



Potret Kebermasalahan Perda Ketenagakerjaan

Pengantar

Dalam beberapa waktu belakangan ini, sekretariat Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) masih dibanjiri datangnya tembusan surat keberatan perusahaan/asosiasi bisnis kepada Pemda setempat maupun Pemerintah Pusat atas berbagai Peraturan Daerah (Perda) yang nilai distortif terhadap kelancaran aktivitas usaha mereka. Sebagian di antara Perda tersebut adalah ihwal pengaturan (perijinan dan pungutan) yang berkenaan dengan masalah ketenagakerjaan baik yang sampai hari ini masih berlaku sebagai hukum positif di daerah maupun yang sudah dibatalkan namun tetap penting dibicarakan sebagai semacam *lesson learned* bagi daerah lain yang masih memberlakukan Perda sejenis atau akan membuat Perda sejenis. Pada sisi lain, KPPOD sendiri juga memiliki koleksi Perda terkait, dan sebagian di antaranya yang sudah dianalisis akan menjadi bahan kajian bagi materi publikasi hari ini.

Momentum perhatian terhadap keberadaan berbagai Perda distortif (bermasalah) ini juga terkait dengan konteks perubahan UU No.34 Thn 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang sedang digarap Departemen Keuangan hari-hari ini. Seperti diketahui, derajat kebermasalahan Perda pajak/retribusi daerah selama ini sedikit-banyak mencerminkan kelemahan undang-undang tersebut, walau sebagian kasus menunjukkan adanya kelemahan kebijakan dan implementasi di pihak pemerintah daerah sendiri. Kami berpandangan, pencermatan atas berbagai permasalahan Perda yang ada saat ini juga bisa menjadi suatu cara untuk mengevaluasi undang-undang tersebut, dan pada gilirannya sebagai masukan untuk rancangan undang-undang yang baru.

Identifikasi Persoalan

Dalam kesempatan ini, fokus kasus yang hendak diangkat adalah permasalahan seputar perda/ kebijakan ketenagakerjaan. Pertimbangan pemilihan masalah ini sebagai tekanan perhatian kami antara lain karena sifat-

nya yang lintas sektoral/institusi, di mana persoalan ketenagakerjaan bisa melanda sektor apa saja dan tidak hanya dikeluhkan oleh institusi terkait semata (seperti APINDO). Selain itu, sebagaimana yang akan ditunjuk pada uraian bagian-bagian berikutnya, skala persoalan dalam masalah ketenagakerjaan ini juga terbilang besar.

Berdasarkan sejumlah kriteria baku yang dipakai oleh KPPOD dalam menganalisa jenis dan derajat kebermasalahan suatu Perda, berikut adalah tabel jenis-jenis Perda ketenagakerjaan (baik yang sudah dikaji secara singkat oleh KPPOD dan/atau yang menjadi keberatan perusahaan/asosiasi pelaku bisnis) dan identifikasi permasalahananya masing-masing.

Dari identifikasi atas problem yang terdapat dalam sejumlah contoh Perda di atas, dapat dipetakan jenis-jenis kebermasalahan yang secara umum terjadi dalam kebijakan ketenagakerjaan lokal dewasa ini. **Pertama**, kebijakan (perda) yang bertentangan dengan peraturan dan kebijakan di atasnya, baik dalam perijinan atau pun pungutan (terutama dalam hal penggunaan tenaga kerja asing). Hal ini antara lain terlihat dalam Perda Kabupaten Mimika No.14 Tahun 2003 tentang Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan, Perda Kabupaten Musi Banyuasin No.19 Tahun 2002 tentang Retribusi Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan, Perda Kabupaten Bitung No.15 Tahun 2001 tentang Pemberian Ijin Mempekerjakan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendatang, dan lain sebagainya.

Dalam hal Perda Kabupaten Mimika No.14 Tahun 2003, kritik dan keberatan sudah banyak disampaikan oleh pihak *Indonesian Mining Association* (IMA). Dalam Perda ini antara lain diatur mengenai pelayanan Pendaftaran Pencari Kerja dan Kartu tanda pencari Kerja, Wajib Laport Kesejahteraan Pekerja, Pengesahan Peraturan Pekerja, Perpanjangan Ijin Kerja Asing Pendatang (TKWNAP), Pengawasan Norma Keselamatan dan Kesehatan Kerja, dan Ijin Penyimpangan Waktu Kerja dan waktu Istirahat.

Keterangan: KEBERMASALAHAN YURIDIS ⇨ 1=Relevansi acuan yuridis; 2= Up to date acuan yuridis; 3= Kelengkapan yuridis formal. KEBERMASALAHAN SUBSTANSI ⇨ 4= Diskoneski tujuan dan isi atau inkonsistensi pasal; 5= Kejelasan obyek; 6= Kejelasan subyek; 7= Kejelasan hak & kewajiban wajib pungut/pemda; 8= Kejelasan standar (waktu, biaya, dll); 9= Kesesuaian filosof pungutan. KEBERMASALAHAN PRINSIP ⇨ 10= Keutuhan wil eko nas (prinsip free internal trade); 11= Persaingan sehat; 12= Dampak eko negatif; 13= Akses masya & kepent umum; 14= Pelanggaran kewenangan umum.

