

MENGKRITISI BEBERAPA PERUBAHAN KETENTUAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004

*Oleh : Sri Hariningsih. SH., MH. *)*

I. Pendahuluan

Pada tanggal 29 September 2004 DPR-RI dan Presiden-RI telah menyetujui bersama Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah untuk disahkan menjadi Undang-Undang.

Sesuai dengan prosedur yang berlaku, Presiden kemudian mengesahkan Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan yang timbul di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai akibat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mulai berlaku sejak tanggal 19 Nopember 1999.

Salah satu dorongan yang sangat penting untuk melakukan perubahan terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, antara lain adalah untuk meluruskan kembali pemahaman penerapan sistem desentralisasi atau daerah otonom, tanpa mengesampingkan pemahaman bahwa sistem ketatanegaraan yang dianut oleh Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan.

Penegasan bentuk Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan dengan jelas dapat kita baca dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 baik sebelum maupun setelah dilakukan 4 (empat) kali perubahan.

Sebagaimana kita ketahui melalui pemberitaan di berbagai media Cetak atau media Elektronik, penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

*) - Mantan Direktur Perancangan Peraturan Perundang-undangan Departemen Kehakiman dan HAM-RI
- Anggota Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dan HAM -RI
- Anggota Forum 2004

tentang Pemerintahan Daerah telah menimbulkan berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keadaan yang demikian apabila tidak segera diambil langkah-langkah penanggulangannya, dikhawatirkan dapat membahayakan eksistensi atau kelangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Permasalahan yang timbul sebagai akibat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 antara lain:

1. seolah terputus hubungan secara hierarki dan administrasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota, antara lain sebagai akibat ketentuan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah¹⁾;
2. timbul gep yang mencolok mengenai kesejahteraan masyarakat antara daerah yang surplus dan daerah yang minus;
3. timbul kerancuan dalam pengelolaan sumberdaya alam antara kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan dikhawatirkan dapat mengancam keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut sebagai akibat ketentuan yang rancu dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
4. terdapat gejala atau usaha dari beberapa daerah yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disisi lain sistem Negara Kesatuan sudah dengan penuh pengorbanan diperjuangkan oleh para pendiri Negara Republik Indonesia; dan/atau
5. timbulnya permasalahan di bidang penerapan peraturan perundang-undangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, sebagai akibat adanya ketentuan dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000, yang dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan tidak mencantumkan Peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri²⁾.

Beberapa daerah menolak penerapan Peraturan Menteri, sedangkan sesuai dengan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak semua kewenangan Pemerintah Pusat diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

1) Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 berbunyi :

(2) Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.

2) Tap MPR Nomor III/MPR/2000 berdasarkan ketentuan dari Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tetap berlaku sampai terbentuknya Undang-Undang. Oleh karena itu dengan terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mulai berlaku sejak tgl 1 Nopember 2004, Tap MPR Nomor III/MPR/2000 menjadi tidak berlaku.

II. Perubahan Yang Signifikan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Yang Diatur Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam tulisan singkat ini dicoba untuk mengkritisi terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang selain merupakan penyempurnaan secara signifikan terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga menampung berbagai perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat yang sebenarnya kurang tepat jika pengaturannya dijadikan satu dengan pengaturan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dikatakan mengkritisi “beberapa ketentuan” karena dengan keterbatasan waktu yang diberikan, sulit untuk dapat mencermati seluruh ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berjumlah 240 (dua ratus empat puluh) pasal tersebut.

Selanjutnya, karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sifatnya juga menampung perkembangan kebutuhan pengaturan yang sebenarnya tidak tepat bila diatur menjadi satu dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, maka bila kita cermati terdapat kejanggalan mengenai substansi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kejanggalan tersebut antara lain pengaturan mengenai Komisi Pemilihan Umum Daerah, Panitia Pemilihan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kampanye Pemilihan, yang juga menjadi materi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dikatakan kejanggalan, karena dalam Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, judul suatu Peraturan harus mencerminkan substansi yang diatur. Oleh karena itu, substansi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sesuai dengan judulnya, haruslah yang terkait langsung mengenai Pemerintahan Daerah.

