

Beberapa Catatan Mengenai Undang-Undang Nomor 22/1999 dan PP 25 tahun 2000: Suatu Tinjauan¹

Achmad Fedyani Saifuddin
(Universitas Indonesia)

Pendahuluan

Setelah mencermati UU No. 22/1999 mengenai Otonomi Daerah, sukar sekali untuk mengidentifikasi unsur mana dari UU tersebut yang mengarah kepada pencapaian budaya demokrasi. Potensi inovasi budaya demokratis bias, karena ketidakjelasan, baik implisit maupun eksplisit, sehingga mengundang interpretasi yang bermacam-macam. Mengingat ketidakjelasan ini, maka patut diragukan manfaat undang-undang ini terhadap pengembangan budaya demokrasi yang pada hakikatnya adalah paling mendasar dalam tujuan Otonomi Daerah.

Sebagai catatan pertama dapat kita lihat bahwa UU No.22/1999 tidak memberi kekuasaan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana yang diharapkan. Padahal, inilah yang menjadi titik utama yang kelak melandasi semua urusan yang menyangkut Otonomi Daerah. Atau, dengan kata lain, dari landasan inilah inovasi budaya demokrasi akan dikembangkan. Oleh karena itu, muncul pertanyaan mendasar apakah otonomi daerah yang digembargemborkan pada tahun-tahun belakangan ini dapat dianggap sebagai langkah menuju budaya demokrasi atau sekedar jargon yang sesungguhnya tidak begitu dipahami maknanya, atau bahkan mungkin hanya slogan yang diungkapkan sedemikian rupa, padahal di dalamnya terdapat kepentingan-

kepentingan politik parsial dan sempit dari sebagian orang yang kini memperoleh kesempatan. Kalau hal ini yang terjadi, maka sukar bagi kita untuk mencapai budaya demokrasi dalam negara kesatuan ini dan malahan justru kemungkinan disintegrasi nasional akan semakin besar, karena yang menonjol adalah perilaku politik yang mengutamakan kepentingan pribadi dan kelompok yang parsial dengan mengatasnamakan reformasi dan demokrasi.

Tinjauan

Menurut hemat saya perspektif sosial budaya mengenai otonomi daerah tak lain adalah pengembangan budaya demokrasi. Oleh karena itu, saya hanya memusatkan perhatian pada UU No. 22/1999 yang merupakan perwujudan dari kehendak bersama untuk mencapai demokrasi di tanah air. Dalam uraian berikut, saya menanggapi beberapa pasal yang penting untuk menunjukkan indikasi yang saya kemukakan di atas. Pertama, baiklah kita simak Pasal 14 dalam Bab V mengenai „Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah“.

Pasal 14 ini merupakan contoh paling menonjol dari ketidakjelasan UU ini. Ayat 1 Pasal 14 menyatakan bahwa „Di daerah *dibentuk* (italic, oleh penulis) DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah“. Dalam seluruh teks UU ini tidak disinggung bagaimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ini nantinya „dibentuk“. Bagian awal Undang-Undang ini, pada paragraf „Mengingat“ menyinggung UU No.4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang (dalam Pasal 18) menetapkan bahwa 90% anggota DPRD berasal dari anggota partai politik hasil Pemilu, dan 10% dari anggota ABRI yang diangkat. Namun demikian, UU No.4/1999 menganggap bahwa DPRD sebagai lembaga sudah „terbentuk“. Hal ini berdasarkan Undang-Undang No.14/1956, Pasal 8 yang menetapkan bahwa pembentukan DPRD dilakukan berdasarkan pemilihan umum. Sementara UU No.14/1999 hanya bermaksud mengubah konsistensi DPRD dengan mengurangnya dari 20% (seperti diatur dalam UU No.16/1969, Pasal 17) menjadi 10% untuk jumlah anggota DPRD yang diangkat dari ABRI atau Pemerintah.

Sehubungan dengan hal ini, UU No.22/1999, yang disusun dalam suasana reformasi menuju demokratisasi sebetulnya dianggap dan diharapkan sebagai landasan baru bagi „Undang-Undang Pemerintahan Daerah“ yang tegas dan jelas berusaha menegakkan kembali prinsip-prinsip demokrasi bagi anggota DPRD hasil Pemilu yang jujur dan adil.

Tetapi sayangnya, Pasal 14 dari UU No.22/1999 bukanya mengambil kesempatan untuk menegaskan kembali prinsip dasar yang sangat fundamental tersebut, melainkan menggunakan istilah yang mendua arti, yakni „dibentuk“ bukan „dipilih“, sementara Pasal 15 hanya menyebutkan „Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD diatur dengan

¹ Tulisan ini merupakan bahan rangkuman dengan makalah dalam panel 'Pendidikan dalam Otonomi Daerah' dalam Simposium Internasional Jurnal ANTROPOLOGI INDONESIA ke-2, 2001, yang telah diterbitkan dalam Jurnal Antropologi 26 (65): 1-12.

