagi instansi pemerintah, perwakilan negara asing, badan-badan internasional, lembaga sosial, lembaga keagamaan, dan jabatan-jabatan tertentu di lembaga pendidikan.³⁸
- e) Kewajiban memulangkan tenaga kerja asing ke negara asalnya setelah hubungan kerjanya berakhir.³⁹

Sementara itu ada beberapa ketentuan yang seharusnya bisa berfungsi proteksi terhadap Tenaga Kerja Asing, akan tetapi kemudian dihapus adalah:⁴⁰

³⁵ Pasal 44 Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

³⁶ Pasal 45 Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

³⁷ Pasal 46 Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

³⁸ Pasal 47 Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

³⁹ Pasal 48 Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

⁴⁰ Tiga Faktor Ini Jadi Alasan Masuknya Tenaga Asing Illegal ke Indonesia, op.cit

- a) Pasal 26 ayat (1) huruf d Permenakertrans 12/2013 tentang aturan pekerja asing wajib bisa berbahasa Indonesia. Aturan ini dihapus oleh Permenaker Nomor 16/2015 pada Juni 2015.
- b) Ketentuan tentang kewajiban perusahaan merekrut 10 pekerja lokal jika perusahaan mempekerjakan satu orang tenaga kerja asing (TKA) dalam pasal 3 ayat 1 Permenaker Nomor 16 tahun 2015 juga dihilangkan oleh Permenaker Nomor 35/2015 pada Oktober 2015 tentang tata cara penggunaan tenaga kerja asing.

Selain pemerintah pusat, Pemerintah Daerah juga telah berupaya untuk melindungi Tenaga Kerja lokal. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dalam lampirannya disebutkan mengenai kewenangan Daerah dalam penempatan tenaga kerja.

Lampiran huruf G menjelaskan Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Tenaga Kerja. Dalam SuBidang Penempatan Tenaga Kerja nomor 2 kolom 3, 4 dan 5 disebutkan kewenangan masing masing sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat: Huruf g Pengesahan rencana penggunaan tenaga kerja asing (RPTKA) baru, pengesahan RPTKA perubahan seperti jabatan, lokasi, jumlah tenaga kerja asing, dan kewarganegaraan serta RPTKA perpanjangan lebih dari 1 (satu) Daerah provinsi. Huruf (h) Penerbitan izin mempekerjakan tenaga kerja asing (IMTA) baru dan perpanjangan IMTA yang lokasi kerja lebih dari 1 (satu) Daerah provinsi.
2. Pemerintah Provinsi: Huruf (e) Pengesahan RPTKA perpanjangan yang tidak mengandung perubahan jabatan, jumlah TKA, dan lokasi kerja dalam 1 (satu) Daerah provinsi. Huruf (f) Penerbitan perpanjangan IMTA yang lokasi kerja lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi
3. Pemerintah Kabupaten: Huruf (e) Penerbitan perpanjangan IMTA yang lokasi kerja dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota.

Secara teknis, untuk bisa mendapatkan IMTA, perusahaan harus terlebih dahulu membuat Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (“RPTKA”) sebagaimana diatur Pasal 3 Permenakertrans 02/2008. Tata cara pengesahan RPTKA selanjutnya diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) Permenakertrans 01/2008. Permohonan RPTKA disampaikan kepada Direktur Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja melalui Direktur Pengendalian Penggunaan Tenaga

Kerja Asing (Pasal 8 Permenakertrans 02/2008). Kemudian, di dalam Pasal 42 Permenakertrans 02/2008 dinyatakan bahwa pengawasan terhadap perusahaan yang mempekerjakan tenaga kerja asing dilakukan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan sesuai peraturan perundang-undangan.⁴¹

Salah satu propinsi yang telah bergerak dalam rangka menyongsong MEA adalah Propinsi Jawa Timur. Upaya yang dilakukan adalah memaksimalkan fungsi Balai Latihan Kerja (BLK) yang berada dibawah binaan Disnaker Jawa Timur. Pemerintah Jawa Timur berharap BLK bisa menjadi sarana untuk menciptakan angkatan kerja yang terampil dan siap kerja.⁴² Komisi E DPRD Jatim juga mengusulkan Peraturan Daerah Inisiatif Perlindungan Tenaga Kerja. Sebab, Perda tersebut penting untuk memberi proteksi kepada tenaga kerja Jawa Timur terhadap serangan tenaga kerja asing.⁴³