Dalam penilaian IMA, pengaturan soal pungutan dalam Perda ini bertentangan dengan peraturan dan ketentuan di atasnya, seperti dengan Keputusan Menakertrans No.365/M/SJ/1999 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Mekanisme Penyetoran dan Penatausahaan Penerimaan negara Bukan Pajak yang bersumber dari Dana Pengembangan Keahlian dan Keterampilan bahwa “Wajib bayar menyetorkan melalui Kantor Cabang BNI di seluruh Indonesia ke rekening Bendaharawan Penerima DPKK pada Bank BNI Cabang Wisma Argo Manunggal qq Depnaker Jakarta dengan nomor rekening 260.0001555952.001 USD” (Pasal 3). Dengan adanya kewajiban pembayaran ke pemerintah pusat sebagai sumber PNPB Depnakertrans berarti pungutan atas obyek serupa di daerah jelas bersifat ganda, dan menunjukkan disharmoni aturan ketenagakerjaan antar pusat dan daerah.

Sementara menyangkut Perda Kabupaten Musi Banyuasin No.19 Tahun 2002, pengaturan ihwal pungutan atas biaya ijin penggunaan tenaga kerja asing pendatang (TKWNAP) sebesar US \$ 100/orang/bulan merupakan bentuk pelanggaran atas kewenangan pusat dan potensial menimbulkan pungutan ganda. Obyek pungutan daerah atas biaya ijin TKWNAP ini, menurut Pasal 3 PP No.92 Tahun 2000 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, merupakan obyek pungutan (penerimaan negara bukan pajak/PNPB) dari pemerintah pusat¹⁾. Mengingat Perda tersebut bukan aturan penjabaran dari PP No. 92 Tahun 2000 tetapi sebagai dua aturan yang berbeda dari dua level pemerintahan yang berbeda pula, maka kemungkinan besar para wajib pajak akan terbebani pungutan ganda.

Hal serupa juga dapat kita lihat dalam Perda Kabupaten Bitung No.15 Tahun 2001 tentang Pemberian Ijin Mempekerjakan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendatang. Seperti yang disampaikan oleh APINDO Kota Bitung, Perda ini bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan merupakan kewenangan pemerintah pusat seperti Keputusan Mendagri No.24 Tahun 2004, UU No.13 Tahun 2003 dan UU No.34 Tahun 2000. Apalagi mengingat bahwa Perda yang “memayungi” kebijakan ketenagakerjaan di Kota Bitung, yakni Perda No.13 Tahun 2001 tentang Retribusi Ketenagakerjaan di Kota Bitung telah dicabut/dibatalkan oleh Pemerintah Pusat pada tanggal 11 Februari 2004 lalu lewat SK Mendagri No.24 Tahun 2004²⁾. Dan peraturan daerah yang paling eksplisit mengatur soal ini, bahkan sebagai judul untuk Perda, adalah Kabupaten Maluku Tenggara melalui Perda No.06 Tahun 2002 tentang Retribusi Ijin Kerja Tenaga Asing. Struktur dan besarnya tarif dikenakan seturut kualifikasi tenaga kerja asing bersangkutan, yakni setingkat manajer, peneliti, dll sebesar Rp 250.000/orang/bulan; setingkat nahkoda, pengajar, dll sebesar Rp 200.000/orang/bulan; tenaga kerja biasa sebesar Rp 150.000/orang/bulan; dan para artis sebesar Rp 5.000.000.

Problem perijinan maupun pungutan dalam kebijakan ketenagakerjaan ini masih bisa kita deretkan dari berbagai daerah lainnya lagi, seperti di Kabupaten Siak (Riau) dengan Perda No.10 Tahun 2002 yang mewajibkan latihan tenaga kerja bagi perusahaan dan iuran atas kewajiban tersebut yang dinilai tumpang tindih dengan pengaturan menyangkut hal yang sama oleh pemerintah pusat. Problem serupa juga terjadi di Kabupaten Deli Serdang dengan Perda No.05 Tahun 2001 tentang Retri-

¹⁾ Pasal 3 PP No.92 Tahun 2002 dan dikaitkan dengan Lampiran sebagai bagian yang tak terpisahkan dari peraturan ini menegaskan bahwa seluruh penerimaan yang bersumber dari ijin penggunaan tenaga kerja (yang ditetapkan sebesar Rp US\$ 100/orang/bulan) wajib disetor langsung ke Kas Negara.