Undang-Undang“. Maka dari itu, untuk UU selanjutnya perlu dipastikan apakah anggota DPRD harus dipilih oleh rakyat atau dibentuk oleh penguasa. Saat ini, jawaban untuk pertanyaan tersebut adalah bisa kedua-duanya. Dan dalam penggunaan istilah „dibentuk“ dapat diinterpretasi macam-macam. Misalnya, orang dapat menuding bahwa ada sebagian orang berkeinginan mempertahankan kekuasaan orde baru untuk masa mendatang.

Perlu dicatat bahwa isu yang diangkat diatas menunjukkan masalah pokok dalam menginterpretasikan UU No.22/1999, atas keraguan tentang kekuasaan apa yang sesungguhnya diberikan kepada DPRD dan pemerintah daerah dalam UU ini.

Ketidaktelitian dan ketidakjelasan ini tetap saja dijumpai bahkan semakin kacau ketika menginjak permasalahan tentang kekuasaan apa yang sebenarnya dimiliki oleh DPRD dan otonomi apa yang dimiliki Pemerintah Daerah, terutama untuk tingkat Kotamadya dan Kabupaten. Misalnya, Pasal 18 ayat (1) menyebutkan bahwa DPRD memilih Kepala Daerah dan dalam Pasal (32) Ayat (2) ditetapkan bahwa Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Dari sini, siapapun bisa menduga bahwa Kepala Daerah, dan badan eksekutif di bawah wewenangnya, berada di bawah pengawasan DPRD. Tetapi tidak demikian halnya, karena Pasal 16 Ayat (2) menyebutkan bahwa kedudukan mereka adalah sejajar dan merupakan kemitraan.

Jadi, perhatian utama bagi masyarakat dan anggota DPRD seharusnya diarahkan pada ketidakpastian peran DPRD. Pasal 19 menyebutkan bahwa DPRD mempunyai hak:

- a. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
- b. Menentukan Anggaran Belanja DPRD, mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan mengajukan kepada siapa? UU ini tidak menyebutkannya.

Tak satupun pasal dari UU ini menyebutkan bahwa DPRD itu sendiri berhak menyetujui atau menolak Peraturan Pemerintah yang diusulkan. Jika kita melihat bagian „penjelasan“, seperti yang diberikan oleh anggota dewan perwakilan, dan terlampir dalam UU ini, kita niscaya heran karena dalam penjelasan Pasal 19 tadi tertulis „cukup jelas“.

Kalimat yang rancu pun juga dijumpai dalam Pasal 43 tentang Kewajiban Kepala Daerah, di mana ayat huruf (g) yang menyatakan Kepala Daerah mempunyai kewajiban mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama-sama dengan DPRD.

Jika kita menghubungkan Pasal 19 dengan Pasal 43, bisa disimpulkan bahwa DPRD harus mengajukan rancangan peraturan daerah atau amendemennya kepada Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan, karena jelas bahwa rancangan peraturan pemerintah tidak bisa ditetapkannya tanpa persetujuan dari Kepala Daerah. Hal ini bertolak belakang dengan tata cara demokrasi.

Di pihak lain, bukanlah dalam Pasal 14 disebutkan bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintahan

Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah? Lantas apa maksud dari pemisahan peran tadi, jika kemudian pihak eksekutif masih diperlukan oleh pihak legislatif? Dan bukanlah Pasal 22 (ayat huruf c) menyatakan bahwa DPRD „wajib membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah?“ Apa yang dimaksud dengan „demokrasi“ dalam UU ini, apakah maksudnya agar Kepala Daerah sebagai kepala lembaga eksekutif di daerah memegang kekuasaan sesungguhnya sehingga bisa memveto usulan rancangan peraturan daerah yang disampaikan DPRD?

Dalam beberapa tingkat, hubungan semacam itu bisa dianggap sebagai „tata cara demokrasi“, dengan catatan jika Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat. Akan tetapi, UU No. 22/1999 menetapkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD melalui „pemilihan yang dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil“ (Pasal 40, Ayat (1)). Hal ini sangat bertolak belakang dengan yang ditulis dalam Pasal 14, di mana kalimat yang digunakan adalah DPRD „dibentuk“ (bukan „dipilih“).

Namun demikian, DPRD tidak bisa melaksanakan tindakan penyidikan terhadap Kepala Daerah tanpa persetujuan tertulis dari Presiden (Pasal 55, Ayat (1)). Hal ini menyebabkan kekuasaan DPRD dalam memberhentikan Kepala Daerah (dan secara tidak langsung, termasuk pula semua pegawai Badan Eksekutif di bawah wewenang Kepala Daerah) harus tunduk kepada keputusan Presiden (Pasal 50). Ini bertentangan dengan gagasan dan kekuatan otonomi daerah. Karena akan memudahkan kekuasaan di tingkat pusat melakukan berbagai manuver dan intervensi melalui wakil-wakilnya di daerah, yang pada gilirannya hanya membuat DPRD tak berdaya.