Selain Jawa Timur, sudah ada beberapa kota yang melindungi tenaga kerja lokalnya secara khusus. Bahkan telah memiliki Peraturan Daerah (Perda) khusus tentang ketenagakerjaan, yaitu Kabupaten Karawang dengan Perda Nomor 1 Tahun 2011 dan Kota Bekasi Perda Nomor 18 Tahun 2011,⁴⁴ Namun Perda tersebut dianggap telah memicu diskriminasi. Perda milik Pemerintah Kabupaten Karawang misalnya, yang di dalamnya mengatur porsi 60 persen warga lokal Karawang dan 40 warga luar Karawang dianggap diskriminatif dan dapat mengganggu investasi.⁴⁵

⁴¹ Hukum Online, Apakah IMTA Diwajibkan Jika TKA Tidak Bekerja di Indonesia Diunduh dari <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt50ea5fe5897c2/apakah-imta-diwajibkan-jika-tka-tidak-bekerja-di-indonesia>

⁴² Hadapi MEA 2015, Maksimalkan BLK, diunduh dari laman <http://dprd.jatimprov.go.id/berita/id/5003/hadapi-mea-2015-maksimalkan-blk>

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Jika Perda Dibekukan, Pemkab Karawang Siap Gugat Pemerintah Pusat, PikiranRakyat.com, Selasa, 17 Mei 2016, diunduh dari laman <http://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2016/05/17/jika-perda-dibekukan-pemkab-karawang-siap-gugat-pemerintah-pusat-369306>

⁴⁵ Perda Ketenagakerjaan Terancam Dihapus, Pasundanekspres.com, Selasa, 17 Mei 2016, diunduh dari laman <http://pasundanekspres.com/perda-ketenagakerjaan-terancam-dihapus/>

Beberapa persyaratan bagi masuknya Tenaga Kerja Asing yang diatur dalam Peraturan daerah/ Peraturan Gubernur, contohnya:⁴⁶

- a) Tenaga Kerja Asing yang selanjutnya disingkat TKA adalah warga Negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia
- b) Pemberi Kerja Tenaga Kerja Asing yang selanjutnya disebut pemberi Kerja TKA adalah badan hukum atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan TKA dengan membayar upah atau Imbalan dalam bentuk lain
- c) Memiliki Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing yang selanjutnya disingkat IMTA adalah izin tertulis yang diberikan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk kepada Pemberi Kerja TKA
- d) Memiliki Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang selanjutnya disingkat RPTKA adalah Rencana Penggunaan TKA pada jabatan tertentu yang dibuat oleh Pemberi kerja TKA untuk jangka waktu tertentu yang disahkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk
- e) Tenaga Kerja Asing memiliki Kartu Izin Tinggal Terbatas yang selanjutnya disebut KITAS. KITAS diberikan kepada orang asing untuk tinggal di wilayah Indonesia dalam jangka waktu yang terbatas, atau Kartu Izin Tinggal Tetap yang selanjutnya disebut KITAP, diberikan kepada orang asing untuk tinggal menetap di wilayah Indonesia
- f) Pemberi kerja memberikan Laporan Keberadaan TKA adalah bukti lapor atas keberadaan TKA yang dipekerjakan oleh pemberi kerja.

Pemerintah daerah dapat pula melindungi tenaga kerja lokal dengan mengaitkan persoalan ijin tinggal tenaga kerja Asing di Indonesia. Beberapa ketentuan mengenai izin tinggal orang asing telah diatur oleh Peraturan Perundang Undangan Pemerintah Pusat yang memberikan kewenangan pemerintah daerah dan instansi di daerah untuk memberikan ijin.

Misalnya mengenai izin tinggal sementara dan izin tinggal tetap.⁴⁷ Izin Tinggal Terbatas dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Imigrasi atau Pejabat Imigrasi

⁴⁶ Peraturan Gubernur DKI Jakarta No 6 tahun 2009 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing, Portal Resmi Pemerintah DKI Jakarta, diunduh dari laman <http://www.jakarta.go.id/v2/news/2013/07/tata-cara-penggunaan-tenaga-kerja-asing#.WBE8rbN2axs>

yang ditunjuknya (lihat pasal 52 Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.02-IZ.01.10 Tahun 1995 tentang Visa Singgah, Visa Kunjungan, Visa Tinggal Terbatas, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian). Permohonan mendapatkan Izin Tinggal Terbatas tersebut diajukan melalui Kepala Kantor Imigrasi dengan cara mengisi daftar isian yang telah ditentukan dengan melampirkan salah satunya adalah Surat Sponsor dan jaminan yang ditujukan kepada Kepala Kantor Imigrasi setempat dengan mengisi formulir yang telah ditentukan.⁴⁸