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, juga masih menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapannya, antara lain ketentuan yang diatur dalam Pasal 16 ayat (3), Pasal 17 ayat (3), dan Pasal 18 ayat (7), karena pendelegasian pengaturan lebih lanjut dalam Pasal-Pasal tersebut tidak disebut secara jelas instrument hukum yang digunakan, misalnya Peraturan Pemerintah ataukah Peraturan Presiden. Rumusan yang digunakan adalah dengan “Peraturan Perundang-undangan” sedangkan peraturan perundang-undangan banyak jenisnya.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berhasil dicermati antara lain :

1. Terdapat sistematika yang tidak tepat meletakkannya atau merumuskannya, yakni pada BAB IV Bagian Kedelapan Paragraf Ketujuh, yang menyatakan tentang “Ketentuan Pidana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”.

Cara penulisan dan peletakan ketentuan pidana yang demikian tidak lazim dalam Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan Pidana seharusnya diletakkan sebelum BAB tentang Ketentuan Peralihan. Apabila Ketentuan Peralihan tidak ada, letak Ketentuan Pidana sebelum BAB Ketentuan Penutup dengan judul KETENTUAN PIDANA, tanpa menyebut objeknya.

2. Terdapat beberapa rumusan norma yang tidak jelas sehingga sulit dalam penerapannya, misalnya :

- a. ketentuan Pasal 216 ayat (2) disebutkan bahwa: Perda, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mengakui dan menghormati.... dan seterusnya. Perda adalah benda mati apakah bisa mengakui dan menghormati ?

- b. ketentuan Pasal 219 ayat (1) disebutkan bahwa : Pemerintah memberikan penghargaan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Ketentuan dalam Pasal tersebut tanpa diikuti pernyataan lebih lanjut mengenai berbagai hal yang terkait dengan “pemberian penghargaan” misalnya dalam bidang apa, bagaimana persyaratannya, apa kriterianya, serta dalam bentuk apa penghargaan diberikan.

Ketentuan seperti Pasal 219 ayat (1) adalah Pasal mandul yang sulit dalam pelaksanaannya.

- c. ketentuan Pasal 220

Ketentuan dalam Pasal 220 inipun merupakan Pasal yang mandul dan sama sekali tidak memperhatikan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, dalam hal merumuskan sanksi maka harus jelas berupa sanksi pidana, perdata, atau sanksi administratif. Selanjutnya dalam hal sanksi administratifpun, harus dirumuskan secara tegas dan rinci apa bentuk dari sanksi administratif tersebut.

3. Definisi / batasan pengertian

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak hanya substansi dalam batang tubuh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dilakukan penyempurnaan, tetapi juga mencakup definisi / batasan pengertian. Penyempurnaan terhadap definisi / batasan pengertian sangat penting karena definisi/batasan pengertian merupakan peletak dasar pemahaman atas norma/substansi yang diatur dalam Bab berikutnya.

Penyempurnaan yang sangat signifikan antara lain mengenai definisi tentang:

a. Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai definisi "Pemerintahan Daerah" dibuat penegasan "dalam sistim dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Penegasan tersebut mempunyai makna yang sangat signifikan untuk lebih menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah daerah tidak terlepas dari ikatan hierarki dan hubungan administrasi dengan Pemerintah Pusat atau dengan Pemerintah Daerah lainnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 penegasan "dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia" dapat dijumpai pada definisi "Daerah Otonom" dan "Desentralisasi". Penegasan tersebut dicantumkan juga dalam definisi "Daerah Otonom" dan "Desentralisasi" dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, walaupun dengan rumusan yang berbeda.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 digunakan frasa secara tidak konsisten, yakni "dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia" (dalam definisi Desentralisasi) dan "dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia" (dalam definisi "Daerah Otonom").