Yang memperkuat keraguan ke arah ini, Pasal 114, Ayat (1) yang menyebutkan: „Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau (dst...)“, di mana hal ini memancing interpretasi sangat luas akan apa yang dimaksud dengan kepentingan umum tadi di tingkat daerah. Jadi tak berlebihan, jika pada tahap ini, ciri otonomi yang diberikan patut dipertanyakan.

Lingkup kekuasaan pemerintahan yang diatur dalam UU ini juga masih menyimpan ketidakjelasan serius, tak kurang serius jika dibandingkan dengan ketidakjelasan yang telah disebutkan di atas. Karena semua urusan menyangkut otonomi keuangan tidak dibahas dalam UU ini, tetapi diatur secara terpisah dalam UU No.24/1999, maka sulit untuk mengetahui sejauh mana kekuasaan pengambilan keputusan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Selain banyak isu penting yang „luput“ dari UU ini, juga masih dimungkinkannya „pengaturan lebih lanjut“ oleh pemerintah pusat, seperti ditetapkan dalam Pasal 12.

Di antara isu yang luput dari perhatian tetapi sukar untuk diterima adalah luputnya kebijakan tentang „pengembangan sumber daya manusia“ dan „pemanfaatan sumber daya alam“ (Pasal 7, Ayat (2)). Lingkup „kebijakan“ ini tidak dibatasi dengan jelas, dan kelihatannya pemerintah daerah tidak

dipercaya membuat „kebijakan“.

Namun demikian, pihak berwenang di tingkat daerah memiliki kekuasaan untuk „mengelola sumber daya basional yang tersedia di wilayahnya“ (Pasal 10 ayat 1 dan berwenang (Pasal 10, ayat 2) melaksanakan eksplorasi, eksploitasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut (yaitu 12 mil laut untuk Kotamadya/Kabupaten, seperti diatur dalam Pasal 3). Dan nampaknya hanya kawasan ini yang diijinkan diatur sepenuhnya oleh pemerintah daerah, itupun dengan luas kawasan yang sangat terbatas.

Pasal 76 merupakan pasal penting karena meningkatkan keefektifan jajaran pemerintahan di tingkat daerah, yang menetapkan „Daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan“. Mengingat bahwa „penjelasan resmi“ untuk pasal tentang hal yang sama pada UU No.5/1974, sekarang sudah dicabut (dalam penjelasan sepertinya terjadi pengurangan kewenangan pemerintah daerah hanya menyangkut keputusan pemindahan pegawai saja), kami ragu bahwa tujuan pasal ini tidak akan tercapai.

Sebetulnya masih banyak lagi tanggapan kritis yang bisa disampaikan tentang segala hal yang terabaikan dalam UU No.22/1999. Namun, analisa yang lebih akurat yang berarti lebih bertanggung jawab tentang isi UU ini membutuhkan waktu lama lagi dan harus dituangkan dalam tulisan panjang. Akan tetapi, sebelum Pemerintah menyusun petunjuk pelaksanaan Undang-Undang ini, sebaiknya semua pasal yang membingungkan dan rancu harus ditinjau ulang terlebih dulu secara kritis.

Penutup

1. Jelas bahwa dalam penyusunan rancangan UU yang kemudian diwujudkan sebagai UU aspek kebudayaan yang merupakan inti demokrasi yang konon merupakan premis pokok dalam gembar-gembor reformasi selama ini sama sekali tidak disinggung. Satu-satunya indikasi yang diharapkan menonjolkan isu kebudayaan adalah dari pasal 7. Namun, ternyata apa yang „dikemukakan dalam Pasal tersebut mengecewakan karena „sumber daya manusia“ yang dimaksud tak lain adalah aspek fisik dan material.
2. Kalau dugaan saya benar, para perancang, penyusun, dan pendiskusi rancangan UU tersebut masih terpaku pada persoalan materi yang konkrit, yang sangat terkait dengan kepentingan-kepentingan jangka pendek. Aspek kebudayaan yang merupakan landasan penting bagi menjadikan demokrasi sebagai pengetahuan dan keyakinan (yang berjangka panjang) tidak disinggung sama sekali. Barangkali hal ini disebabkan dangkalnya pengetahuan dan wawasan para perancang, penyusun, dan pendiskusi rencana UU itu. Yang lebih penting lagi,

nampaknya ada persoalan kurangnya kemampuan berbahasa sebagaimana tercermin dalam penggunaan kata „dibentuk“ (bukan dipilih) yang barangkali hanya karena ketidaksengajaan.

3. Dalam UU ini aspek seremonial pengangkatan pejabat daerah lebih ditonjolkan, terbukti dengan dimuatnya secara rinci dan lengkap isi sumpah/janji yang harus diucapkan oleh Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah dan Lurah Sementara, hal-hal lainnya yang substansial malahan diabaikan.