²⁾ Sebagai catatan pembandingan, selama tahun 2004 lalu terdapat sekitar 21 Perda menyangkut ketenagakerjaan dari berbagai daerah (termasuk Perda Kota Bitung No.13 Tahun 2001 ini) yang telah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat (melalui SK Mendagri) yang nota bene memegang kewenangan pengawasan represif berdasarkan UU No.22 Tahun 1999 (kini diganti UU No.32 Tahun 2004). Dari 21 Perda yang dibatalkan Mendagri tersebut, sebagian diantaranya (8 Perda) adalah Perda yang masuk dalam kajian KPPD atau perusahaan/asosiasi bisnis sebagaimana yang ada dalam tabel di atas, yakni Perda Kabupaten Musi Banyuasin No.19/2002, Perda Kabupaten Bekasi No.05/2001, Perda Kabupaten Sukoharjo No.32/2001, Perda Kabupaten Kutai No.12/2001, Perda Kota Manado No.12/2002 dan No.16/2002, Perda Kabupaten Mamuju No.33/2002, dan Perda Kabupaten Maluku Tenggara No.06/2002.

busi Keselamatan dan Kesehatan Kerja. Keberadaan berbagai Perda yang belum mendapat evaluasi (keputusan penyempurnaan/pembatalan) pemerintah pusat ini dirasakan beban dan komplikasinya oleh para pelaku usaha setempat.

Kedua, pungutan yang tidak proporsional dan amat lemah dalam acuan konsiderans. Contoh baik mengenai poin ini adalah Perda Kabupaten Serang No.13 Tahun 2003 tentang Kewajiban Penyediaan Fasilitas Buruh/Pekerja. Melalui Perda ini, dengan aturan tata cara penyelenggaraannya dalam SK Bupati Serang No. 04 dan 05 Tahun 2004, setiap perusahaan swasta wajib menyediakan sejumlah fasilitas kesejahteraan buruh/pekerjanya, seperti fasilitas pendukung kesehatan, peribadatan, tempat makan olahraga, pakaian seragam kerja, rekreasi, koperasi, dan asuransi jaminan kecelakaan di luar jam kerja (Pasal 4 Perda No.13/03).

Hal krusial dalam peraturan ini adalah klausul tentang kewajiban perusahaan menyediakan sarana dan fasilitas asuransi jaminan kecelakaan di luar jam kerja bagi buruh/pekerja. Bahkan, sedemikian pentingnya, jenis fasilitas kesejahteraan ini memperoleh penjabaran operasional tersendiri berupa SK Bupati Serang No. 04 Tahun 2004, selain secara bersama-sama (dengan 8 jenis fasilitas kesejahteraan buruh/pekerja lainnya) diatur secara umum dalam SK Bupati No.05 Tahun 2004. Menurut SK Bupati No.04 Tahun 2004, terhadap kecelakaan di luar jam kerja dan di luar hubungan kerja, yakni kecelakaan yang dialami buruh/pekerja di mana kecelakaan tersebut tidak berhubungan dengan jam/hubungan kerja, perusahaan wajib memberikan jaminan berupa tunjangan sementara tidak mampu bekerja, tunjangan cacat tetap, tunjangan kematian, penggantian alat bantu, atau penggantian gigi palsu dan kaca mata (pasal I dan Pasal 9).

Untuk keperluan itu, perusahaan wajib menempuh mekanisme asuransi bagi para buruh/pekerjanya (Penjelasan Perda No.13 Tahun 2003), dengan jalan mendaftarkan para pekerjanya kepada Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) dan Lembaga Pertanggung dan membayar premi asuransi sebesar 0,24% dari gaji/upah pekerja terkait ke Bank Pembangunan Daerah atas nama rekening milik Lembaga Pertanggung itu selambat-lambatnya tanggal 10 bulan bersangkutan. Selanjutnya, Lembaga Pertanggung sebagai pihak yang bertindak sebagai pengelola premi asuransi tersebut menyusun rekapitulasi penerima premi guna dilaporkan kepada Kepala Daerah melalui Disnaker dan wajib menyetorkan sebesar 25% dari jumlah uang premi yang diterima setiap bulan kepada Kas Daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD). Dalam rangka penyelenggaraan jaminan kesejahteraan ini, pemerintah me-

lakukan penyuluhan, pembinaan dan pengawasan (pasal 10 dan Pasal 11). Sementara atas tindakan pelanggaran atau ketidakpatuhan terhadap kewajibannya, perusahaan akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan dalam Perda No.13/03 (Pasal 12 SK No.04 Tahun 2004).

Tampak jelas, niat untuk memaksimalkan kesejahteraan buruh/pekerja dari Pemda Kabupaten Serang ini justru membawa efek kerugian pada sisi lain, pada sisi kelompok masyarakat lain (dunia usaha). Secara legal, seperti diatur dalam Pasal 99 dan 100 UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, perusahaan dikenakan kewajiban menyediakan fasilitas kesejahteraan buruh/pekerja sebagai hak setiap pekerja dan keluarganya itu dalam bentuk jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek). Jenis asuransi ini, seperti dibaca dalam Perda/SK di atas maupun UU No.03 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja, terkait dengan kecelakaan kerja dalam jam kerja atau dalam hubungan kerja).