Prosedur sebelum pengurusan KITAS adalah pengurusan visa oleh Perusahaan Pemberi Kerja, Visa Tinggal Terbatas diberikan bagi orang asing untuk tinggal di wilayah Negara Republik Indonesia paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal diberikannya Izin Masuk di wilayah Negara Republik Indonesia (lihat pasal 13 PP Nomor 18 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas PP Nomor 32/1994).⁴⁹

Sedangkan Izin Tinggal Tetap diberikan oleh Direktur Jenderal Imigrasi atas nama Menteri Hukum dan HAM. Permohonan diajukan melalui Kepala Kantor Imigrasi, dengan mengisi formulir dan melampirkan. Untuk domisili, maka TKA harus memiliki Surat Keterangan Tempat Tinggal/ SKTT yang diperoleh dari dinas kependudukan setempat, dengan persyaratan antara lain:⁵⁰

⁴⁷ Menurut pasal 31 PP No. 32 Tahun 1994 tentang Visa, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian ("PP No. 32/1994"), Izin Tinggal Terbatas sendiri adalah salah satu jenis izin keimigrasian yang diberikan pada orang asing untuk tinggal di wilayah Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu yang terbatas. Orang asing yang boleh mendapatkan izin tinggal terbatas adalah:

- a) Orang asing pemegang Visa Tinggal Terbatas
- b) Orang asing pemegang Visa Terbatas
- c) Orang asing yang bekerja sebagai nakhoda, anak buah kapal di kapal atau alat apung atau sebagai tenaga ahli pada kapal atau alat apung yang langsung bekerja di perairan nusantara, laut teritorial atau pada instalasi landas kontinen atau pada zone ekonomi eksklusif.

Lihat Prosedur KITAS dan KITAP, diunduh dari laman <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4cca43416d462/prosedur-kitas-dan-kitap>

⁴⁸ Ijin Tinggal Terbatas, diunduh dari laman <http://www.kumham-jogja.info/ijin-tinggal-terbatas>

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Surat Keterangan Tempat Tinggal/SKTT (Orang Asing Datang dari LN yg memiliki Izin Tinggal Terbatas), diunduh dari laman <http://dispendukcapil.surabaya.go.id/layanan->

- a) Fotocopy Passport dengan menunjukkan aslinya;
- b) Fotocopy Kartu Izin Tinggal Terbatas dengan menunjukkan aslinya;
- c) Surat Tanda Melapor dari Kepolisian;
- d) Surat Pernyataan mengenai Jaminan Tempat Tinggal diketahui oleh Ketua RT dan Ketua RW serta Lurah;
- e) Surat Keterangan Pekerjaan dari Pejabat yang berwenang;
- f) Surat Keterangan Pindah Datang F.1-58 (bagi Orang Asing yang memiliki KITAS yang pindah datang antar Kota/Kab);
- g) Surat Keterangan dari Sponsor;
- h) Foto 2x3 berwarna (1 lembar);

Izin Tinggal Tetap dapat diberikan kepada orang asing pemegang Visa Tinggal Terbatas dan orang asing pemegang Visa Terbatas yang telah tinggal di Indonesia sekurang-kurangnya lima tahun berturut-turut, terhitung sejak tanggal diberikannya Izin Tinggal Terbatas. Jadi, Izin Tinggal Tetap diperoleh sebagai alih status dari izin Tinggal Terbatas. Pengalihan Alih Status tersebut dapat diberikan atas dasar permohonan orang asing yang bersangkutan.⁵¹

C. Kesimpulan

Dari pembahasan diatas dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Bahwa Arus bebas tenaga kerja asing ke Indonesia adalah bagian dari perjanjian Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) yang telah dituangkan dalam *Blueprint ASEAN Economic Community*. Dimana perjanjian tersebut telah ditanda tangani oleh 10 anggota negara ASEAN dan harus dihormati serta dilaksanakan oleh semua negara anggota.
2. Bahwa banyak pihak yang merasakan kegelisahan tersebut karena di Indonesia sendiri masih banyak tenaga kerja yang belum terserap pasar kerja, sehingga kehadiran tenaga kerja asing dapat menjadi masalah. Namun Pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan perundangan untuk melindungi tenaga kerja lokal. Bentuk perlindungan tersebut adalah dengan memberikan persyaratan dan pembatasan bagi tenaga kerja asing.

