

## BAB IV

### ANALISIS DAN PEMBAHASAN

#### A. Dasar Hukum Keputusan Gubernur Mengklarifikasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta

Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-Undangan mengatur jenis-jenis Peraturan Perundang-undangan, Yaitu:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
  - c. Peraturan Pemerintah;
  - d. Peraturan Presiden;
  - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
  - a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
  - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
  - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Jika Pasal 7 seperti yang disebutkan diatas dibaca seakan-akan jenis peraturan perundang-undangan bersifat limitatif, hanya berjumlah 5 (lima) yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Hal ini berarti di luar dari kelima jenis tersebut sepertinya bukan dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Namun demikian Pasal 7 ayat (4) dan dalam Penjelasan disebutkan bahwa, "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat".

Dari ketentuan penjelasan Pasal 7 ayat (4) tersebut, jika ditafsirkan secara gramatikal berdasarkan interpretasi dan logika hukum, serta memperhatikan asas-

asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka jenis dan hierarki tidak hanya 4 jenis Peraturan Perundang-Undangan yang hanya terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) saja. Bahkan jika dikaitkan dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan, “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”.

Lembaga/pejabat negara yang berwenang dalam hal ini adalah lembaga/pejabat negara baik di Pusat dan Daerah. Setiap lembaga/pejabat negara tertentu dapat diberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan baik oleh Undang-Undang Dasar maupun Undang-Undang. Pejabat atau lembaga yang berwenang adalah yang secara atribusi atau delegasi mempunyai kewenangan membuat peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditafsirkan bahwa Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak bersifat limitatif. Artinya, di samping 5 (lima) jenis peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 7 ayat (1) dan terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain yang selama ini secara faktual ada dan itu tersirat dalam rumusan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan selama peraturan lain tersebut dibuat oleh lembaga dan pejabat yang berwenang atas atribusi dan delegasi Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Klarifikasi Peraturan Kabupaten/Kota Se-DIY adalah sebuah delegasi dari Peraturan

Perundang-Undangan yang lebih tinggi, maka atas dasar tersebut Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentang klarifikasi. Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi dasar tersebut adalah:

#### 1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Berdasarkan ketentuan diatas Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dapat mengeluarkan atau membentuk Keputusan Gubernur atas delegasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu gubernur Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah Provinsi daerah Istimewa Yogyakarta, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota yaitu pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota se-daerah Istimewa Yogyakarta. Wakil pemerintah sebagaimana dimaksud adalah perangkat pemerintah pusat dalam rangka dekonsentrasi.

Pasal 1 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, “dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu”.

Pasal 222 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah “Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan

pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Kabupaten/Kota dikoordinasi oleh Gubernur”.

Tugas dan wewenang Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai wakil pemerintah pusat adalah:

- a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- b. koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
- c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam kedudukannya tersebut, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

## 2. Peraturan Pemerintah Nomor. 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 79 tahun 2005 “Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi”, selanjutnya Pasal 1 ayat (4) menyatakan “pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) dan (4) maka dapat dikatakan bahwa Gubernur merupakan wakil

dari pemerintah pusat yang berada di daerah diberikan kewenangan oleh pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap Peraturan daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan yang dibentuk dan ditetapkan oleh pemerintah Kota Yogyakarta.

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tidak diterangkan secara jelas seperti apa pola pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur.

Pola pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Pola pengawasan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, Yaitu:

(1) Gubernur Melakukan Pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota

(2) Pengawasan yang dimaksud pada Ayat (1) meliputi:

a. Klarifikasi peraturan daerah Kabupaten/kota dan peraturan Bupati/Walikota

b. Evaluasi rancangan peraturan daerah Kabupaten/Kota tentang APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang dan rancangan

peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD

## **B. Klarifikasi Peraturan Daerah Kabupaten Dan Kota Se-Daerah Istimewa Yogyakarta**

Dalam mewujudkan kehidupan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Daerah merupakan sebuah media bagi pemerintah daerah untuk menuangkan usulan-usulan, kebijakan dan atau aspirasi-aspirasi masyarakat di daerah tersebut, namun dalam hal ini bukan berarti Peraturan Daerah (PERDA) dapat diproduksi sesuai dengan kehendak dan keinginan daerah tersebut tanpa adanya suatu pengawasan.

