

# Regulasi Usaha di Daerah

## Kajian Perda Pungutan dan Perizinan



# Regulasi Usaha di Daerah

## Kajian Perda Pungutan dan Perizinan

### TIM PENELITIAN

---

*Koordinator Peneliti* H. Nurcahyadi Suparman

*Tim Peneliti* Boedi Rheza  
Tities Eka Agustine  
M. Yudha Prawira  
Nur Azizah Febryanti  
Aisyah Nurrul Jannah

Jakarta, April 2017



# KATA SAMBUTAN

Pada pertengahan 2016, Pemerintah Pusat mengumumkan pembatalan 3.143 peraturan daerah (perda). Pengumuman ini memantik diskusi publik soal kewenangan Kementerian Dalam Negeri dalam pembatalan perda. Banyak yang mendukung, tak sedikit pula mengkritik kebijakan pemerintah tersebut. Namun, terlepas dari pro-kontra tersebut, pembatalan ini mesti dipahami dalam konteks program pemerintah untuk melakukan deregulasi dan menciptakan lingkungan usaha yang kondusif di daerah.

Program ini wajar menjadi perhatian utama pemerintah mengingat kemudahan berusaha menjadi pilar determinan pembangunan ekonomi. Apalagi, dalam konteks global, peringkat Kemudahan Berusaha (*ease of doing business*) Indonesia pada tahun 2017 masih berada pada papan tengah, pada urutan ke-91 dari 190 negara, dan kita jauh tertinggal dari Singapura (2), Malaysia (23) atau Thailand (46). Karena itu, pemerintah berupaya keras untuk membersihkan semua onak dan duri yang mengganggu kelancaran berusaha di daerah.

Guna melancarkan program ini, sejak September 2015, Pemerintah meluncurkan sejumlah paket kebijakan ekonomi. Salah satunya adalah Paket Ekonomi XII yang terbit 28 April 2016 dan berfokus kepada penataan kegiatan usaha dan kemudahan berusaha di Indonesia. Menyempurnakan paket ini, pemerintah melancarkan reformasi regulasi (deregulasi) dan kelembagaan (debirokratisasi) yang berkaitan dengan investasi.

Program ini bak gayung bersambut bagi KPPOD yang sejak awal fokus pada penataan regulasi dan birokrasi perizinan di daerah. Karena itu, sebagai bagian dari upaya mendukung program pemerintah serentak merealisasi visi dan misinya, KPPOD melakukan kajian regulasi untuk melihat tipologi kebermasalahan dan implementasi perda-perda yang berkaitan dengan kegiatan investasi di daerah, khususnya berkenaan materi muatan perizinan dan pungutan (pajak/retribusi).

Proses kerja kajian perda ini dilakukan melalui dua cara: *desk analysis* untuk mengetahui tipologi kebermasalahan dan *field study* untuk mendapatkan gambaran implementasi perda di daerah. Studi lapangan dilakukan secara terbatas di sejumlah daerah: Kabupaten Karawang, Kota Cilegon, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Pasuruan, Kota Bogor, dan Provinsi Jawa Timur. Hasil kajian ini diharapkan menjadi masukan penting bagi pemerintah pusat dan pemda yang sedang berjuang memberikan kemudahan berusaha di Indonesia.

Akhirnya, kami menanti masukan dan catatan kritis dari pembaca dalam rangka penyempurnaan hasil kajian ini dan studi sejenis di masa mendatang.

Jakarta, April 2017

**Robert Na Endi Jaweng**  
Direktur Eksekutif KPPOD



# KAJIAN PERDA YANG MENGATUR KEGIATAN USAHA

## I. PENDAHULUAN

### I.1 LATAR BELAKANG

Sistem desentralisasi dan otonomi memperluas kewenangan pemerintah daerah (pemda) dalam mengelola daerahnya. Ekstensifikasi kewenangan ini bertujuan untuk membuka ruang kreativitas dan inovasi pemda dalam merancang kebijakan perekonomian daerah. Karena itu, sejak bergulirnya sistem desentralisasi dan otonomi daerah, pemda-pemda menerbitkan peraturan-peraturan daerah (perda) sebagai koridor hukum bagi pemda dan para pemangku kepentingan lain dalam memacu roda pertumbuhan ekonomi daerah.

Dalam proses perancangan, perda-perda tersebut wajib mengacu kepada peraturan yang lebih tinggi seperti Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), dan/atau peraturan menteri (permen). Artinya, meski daerah memiliki keleluasaan dalam menerbitkan perda, tetapi tetap merujuk dan menjadi bagian dari kerangka regulasi nasional. Regulasi nasional ini menjadi kerangka acuan dan pedoman penting bagi pemda dalam menyusun perda sehingga mendukung pertumbuhan ekonomi nasional dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Namun, kewenangan besar pemda dalam menerbitkan perda ternyata memendam banyak persoalan. Pengumuman pembatalan 3.143 perda oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pada Juni 2016, membuka tabir kebermasalahan perda-perda di Indonesia. Perda-perda tersebut dinilai bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, mencederai prinsip Indonesia sebagai kesatuan wilayah ekonomi nasional (*free internal trade*), memperpanjang jalur birokrasi proses perizinan dan berpotensi mengganggu kemudahan berusaha, serta

memiliki pungutan yang memberatkan dan berpotensi menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

Perda-perda tersebut menjadi batu sandungan utama bagi upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah dan nasional. Apalagi saat ini, Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla sedang menggalakkan perbaikan tata regulasi, birokrasi dan layanan sektor publik bagi terbentuknya iklim usaha kondusif dan berdaya saing melalui paket-paket kebijakan ekonomi. Rangkaian paket ekonomi ini juga bagian dari upaya memperbaiki peringkat Kemudahan Berusaha [*Ease of Doing Business* (EODB)] yang masih tertinggal dari negara-negara tetangga ASEAN seperti Singapura, Malaysia, dan Thailand. Pada tahun 2017, Indonesia masih menempati peringkat 91 dari 190 negara dan menarget peringkat peringkat 40 pada tahun 2018. Untuk mencapai target tersebut, pemerintah perlu membereskan hambatan-hambatan yang memperlambat pencapaian target tersebut. Salah satunya adalah merevisi dan membatalkan perda-perda bermasalah (deregulasi) di bidang kegiatan usaha dan yang berdampak bagi pembentukan iklim investasi di daerah.

Karena itu, untuk mendukung program deregulasi pemerintah, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) mengkaji perda-perda yang berpotensi bermasalah di daerah. Kajian ini fokus pada perda-perda yang mengatur kegiatan usaha dan berdampak bagi iklim usaha kondusif serta daya saing daerah yaitu perda pungutan (pajak dan retribusi), perda perizinan non-pungutan, dan perda-perda lain semisal perda ketenagakerjaan dan perda tanggung jawab sosial dan lingkungan (TJSL).

### I.2 PERTANYAAN PENELITIAN

Berdasarkan uraian di atas, pertanyaan yang ingin dijawab melalui studi ini adalah:

- Bagaimana tipologi kebermasalahan perda yang mengatur kegiatan usaha?
- Bagaimana implementasi perda yang mengatur kegiatan usaha di daerah?

### I.3 TUJUAN PENELITIAN

Dari beberapa permasalahan di atas, studi ini bertujuan untuk:

- Mengetahui tipologi kebermasalahan perda yang mengatur kegiatan usaha.
- Mengetahui implementasi perda yang mengatur kegiatan usaha di daerah.

### I.4 MANFAAT STUDI

Manfaat yang diperoleh dari studi ini adalah:

- Bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah: mendapatkan hasil kajian dan tambahan informasi terkait peta kebermasalahan perda pungutan sejak UU No.28 Tahun 2009 dan perda-perda lain yang berdampak bagi iklim investasi dan daya saing daerah.
- Bagi masyarakat umum, pelaku usaha maupun akademisi: sebagai bahan advokasi perbaikan perda-perda pungutan di daerah.

### I.5 BATASAN STUDI

Objek studi ini terbatas pada:

- Perda-perda pungutan baik pajak daerah, retribusi daerah maupun pungutan lain yang diterbitkan oleh pemerintah daerah setelah UU No. 28 Tahun 2009 diberlakukan.
- Perda perizinan dasar non pungutan, antara lain; Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Izin Usaha Industri (IUI) dan Tanda Daftar Industri (TDI) dan perda.
- Perda lain yang berpengaruh bagi iklim investasi dan daya saing daerah seperti Perda Ketenagakerjaan dan Perda Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (TJSL).