kependudukan/349-surat
memiliki-izin-tinggal-terbatas

keterangan-tempat-tinggalsktt-orang-asing-datang-dari-ln-yg-

⁵¹ Ijin Tinggal Tetap, diunduh dari laman <http://www.kumham-jogja.info/ijin-tinggal-tetap>

Ketentuan tersebut berkait dengan klasifikasi tenaga kerja terampil dan pembatasan bidang penempatan kerja.

3. Bahwa pemerintah daerah juga mempunyai kewenangan dalam memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja lokal. Perlindungan itu di beberapa tempat diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah. Kewenangan pemerintah daerah tersebut diantaranya adalah mengenai ijin tinggal, baik yang bersifat sementara maupun tetap. Juga berwenang memberikan pengesahan terhadap perpanjangan rencana penggunaan tenaga kerja asing (RPTKA) dan Penerbitan perpanjangan Izin mempekerjakan tenaga kerja asing (IMTA) yang lokasi kerja di Daerah kabupaten/kota atau Daerah provinsi.

Daftar Pustaka

- Arya Baskoro, Peluang, Tantangan, Dan Risiko Bagi Indonesia Dengan Adanya Masyarakat Ekonomi ASEAN, diunduh dari laman <http://crmsindonesia.org/knowledge/crms-articles/peluang-tantangan-dan-risiko-bagi-indonesia-dengan-adanya-masyarakat-ekonomi>
- Bagus Prasetyo, Menilik Kesiapan Dunia Ketenagakerjaan Indonesia Menghadapi MEA, Jurnal Rechtsvinding Online
- Cetak Biru Komunitas Ekonomi ASEAN Data BLK (Balai Latihan Kerja), Badan Nasional Sertifikasi Profesi, diunduh dari laman http://www.bnsp.go.id/sertifikasi/draft/data_blk_indonesia.html,
- DPR Soroti Pelanggaran Tenaga Kerja Asing Asal China di Bali, CNNIndonesia.com, Sabtu 23 Juli 2016, diunduh dari laman <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20160723231300-20-146597/dpr-soroti-pelanggaran-tenaga-kerja-asing-asal-china-di-bali/>
- Drs Alam S, Ekonomi Untuk SMA dan MA Kelas X, ESIS, Jakarta
- Hadapi MEA 2015, Maksimalkan BLK, diunduh dari laman <http://dprd.jatimprov.go.id/berita/id/5003/hadapi-mea-2015-maksimalkan-blk> <http://ksmunas.org/?p=475>, diakses pada tanggal 12 oktober 2016 <http://smallbusiness.chron.com/skilled-labor-vs-unskilled-labor-46154.html>, diakses pada tanggal 14 Oktober 2016
- Hukum Online, Apakah IMTA Diwajibkan Jika TKA Tidak Bekerja di Indonesia Diunduh dari <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt50ea5fe5897c2/apakah-imta-diwajibkan-jika-tka-tidak-bekerja-di-indonesia>
- Ijin Tinggal Terbatas, diunduh dari laman <http://www.kumham-jogja.info/ijin-tinggal-terbatas>
- Ijin Tinggal Tetap, diunduh dari laman <http://www.kumham-jogja.info/ijin-tinggal-tetap>
- Industri Nasional Jelang AEC 2015, Media Industri No 2 Tahun 2013 Ini Kelebihan Buruh Cina Dibanding Buruh Lokal, Tempo.co, Senin, 31 Agustus 2015, diunduh dari laman <http://bisnis.tempo.co/read/news/2015/08/31/092696427/ini-kelebihan-buruh-cina-dibanding-buruh-lokal>
- Jika Perda Dibekukan, Pemkab Karawang Siap Gugat Pemerintah Pusat, PikiranRakyat.com, Selasa, 17 Mei 2016, diunduh dari laman <http://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2016/05/17/jika-perda-dibekukan-pemkab-karawang-siap-gugat-pemerintah-pusat-369306>

- Jumlah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Menurut Negara Penempatan, www.bi.go.id/seki/tabel/TABEL5_30.pdf
- Jumlah TKI Capai 6,5 Juta, Tersebar di 142 Negara Kamis 14 Mar 2013 <http://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-2194313/jumlah-tki-capai-65-juta-tersebar-di-142-negara>
- Katja Gerling, *Subsidization and Structural Change in Eastern Germany*, Springer Science & Business Media, 2002
- Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), diunduh dari laman [http://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/asean/Pages/Masyarakat-Ekonomi-ASEAN-\(MEA\).aspx](http://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/asean/Pages/Masyarakat-Ekonomi-ASEAN-(MEA).aspx)
- Menaker Bantah Isu Indonesia Kebanjiran Tenaga Kerja China, Kompas.com, Minggu, 17 Juli 2016, diunduh dari <http://nasional.kompas.com/read/2016/07/17/12074221/menaker.bantah.isu.indonesia.kebanjiran.tenaga.kerja.china>
- Mukti Fajar , Perlindungan Investor Lokal dalam Arus Bebas ASEAN Economic Community, hal 348 Jurnal Media Hukum (Terakreditasi) Vol 20, No 2, 2013 ,
- Olle Hasselbalch, *Labour Law in Denmark*, Kluwer Law International, 2010, hlm. 55
- Pelatihan dan Pendidikan Tenaga Kerja Sangat Penting untuk Menghadapi MEA, diunduh dari laman <http://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/pelatihan-dan-pendidikan-tenaga-kerja-sangat-penting-untuk-mea/>
- Perda Ketenagakerjaan Terancam Dihapus, Pasundanekspres.com, Selasa, 17 Mei 2016, diunduh dari laman <http://pasundanekspres.com/perda-ketenagakerjaan-terancam-dihapus/>
- Sejarah dan Latar Pembentukan ASEAN, diunduh dari laman <http://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/asean/Pages/Sejarah-dan-Latar-Pembentukan-ASEAN.aspx>
- Sekolah Kejuruan Jadi Senjata Pemerintah Tingkatkan Vokasi, CNNIndonesia.com, Selasa, 24 April 2016, diunduh dari laman <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20160425221727-26-126459/sekolah-kejuruan-jadi-senjata-pemerintah-tingkatkan-vokasi/>
- Surat Keterangan Tempat Tinggal/SKTT (Orang Asing Datang dari LN yg memiliki Izin Tinggal Terbatas), diunduh dari laman <http://dispendukcapil.surabaya.go.id/layanan-kependudukan/349-surat->

keterangan-tempat-tinggal-kt-orang-asing-datang-dari-ln-yg-memiliki-izin-tinggal-terbatas

- Tiga Faktor Ini Jadi Alasan Masuknya Tenaga Asing Illegal ke Indonesia, *Bisnispost.com*, Selasa, 26 Juli 2016, diunduh dari laman <http://www.bisnispost.com/news/nasional/2016/07/26/3-faktor-ini-jadi-alasan-masuknya-tenaga-kerja-asing-ilegal-ke-indonesia>
- Tim Biro Hubungan dan Studi Internasional Bank Indonesia, Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015, Memperkuat Sinergi ASEAN di Tengah Kompetisi Global, Penerbit PT Elex Media Komputindo, 2008
- Tingkat Pengangguran Beberapa Negara (persen) 2004-2014, Badan Pusat Statistik, diunduh dari laman <https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/983>, diakses pada tanggal 12 oktober 2016

Daftar Peraturan Perundang Undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

Undang Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1994 tentang Visa, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 09/PRT/M/2013 tentang Persyaratan Kompetensi untuk Subkualifikasi Tenaga Ahli dan Tenaga Terampil Bidang Jasa Konstruksi

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas PP No. 32/1994 tentang Visa, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian dan Ijin Tinggal Terbatas

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2012 tentang Jabatan-Jabatan Tertentu yang Dilarang Diduduki Tenaga Kerja

Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.02-IZ.01.10 Tahun 1995 tentang Visa Singgah, Visa Kunjungan, Visa Tinggal Terbatas, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian

Peraturan Daerah Kabupaten Karawang No.1 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan

Peraturan Daerah Kota Bekasi Perda No.18 Tahun 2011 tentang Pelayanan Ketenagakerjaan

Peraturan Gubernur DKI Jakarta No 6 tahun 2009 tentang Tata Cara Penggunaan
Tenaga Kerja Asing



1 1

ISBN 978-602-61651-0-7



9 786026 165107