Oleh karena Indonesia masih memegang teguh bentuk negara kesatuan, Pemerintah Pusat memiliki otoritas penuh untuk mengatur pola hubungan antara Pusat dan Daerah, khususnya melalui pengawasan Produk Hukum Daerah agar tidak bertentangan dengan prinsip negara kesatuan dan terjadi sinkronisasi serta harmonisasi kewenangan pusat dan daerah.<sup>26</sup>

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap suatu pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. pengawasan preventif dikatkan dengan wewenang mengesahkan. Pengawasan represif adalah wewenang membatalkan atau penangguhan.<sup>27</sup> Secara Umum pengawasan preventif adalah mekanisme control atau pengawasan sebelum

<sup>26</sup> Ni'matul Huda

<sup>27</sup> Ridwan. *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, Hlm. 126

Rancangan Peraturan Daerah belum diundangkan atau mengikat secara umum, dan pengawasan Represif adalah pengawasan terhadap Peraturan Daerah setelah peraturan Daerah diundangkan dan mengikat secara umum.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menganut jenis pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintahan/Pejabat yang lebih tinggi yang yang mengedepankan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam Pasal 217 ayat (1), Pasal 218 Ayat (1) dan Pasal 222 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri (Pemerintah Pusat) sebagai kordinator antar susunan pemerintahan dan pembinaan dan pengawasan Peraturan Daerah.

Akan tetapi dengan begitu banyaknya Daerah-Daerah di Indonesia, sehingga sangat tidak memungkinkan Pemerintahan Pusat melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Se-Indonesia. Maka dari itu pemerintahan pusat mendelegasikan wewenang pengawasannya terhadap Provinsi untuk melakukan Pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 222 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. *“Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Kabupaten/Kota dikoordinasi oleh Gubernur”*. Pasal tersebut memberikan Gubernur wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap peraturan Kabupaten/Kota dan Gubernur sebagai Koordinator pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 *“Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau*

Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi”.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, diperlukan adanya suatu pola dan mekanisme pengawasan terhadap Peraturan Daerah (PERDA) yang dilakukan oleh jenjang pemerintahan yang lebih tinggi. Senada dengan hal diatas, menurut Samsul Hadi (Kepala Biro Hukum Bagian Pengawasan Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota) bahwa untuk menyikapi Peraturan Peraturan peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi Gubernur Provinsi Dearah Istimewa Yogyakarta memerlukan sebuah perangkat hukum terhadap mekanisme pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Se-DIY<sup>28</sup>

Maka Gubernur Yogyakarta membuat suatu pola pengawasan melalui Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 43 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2008 tentang Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Kabupaten/Kota.

Salah satu pola pengawasan dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 43 Tahun 2009 adalah Klarifikasi. Peraturan Gubernur DIY Nomor 43 Tahun 2009 Pasal 1 ayat (8) “klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Produk Hukum Kabupaten/Kota untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan

Dalam hal klarifikasi ini yang menjadi objek yaitu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dimana Peraturan Daerah (PERDA) yang berasal dari kabupaten/kota diberikan kepada Gubernur Provinsi DIY untuk dilakukan proses klarifikasi dari hasil Peraturan Daerah yang sudah di godog di daerah kabupaten/kota yang telah melewati tahap pengawasan, lalu hasil Peraturan Daerah yang masuk ke Gubernur DIY didistribusikan kepada kepada Sekretaris Daerah (SEKDA Prov DIY) yang kemudian Sekretaris Daerah Provinsi DIY mendistribusikan Peraturan Daerah yang masuk tersebut kepada tiga pembantu Sekretaris Daerah (SEKDA Prov DIY), yaitu :

1. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat;.
2. Asisten Perekonomian dan Pembangunan;
3. Asisten Administrasi umum.

Sekretaris Daerah mendistribusikan Peraturan Daerah yang masuk tersebut kepada ketiga asistennya yang disesuaikan dengan jenis-jenis Peraturan Daerah yang masuk, setelah dilakukan pembahasan di Sekretaris Daerah (SEKDA), PERDA Kabupaten/Kota tersebut didistribusikan lagi kepada Biro Hukum untuk dilakukan tahap pembahasan akhir bersama dengan dinas-dinas yang terkait di Provinsi DIY yang di sesuaikan dengan jenis dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut

Setelah dilakukan tahap pembahasan akhir di Biro Hukum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bersamaan dengan dinas-dinas yang terkait di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, hasil pembahasan konsultasi tahap akhir tersebut diserahkan kembali kepada Gubernur Provinsi Daerah Istimewa

Yogyakarta melalui Sekretaris Daerah, untuk dilaporkan ke Menteri Dalam Negeri (MENDAGRI) dan kemudian hasil konsultasi Peraturan Daerah tersebut dikembalikan kepada daerah Kabupaten/Kota, yang keseluruhan rangkaian tahap klarifikasi ini dilakukan selama 15 hari terhitung dari masuknya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ke Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan diberikan waktu selama 60 hari kerja apabila terdapat Peraturan Daerah (PERDA) yang dibatalkan.