## II. KERANGKA KONSEPTUAL

### II.1 KUALITAS REGULASI

Ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan juga UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, memberikan kewenangan kepada daerah untuk membuat peraturan daerah (perda) sebagai payung hukum dalam pelaksanaan urusan di daerah. Dalam pembuatan regulasi tersebut, daerah juga harus mengacu kepada hirarki tata peraturan perundangan di Indonesia.

Kebijakan publik yang dikristalkan dalam bentuk regulasi tentu mengatur seluruh aspek kehidupan masyarakat baik ekonomi, sosial, politik dan budaya. Dalam bidang ekonomi, kebijakan haruslah mendorong penciptaan iklim usaha yang baik. Penetapan kebijakan seharusnya memudahkan pelaku ekonomi untuk menjalankan usahanya<sup>1</sup>. Menurut pengertian *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* "*Regulation is of critical importance in shaping the welfare of economies and society. The objective of regulatory policy is to ensure that regulation works effectively, and is in the public interest*"<sup>2</sup>. (Peraturan merupakan hal penting sebagai instrumen untuk membangun kesejahteraan ekonomi dan masyarakat. Tujuan dari regulasi adalah untuk memastikan peraturan yang dibuat telah berjalan dengan efektif dan mewakili kepentingan publik)" Dengan demikian, regulasi tidak diterbitkan begitu saja, namun perlu dikaji lebih dalam agar berdampak bagi kesejahteraan masyarakat.

Dalam kerangka pemahaman di atas, regulasi seharusnya mendorong kepada pemenuhan kesejahteraan masyarakat dan dapat mendorong perekonomian ke arah yang lebih baik. Untuk itu, regulasi harus dirumuskan secara baik agar dapat mencapai tujuan yang

---

1. Ma'aruf, Ahmad. *Strategi Pengembangan Investasi di Daerah: Pemberian Insentif ataukah Kemudahan?*, Yogyakarta: 2012.  
2. OECD. *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing: 2011.



ditetapkan. Beberapa kriteria umum dari sebuah regulasi yang baik<sup>3)</sup>, yaitu:

- a) Kesesuaian dengan kebutuhan: Mengatur yang hanya dibutuhkan (fokus), dapat dilaksanakan dan berdaya guna.
- b) Substansi dan Penulisan yang baik: Relevansi acuan yuridis, kelengkapan yuridis formal, kejelasan subyek, kejelasan obyek, dll.
- c) Keadilan: Kesamaan dimuka hukum/ tidak diskriminatif, keterbukaan akses masyarakat, kejelasan antara hak dan kewajiban masyarakat.
- d) Insentif untuk Dunia Usaha: Perda ramah investasi dapat memberikan materi muatan insentif untuk masyarakat dan dunia usaha dalam mengembangkan usahanya.
- e) Efisiensi: Efisiensi Pengeluaran, efisiensi SDM, dan efisiensi birokrasi.
- f) Persaingan yang sehat: Dalam perda ramah investasi harus membuka kesempatan bagi semua lapisan masyarakat untuk terlibat dalam usaha tertentu atau dapat melakukan kegiatan usaha tertentu dan menutup terjadinya persaingan yang tidak sehat.
- g) Manajemen konflik yang baik: Perda ramah investasi harus dapat mengantisipasi konflik yang terjadi dimasyarakat, baik antar masyarakat maupun antara masyarakat dengan pemerintah, dengan memberikan mekanisme penyelesaian sengketa yang jelas, cepat, murah, mengikat dan terukur.
- h) Kelembagaan yang tepat: Setiap jenis perda harus dibuat oleh lembaga/pejabat perda yang berwenang.

## II.2 PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH

Pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam UU No.28 Tahun 2009. Di dalam UU terbaru ini, pajak dan retribusi dibatasi berdasarkan daftar yang ada di dalamnya. Selain itu, beberapa pungutan yang sebelumnya ada di pusat, juga dialihkan ke daerah, seperti Pajak Rokok, BPHTB dan PBB. Semangat yang ada dalam UU No.28 Tahun 2009 ingin memberikan ruang bagi

daerah untuk meningkatkan kapasitas fiskal (*local taxing power*) namun memberikan batasan pungutan agar tidak terjadi lagi pungutan yang membebani masyarakat<sup>4)</sup>.

Undang-Undang ini menganut sistem *closed list* untuk Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, meskipun masih dibuka kemungkinan penambahan untuk retribusi melalui Peraturan Pemerintah (PP). Menurut UU No.28 Tahun 2009, terdapat 11 Jenis Pajak yang dikenakan baik di tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kota. Selain itu, terdapat 30 jenis Retribusi yang terbagi dalam tiga golongan besar retribusi, yaitu retribusi jasa usaha, retribusi jasa umum, dan retribusi jasa usaha.

Berdasarkan terminologi UU No. 28 Tahun 2009, pajak daerah merupakan kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan tidak digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sedangkan retribusi diartikan sebagai pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemda untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

## II.3 ASPEK DAN VARIABEL

Konsep dan ketentuan dalam regulasi yang telah dijabarkan pada bagian sebelumnya, memberikan kontribusi terhadap perumusan indikator analisis. Terdapat tiga aspek yang menjadi kerangka analisis regulasi yakni:

- a. Aspek yuridis merupakan aspek penilaian yang menitikberatkan kepada ketentuan regulasi dan komponen acuan hirarkis dalam peraturan perundangan yang menjadi pertimbangan.
- b. Aspek substansi merupakan aspek penilaian yang fokus menilai pada substansi batang

3. KPPOD. *Evaluasi Perda Pungutan di Era UU No.28 Tahun 2009*. Jakarta: 2014

4. *Ibid.*

- tubuh regulasi.
- c. Aspek prinsip ekonomi dinilai berdasarkan dampak yang ditimbulkan oleh regulasi kepada masyarakat dan juga pelaku usaha.

Berdasarkan kriteria-kriteria tersebut, maka dapat disarikan beberapa kriteria untuk melihat perda-perda yang baik. Kriteria tersebut dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 1. Kriteria Analisis Regulasi

Aspek	Kriteria	Keterangan
Yuridis	1. Relevansi acuan yuridis	Sebuah regulasi telah memiliki kelengkapan landasan hukum yang sesuai dengan isi regulasi.
	2. <i>Up to date</i> acuan yuridis	Sebuah regulasi telah mengacu pada ketentuan terbaru dalam hirarkis peraturan perundangundangan terkait.
	3. Kelengkapan yuridis	Sebuah perda telah memiliki kelengkapan muatan-muatan di dalam perda. Kelengkapan muatan dalam pajak dan retribusi mengacu kepada UU 28/2009 pasal 95 (pajak) dan 156 (retribusi). Untuk muatan dalam regulasi perizinan mengacu kepada regulasi sektoral yang mengamankan ketentuan izin tertentu.
Substansi	4. Kesesuaian tujuan dengan isi	Regulasi telah memiliki kesesuaian antara tujuan yang hendak dicapai dengan materi yang diatur dalam perda tersebut.
	5. Kejelasan obyek	Regulasi sudah jelas apa (obyek) pajak/ retribusi dan juga izin ditentukan secara spesifik dan eksplisit Sehingga tak menimbulkan penyimpangan atau multi tafsir dalam implementasi.
	6. Kejelasan subyek	Regulasi sudah jelas perihal siapa (subyek) pajak/retribusi dan juga izin ditetapkan secara spesifik dan eksplisit sehingga tak menimbulkan penyimpangan atau multi tafsir dalam implementasi
	7. Kejelasan hak dan kewajiban dari wajib pungut dan pemda	Regulasi telah menyebutkan secara jelas dan terperinci perihal apa saja yang menjadi hak dan kewajiban baik wajib pungut/pihak yang berkepentingan maupun pemda.
	8. Kejelasan standar waktu, biaya dan prosedur, atau struktur dan standar tarif	Regulasi telah menggambarkan standar waktu, biaya dan prosedur, atau struktur dan standar tarif yang jelas untuk menghindari terjadinya multitafsir dan peluang praktik pungli
	9. Kesesuaian filosofi dan prinsip pungutan	Harus memperhatikan filosofi atau prinsip antara pajak, retribusi dan perizinan. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pajak: iuran wajib yang dilakukan pribadi atau badan tanpa mendapat imbalan Langsung secara seimbang;</li> <li>• Retribusi: iuran yang dibayar pribadi atau badan ketika menggunakan suatu Pelayanan yang disediakan Pemda. Harus ada manfaat nyata diterima wajib retribusi;</li> </ul>

Aspek	Kriteria	Keterangan
Substansi		<ul style="list-style-type: none"> <li>Objek pajak/retribusi: objek yang mobilitasnya rendah dan pelayanan atas obyek tsb hanya disediakan di daerah.</li> <li>Izin: suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit)<sup>5)</sup></li> </ul>
Prinsip Ekonomi	10. Kesesuaian kewenangan pemerintah	Perda yang diterbitkan harus sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing level dan yurisdiksi suatu entitas pemerintahan.
	11. Keutuhan wilayah ekonomi nasional/prinsip free internal trade	Sebuah regulasi tak boleh menghambat pergerakan modal, tenaga kerja atau produk barang/jasa dari satu daerah ke daerah lain dalam wilayah NKRI.
	12. Persaingan sehat	Sebuah perda tidak menghambat pelaku usaha untuk berkompetisi secara sehat atau sebaliknya justru membuka peluang monopoli.
	13. Kewajaran tarif (dampak ekonomi negatif)	Penetapan tarif memperhitungkan kemampuan subyek pajak untuk memikul beban pungutan yang dikenakan serta sesuai dgn ketentuan UU No. 28/2009.
	14. Tidak ada hambatan Akses Masyarakat Dan Kepentingan Umum (Misalnya, Lingkungan Hidup)	Perda tak membedakan pribadi atau badan untuk memakai/ mengkonsumsi obyek dari pajak atau jasa pelayanan yang dikenakan retribusi.