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 frasa yang digunakan sudah konsisten, karena menggunakan frasa yang sama yakni "dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia".

b. Pemerintah Daerah

Definisi "Pemerintah Daerah" dipertegas dengan menyebut secara jelas terdiri dari Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat

daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah³⁾. Dalam definisi ini jelas dapat dipahami siapa pelaksana dan apa fungsinya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Definisi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini lebih konkrit dibandingkan dengan definisi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

c. Otonomi Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 "Otonomi Daerah" didefinisikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri ... dan seterusnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pengertian "Otonomi Daerah" dikembalikan secara proporsional dalam konteks Negara Kesatuan dengan menghilangkan frasa "menurut prakarsa sendiri" dan diganti dengan rumusan "mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Walaupun sama-sama menggunakan kata "sendiri" namun dalam konteks keseluruhan frasa, antara kedua rumusan tersebut mempunyai makna yang sangat berbeda.

d. Tugas Pembantuan

Definisi "Tugas Pembantuan" dilakukan penyederhanaan tanpa menyebutkan "disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia... dan seterusnya, tetapi lebih ditekankan pada ketentuan siapa yang memberikan tugas dan siapa yang diberi tugas". Definisi yang demikian lebih tepat, karena beda antara merumuskan definisi dan norma.

4. Posisi Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menentukan bahwa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) artinya Provinsi, Kabupaten, atau Kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.

Ketentuan dalam Pasal 4 ayat (2) inilah yang dalam perjalanan sejarah penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 banyak menimbulkan permasalahan, bahkan timbul kesenjangan atau konflik dalam

³⁾ Bandingkan pengertian Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang disebut sebagai "Badan Eksekutif Daerah".

penyelenggaraan pemerintahan baik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah maupun antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota.

Ketentuan Pasal 4 ayat (2) ini mengakibatkan pula berbagai permasalahan dalam menegakkan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang tidak secara tegas terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditetapkan dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000.

Ketentuan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilakukan perubahan secara mendasar yang dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (4), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7). Ketentuan dalam Pasal 2 ayat (4) menegaskan bahwa "Pemerintah Daerah" dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki **hubungan dengan Pemerintah dan dengan Pemerintah Daerah lainnya.**

Ayat (5) menegaskan "hubungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi hubungan wewenang keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam, dan sumberdaya lainnya.

Ketentuan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut dimaksudkan untuk menghilangkan polemik pemahaman bahwa tidak ada hubungan secara hierarki antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah atau antara Pemerintah Daerah yang satu dengan Pemerintah Daerah yang lainnya.

5. Pembagian Urusan Pemerintahan

Urusan Pemerintahan yang tidak dilimpahkan kepada Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dirumuskan lebih tegas dari pada yang dirumuskan dalam Pasal 7 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Penyempurnaan rumusan dilakukan sebagai berikut :

a. untuk bidang pertahanan keamanan, dipisahkan menjadi bidang pertahanan dan bidang keamanan.

Pemisahan kedua bidang tersebut adalah sebagai konsekwensi dari pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia dari Tentara Nasional Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam Tap MPR Nomor VI/MPR/2000 jo Penegasan Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam Tap MPR Nomor VII/MPR/2000.

- b. istilah peradilan diganti dengan yustisi.
Penggantian istilah tersebut sangat tepat karena yang tidak dilimpahkan kepada Pemerintahan Daerah bukan bidang peradilan saja tetapi juga mencakup bidang-bidang lain yang tercakup dalam pengertian justisi, misalnya bidang keimigrasian.

6. Penyelenggara Pemerintahan

Dalam Pasal 19 ayat (1) disebutkan bahwa Penyelenggara Pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh 1 (satu) orang Wakil Presiden, dan oleh menteri negara.