Pada tahun 2009 Pemerintah Provinsi Yogyakarta telah melakukan klarifikasi terhadap Produk Hukum Kabupaten/Kota khususnya Peraturan Daerah, yang meliputi:<sup>29</sup>

1. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman sebanyak 8 buah ;
2. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul sebanyak 11 buah;
3. Peraturan Daerah Kabupaten Gunung Kidul sebanyak 7 buah;
4. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo sebanyak 12 buah;
5. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta sebanyak 14 buah.

Klarifikasi yang dilakukan oleh Provinsi DIY terhadap Peraturan Daerah (PERDA) Kota/Kabupaten merupakan suatu pengawasan yang didasari pada Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 bertujuan untuk :

1. Mencapai tingkat kinerja tertentu;
2. Menjamin susunan administrasi yang terbaik dalam operasi unit-unit pemerintahan daerah, baik secara internal maupun hubungannya dengan lembaga-lembaga lain;

---

<sup>29</sup> Wawancara Pada Tanggal 18 April 2011

3. Untuk memperoleh perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan pembangunan daerah dan nasional;
4. Untuk melindungi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan di daerah;
5. Untuk mencapai integritas nasional;
6. Untuk mewujudkan pembangunan produk hukum Kota/Kabupaten yang selaras dengan tatanan hukum secara nasional;
7. Terwujudnya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan ditingkat Kota/Kabupaten; dan
8. Terwujudnya produk hukum Kota/Kabupaten yang taat azas penyusunan peraturan perundang-undangan;

### **C. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan**

Dalam penyelenggaraan otonomi menurut ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Daerah mempunyai hak salah satunya Daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerahnya. Urusan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dibagi menjadi 2, yaitu urusan wajib dan urusan yang bersifat pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota dalam Pasal 14 ayat (1) salah satunya adalah pelayanan dibidang ketenagakerjaan.

Untuk mengatur dan mengurus pemerintahan yang bersifat wajib dibidang ketenagakerjaan, Pemerintah Kota Yogyakarta membentuk Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan hal ini sesuai dengan Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantu. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tersebut selain sebagai mengatur pemerintahan Kota Yogyakarta juga sebagai penjabaran lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan adalah sebuah produk hukum daerah Kota Yogyakarta yang dibentuk oleh Walikota Yogyakarta dan DPRD kota yogyakarta, yang artinya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan adalah sebuah produk hukum yang dibentuk oleh dua lembaga yaitu eksekutif dan legislatif. Hal ini sesuai dengan pasal 136 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini juga sesuai dengan keterangan Prianta (Sekretaris DPRD Kota Yogyakarta) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di usulkan oleh walikota kepada DPRD Kota Yogyakarta, sebelum disahkan menjadi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta maka peraturan tersebut dilakukan pembahasan DPRD Kota Yogyakarta dan dilakukan

proses sosialisasi dalam bentuk Rancangan Peraturan daerah Kota Yogyakarta yang dimaksudkan untuk menyerap aspirasi masyarakat.<sup>30</sup>

Dalam Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah salah satu asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Dan tujuan penyelenggaraan ketenagakerjaan di Kota Yogyakarta adalah untuk meningkatkan pelayanan yang lebih cepat, tepat dan prima serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam memenuhi kewajiban sebagai akibat pelayanan yang diberikan pemerintah daerah. Karena Kota Yogyakarta yang merupakan kota pendidikan dan wisata yang berbudaya memerlukan dukungan pelayanan di bidang ketenagakerjaan yang lebih memadai, sehingga permasalahan ketenagakerjaan yang meliputi kualitas tenaga kerja, pengangguran, serta perlindungan tenaga kerja dapat di selesaikan dengan baik.

Dan untuk mewujudkan tujuan diatas, salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta adalah dengan menyelenggarakan pelatihan kerja sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat diarahkan untuk membekali, meningkatkan dan mengembangkan kompetensi kerja guna meningkatkan kemampuan, produktivitas dan kesejahteraan demikian pula halnya dengan penempatan tenaga kerja dan perluasan kesempatan kerja merupakan pelayanan untuk mengatasi pengangguran .

Selain itu juga, adanya perlindungan tenaga kerja yang bertujuan menjamin hak-hak dasar pekerja/buruh dan menjamin kesamaan kesempatan serta

---

<sup>30</sup> Prianta. (Sekretaris DPRD Kota Yogyakarta), Dalam hal Wawancara Tgl 24 Mei 2011

perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja/buruh dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan dunia usaha. Hal ini dimaksudkan agar pekerja/buruh merasa aman tanpa dihantui perasaan khawatir akan keselamatan dan kesehatan yang diakibatkan oleh pekerjaan maupun lingkungan kerjanya serta mendapatkan perlindungan moral, kesusilaan dan perlakuan yang sesuai dengan harkat martabat manusia serta nilai-nilai agama.

Dalam Peraturan Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan, pada prinsipnya melarang pengusaha untuk mempekerjakan anak dibawah usia 13 (tiga belas) tahun. Namun ada beberapa jenis pekerjaan yang dikecualikan, yaitu :

1. Pekerjaan yang bersifat ringan sepanjang tidak mengganggu perkembangan dan kesehatan fisik mental dan sosial anak dengan usia 13 (tiga belas) tahun sampai dengan 15 (lima belas) tahun.
2. Pekerjaan ditempat kerja yang merupakan bagian dari kurikulum pendidikan atau pelatihan dengan usia paling rendah 14 (empat belas) tahun.
3. Pengembangan bakat dan minat.

Tujuan tersebut juga dapat dilihat dalam Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan, yaitu:

- a. Memberikan pelayanan kepada pencari kerja untuk memperoleh pekerjaan baik dalam hubungan kerja maupun di luar hubungan kerja dan pemberi kerja dalam pengisian lowongan kerja sesuai dengan bakat, minat dan kemampuan;

- b. Mewujudkan tenaga kerja yang memiliki kompetensi kerja agar mampu bersaing dalam pasar kerja;
- c. Memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan

Dari substansi materi Peraturan Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan. Mengatur 2 (dua) jenis pekerja yaitu pekerja formal dan pekerja informal.

Pekerja formal adalah jenis pekerja dimana keberadaan lapangan kerjanya diatur dan dilindungi oleh peraturan ketenagakerjaan yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, karyawan perusahaan swasta dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Karyawan swasta dan Badan usaha milik negara adalah adalah pekerja/pegawai yang bekerja pada perusahaan swasta berdasarkan peraturan ketenagakerjaan, termasuk di dalamnya pegawai bank swasta dan perusahaan swasta. Sistem penerimaan pegawai/karyawan dalam lapangan kerja formal sangat memperhatikan hal-hal berikut :

- a. Tingkat pendidikan
- b. Pengalaman kerja
- c. Keahlian / kompetensi
- d. Performance / penampilan
- e. Usia
- f. Mempunyai jam kerja yaitu 8 (delapan) jam
- g. Mempunyai jaminan sosial

Seseorang dalam melakukan pekerjaan formal biasanya diatur dengan peraturan yang berlaku secara umum maupun khusus bagi instansi/perusahaan yang bersangkutan. Untuk memperoleh kesempatan menduduki jabatan yang lebih tinggi atau mencapai posisi puncak, pegawai/karyawan harus melalui tahapan yang telah dirumuskan dalam jenjang karier/struktur jabatan dan memenuhi persyaratan-persyaratan yang berlaku.

Terhadap Pasal 37 Peraturan Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan, yaitu:

- (1) Pengguna jasa pekerja rumah tangga dapat membuat perjanjian kerjasama secara tertulis dengan pekerja rumah tangga.
- (2) Perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya mengatur hak dan kewajiban kedua belah pihak.
- (3) Pedoman perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

Pekerja rumah tangga yang di atur dalam Pasal 37 yang disebutkan diatas adalah termasuk dalam pekerja informal, karena keberadaan lapangan kerjanya yang atas usaha sendiri dan upah tidak terjangkau oleh peraturan ketenagakerjaan. Selain itu jenis pekerjaan yang tidak menghasilkan pendapatan yang tetap, tempat pekerjaan yang tidak terdapat keamanan kerja (*job security*), tempat bekerja yang tidak ada status permanen atas pekerjaan tersebut dan unit usaha atau lembaga yang tidak berbadan hukum.

Karena Setiap tenaga kerja dapat memasuki lapangan kerja informal karena jenis pekerjaan ini tidak menuntut persyaratan khusus atau spesifik. Modal utama untuk bekerja dalam lapangan kerja ini adalah :

- a. Tekad
- b. Kemauan dan kesungguhan
- c. Ketrampilan
- d. Tidak mempunyai jam kerja yang tentu
- e. Tidak ada jaminan sosial

Dengan modal itulah maka faktor-faktor lain bersifat mendukung kelanjutan usaha dapat diupayakan seperti ketrampilan, relasi, pengalaman, dan lain-lain.

#### **D. Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 244/Kep/2009 tentang Klarifikasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan**

1. Latar Belakang Dikeluarkannya Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 244/Kep/2009 tentang Klarifikasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan

Dalam Pasal 146 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, “untuk melaksanakan perda dan atas kuasa Peraturan Perundang-Undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah”.

Secara prosedural hak membuat dan menetapkan keputusan Kepala Daerah

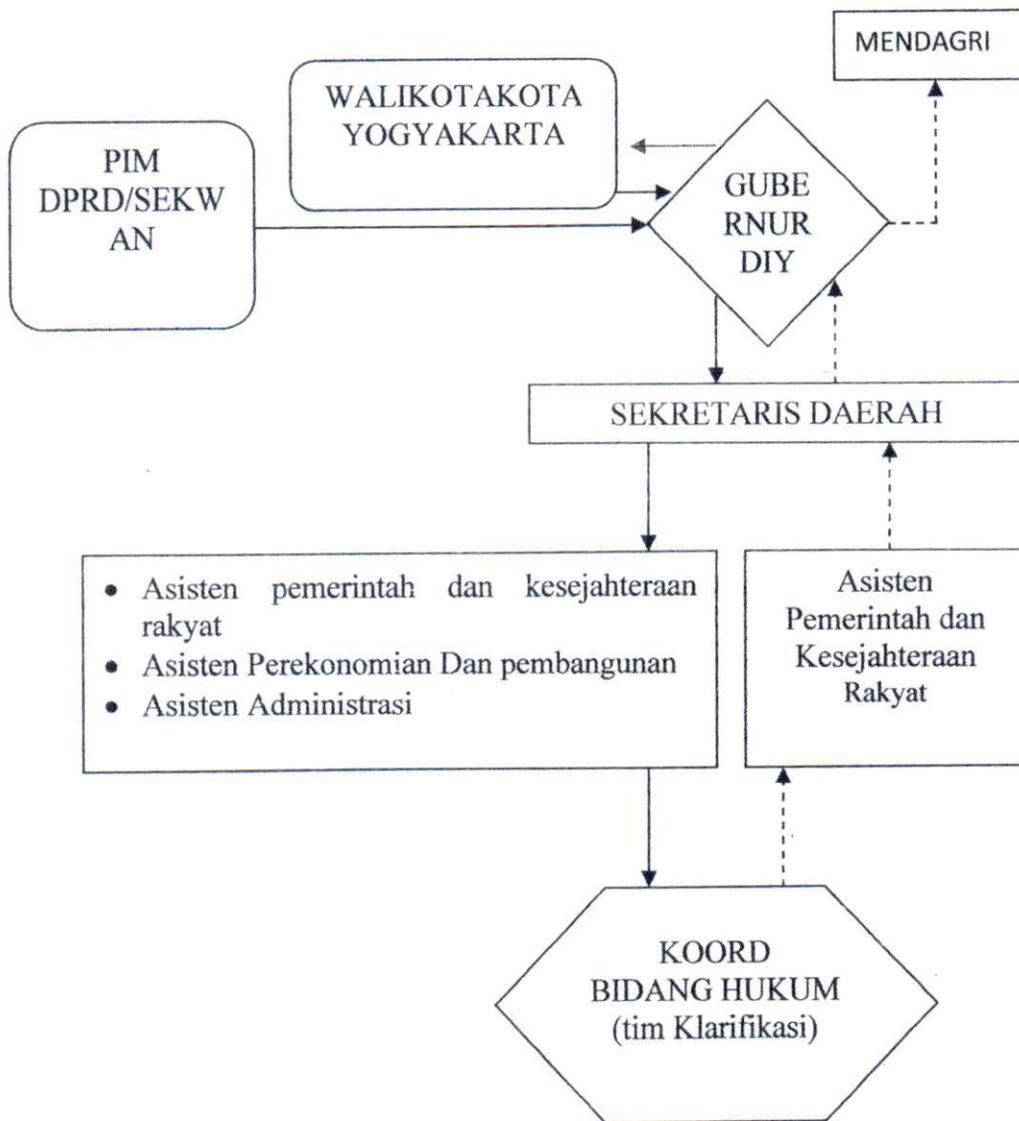
semata-mata ada pada Kepala Daerah. *Besluit* (keputusan) merupakan tindakan pemerintahan. Samsul Hadi (kepala Biro Pengawasan Perda Kabupaten/Kota) Keputusan Gubernur adalah naskah dinas yang berbentuk Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat untuk melaksanakan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau melakukan kebijakan baru.<sup>31</sup>

Berkaitan dengan Keputusan Gubernur Daerah Provinsi Istimewa Yogyakarta Nomor 244/Kep/2009 tentang Klarifikasi terhadap Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan adalah sebuah keputusan yang dibuat oleh gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai hasil dari pengawasan terhadap penilaian Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan oleh Gubernur Provinsi Istimewa Yogyakarta.

Sebelum dikeluarkannya Keputusan Gubernur Daerah Provinsi Istimewa Yogyakarta Nomor 244/Kep/2009 tentang Klarifikasi terhadap Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan penilaian atas Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan dengan

## Bagan 2:

Kalifikasi Menurut Prosedur Tetap Pengawasan Peraturan Daerah Kabupaten  
Kota Oleh Provinsi DIY



Keterangan:

—————> Perda Masuk (Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13

Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan).

- > Laporan Hasil Kalifikasi (Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan).
- ←----- Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor. 244/KEP/2009 (hasil Kalifikasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan).

Dari skema di atas dapat dijabarkan sebagai berikut, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan diberikan kepada Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk dilakukan proses klarifikasi. Dari hasil klarifikasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan yang sudah di godog di Daerah Kota Yogyakarta yang telah melewati tahap pengawasan, lalu hasil klarifikasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan yang masuk ke Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta didistribusikan kepada kepada Sekretaris Daerah (SEKDA Provinsi DIY) yang kemudian Sekretaris Daerah Provinsi DIY mendistribusikan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan yang masuk tersebut kepada tiga pembantu Sekretaris Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (SEKDA Prov DIY), yaitu :

- a. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat;.
- b. Asisten Perekonomian dan Pembangunan;

c. Asisten Administrasi umum

Sekretaris Daerah mendistribusikan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomora 13 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan yang masuk tersebut kepada ketiga asistennya yang telah sesuai dengan jenis Peraturan Daerah Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomora 13 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan, setelah dilakukan pembahasan di Sekretaris Daerah (SEKDA), Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan tersebut didistribusikan lagi kepada Biro Hukum untuk dilakukan tahap pembahasan akhir bersama dengan dinas-dinas yang terkait di Provinsi DIY yang di sesuaikan dengan jenis dari RAPERDA Kabupaten/Kota tersebut.

Setelah dilakukan tahap pembahasan akhir di Biro Hukum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bersamaan dengan Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, hasil pembahasan klarifikasi tahap akhir tersebut diserahkan kembali kepada Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Sekretaris Daerah, untuk dilaporkan ke Menteri Dalam Negeri (MENDAGRI) dalam bentuk laporan hasil klarifikasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan yang berisi sebagai berikut:

- a. Pasal 2 huruf d kata pembinaan di ubah menjadi pengawasan
- b. Pasal 3 huruf a frase “dalam hubungan kerja dan “diluar hubungan kerja”

agar diperielas dalam penielasan Pasal demi Pasal

- c. Pasal 31 Ayat (4) cuti diluar tanggungan perusahaan 7,5 bulan perlu di perjelas dalam penjelasan Pasal demi Pasal.
- d. Pasal 31 ayat (6) setelah kata “melahirkan” perlu ditambah kata “keguguran” dan frase “atau yang setara” perlu dipisahkan dalam penjelasan Pasal demi Pasal.
- e. Pasaal 35 Ayat (3) agar menyesuaikan dengan Peraturan Menteri Tenagakerja Nomor 04/MEN/1994 tentang tunjangan keagamaan bagi pekerja di perusahaan, sehingga penyimpangan terhadap pemberian THR mengajukan permohonan kepada dirjen PHI dan Jamsostek Depnakertrans.
- f. Pasal 37 Pekerja Rumah tangga agar dipisahkan dengan PERDA ini karena merupakan pekerja informal yang tidak di atur dalam UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan.
- g. Pasal 42 Ayat (2), Ayat (3), dan Ayat (4) agar menyesuaikan dengan pasal 143 ayat (2) dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Peraturan Daerah, bahwa Peraturan Daerah dapat mencantumkan sanksi pidana paling lama 6 bulan dan denda paling banyak Rp 50.000.000 dan apabila akan dikenakan sanksi pidana sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lain.