### III. METODOLOGI PENELITIAN

#### III.1 DESK ANALYSIS DAN FIELD STUDY

Untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan studi ini, KPPOD melakukan *Desk Anaysis* dan *Field Study*. *Desk study* merupakan proses studi yang menganalisis data-data yang diperoleh tanpa melakukan verifikasi di lapangan. Sementara *Field Study* mendalami penerapan perda-perda yang di daerah.

#### III.2 METODE REGULATORY REVIEW

*Desk study* dalam studi ini menggunakan metode *regulatory review*. Metode ini digunakan hanya untuk mengetahui kebermasalahan perda

berdasarkan kajian tekstual, tidak berdasarkan fakta di lapangan. Metode ini mengacu pada instrumen yang telah disusun KPPOD yakni kriteria yang terbagi dalam tiga aspek, yakni aspek yuridis, aspek substansi dan aspek prinsip ekonomi. Untuk mendapatkan penilaian, diberikan pembobotan untuk masing-masing aspek dengan besaran 50% aspek prinsip, 35% aspek substansi dan 15% aspek yuridis. Perbedaan bobot didasari pada besaran dampak permasalahan yang terjadi pada setiap aspek (bdk. TKED 2016, KPPOD)

#### III.3 TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Untuk memperoleh data, dilakukan pengumpulan dokumen perda yang terbit pada

5. Pudyatmoko, Sri. *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan*. Jakarta: Grasindo, 2009

tahun 2010-2016. KPPOD mengumpulkan dari berbagai macam sumber seperti Kementerian Keuangan, website Kementerian Dalam Negeri, website pemda, dan mitra strategis seperti Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo). Perda-perda tersebut merupakan perda yang dikeluarkan oleh provinsi maupun kabupaten/kota. Perda yang berhasil dikumpulkan sebanyak 1.084 perda yang terdiri dari perda pajak dan retribusi, perda perizinan non pungutan, dan perda-perda lain yang terkait iklim investasi dan daya saing daerah seperti perda ketenagakerjaan dan perda TJSL.

Pengumpulan data pada studi lapangan dilakukan melalui wawancara mendalam (*in depth-interview*). Informasi yang ingin digali adalah pengalaman narasumber terkait pelaksanaan perda di daerah, termasuk masalah, tantangan dan dampak ekonomi dari perda tersebut. Narasumber yang diwawancarai merupakan perwakilan dari Pemerintah Daerah (Dinas Sektor, Bagian Hukum), akademisi, dan asosiasi pengusaha

### III.4 LOKASI STUDI

Studi lapangan dilakukan di Kabupaten Karawang, Cilegon, Tangerang, Pasuruan, Kota Bogor, dan Provinsi Jawa Timur. Lokasi studi ini merupakan daerah yang menerbitkan perda bermasalah menurut hasil *desk study*. Selain itu, skala keekonomian daerah juga menjadi salah satu pertimbangan, mengingat dampak penerapan perda dapat lebih terlihat di daerah dengan kegiatan perekonomian yang skalanya besar.

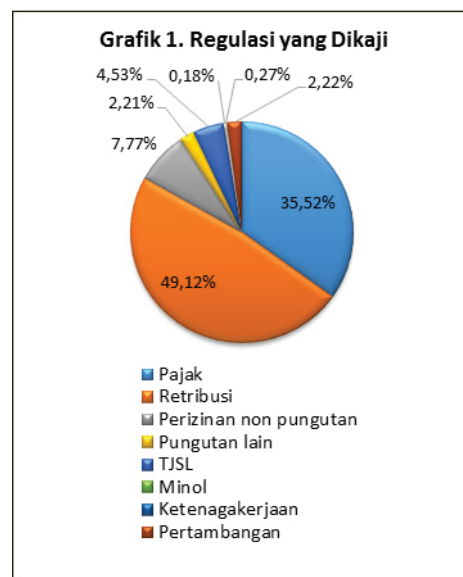
## IV. HASIL KAJIAN

### IV.1 GAMBARAN UMUM PERDA YANG DIKAJI

**Jenis peraturan yang dikaji adalah perda dan perkada.** Peraturan-peraturan tersebut mengatur tentang pungutan (retribusi dan pajak) dan perizinan non pungutan (SIUP, TDP, IUI dan TDI), serta topik lain yang berhubungan dengan kegiatan usaha seperti ketenagakerjaan,

pertambahan, TJSL, dll. Seluruh regulasi yang dikaji berjumlah 1.084 perda dari database perda KPPOD. Khusus untuk perda pungutan, studi ini lebih fokus pada perda-perda yang terbit pasca UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

**Peraturan yang paling banyak dikaji adalah perda pajak dan retribusi.** Perda Pajak dan Retribusi yang dikaji berjumlah 915 dari 1084 perda. Dari jumlah tersebut, terdapat 531 perda retribusi dan 384 perda berjenis Pajak. Sisanya adalah perda perizinan non-pungutan (SIUP, TDP, IUI, TDI) yang berjumlah (84), perda pungutan lain seperti sumbangan pihak ketiga, dll. (24), perda TJSL (49), perda minuman keras (2), dan perda pertambahan (7), dan perda ketenagakerjaan (3).



### IV.2 PERDA PUNGUTAN

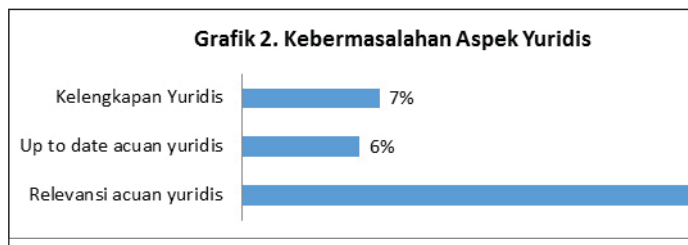
Perda pungutan dalam kajian ini adalah Perda Pajak dan Retribusi. Perda yang dimandatkan oleh UU No. 28 Tahun 2009 ini memberikan ruang bagi Pemda untuk melakukan pungutan dalam memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pungutan-pungutan ini kemudian berpotensi menghambat kegiatan usaha di daerah. Potensi hambatan ini terjadi antara lain karena struktur tarif memberatkan pelaku usaha. Berikut akan diulas gambaran kebermasalahannya ini dan dibagi berdasarkan aspek yuridis, substansi, dan prinsip.

#### IV.2.1 KEBERMASALAHAN YURIDIS

Secara keseluruhan, relevansi acuan yuridis menjadi persoalan utama. Artinya, perda-perda tersebut bermasalah pada kelengkapan landasan hukum yang sesuai dengan isi regulasi. Sebanyak 23%, perda bermasalah pada kriteria ini, diikuti kelengkapan yuridis (7%) dan *up to date* acuan yuridis (6%) (Grafik 2).

Proporsi perda retribusi yang mengalami permasalahan relevansi acuan yuridis lebih tinggi (32%) jika dibandingkan

dengan perda pajak (9%). Tingginya kebermasalah pada kriteria relevansi acuan yuridis terjadi karena perda tidak mencantumkan acuan yang tepat untuk substansi yang diatur di dalamnya. Sebagai contoh, Perda Kota Bandung No. 19 Tahun 2012 yang mengatur retribusi HO, ternyata tidak mencantumkan UU 28/2009 dan Permendagri 27/2009 sebagai konsiderans perda. Selain itu, masih ada perda-perda era UU No.34 Tahun 2000 atau belum di-update dengan UU No.28 Tahun 2009, masih berlaku di sejumlah daerah. Hal ini menjadi sumber masalah yang paling signifikan terhadap kebermasalah pada aspek yuridis.



tinggi dibandingkan dengan perda pajak.