Rumusan dalam Pasal 19 ayat (1) tersebut bila dibandingkan dengan ketentuan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terdapat pengurangan “bobot” kewenangan Presiden dan dirumuskan secara tidak konsisten. Hal ini karena Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan. Dengan demikian bukan penyelenggara pemerintahan.

7. Pemilihan Kepala Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 39 ayat (1) Kepala Daerah dipilih dalam rapat Paripurna DPRD.

Sejalan dengan perkembangan sistem ketatanegaraan, khususnya dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 6 A ayat (1)⁴ Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yakni Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh Rakyat, maka dalam ketentuan Pasal 24 ayat (5) jo Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, untuk Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga ditentukan dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Adanya ketentuan dalam Pasal 24 ayat (5) jo Pasal 56 ayat (1) inilah kemudian diperlukan pengaturan mengenai mekanisme pelaksanaannya. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 walaupun sebenarnya agak janggal, memasukkan pengaturan tentang Komisi Pemilihan Umum Daerah, Panitia Pemilihan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kampanye Pemilihan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pertimbangan dari pembentuk Undang-Undang barangkali adalah agar tidak terjadi kevakuman hukum.

4) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan tanggal 10 November 2001

Guna ketertiban, sesuai dengan ketentuan dalam Teknik Penyusunan Peraturan perundang-undangan, sebaiknya sistem yang kurang tepat semacam ini jangan terulang kembali.

8. Tindakan Penyidikan Terhadap Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah dan Anggota DPRD.

Walaupun tindakan penyidikan terhadap Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, dan Anggota DPRD masih diperlukan adanya izin tertulis dari Presiden (Kepala dan Wakil Kepala Daerah)⁵⁾ dan dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden (untuk Anggota DPRD Provinsi) dan Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri (untuk Anggota DPRD Kabupaten dan Kota)⁶⁾, namun ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah lebih menjamin adanya kepastian hukum, karena dalam Pasal 36 ayat (2) dan dalam Pasal 53 ayat (2), telah ditegaskan bahwa bila dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari izin tidak diberikan, penyidikan dapat dilakukan.

Satu hal yang masih perlu dipertimbangkan apakah waktu 60 (enam puluh) hari tersebut tidak terlalu lama? Hal ini sangat terkait dengan pengamanan "alat-alat bukti".

9. Keikutsertaan Masyarakat Dalam Penyiapan Dan Pembahasan Rancangan Perda

Ketentuan dalam Pasal 139 ayat (1) yang mengatur tentang keikutsertaan masyarakat dalam penyiapan dan pembahasan Rancangan Perda bila dikaitkan dengan penjelasan Pasal tersebut, maka terdapat keganjilan kalau hak masyarakat dilaksanakan hanya berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD. Hal ini karena penyiapan Rancangan Perda bisa dilakukan juga oleh Pemerintah (Gubernur, Bupati, atau Walikota)⁷⁾.

Kalau dikaitkan dengan ketentuan dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengenai Tata Cara mempersiapkan Perda yang berasal dari Gubernur, Bupati atau Walikota diatur dengan Peraturan Presiden. Sedangkan sesuai dengan ketentuan Pasal 40 ayat (1)⁸⁾ yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah "Tata Cara Pembahasan Rancangan Perda".

5) Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

6) Pasal 53 ayat (1)

7) Lihat Pasal 140 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Pasal 26 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

III. Kesimpulan

1. Sebagaimana pepatah yang sering kita dengar, tidak ada gading yang tak retak, maka demikian juga dalam setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, walaupun sudah diusahakan sesempurna dan sekomprensif mungkin, biasanya selalu saja masih terdapat kekurangannya.
2. Namun demikian, pepatah tersebut jangan dijadikan alasan pema'af, manakala kesalahan terjadi karena kurang hati-hatian atau kurang cermatan dalam mengharmonisasikan dengan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait, atau kurang memperhatikan ketentuan dalam Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan □