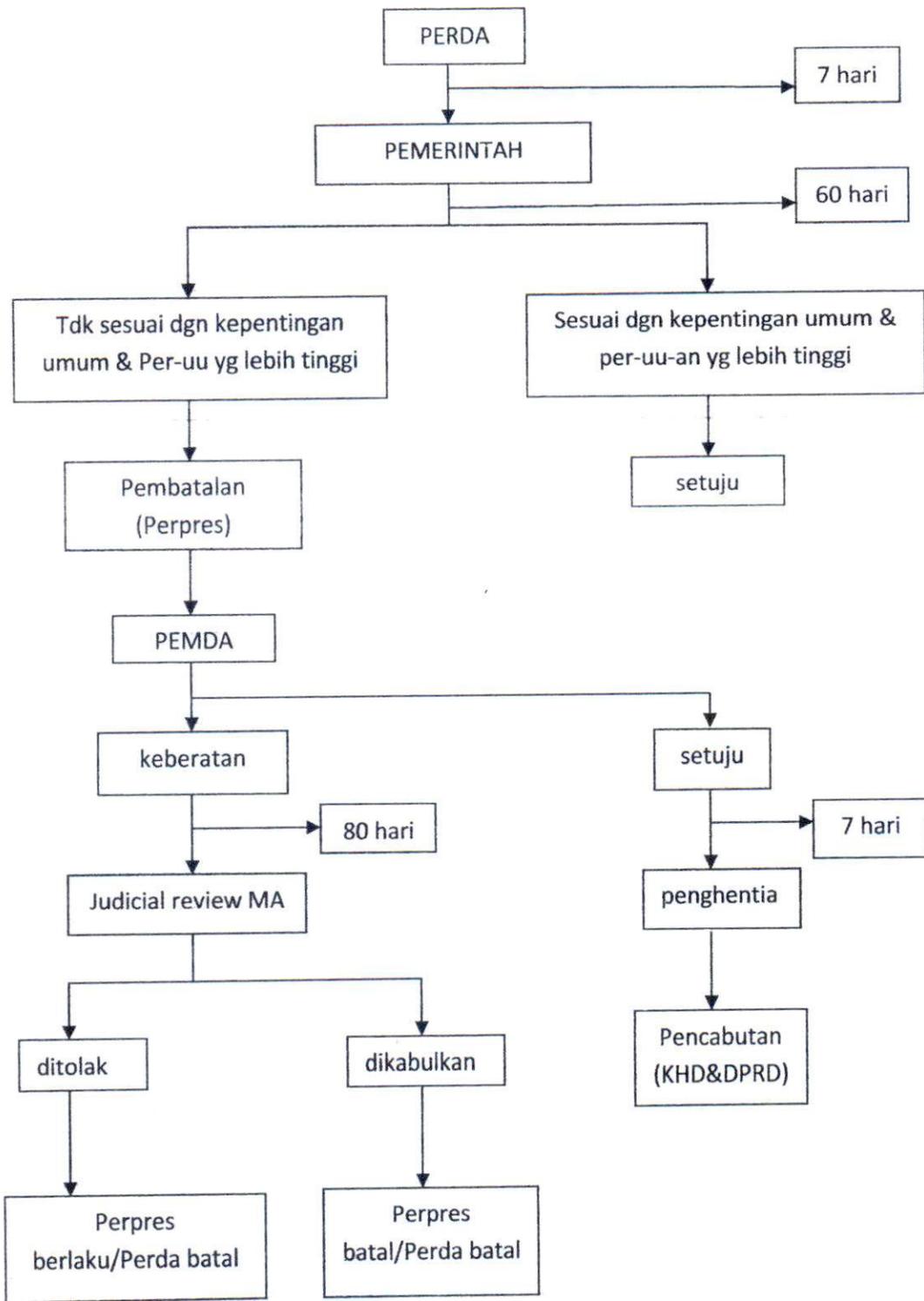
Kemudian hasil Klarifikasi Peraturan daerah Kota Yogyakarta tersebut dikembalikan kepada Daerah Kota Yogyakarta dalam bentuk Keputusan Gubernur Nomor 244/Kep/2009 tentang Klarifikasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan.