Permasalahan demikian terjadi karena terdapat daerah yang tidak mencantumkan dengan jelas standar waktu biaya pajak dan retribusi serta ketentuan tarif sebagaimana diatur di peraturan nasional. Lebih lanjut persoalan ini terjadi, karena ketiadaan acuan yang jelas dan tegas dalam UU maupun Peraturan Pemerintah sebagai turunan dari UU. Ketiadaan pedoman

struktur tarif pada retribusi izin gangguan menyebabkan daerah memiliki penafsiran yang beragam atas dampak

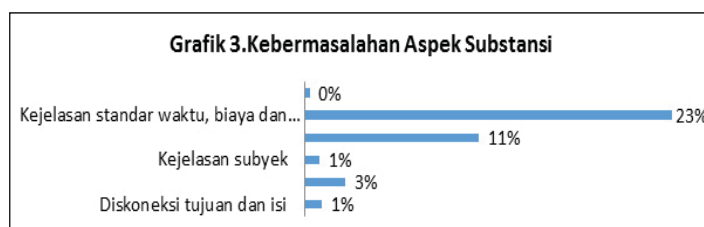
gangguan yang ditimbulkan. Hal ini pada akhirnya menimbulkan tarif dan prosedur yang sangat beragam di daerah atas penerbitan izin gangguan.

**Kejelasan hak dan kewajiban wajib pungut dan Pemda juga menjadi persoalan kedua terbesar (11%).** Pada aspek ini, kebermasalah perda retribusi lebih tinggi (14%) dibandingkan perda pajak (7%). Hal ini terjadi karena ketiadaan kejelasan ketentuan yang mengatur tentang hak dan kewajiban bagi pemda dan wajib pungut. Beberapa perda tidak secara jelas mencantumkan hak-hak masyarakat yang akan di dapat dalam penerapan retribusi.

#### IV.2.2 KEBERMASALAHAN SUBSTANSI

Pada aspek substansi, kejelasan standar waktu, prosedur dan biaya menjadi persoalan utama (23%). Proporsi kebermasalah terbesar kedua adalah kejelasan hak dan kewenangan Pemda (11%), sedangkan keempat aspek lainnya hanya berkisar pada 1-3%. (Grafik 3)

Proporsi perda retribusi yang bermasalah pada kriteria kejelasan standar waktu, prosedur dan biaya lebih



#### IV.2.3 KEBERMASALAHAN PRINSIP

Secara keseluruhan, sebanyak 12% perda pungutan memiliki kebermasalah dalam aspek prinsip. Proporsi kebermasalah pada aspek prinsip jauh lebih rendah dibandingkan aspek yuridis dan prinsip. Kondisi ini terjadi karena ketentuan nasional terkait pungutan

yang tercantum dalam UU No.28 Tahun 2009 sudah merangkul prinsip-prinsip ekonomi dalam satu peraturan.

**Kebermasalahan terbesar ada pada kriteria dampak ekonomi negatif (8%).** Dampak ekonomi negatif dimaknai sebagai beban yang muncul bagi masyarakat khususnya pelaku usaha terkait dengan biaya-biaya tambahan akibat penerapan Perda. Biaya yang kemudian memberatkan ini dapat membebani operasionalisasi usaha, terutama usaha berskala mikro. Hal ini terjadi sebagaimana Perda Bandung No. 12 Tahun 2011 yang menetapkan biaya administrasi dan formulir untuk mendapatkan IMB, sedangkan Perda Kendari No.3 Tahun 2013 untuk mendapatkan izin gangguan maka harus membayar Retribusi Pengangkutan Sampah dan Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran. (Grafik 4)

**Kebermasalahan dampak ekonomi negatif lebih besar terjadi pada perda yang mengatur tentang retribusi.**

Ketiadaan acuan yang tegas untuk perda retribusi menjadi penyebab utama munculnya kebermasalahan ini. Umumnya perda pungutan yang memiliki kebermasalahan tidak memiliki peraturan teknis yang dapat digunakan untuk menentukan besaran tarif.

#### IV.2.4 IMPLEMENTASI PERDA PUNGUTAN BERMASALAH

**Variasi struktur tarif pungutan antardaerah memberatkan pelaku usaha.** Sebagai contoh Perda Kota Depok, Kota Bogor dan Kotabaru yang mengatur tentang retribusi HO. Tiga perda tersebut masing-masing memiliki struktur yang bervariasi. Beragamnya struktur tersebut terjadi karena ketiadaan penetapan yang tegas pada ketentuan nasional. Ketidakjelasan ini berdampak pada penetapan retribusi yang memberatkan pelaku usaha.

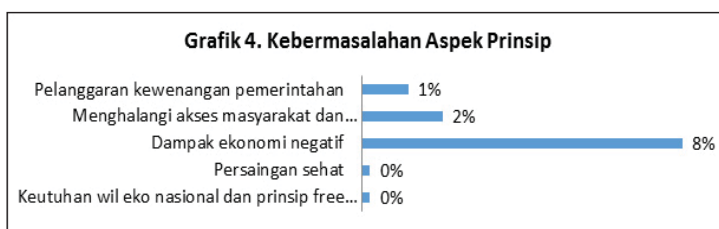
**Perda bermasalah juga berdampak buruk bagi Pemda.** Ketika para pelaku usaha merasa terbebani oleh pajak dan retribusi yang tinggi,

maka iklim investasi bisa terganggu. Kondisi ini bukan merupakan situasi yang kondusif bagi upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sebab saat pelaku usaha berpotensi melanggar kewajiban untuk membayar pajak dan retribusi. Selain itu, pelaku bisa memindahkan perusahaannya ke daerah lain yang menetapkan tarif yang adil.

**Implementasi Perda Pajak Penerangan Jalan (PPJ) di daerah menimbulkan polemik atas kepastian sumber pungutan.** Pembayaran tarif PPJ mendapat penolakan di sejumlah daerah seperti Cilegon (Banten), Siak dan Pelalawan (Riau). Studi lapangan KPPOD menunjukkan:

a) ada variasi tarif dasar listrik antardaerah; b) ada pengabaian kewajiban pemda dalam PPJ. Besarnya tarif PPJ tidak berdampak pada perbaikan fasilitas penerangan jalan; c) tarif PPJ sangat memberatkan pelaku usaha. KPPOD setidaknya memiliki beberapa catatan atas permasalahan Perda PPJ, yakni:

- ✓ Pelanggaran basis pengenaan pungutan. Penggunaan tenaga listrik. Namun pada kenyataannya, di Kota Cilegon basis pengenaan pungutan/pajak adalah berdasarkan pada kepemilikan.
- ✓ Pastikan *Earmarking* yang harus Dipenuhi Pemda. Ketentuan alokasi (*earmarking*) yang harus dipenuhi Pemda, dan tingkat pemenuhan atas klausul ini harus dicermati lebih jauh di lapangan.
- ✓ Kepastian Rentang Harga Satuan *List*. Regulasi pemerintah tidak menetapkan batas atas atau rentang harga satuan listrik sehingga memunculkan variasi praktek antar daerah.
- ✓ Listrik: Antara Faktor Produksi dan Daya Penerangan. Peraturan daerah (atau UU) semestinya harus membedakan daya listrik yang digunakan sebagai faktor produksi dengan daya untuk penerangan. Dalam



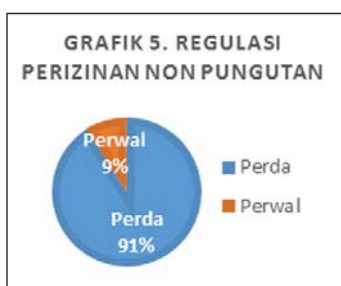


kasus di Riau, daya listrik sebagian besar untuk kegiatan produksi.

- ✓ Pajak Penerangan Jalan atau Pajak Penggunaan Listrik? Sebelum menjadi pajak, pungutan penerangan jalan berbentuk retribusi. Peralihan berdampak pada ketidaksesuaian antara subjek dan objek dengan "nama" PPJ.
- ✓ Listrik: Infrastruktur atau Komoditas? Listrik sebagai infrastruktur, pemerintah bertanggung jawab terhadap penyediaan daya listrik bagi seluruh masyarakat, termasuk untuk kegiatan produksi (perusahaan). Sebaliknya, sebagai komoditas, pelaku usaha harus mengalokasikan anggaran (biaya produksi) untuk menyediakan daya sendiri.

#### IV.3 PERDA PERIZINAN NON-PUNGUTAN

Perda perizinan non-pungutan merupakan regulasi yang dimandatkan regulasi pusat dan bertujuan untuk mengatur perizinan dasar yang harus dimiliki pelaku usaha di sektor perdagangan dan industry. Perizinan dasar tersebut adalah Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Izin Usaha Industri (IUI) dan Tanda Daftar Industri (TDI). Melalui instrumen regulasi daerah Pemda menjabarkan lebih lanjut mengenai prosedur layanan beserta proses penerbitannya oleh daerah. Regulasi yang dikaji berjumlah 90 dan terdiri dari perda dan perwal (bdk. Grafik 5). Sebanyak 66 regulasi yang mengandung permasalahan. Kebermasalahan tersebut diuraikan dalam aspek yuridis, substansi, dan prinsip.



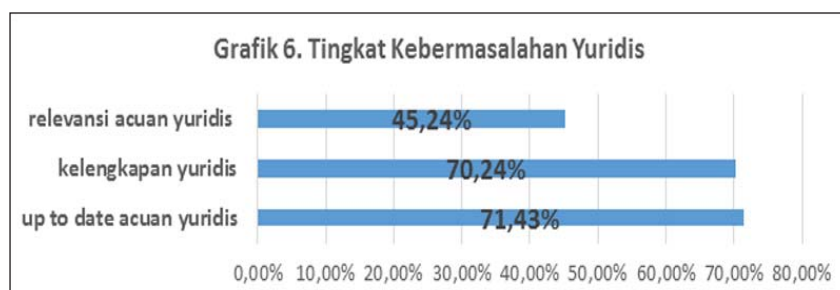
#### IV.3.1 KEBERMASALAHAN YURIDIS

**Banyak daerah yang tidak menindaklanjuti perubahan regulasi di tingkat nasional.**

Kondisi ini berkontribusi besar pada kebermasalahan perda pada aspek kebaruan (*up to date*) acuan yuridis yang mencapai 71,43% (Lihat Grafik 6). Pada peraturan tentang SIUP dan TDP, sebesar 30,95% permasalahan kebaruan acuan yuridis disebabkan beberapa daerah belum mencantumkan Permendag 14/2016 (Paket Ekonomi XII) *jo.* Permendag 77/2013 yang mengatur pengurusan SIUP dan TDP secara simultan dalam waktu 2 hari. Selain itu, studi ini juga menemukan 24 regulasi SIUP dan TDP yang terbit di tahun 2001-2009 dan belum menyesuaikannya dengan UU 28/2009, Permendag 36/2007 dan Permendag 37/2007 *jo.* Permendag 116/2015. Kondisi demikian berdampak pada ketidaksesuaian substansi SIUP dan TDP di daerah dengan regulasi pusat.

Sementara pada regulasi terkait IUI dan TDI, sebanyak 40,47% bermasalah karena belum mengikuti UU 3/2014 tentang perindustrian dan PP 107/2015 yang mengubah ketentuan mengenai IUI dan TDI. Kondisi ini berefek domino pada aspek kelengkapan yuridis dan relevansi acuan yuridis yang tidak lagi sesuai dengan ketentuan di tingkat nasional (Grafik 6).

**Studi ini menemukan regulasi yang keseluruhan substansinya tidak sesuai dengan peraturan pusat. Hal ini ditemukan di Gorontalo yang belum merevisi Perda 21/2001 yang mengatur SIUP, TDP, IUI, dan TDI.** Perda ini mengatur tentang biaya untuk mendapatkan keempat jenis izin tersebut. Padahal peraturan nasional sudah membebaskan biaya dalam



pengurusan izin-izin tersebut. Bahkan, dari sisi substansi perizinan, tidak sesuai dengan standar prosedur yang telah ditetapkan regulasi pusat. Meskipun demikian, pada praktiknya, Pemda Gorontalo tidak lagi menetapkan pungutan terhadap keempat jenis izin dasar ini. Namun, keberadaan perda tersebut berpotensi menimbulkan penyalahgunaan regulasi. Regulasi seharusnya menjadi instrumen untuk kepastian hukum sehingga kecepatan pembaruannya sangat diperlukan di tingkat daerah.

### IV.3.2 KEBERMASALAHAN SUBSTANSI

**Kejelasan standar waktu, biaya dan prosedur menjadi persoalan utama (71,42%).** Persoalan kedua terbesar adalah kesesuaian filosofi dan prinsip pungutan (59,52%), diikuti kejelasan hak dan wajib pungut atau Pemda (48,80%), kejelasan subjek (42,85%), kejelasan objek (39,28%), dan diskoneksi tujuan dan isi (36,90%) (Grafik 7).

**Permasalahan tidak *up to date*-nya regulasi daerah terhadap peraturan di tingkat nasional berdampak pada tingginya permasalahan pada aspek substansi.** Hal ini terjadi karena

masih banyak peraturan di daerah terbit di tahun 2002-2009. Selain itu, perubahan di tingkat nasional serta ketentuan yang mengatur tentang SIUP, TDP, IUI dan TDI belum cukup jelas dan tidak diatur lebih lanjut di dalam peraturan kepala daerah. Lebih dari itu, masih ada peraturan di daerah yang mengatur mengenai pungutan atas SIUP, TDP, IUI dan TDI yang seharusnya sudah tidak dapat dipungut lagi oleh Pemda berdasarkan (UU 28/2009).

### IV.3.3 KEBERMASALAHAN PRINSIP

**Dampak ekonomi negatif menjadi persoalan utama (64,28%).** Kebermasalah kedua terbesar adalah pelanggaran kewenangan pemerintah (60,71%), diikuti prinsip *free internal trade* (5,95%), persaingan tidak sehat (2,38%), dan akses masyarakat dan kepentingan umum (1,19%) (Grafik 8).

**Keberadaan peraturan di daerah yang terbit di sebelum tahun 2009 menyebabkan tingginya biaya ekonomi negatif.** Peraturan-peraturan ini masih mengatur mengenai biaya untuk mendapatkan SIUP, TDP, IUI dan TDI yang seharusnya tidak lagi dipungut oleh Pemda. Hal





ini terjadi di Kota Manokwari yang mengenakan biaya administrasi untuk IUI, TDI, TDP dan SIUP berdasarkan Perda 7/2006, Perda 15/2006 dan Perda No. 9/2006.

**Terdapat pelimpahan kewenangan penyelenggaraan perizinan kepada dinas-dinas teknis tertentu menyebabkan timbulnya pelanggaran kewenangan Pemerintah.**

Permasalahan ini terjadi karena peraturan di daerah yang memberikan kewenangan penerbitan izin kepada dinas-dinas tertentu bukan kepada kepala daerah. Berdasarkan UU 23/2014 telah ditegaskan bahwa kewenangan menerbitkan izin berada pada kepala daerah dan dapat didelegasikan kepada pelayanan terpadu perizinan (PTSP).

#### IV.4 PERDA-PERDA LAIN

##### IV.4.1 PERDA TANGGUNG JAWAB SOSIAL DAN LINGKUNGAN (TJSL)

###### A. Latar Belakang

**Semenjak berlakunya Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas (UU PT), CSR/ Corporate Social Responsibility atau dikenal menjadi TJSL/Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan menjadi suatu kewajiban di Indonesia, khususnya bagi perusahaan.** TJSL dimaknai sebagai upaya mencapai keberlanjutan (*sustainability*) dalam berbisnis, mulai dari lingkungan yang sehat, masyarakat yang sejahtera, dan ekonomi yang kuat (*Brundtland Report*, WCED, 1987). Dalam panduan ISO 26000, misalnya, terdapat 7 ruang lingkup *social responsibility* (tanggung jawab sosial) yang dinilai, yakni *governance*, hak asasi manusia, praktek tenaga-kerja, lingkungan, praktik bisnis yang jujur, konsumen, serta pelibatan dan pengembangan komunitas.

**Pencapaian tujuan utama TJSL untuk memperkuat citra dan *brand* perusahaan, mengembangkan kerjasama antar pemangku kepentingan, dan menghasilkan inovasi**

**dan pembelajaran bagi lingkungan sekitar, nyatanya tidak selalu berjalan mulus.** Banyak pihak di Indonesia justru “salah kaprah” dalam memahami TJSL yang diidentikkan dengan alokasi laba untuk kegiatan kedermawanan sebuah perusahaan<sup>6</sup>. Secara khusus, dalam pasal 74 UU PT, pemerintah pusat-daerah mulai “menerjemahkan” sendiri arti TJSL, bahwa perusahaan harus menganggarkan TJSL sebagai biaya perseroan—bahkan ada yang mengartikan TJSL sebagai salah satu sumber Anggaran Pendapatan Asli Daerah (APBD).

**Besaran anggaran TJSL yang dikeluarkan oleh perusahaan dibedakan berdasarkan jenis badan usahanya, yaitu milik pemerintah atau non pemerintah.**

Bagi pemerintah, khususnya perusahaan BUMN, program TJSL disebut dengan Program Kemitraan dan Bina Lingkungan. Sumber pembiayaannya berasal dari penyisihan laba bersih maksimum 4% dari laba setelah pajak tahun buku sebelumnya (Pasal 8 Peraturan Menteri BUMN No. 9 Tahun 2015). Sedangkan perusahaan swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas, besaran anggaran yang dikeluarkan harus menimbang aspek kepatutan dan kewajiban (Pasal 74 UU PT). Artinya, besaran anggaran TJSL merupakan bagian dari kebijakan perusahaan yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan dan potensi risiko yang harus ditanggung masing-masing perusahaan.

###### B. Implementasi di Daerah

**Pelaksanaan program TJSL di daerah masih dihadapkan berbagai permasalahan.** Dari 50 Peraturan Daerah (Perda) tentang TJSL, 7 perda mengatur tentang besaran biaya TJSL untuk Perseroan Terbatas: Kota Bekasi (3%), Kabupaten Barito Utara (3%), Kabupaten Tanjung Jabung Timur (6%), Kabupaten Kotawaringin Barat (1-3%), Kabupaten Mojokerto (1-3%), Provinsi Kalimantan Timur (minimal 3%), dan Kota Cimahi (2%). Pengaturan besaran biaya TJSL tersebut tidak hanya mencederai acuan yuridis yang lebih

6. Radyati, Maria R. Nindita. 2014. *Sustainable Business dan Corporate Social Responsibility (CSR)*. Jakarta: Center for Entrepreneurship, Change, and Third Sector, Universitas Trisakti. Hal. 21.

tinggi, tetapi juga menimbulkan gesekan di tingkat Pemerintah daerah-dunia usaha dalam penyelenggaraan TJSL di lapangan.

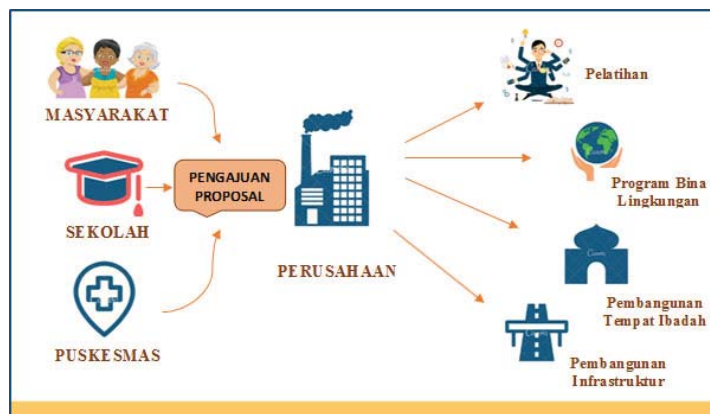
**Unsur politis pimpinan daerah mempengaruhi tahapan implementasi (tarif) TJSL.** Sebagai contoh, sidak rutin yang dilakukan Wakil Bupati Karawang terhadap sejumlah perusahaan menuai kontroversi dan mendapat penolakan dari dunia usaha. Pasalnya, Pemda bergerilya ke sejumlah perusahaan dan “memaksa” pelaku usaha untuk mematuhi ketentuan UU PT, salah satunya agar menyisihkan sebesar 2,5% dari laba perusahaan untuk mendukung program TJSL di Kab. Karawang. Upaya mengaktifkan kembali praktik pelaksanaan TJSL yang sempat vakum ini dinilai politis dan menjadi bagian dari “hutang” politik yang harus direalisasikan.

**Adanya misinterpretasi dalam memandang regulasi nasional.** Penetapan tarif 2,5% TJSL di Karawang merupakan ketetapan lama dalam Permen BUMN No. PER-05/MBU/2007 Tahun 2007 Tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara Dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara No. PER-08/MBU/2013 Tahun 2013. Aturan tersebut sudah tidak berlaku dan digantikan dengan Permen BUMN No. 9 tahun 2015 tentang Program Kemitraan dan Bina Lingkungan Badan Usaha Milik Negara. Besaran alokasi anggaran Perusahaan untuk TJSL juga berubah dari 2,5% menjadi maksimum 4%.

**Kegiatan sidak rutin dan pemberian sanksi kepada setiap perusahaan yang tidak mendukung program TJSL, tidak berdasar.** Sebab, kabupaten Karawang belum memiliki regulasi daerah yang mengatur TJSL, sehingga pelaku usaha juga tidak berkewajiban untuk melaporkan program-program TJSL yang sudah direalisasikan kepada Pemda. Selama ini, pelaksanaan program TJSL di Karawang diatur di dalam Surat Keputusan Bupati Karawang No. 658.05/Kep.173-Huk/2013 tentang Tim Roadshow Program CSR Kabupaten. Namun, praktiknya, program tersebut sempat terhenti, sehingga ada dorongan Pemda untuk mengintensifkan kembali program TJSL di Karawang.

Dalam praktiknya, TJSL di Kabupaten Karawang terbagi menjadi dua bagian, yakni bantuan fasilitas (fisik) dan kegiatan bersifat filantropi. Berbagai fasilitas yang disediakan dalam kerangka program TJSL dapat berbentuk penyediaan puskesmas, polindes (pondok bersalin desa), mobil ambulans, ruangan kelas sekolah, pembangunan jembatan, jalan, gapura, dan pembangunan infrastruktur lainnya. Sedangkan kegiatan yang bersifat filantropi bisa berbentuk program bantuan pendidikan SMK, pengobatan massal, bantuan bencana alam, pembangunan tempat ibadah, dan sebagainya. Kedua bentuk TJSL ini diselenggarakan atas kerjasama kedua belah pihak, baik atas inisiatif perusahaan maupun permintaan (pengajuan proposal) dari pemerintah, maupun masyarakat sekitar kawasan perusahaan.

Gambar 1. Praktik Pelaksanaan Program TJSL di Karawang



### **Pemda Kabupaten Karawang berencana menyusun Peraturan Bupati terkait TJSL.**

Tujuan penyusunan Peraturan Bupati ini terbagi menjadi 3 capaian utama. Pertama, mensinergikan program TJSL perusahaan dengan program pemerintah. Kedua, pemerataan program TJSL ke seluruh wilayah Kab. Karawang sehingga program TJSL tidak hanya terfokus pada kawasan sekitar perusahaan saja. Ketiga, dalam Peraturan Bupati ini tidak akan mengatur/menentukan besaran tarif TJSL yang harus dialokasikan dari laba perusahaan swasta.

## **IV. 4.2 PERDA KETENAGAKERJAAN**

### **A. Latar belakang**

**Aspek ketenagakerjaan merupakan salah satu aspek dalam penciptaan iklim investasi yang kondusif.** Aspek ini lebih banyak dipengaruhi interaksi antar *stakeholder* yaitu pengusaha dan tenaga kerja. Hubungan ini terlihat sangat jelas pada pembuatan kebijakan ketenagakerjaan. Kebijakan ketenagakerjaan yang tidak mengakomodir semua aspirasi pemangku kepentingan (dunia usaha-pekerja) dapat berdampak pada hubungan industrial yang tidak harmonis. Di banyak daerah, persoalan ketenagakerjaan sering muncul akibat peraturan daerah yang cenderung proteksionis dan diskriminatif, seperti kebijakan pemda dalam mengatur kuota penempatan tenaga kerja lokal di perusahaan, maupun polemik kebijakan pengupahan yang hampir dialami oleh setiap daerah.

Pemda berperan sebagai pengambil kebijakan publik sekaligus mediator dalam memfasilitasi penyelesaian hubungan industrial. Kewenangan yang dimiliki oleh Pemda dapat diarahkan untuk menciptakan hubungan industrial yang harmonis antara pelaku usaha dan tenaga kerja. Pemda juga berfungsi sebagai mediator antara perusahaan dengan tenaga kerja. Bentuk mediasi yang difasilitasi Pemda adalah forum *tripartite* yang umumnya membahas mengenai pengupahan maupun persoalan lainnya terkait hubungan industrial.

**Pemda juga memiliki peran untuk meningkatkan kompetensi tenaga kerja melalui program pelatihan kerja.** Peningkatan kompetensi ini menjadi penting agar tenaga kerja dapat berdaya saing dan sesuai dengan kebutuhan pelaku usaha. Kompetensi ini umumnya adalah kemampuan-kemampuan vokasi yang dapat digunakan dalam dunia kerja, seperti ketrampilan dan bahasa. Selain itu, kepastian atas ketenagakerjaan juga sudah diatur dalam paket kebijakan ekonomi ke IV yang memuat tentang pengupahan, tunjangan hari raya keagamaan, kebutuhan hidup layak, dan sebagainya. Penerbitan regulasi tersebut selain memberikan kepastian kepada pengusaha juga sebagai instrumen peningkatan kesejahteraan tenaga kerja.

### **B. Kebijakan Afirmatif**

**Perda yang mengatur penggunaan tenaga kerja lokal dengan presentase tertentu mencederai prinsip Indonesia sebagai kesatuan wilayah ekonomi nasional (*free internal trade*).** Pengaturan persentase tertentu dalam penggunaan tenaga kerja lokal merupakan salah satu bentuk kebijakan afirmatif pemda untuk menyerap tenaga kerja dan mengurangi pengangguran. Kebijakan seperti ini tampak dalam Perda Kabupaten Karawang 1/2011 tentang Ketenagakerjaan yang mewajibkan perusahaan untuk menggunakan tenaga kerja lokal minimal 60 persen. Ketentuan ini berlawanan dengan aturan nasional dan hak asasi manusia untuk bergerak kemana pun untuk mendapat penghidupan layak dari sebuah pekerjaan.

**Penetapan kuota tenaga kerja lokal di daerah berpotensi tidak dapat diimplementasikan dengan baik.** Kebijakan afirmatif yang bertujuan untuk memberikan kesempatan seluasnya kepada tenaga kerja lokal, justru berdampak negatif bagi perusahaan. Ketentuan kuota yang ditetapkan dalam perda membuat perusahaan tidak leluasa memilih calon tenaga kerja yang berkualitas dan sesuai dengan kebutuhan. Dampak lebih jauh dari ketidaktepatan kualifikasi tenaga kerja dengan kebutuhan perusahaan adalah menurunnya produktivitas perusahaan.

**Keputusan politik kepala daerah berperan signifikan dalam perancangan dan implementasi kebijakan ketenagakerjaan.** Kebijakan ketenagakerjaan di Karawang tidak lepas dari unsur politis Bupati/Wakil Bupati. Janji politis Kepala Daerah yaitu dalam masa 100 hari akan mengurangi pengangguran sebanyak

1000 orang, sangat menentukan penerbitan peraturan tersebut. Karena itu, selain Perda, aturan mengenai ketenagakerjaan juga diaplikasikan dalam bentuk Peraturan Bupati No. 8 Tahun 2016 dan Peraturan Bupati No. 9 Tahun 2016 sebagai peraturan pelaksanaannya.

### Kotak 1. Inovasi Perda Ketenagakerjaan Karawang

#### Rekrutmen Satu Pintu Pintu

**Pemda Karawang menerapkan rekrutmen “Satu Pintu” di Dinas Tenaga Kerja.** Kebijakan ini dilatarbelakangi oleh Perbup Karawang No. 8/2016 dan banyaknya praktik nepotisme dalam perekrutan tenaga kerja di internal perusahaan. Proses rekrutmen ini dimulai dengan pengajuan lamaran oleh calon pegawai dan selanjutnya dilakukan verifikasi dan koordinasi dengan perusahaan ihwal kualifikasi yang dibutuhkan, terutama yang berdomisili di Karawang. Jika calon pegawai tersebut lolos proses administrasi, selanjutnya pihak perusahaan akan mengambil alih untuk melakukan serangkaian tes berupa psikotes dan kepribadian. Peran pemda hanya sebatas pada tahapan administrasi dan menyediakan fasilitas tempat saja, sedangkan dalam proses penilaian kualitas calon pegawai berada dalam ranah pelaku usaha.



### C. Kebijakan Pengupahan

**Pengupahan merupakan jalan untuk meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja.** Peraturan nasional terkait pengupahan adalah UU No. 13/2003 dan PP No. 78/2015 tentang pengupahan. Pengupahan ditetapkan berdasarkan komponen Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dan inflasi. Pengupahan ditujukan agar tenaga kerja mendapatkan hak hidup layak dan sesuai harkatnya sebagai manusia.

**Sejumlah perda tentang pengupahan belum sesuai dengan ketentuan regulasi nasional.** Ketidaksihesuaian terhadap ketentuan regulasi nasional ditemui pada Perda Kab. Pasuruan No.22/2012 dan Perda Provinsi Jawa Timur No.8/2016. Kedua regulasi menetapkan klausul yang mengatur kenaikan upah minimum kepada pekerja dengan masa kerja satu tahun atau lebih. Hal ini tidak sesuai dengan amanat UU 13/2003 tentang Ketenagakerjaan yang tidak

menetapkan secara rigid tentang pengupahan. Selain itu, PP No.78/2015 pasal 42 (2) menegaskan bahwa upah pekerja dengan masa kerja 1 tahun atau lebih dirundingkan secara bipartit antara pengusaha dengan pekerja di perusahaan yang bersangkutan. Penetapan besaran presentase yang diatur dalam Perda berpotensi menimbulkan beban biaya tinggi, terutama bagi perusahaan-perusahaan skala UMKM dengan kemampuan finansial terbatas.

**Tingginya ketentuan pengupahan berdampak pada ketidaksanggupan pelaku usaha membayar upah tenaga kerja.** Selain upah minimum, para pelaku usaha dibebankan upah minimum sektoral (UMSK) yang bervariasi antardaerah. UMSK sendiri terdiri dari 12 komponen pokok (Lihat Tabel 3). Dampaknya adalah biaya upah total yang dikeluarkan oleh

Tabel 2.  
Perbandingan Kenaikan Upah Minimum

Peraturan Daerah Kab. Pasuruan No. 22/2012	Peraturan Provinsi Jawa Timur No. 8/2016
Pasal 37 (4): ketentuan kenaikan upah minimum 5% dari UMK kepada pekerja yang sudah menikah dan/atau masa kerja 1 tahun atau lebih	Pasal 48 (3): menaikkan struktur dan skala upah paling sedikit 5% dari upah minimum bagi pekerja dengan masa kerja satu (1) tahun atau lebih yang dituangkan dalam Perjanjian Perusahaan dan Perjanjian Kerja Bersama

perusahaan melonjak tinggi. Sebagai contoh, UMSK di Kab. Pasuruan yang didasarkan pada Klasifikasi Baku Lapangan Usaha di Indonesia, setelah ada kenaikan 5% maka besaran masing-masing sektor menjadi: Upah Minimum Sektor

Tabel 3. Biaya Upah Sebuah Perusahaan di Pasuruan

No.	Item	%	Fixed Cost 2016 UMK	UMSK 2016 + PERDA ( 5% )		
			UMK 2016	UMSK 2016 sektor III (5%) + Perda 5%	UMSK 2016 sektor II (7%) + Perda 5%	UMSK 2016 sektor I (9%) + Perda 5%
1	Gaji Pokok		3.037.500	3.348.844	3.412.631	3.476.419
2	BPJS Ketenagakerjaan :					
	Jaminan Kematian (0.3%)	0,3%	9.113	10.047	10.238	10.429
	Jaminan Kecelakaan kerja ( 0.89% )	0,89%	27.034	29.805	30.372	30.940
	Jaminan Hari Tua (3.7%)	3,7%	112.388	123.907	126.267	128.627
	Jaminan Pensiun (2%)	2%	60.750	66.977	68.253	69.528
3	BPJS Kesehatan ( 4% )	4%	121.500	133.954	136.505	139.057
4	Pensiun ( DPLK ) ( 12% )	14%	425.250	468.838	477.768	486.699
5	Makan (Rp 10.000/hari)	10.000	250.000	250.000	250.000	250.000
6	Transport (Rp 10.000/hari)	10.000	250.000	250.000	250.000	250.000
7	Shift ( Rp 5.000/hari)	5.000	50.000	50.000	50.000	50.000
8	THR	100%	253.125	279.070	284.386	289.702
9	Seragam	300.000	25.000	25.000	25.000	25.000
10	Overtime		-	-	-	-
11	Perlengkapan Safety	250.000	10.417	10.417	10.417	10.417
12	Insentif / Tunj. Lain2		-	-	-	-
<b>Total:</b>			<b>4.632.075</b>	<b>5.046.858</b>	<b>5.131.838</b>	<b>5.216.818</b>

I (9% dari UMK tahun 2016) = **Rp 5.216.818,-**;  
Upah Minimum Sektor II (7% dari UMK tahun 2016) = **Rp 5.131.838,-**; Upah Minimum Sektor III (5% dari UMK tahun 2016) = **Rp 5.046.858,-**

**Perda Kabupaten Pasuruan menerapkan kebijakan pensiun dini di usia 45 tahun atau masa kerja 20 tahun di perusahaan.**

Penetapan usia pensiun memang tidak diatur dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2013. Ketentuan ini merupakan bentuk diskresi pemerintah daerah dalam memberikan perlindungan tenaga kerja. Penetapan ketentuan pensiun dini ini disertai dengan kewajiban pemberian tunjangan pensiun kepada karyawan yang mengajukan pensiun. Ketentuan ini dirasakan memberatkan pelaku usaha jika terjadi pengajuan pensiun dini dalam jumlah besar.

**Perda mengatur ketentuan pungutan untuk mendapatkan izin operasional.** Di Kab. Pasuruan, terdapat kewajiban bagi perusahaan penyedia jasa tenaga kerja untuk menyetorkan uang sebesar Rp 250.000.000,- sebagai salah satu syarat untuk memperoleh izin operasional. Ketentuan ini berpotensi memberatkan pelaku usaha di saat mendirikan perusahaan. Hal ini juga bertentangan dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 101 Tahun 2004 tentang Tata Cara Perijinan Perusahaan Penyedia Jasa Pekerja/Buruh, yang hanya mempersyaratkan dokumen pengesahan badan hukum, dokumen anggaran dasar perusahaan, SIUP, dan wajib lapor ketenagakerjaan.

**Penyusunan Perda Ketenagakerjaan dipengaruhi kepentingan kelompok tertentu.**

Di Kabupaten Pasuruan dan Provinsi Jawa Timur, penyusunan perda tidak terlepas dari tuntutan serikat pekerja. Awalnya, sejumlah konfederasi serikat buruh di Pasuruan mendesak pemda untuk membuat perda tentang ketenagakerjaan. Selanjutnya, dalam perkembangannya, serikat pekerja lebih aktif mengawal proses penyusunan perda dari tahap perencanaan hingga penetapan Perda. Hal ini terlihat dari pengajuan *draft* Raperda

Provinsi Jawa Timur oleh Serikat Pekerja. *Draft* ranperda ini mengadopsi norma dan muatan Perda ketenagakerjaan Kab. Pasuruan No. 22 Tahun 2012. Muatan tersebut mengatur adanya persentase kenaikan upah minimum maupun ketentuan uang saku atau uang transportasi pada pekerja berstatus magang.

**Tidak berjalannya fungsi pengawasan ketenagakerjaan di tingkat pemda.** Penegakan sebuah kebijakan daerah tentu memerlukan pembinaan dan pengawasan yang optimal dari pemerintah daerah. Dalam praktiknya, fungsi ini tidak dijalankan dengan baik oleh Pemda. Kurang optimalnya pengawasan ini dikarenakan belum ada peraturan teknis di tingkat nasional. Jika mengacu UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, fungsi pengawas dan pembina ketenagakerjaan sudah dialihkan ke tingkat Pemerintah Provinsi. Ironisnya, pengalihan kewenangan ini tidak dibarengi dengan kesiapan kelembagaan, anggaran, dan kepastian pengalihan aset di tingkat Pemerintah Provinsi Jawa Timur, karena kekosongan peraturan teknis tersebut.

**D. Kasus Perda Ketenagakerjaan Lain Di Kabupaten Tangerang, Pemda menaikkan upah PKWT sebesar 8,33% dari upah minimum.** Angka 8,33 % diperoleh dari pesangon yang seharusnya diterima (asumsinya satu kali gaji pokok) dibagi 12 bulan. Penetapan ini diatur untuk melindungi PKWT yang terancam tidak menerima pesangon jika kontraknya selesai. Namun ketentuan ini bertentangan dengan UU No. 13 Tahun 2003, Kepmen No. 100 Tahun 2004, dan PP No. 78 Tahun 2015. Ketentuan pemberian pesangon yang dicicilkan dalam gaji bulanan juga tidak memiliki dasar hukum. Sebab pesangon hanya menjadi hak pekerja dengan perjanjian waktu kerja tidak tertentu. Selain itu, upah minimum sudah mencakup upah pokok (75 %) dan tunjangan tetap (25%) (bdk. Pasal 94 UU No. 13 Tahun 2003).



### Kotak 2. Perda Ketenagakerjaan Inovatif

**Insentif Pajak atas penyerapan tenaga kerja lokal 60%.** Ketentuan ini ditemukan dalam Perda Kota Pontianak No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Pontianak No. 6 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah. Pemberian insentif ini merupakan salah satu inovasi kebijakan yang ramah investasi. Ketentuan ini menarik minat investor untuk berinvestasi dan membuka kesempatan kerja bagi tenaga kerja lokal. Selain itu, investor juga tidak merasa dibebankan atau diwajibkan untuk mempekerjakan tenaga kerja lokal. Insentif ini berpotensi meningkatkan kesempatan kerja, menurunkan angka pengangguran, dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.

## V. CATATAN PENUTUP

**Regulasi pusat masih belum optimal (kualitas pengaturan, tumpang tindih dan inkonsistensi).** Kondisi ini tidak memberikan kepastian hukum dan kerangka kebijakan yang jelas terkait kemudahan berusaha di daerah. Salah satu dampaknya tergambar pada kebermasalahan perda retribusi lebih tinggi dari perda pajak. Persoalan ini terjadi karena UU No.28/2009 belum mengatur mengenai standar tarif untuk retribusi. Hal ini menimbulkan beban bagi pelaku usaha. Karena itu, diperlukan pedoman yang jelas untuk mengatur besaran dan struktur tarif khususnya untuk pungutan yang berjenis retribusi

**Monitoring dan pengawasan Pemerintah Pusat atas Perda-perda bermasalah masih belum optimal.** Kondisi terbukti dengan pembatalan 3.143 perda oleh pemerintah pusat sendiri. Padahal dalam proses penerbitan perda, pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri sesungguhnya bisa membatalkan ranperda-ranperda yang berpotensi bermasalah, bukan pasca pengesahan perda. Karena itu, pengawasan preventif harus sungguh-sungguh dioptimalkan. Rentang waktu 60 hari untuk evaluasi mestinya benar-benar dimanfaatkan.

**Pada aras lokal, keberadaan pajak dan retribusi daerah hanya digunakan sebagai**

**instrument peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).** Pajak dan retribusi daerah merupakan sumber terbesar bagi PAD. Karena itu, Pemda menetapkan struktur tarif yang tinggi, terutama tarif retribusi yang tidak memiliki ketentuan nasional yang jelas. Kebijakan seperti ini justru kontraproduktif dengan upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah. Karena struktur tarif yang mahal menyulitkan investasi yang berefek pada pertumbuhan ekonomi.

**Belum optimalnya diseminasi dan pemahaman Pemda akan perubahan di tingkat nasional.** Hal ini berdampak sejumlah perda yang tidak *up to date* dengan regulasi nasional yang baru. Kondisi berefek lanjut pada ketentuan tarif yang sudah berubah atau diadakan. Selain itu, sejumlah perda bermasalah muncul karena ketidakpahaman dan misinterpretasi pemda atas regulasi nasional.

**Politik tingkat lokal cenderung "mempolitisasi" regulasi dan kebijakan di daerah.** Regulasi menjadi alat untuk merealisasikan janji-janji politik kepala daerah atau kelompok politik yang berkuasa di sebuah daerah. Kuatnya dominasi elit politik membuka pintu lebar-lebar bagi penerbitan perda-perda yang melanggar ketentuan nasional atau menghambat iklim investasi di daerah.





# DAFTAR PUSTAKA

OECD. *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. OECD Publishing: 2011

KPPOD. *Evaluasi Perda Pungutan di Era UU No.28 Tahun 2009*. Jakarta: 2014

Ma'aruf, Ahmad. *Strategi Pengembangan Investasi di Daerah: Pemberian Insentif ataukah Kemudahan?* Yogyakarta: 2012

Pudyatmoko, Sri. *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan*. Jakarta: Grasindo, 2009

Radyati, Maria R. Nindita. *Sustainable Business dan Corporate Social Responsibility (CSR)*. Jakarta: Center for Entrepreneurship, Change, and Third Sector, Universitas Trisakti. 2014







**Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Gedung Permata Kuningan Lt. 10

Jl. Kuningan Mulia Kav. 9C

Guntur Setiabudi, Jakarta Selatan 12980

Telp +62 22 8378 0642; Fax +62 21 8378 0643

[www.kppod.org](http://www.kppod.org), email: [kppod@kppod.org](mailto:kppod@kppod.org)