Sebagaimana ditafsirkan dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan pasal 8 UU No.03/92, jaminan kecelakaan tenaga kerja hanya terkait kecelakaan yang menimpa pekerja dalam jam kerja atau dalam hubungan kerja. Di sini perusahaan wajib melaporkan kecelakaan kerja kepada Disnaker dan wajib mengurus hak tenaga kerja bersangkutan kepada badan Penyelenggara. Dengan asumsi bahwa pengusaha maupun buruh/pekerjanya telah memnuhi kewajiban kepesertaan Jamsostek sebagaimana ditegaskan pasal 17 UU No.03/92, pihak Jamsoteklah yang menanggung biaya yang terkait kecelakaan tersebut, seperti biaya pengobatan, rehabilitasi, santunan, dll.

Dalam konteks jaminan kecelakaan kerja, tentu kewajiban pelaku usaha/perusahaan untuk mendaftar dan membayar asuransi buruh/pekerjanya. Namun, membebankan kewajiban yang sama kepada perusahaan untuk menanggung asuransi kecelakaan di luar jam kerja atau di luar hubungan kerja sebagaimana diatur dalam Perda No.13/2003 dan SK Bupati No.04/2004 yang berlaku di Kabupaten Serang ini tentu sudah merupakan kebijakan berlebihan. Selain tidak memiliki acuan yuridis, keberadaan Perda di salah satu kawasan industri ini sungguh akan menambah beban usaha para pelaku usaha. Apalagi diketahui ujungnya bahwa, sebagian (25%) premi asuransi yang salah ini dijadikan sebagai sumber pendapatan asli bagi daerah (PAD).

Ketiga, proteksionisme (perlindungan berlebihan) bagi tenaga kerja lokal. Tidak hanya terjadi dalam sektor pemerintahan, di mana muncul tuntutan preferensi berlebihan bagi putera daerah untuk duduk dalam jabatan-jabatan strategis (politik dan birokrasi), gejala serupa juga terjadi dalam dunia swasta (bahkan tidak sekedar sebagai tuntutan masyarakat tapi sudah

menjadi kebijakan pemerintah) terkait pemberian kesempatan kerja, dimana perusahaan wajib memberikan jatah, yang bahkan dengan patokan kuota tertentu bagi putera daerah untuk sesuatu pekerjaan dalam perusahaan tersebut.³⁾ Hal ini terjadi di Kota Pekanbaru melalui Perda No.04 Tahun 2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Lokal. Sejumlah klausul penting yang bias dicatat dari perda ini antara lain: 1) mewajibkan perusahaan atau pengguna tenaga kerja untuk memprioritaskan tenaga kerja lokal; 2) mewajibkan perusahaan untuk mengisi jabatan manjer personalia dengan tenaga kerja setempat. Masih terkait dengan itu, klausul lain adalah ketentuan pembuatan kartu induk karyawan Rp 10.000/tahun dan adanya pungutan dana peningkatan keterampilan sebesar Rp 500.000/orang/kontrak bagi bagi pengusaha yang mendatangkan tenaga kerja dari luar Kota Pekanbaru.

Serupa dengan itu terjadi di Kota Bekasi. Tidak diatur dalam level peraturan daerah, Bupati setempat berinisiatif membuat Surat Edaran (SE) Bupati No.560/334/Sosial yang menghimbau para pengusaha yang beraktivitas di daerah tersebut untuk menggunakan 50% warga setempat sebagai tenaga kerja di perusahaannya. Sebagai resonansi kebijakan ini, di salah satu desa dalam wilayah kabupaten tersebut, Kepala Desa Sukadanau mengeluarkan Surat Keputusan (SK) Kepala Desa yang mengatur kuota pengisian tenaga kerja berdasarkan tempat asalnya di perusahaan yang ada, yakni 50% untuk warga asli desa, 29% untuk warga di wilayah Kabupaten Bekasi, dan 1% untuk tenaga ahli asing. Semua aturan ini mungkin bisa dijustifikasi sebagai kebijakan afirmatif atau keberpihakan karena kondisi keterbelakangan suatu kelompok masyarakat, namun tanpa diimbangi jaminan kemampuan kerja warga, dilakukan dengan cara pemaksaan, tanpa melihat daya tampung dan jenis kebutuhan perusahaan, dan lain sebagainya, maka kebijakan tersebut sesungguhnya hanyalah bentuk diskriminasi dan arogansi kekuasaan. Bagi dunia usaha, itu berarti malapetaka.

Keempat, diskriminasi jender. Dari tabel di atas ditemukan cukup banyak Perda yang mengatur jam kerja lembur atau ijin kerja lembur malam bagi wanita dan mengenakan pungutan (retribusi) tertentu atasnya. Sebagai contoh, di Kabupaten Mamuju lewat Perda No.09 Tahun 2002 tentang Retribusi Ijin Ketenagakerjaan menetapkan besaran tarif sebanyak Rp25.000/tahun bagi ijin kerja malam wanita (Pasal 9 huruf F). Sementara di Kota Tangerang, melalui Perda No.13 Tahun

2002 tentang Retribusi Pelayanan di Bidang Ketenagakerjaan, menetapkan besaran retribusi secara variatif berdasarkan skala perusahaan, yakni: perusahaan kecil sebesar Rp 15.000/tahun, perusahaan sedang sebesar Rp 25.000/tahun dan perusahaan besar sebesar Rp 50.000/tahun sebagai biaya ijin kerja malam.

Terhadap berbagai ketentuan ini, setidaknya bisa diajukan tiga catatan kritis. *Pertama*, bahwa Perda yang menerapkan pungutan berjenis retribusi tersebut sama sekali tidak mengatur secara jelas bentuk jasa yang akan diberikan pemerintah (seperti perlindungan khusus di lokasi perusahaan, dll). Tiadanya kontra-prestasi ini jelas bertentangan dengan filosofi retribusi itu sendiri. *Kedua*, secara sosial, pengaturan ijin khusus bagi wanita dan pengenaan pungutan atasnya adalah wujud kebijakan diskriminatif secara jender. *Tiga*, secara ekonomis, itu berarti ada tambahan dana khusus bagi perusahaan untuk ijin kerja malam bagi para wanita.

Rekomendasi Perbaikan

Bahwa kewenangan pelayanan bidang ketenagakerjaan berada di tangan pemerintah kabupaten/kota (bahkan Pasal 14 UU No.32 Tahun 2004 mengkategorikannya sebagai bagian dari urusan wajib daerah tersebut, seperti halnya juga dalam Pasal 11 UU No.22 Tahun 1999 sebelumnya) adalah satu realitas hukum positif yang memang harus diakui dan dipatuhi setiap pihak. Namun, itu tak berarti bahwa daerah juga sedemikian luasnya untuk menerbitkan aneka kebijakan yang oleh para *stakeholder* (para pemangku peran dan mereka yang terkait dengan pemberlakuan perda tersebut) dirasakan memberatkan dan yang secara obyektif memang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan di atasnya.

Terhadap perda-perda ketenagakerjaan bermasalah yang sudah beredar atau berlaku sebagai hukum positif saat ini, rekomendasi kami adalah perlunya revisi atau bahkan pembatalan untuk kemudian disempurnakan atau diganti dengan aturan baru yang lebih baik. Dalam konteks bahwa Undang-undang yang melandasi pemberlakuan otonomi saat ini telah diganti, adalah penting pula bagi pemerintah daerah untuk menggunakan momen pergantian acuan hukum utama tersebut bagi penyesuaian segala kebijakan (perda) mereka di daerah. Hal ini misalnya terkait adanya klausul baru dalam UU No.32 Tahun 2004 bahwa untuk Perda tentang Pajak dan Retribusi Daerah, APBD, dan tata ruang daerah berlaku mekanisme evaluasi Mendagri (bagi propinsi) dan Guber-

³⁾ Dalam konteks kebijakan preferensi tenaga kerja lokal, yang secara tidak langsung berarti menghambat lalu lintas pergerakan tenaga kerja dalam wilayah NKRI, Pasal 33 ayat (2) UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menegaskan bahwa Indonesia merupakan satu kesatuan wilayah pasar kerja nasional, oleh karena itu semua wilayah NKRI terbuka bagi semua tenaga kerja Indonesia. Sejalan dengan itu, dalam Pasal 35 ayat (2) ditegaskan penempatan tenaga kerja disesuaikan dengan permintaan tenaga kerja (job order) dan bukan karena latar belakang primordial (seperti asal daerah, dll).

nur (bagi Kabupaten/Kota) atas Perda bersangkutan (model pengawasan preventif), dan dikoordinasikan dengan Menteri sektoral terkait, sebelum akhirnya ditetapkan pemberlakuannya oleh Kepala Daerah (Pasal 189 mengacu ke Pasal 185 dan Pasal 186). Perda ketenagakerjaan yang sering berbentuk Perda pungutan (pajak dan retribusi) cepat atau lambat harus menyesuaikan dirinya dengan ketentuan baru tersebut.

Sementara untukantisipasi bagi kehadiran berbagai Perda ketenagakerjaan yang baru, rekomendasi kami adalah bahwa momen penyempurnaan (revisi) UU No.34 Tahun 2002 tentang pajak dan Retribusi Daerah saat ini diharapkan bisa menjadi pintu masuk sebagai kebijakan payung (aspek makro) untuk turut mengeliminasi kemungkinan munculnya distorsi dalam berbagai peraturan daerah selama ini. Karena itu, amat penting bagi pemerintah pusat untuk mendesain pagar aturan bagi daerah untuk lebih disiplin menerapkan kebijakan pajak/retribusi di daerah (seperti sistem *closed list* bagi pajak/retribusi daerah), tanpa harus menutup peluang bagi Pemda untuk bisa mengandalkan pajak/retribusi sebagai komponen utama dalam sumber pendapatan asli mereka. Dalam konteks itu, misalnya, perlu dipikirkan terobosan untuk merinci secara *rigid* segenap obyek menyangkut ketenagakerjaan yang menjadi bagian kewenangan daerah dalam pengaturan perijinan/pungutannya.


Dengan demikian, daerah tidak bisa sekehendaknya sendiri mengatur pungutan di luar itu karena lemah/longgar/kaburnya jenis obyek yang berada di tangannya. Prinsip ini tidak dimaksudkan untuk menafikan komitmen dunia usaha agar daerah lebih berkemampuan secara finansial. Opsi ini kami sampaikan hanya agar ada kepastian mengenai jenis-jenis pungutan apa saja yang secara hukum memang sah untuk dipungut kepada wajib pajak/retribusi (termasuk kalangan usaha).

Untuk kasus Perda Ketenagakerjaan, beberapa poin berikut merupakan usulan kongkrit kami untuk dimasukkan dalam kerangka usulan *closed list* tadi. **Pertama**, sesungguhnya berbagai pungutan (retribusi) oleh daerah atas ijin ketenagakerjaan ini tidak secara eksplisit merupakan jenis retribusi daerah yang diatur dalam UU No.34 Tahun 2000 maupun penjabarannya dalam PP No.66 Tahun 2001, baik dalam jenis-jenis retribusi golongan retribusi jasa umum, golongan retribusi jasa usaha maupun golongan retribusi jasa usaha. Keberadaan retribusi bidang ketenagakerjaan ini semata-mata merupakan penjabaran oleh pihak daerah sendiri atas celah hukum yang dimungkinkan oleh UU No.34 Tahun 2000 bahwa “*Dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan sesuai dengan kewenangan otonominya dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan (Pasal 18 ayat 4)*”.

Mengingat banyaknya daerah sudah memberlakukan berbagai perda menyangkut ketenagakerjaan saat ini dan apalagi UU No.32 Tahun 2004 juga memasukan pelayanan bidang ketenagakerjaan sebagai bagian kewenangan daerah kabupaten/kota (Pasal 14), maka penting untuk secara eksplisit mengatur jenis retribusi ketenakerjaan ini dalam perubahan UU No.34 Tahun 2000. Hal ini kami rasakan penting karena dalam draf perubahan atas UU No.34 Tahun 2004 yang disusun saat ini tetap tidak menyebut jenis retribusi ketenagakerjaan ini, baik untuk jenis-jenis perda dalam golongan retribusi jasa umum (Pasal 81), jasa usaha (Pasal 95 ayat 2) dan perijinan tertentu (Pasal 110 ayat 2), kecuali pengaturan tentang retribusi ijin mempekerjakan tenaga kerja warga asing (Pasal 110 ayat 2 huruf h) yang akan menjadi bagian rekomendasi kami pada poin kedua nanti.

Dalam kerangka itu, jenis-jenis retribusi ketenagakerjaan yang kami nilai penting untuk dicantumkan secara eksplisit dalam Perubahan UU No.34 Tahun 2000 tersebut adalah: (1) Pengawasan ketenagakerjaan, sebagai sebuah kewenangan yang diimpahkan kepada daerah yang wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengawasan tersebut kepada Menaker (Pasal 178-179 UU No.13 Tahun 2003). Secara substansi, retribusi atas pengawasan ketenagakerjaan ini juga sesuai dengan semangat salah satu golongan retribusi yang dikenal, yakni golongan retribusi perijinan tertentu, yang menurut Pasal 1 ayat 32 UU No.13 Tahun 2003 bertujuan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan. (2) Pelayanan bidang ketenagakerjaan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 14 UU No.32 Tahun 2004, yakni peran keterlibatan pemerintah daerah dalam menyediakan prasyarat administrasi yang dibutuhkan bagi seorang tenaga kerja, baik dengan bayaran retribusi oleh yang bersangkutan maupun oleh perusahaan atas jasa dimaksud.

Dengan melihat dua poin ini, terlihat bahwa rekomendasi kami bagi jenis-jenis retribusi di bidang ketenagakerjaan tersebut tidak keluar dari landasan peraturan perundang-undangan yang lain. Dengan adanya limpahan kewenangan kepada daerah dalam UU No.13 Tahun 2003 dan UU No.32 Tahun 2004 tersebut, maka Perubahan terhadap UU No.34 Tahun 2000 memang harus mengatur kewenangan daerah dalam memungut retribusi atasnya.

Kedua, dimasukkannya jenis retribusi ijin mempekerjakan tenaga kerja warga asing (Pasal 110 ayat 2 huruf h) tersebut justru merupakan suatu klausul perubahan yang kami anggap tidak tepat. Pasal 42 ayat (2) UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menegaskan bahwa ijin mempekerjakan tenaga kerja asing adalah bagian dari kewenangan pemerintah pusat 

(Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi). Hal ini juga sejalan dengan ketentuan PP No.92 Tahun 2000 bahwa ijin penggunaan tenaga kerja asing (sebesar US \$ 100/orang/bulan) adalah bagian dari sumber Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang wajib distor langsung ke Kas Negara (Pasal 3 dan Lampiran Poin III).

Untuk itu, dimasukkannya jenis retribusi ini dalam draf Perubahan UU No.34 Tahun 2000 tersebut adalah tidak sah dan bertentangan dengan peraturan perun-

dang-undangan lain, sebagaimana penilaian kami atas tidak sahnya perda sejenis yang sudah banyak dibuat oleh daerah belakangan ini yang bahkan tidak memiliki acuan peraturan perundang-undangan sama sekali (sejauh daerah dan pusat merasa perlu, mekanisme yang bisa ditempuh dalam hal ini adalah bagi hasil antara pusat dan daerah dari PNBP tersebut, yang tentu di luar konteks tanggapan kami atas Perubahan UU No.34 Tahun 2000 saat ini). ■

Contoh Khusus

Kewajiban Penyediaan Fasilitas Kesejahteraan Pekerja: Antara Beban Bisnis dan PAD (Kajian Perda Kabupaten Serang No.13 Tahun 2003)

Pemerintah Daerah Kabupaten Serang memiliki suatu cara untuk memastikan terjaminnya fasilitas kesejahteraan buruh/pekerja yang bekerja di perusahaan-perusahaan swasta yang beroperasi dalam wilayahnya. Melalui Perda No.13 Tahun 2003, dengan tata cara penyelenggaraannya dalam SK Bupati Serang No. 04 dan 05 Tahun 2004, setiap perusahaan swasta wajib menyediakan sejumlah fasilitas kesejahteraan buruh/pekerjanya, seperti fasilitas pendukung kesehatan, peribadatan, tempat makan olahraga, pakaian seragam kerja, rekreasi, koperasi, dan asuransi jaminan kecelakaan di luar jam kerja (Pasal 4 Perda No.13/03).

Jenis-jenis fasilitas kesejahteraan berbeda jumlahnya untuk setiap skala perusahaan yang berbeda (SK Bupati Serang No.05 Tahun 2004). Perusahaan besar (yang memperkajakan lebih dari 100 orang atau kurang tapi membayar total gaji/upah pekerjanya sekurang-kurangnya Rp 65 juta/sebulan) wajib menyediakan setiap jenis fasilitas tersebut. Sementara perusahaan berskala sedang (20-99 pekerja atau total gaji/upah Rp 13 juta/sebulan) membayar fasilitas pendukung kesehatan, peribadatan, olah raga, transportasi, koperasi dan asuransi jaminan kecelakaan di luar jam kerja). Dan perusahaan kecil (maksimal 19 pekerja atau total gaji/upah Rp 3.250.000/sebulan) wajib menyediakan fasilitas pendukung kesehatan, peribadatan, olah raga dan asuransi kecelakaan di luar jam kerja).


Perda dan berbagai instrumen operasionalnya itu dimaksudkan sebagai instrumen untuk meningkatkan taraf kesejahteraan buruh/pekerja sekaligus mengecek perkembangan perusahaan dalam menyelenggarakan penyediaan berbagai fasilitas tersebut (pasal 2 Perda No.13/03). Bahkan, puncak upaya memastikan apakah setiap perusahaan mematuhi kewajiban menyediakan berbagai fasilitas itu adalah adanya hak penyidikan

(dengan berbagai kewenangan yang menyertainya) oleh Pejabat PNS tertentu di lingkungan pemerintahan daerah yang diberi wewenang khusus dalam UU No.08 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Bagi perusahaan yang tidak memenuhi kewajibannya ini, Pemda akan mengambil tindakan administratif (teguran tertulis dan diikuti peringatan tertulis) maupun langkah-langkah lebih jauh dengan mencabut ijin operasi perusahaan dan atau mengenakan sanksi tertentu (pasal 11). Secara umum, pelanggaran atas ketentuan-ketentuan dalam Perda ini diancam pidana kurungan selama-lamanya 6 bulan dan atau denda seting-tingginya Rp 5 juta.

Sementara klausul yang agak fleksibel dalam Perda/SK Bupati ini adalah: (1). Penyediaan fasilitas atau kriteria fasilitas juga turut mempertimbangkan kondisi/kemampuan perusahaan, kecuali untuk item asuransi kecelakaan di luar jam kerja. Hal ini juga sejalan dengan rumusan pasal 100 (ayat 2 dan 3) UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. (2) Kewajiban penyediaan sebagian fasilitas, seperti peribadatan dan olah raga, bisa dikompensasi dengan pemberian kesempatan untuk beribadat atau berolahraga (SK Bupati No.05 tahun 2004).

Asuransi Kecelakaan Di Luar Jam Kerja/ Hubungan Kerja

Hal krusial dalam Perda dan SK Bupati ini adalah klausul tentang kewajiban perusahaan menyediakan sarana dan fasilitas asuransi jaminan kecelakaan di luar jam kerja bagi buruh/pekerja. Bahkan, sedemikian pentingnya, jenis fasilitas kesejahteraan ini memperoleh penjabaran operasional tersendiri berupa SK Bupati Serang No.04 Tahun 2004, selain secara bersama-sama (dengan 8 jenis fasilitas )

kesejahteraan buruh/pekerja lainnya) diatur secara umum dalam SK Bupati No.05 Tahun 2004.

Menurut SK 04 Tahun 2004, terhadap kecelakaan di luar jam kerja dan di luar hubungan kerja, yakni kecelakaan yang dialami buruh/pekerja di mana kecelakaan tersebut tidak berhubungan dengan jam/hubungan kerja, perusahaan wajib memberikan jaminan berupa tunjangan semnetara tidak mampu bekerja, tunjangan cacat tetap, tunjangan kematian, penggantian alat Bantu, atau penggantian gigi palsu dan kaca mata (pasal I dan Pasal 9).

Untuk keperluan itu, perusahaan wajib menempuh mekanisme asuransi bagi para buruh/pekerjanya (Penjelasan Perda No.13/2003), dengan jalan mendaftarkan para pekerjanya kepada Disnaker dan Lembaga Pertanggung dan membayar premi asuransi sebesar 0,24% dari gaji/upah perkerja terkait ke Bank Pembangunan Daerah atas nama rekening milik Lembaga Pertanggung itu selambat-lambatnya tanggal 10 bulan bersangkutan.

Selanjutnya, Lembaga Pertanggung sebagai pihak yang bertindak sebagai pengelola premi asuransi tersebut menyusun rekapitulasi penerima premi guna dilaporkan kepada Kepala Daerah melalui Disnaker dan wajib menyetorkan sebesar 25% dari jumlah uang premi yang diterima setiap bulan kepada Kas Daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD). Dalam rangka penyelenggaraan jaminan kesejahteraan ini, pemerintah melakukan penyuluhan, pembinaan dan pengawasan (pasal 10 dan Pasal 11). Sementara atas tindakan pelanggaran atau ketidakpatuhan terhadap kewajibannya, perusahaan akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan dalam Perda No.13/03 (Pasal 12 SK 04/04).

Tampak jelas, niat untuk memaksimalkan kesejahteraan buruh/pekerja dari Pemda Kabupaten Serang ini justru membawa efek kerugian pada sisi lain, pada sisi kelompok masyarakat lain (dunia usaha). Secara legal, seperti diatur dalam Pasal 99 dan 100 UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, perusahaan dikenakan kewajiban menyediakan fasilitas kesejahteraan buruh/pekerja sebagai hak setiap pekerja dan keluarganya itu dalam bentuk jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek). Jenis asuransi ini, seperti dibaca

dalam Perda/SK di atas maupun UU No.03 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja, terkait dengan kecelakaan kerja (baca: dalam jam kerja atau dalam hubungan kerja).

Sebagaimana ditafsirkan dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan pasal 8 UU No.03/92, jaminan kecelakaan tenaga kerja hanya terkait kecelakaan yang menimpa pekerja dalam jam kerja atau dalam hubungan kerja. Di sini perusahaan wajib melaporkan kecelakaan kerja kepada Disnaker dan wajib mengurus hak tenaga kerja bersangkutan kepada badan Penyelenggara. Dengan asumsi bahwa pengusaha maupun buruh/pekerjanya telah memnuhi kewajiban kepesertaan Jamsostek sebagaimana ditegaskan pasal 17 UU No.03/92, pihak Jamsoteklah yang menanggung biaya yang terkait kecelakaan tersebut, seperti biaya pengobatan, rehabilitasi, santunan, dll.

Dalam konteks jaminan kecelakaan kerja, tentu kewajiban pelaku usaha/perusahaan untuk mendaftar dan membayar asuransi buruh/pekerjanya. Namun, membebaskan kewajiban yang sama kepada perusahaan untuk menanggung asuransi kecelakaan di luar jam kerja atau di luar hubungan kerja sebagaimana diatur dalam Perda No.13/2003 dan SK Bupati No.04/2004 yang berlaku di Kabupaten Serang ini tentu sudah merupakan kebijakan berlebihan. Selain tidak memiliki acuan yuridis dan mungkin pula tak punya preseden di tempat lain, keberadaan berbagai aturan di salah satu kawasan industri ini sungguh akan menambah beban usaha para pelaku usaha. Apalagi diketahui ujungnya bahwa, sebagian (25%) premis asuransi yang salah ini dijadikan sebagai sumber pendapatan asli bagi daerah (PAD).

Penutup

Protes pihak pelaku usaha, sebagaimana ditunjukkan oleh PT Nikomas Gemilang yang berbasis di Kabupaten Serang saat ini, wajib menjadi perhatian pemerintah setempat. Revisi Perda (terkait klausul asuransi kecelakaan di luar jam kerja) dan pencabutan SK Bupati No.04/04 adalah jalan solusi yang mesti diambil. Kalau pun masalah asuransi di luar jam kerja/hubungan kerja ini patut dipikirkan, biarkanlah itu menjadi urusan pihak perusahaan atau menjadi bagian aspirasi pekerja sendiri. Pemerintah setempat tak sepatutnya mewajibkan/mengintervensi, kecuali berupa himbauan. ■