## 2. Pembatalan Pasal 37 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan

Pembatalan Peraturan Daerah dapat dilihat dalam Pasal 145 Undang-Undang Ayat (2) Nomor 32 Tahun 2004: “PERDA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah”, Ayat (3): “Keputusan pembatalan PERDA sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”. dari Pasal di atas dapat dilihat pembatalan Peraturan Daerah atau materi Peraturan Daerah hanya dapat dibatalkan oleh pemerintah melalui Peraturan Presiden dan bukan oleh Kepala Daerah. Pembatalan Peraturan Daerah atau oleh pemerintah pusat melalui tahapan seperti yang dijelaskan pada bagan dibawah ini:

## Bagan 2:

## Pembatalan Perda Menurut Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004



Dalam rangka pengawasan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 145 menyatakan perda disampaikan kepada pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Peraturan Daerah. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan daerah dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud.

Apabila Kabupaten Kota Yogyakarta tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh Peraturan Perundang-Undangan, Walikota Kota Yogyakarta dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, keputusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Apabila pemerintah tidak mengeluarkan peraturan Presiden untuk membatalkan Pasal 37 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan, Pasal 37 Peraturan Kota Yogyakarta tersebut tetap berlaku.

Untuk melaksanakan ketentuan ketentuan Pasal 233 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pemerintah mengeluarkan

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4593). Dalam Peraturan pemerintah Ini dijelaskan mengenai pengawasan pelaksanaan urusan pemerintah di Daerah yang meliputi

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi
- b. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Kabupaten/Kota
- c. Pelaksanaan urusan pemerintahan desa

Pelaksanaan urusan daerah provinsi terdiri dari:

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan yang bersifat wajib
- b. Pelaksanaan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan
- c. Pelaksanaan urusan pemerintahan menurut dekonsentrasi dan asas pembantu

Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Kabupaten/Kota terdiri dari:

- a. Pelaksanaan urusan pemerintah di daerah yang bersifat wajib
- b. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang bersifat pilihan
- c. Pelaksanaan urusan pemerintahan menurut tugas pembantu

Dalam Pasal 24 ditegaskan pengawasan terhadap urusan pemerintah daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah adalah Inspektorat Jendral Departemen, unit pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten Kota. Pelaksanaan pengawasan dilaksanakan oleh pejabat pengawas pemerintah.

pejabat pengawas pemerintah ditetapkan oleh Menteri/Menteri

Negara/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen ditingkat Pusat, oleh Gubernur ditingkat Provinsi dan oleh Bupati/Walikota ditingkat Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun pengawasan Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 37 sebagai berikut:

- (1) Peraturan daerah dan kepala daerah disampaikan kepada pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan
- (2) Pemerintah melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan kepala Daerah
- (3) Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Menteri
- (4) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan menteri
- (5) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan peraturan Menteri

Dalam Pasal 38 dinyatakan, Peraturan Presiden tentang pembatalan Peraturan Daerah eraturan daerah ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak peraturan daerah diterima oleh pemerintah.

Dalam pasal 39 diatur mengenai kewenangan menteri dan Gubernur untuk mengevaluasi Rancangan Peraturan dan Peraturan kepala Daerah sebagai berikut.

- (1) Rancangan Peraturan tentang APBD, Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD, Pajak daerah, retribusi daerah, dan rencana tata ruang disampaikan paling lama 3 (tiga) hari setelah disetujui bersama oleh DPRD
- (2) Menteri melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah
- (3) Gubernur melakukan evaluasi rancangan daerah Kabupaten/Kota dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah
- (4) Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah dilakukan paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah diterima rancangan dimaksud

Dalam Pasal 40 diatur tentang kewenangan menteri dan gubernur untuk membatalkan perda dan peraturan kepala daerah, sebagai berikut:

- (1) Gubernur dan Bupati/Walikota menindak-lanjuti hasil evaluasi sebagai dimaksud dalam Pasal 39 Ayat (1) dan Ayat (2) paling lambat 7 (tujuh) hari kerja selama diterima
- (2) Apabila gubernur tidak menindak-lanjuti sebagaimana pada Ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala

Daerah, Menteri dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan peraturan Menteri.

- (3) Apabila Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti sebagaimana pada Ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/atau peraturan Kepala Daerah, Gubernur dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tersebut dengan Peraturan Gubernur

Dalam Pasal 41 diatur tentang prosedur keberatan terhadap pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, sebagai berikut:

- (1) Apabila Gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan
- (2) Apabila Bupati/Walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan