



**LAPORAN DAN REKOMENDASI  
PANJA PENEGAKAN HUKUM  
DAN PEMERINTAHAN DAERAH  
GABUNGAN KOMISI II DAN KOMISI III DPR RI**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIC INDONESIA**

**LAPORAN DAN REKOMENDASI  
PANJA PENEGAKAN HUKUM DAN PEMERINTAHAN DAERAH  
GABUNGAN KOMISI II DAN KOMISI III DPR RI**

**I DASAR PEMBENTUKAN**

Panitia Kerja (Panja) Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah Gabungan Komisi II dan Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia (RI) merupakan kelanjutan dari panja yang dibentuk pada 1 Maret 2005, masa persidangan III Tahun 2004-2005. Persetujuan untuk melanjutkan kembali Panja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah diberikan oleh Rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPR RI pada 23 Februari 2006, dan dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 28 Februari 2006.

Panja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah dilanjutkan kembali karena banyaknya laporan dan pengaduan dari masyarakat tentang praktek penegakan hukum terhadap anggota DPRD dan kepala daerah yang tidak fair, diskriminatif atau tebang pilih, tidak profesional, dan tidak proporsional.

**II PELAKSANAAN TUGAS**

Panja Denegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah telah menggelar serangkaian Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, dan Rapat Dengar Pendapat Umum, yang berlangsung pada tiga masa persidangan, yaitu Masa Persidangan III Tahun Sidang 2005-2006, Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2005-2006, dan Masa Persidangan I Tahun Sidang 2006-2007.

Dari Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, dan Rapat Dengar Pendapat Umum itu diperoleh penjelasan, laporan, masukan, serta bahan dan data tertulis dari Menteri Dalam Negeri, Jaksa Agung RI, Kepala Poiri, Asosiasi-asosiasi DPRD dan Kepala Daerah, delegasi anggota DPRD, serta para pakar hukum, dan diperoleh temuan-temuan sebagai berikut:

- 1 Mahkamah Agung, melalui putusan judicial review Nomor 04/G/HUM/2001 tanggal 9 September 2002, telah membatalkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD karena bertentangan (*tegengesteld*) dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, dan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- 2 Mahkamah Konstitusi, melalui Putusan Judicial Review Nomor 003/PUU-IV/2006, telah membatalkan unsur melawan hukum secara materiil yang terkandung dalam penjelasan pasal 2 ayat 1 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- 3 Kejaksaan Agung, melalui Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, telah dua kali mengeluarkan surat edaran yang memberikan petunjuk kepada Kepala Kejaksaan Tinggi di seluruh Indonesia untuk tidak lagi menggunakan PP Nomor 110 Tahun 2000 sebagai dasar pemeriksaan kasus dugaan korupsi anggota DPRD, yaitu Surat Edaran Jampidsus Nomor:B-520/F.2.1/08/2003 tanggal 26 Agustus 2003, dan Surat Edaran Jampidsus Nomor B-328/F/Fd.1/05/2005 tanggal 04 Mei 2005.
- 4 Menurut data Mendagri, selama periode 2004, 2005, dan 2006 telah dikeluarkan izin pemeriksaan untuk 67 kepala daerah/wakil kepala daerah dan 1.062 anggota DPRD. Dengan perincian: 7 orang gubernur (permintaan kejaksaan 5, dan permintaan kepolisian 2), 60 orang bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota (permintaan kejaksaan 28, dan permintaan kepolisian 32), 327 anggota DPRD Provinsi (permintaan kejaksaan 248, dan permintaan kepolisian 79), 735 anggota DPRD Kabupaten/Kota. Selain itu ada 8 kepala daerah/wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara (1 gubernur, 4 bupati/dan 3 wakil bupati).
- 5 Kejaksaan Agung telah memproses hukum 265 perkara tindak pidana korupsi dengan jumlah tersangka/terdakwa/terpidana sebanyak 967 orang anggota DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota (8,06 persen dari seluruh anggota legislatif di seluruh Indonesia). Sebanyak 67 perkara (25,28 persen) disangka/didakwa melanggar PP Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD dalam penyusunan APBD. Dari 67 perkara tersebut 38 perkara sudah divonis, 9 perkara dalam persidangan, dan 20 perkara masih dalam tahap penyidikan.  
  
Kemudian 198 perkara lainnya (74,72 persen), sebagian dijerat dengan PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (45 perkara), ada juga yang dijerat dengan PP Nomor 105 Tahun 2000 sekaligus dengan Surat Edaran Mendagri Nomor 161/3211/SJ tanggal 29 Desember 2003, Keputusan Mendagri Nomor 29 Tahun 2002, dan Peraturan Mendagri Nomor 2 Tahun 1994 (7 perkara),
- 6 Dari data tersebut di atas diketahui Kejaksaan Agung masih terus menggunakan PP Nomor 110 Tahun 2000 yang sudah dibatalkan oleh MA. Jajaran pimpinan Kejaksaan Agung tidak tegas dalam melaksanakan dua Surat Edaran Jampidsus yang meminta para Kajati di seluruh Indonesia untuk tidak lagi menggunakan PP Nomor 110 Tahun 2000 dalam menangani kasus dugaan korupsi oleh anggota DPRD.
- 7 Menurut data Kepolisian RI, selama periode 2003-2006 ada 225 anggota DPRD yang diproses hukum dalam kasus korupsi. Sebanyak 9 perkara terkait dengan PP Nomor 110 Tahun 2000, dengan perincian lima perkara sudah P21, dua perkara dalam tahap penyidikan, 1 perkara dalam penyelesaian berkas, dan satu perkara sudah vonis (bebas).
- 8 Ditemukan adanya praktek tebang pilih atau diskriminasi dalam penanganan kasus dugaan korupsi dalam penyusunan APBD oleh anggota DPRD, yaitu tidak diproses hukumnya kepala daerah (sebagai pihak yang bersama-sama DPRD mengesahkan Peraturan Daerah APBD) dan anggota DPRD dari unsur Fraksi TNI/Polri.
- 9 Dari masukan dan pandangan pakar, serta telaah terhadap peraturan-peraturan perundangan, diketahui bahwa PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah bersifat administratif dan hanya mengatur tentang sanksi administratif, dan tidak dapat digunakan untuk memformulasi adanya

perbuatan melawan hukum secara formal dalam kasus tindak pidana korupsi, sementara Surat Edaran Mendagri bersifat peraturan kebijakan/petunjuk teknis dan tidak bisa digunakan sebagai dasar untuk melakukan proses pidana.

- 10 Proses hukum terhadap anggota DPRD dalam kasus dugaan korupsi dana APBD pada dasarnya merupakan kriminalisasi terhadap politik kebijakan pemerintahan daerah. Politik kebijakan pemerintahan daerah masuk dalam wilayah hukum perdata atas hukum administrasi, tapi dipaksakan masuk dalam wilayah hukum pidana. Perda yang menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku dalam proses perbuatannya akanlah tanggungjawab orang yang melakukan perbuatan berdasarkan Perda,-melainkan Perda tersebut dapat diuji melalui hak uji materiil (*judicial review*) untuk mendapatkan kebenaran atas Perda tersebut.

### III KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### A. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan-penjelasan dari pejabat/pihak yang diundang Panja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah dalam Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, maupun Rapat Dengar Pendapat Umum, bahan-bahan tertulis yang diterima Panja, serta masukan, pandangan dan pemikiran para Anggota Panja, Rapat Pleno Panja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah pada tanggal 28 September 2006, mengambil kesimpulan sebagai berikut:

- 1 Aparat penegak hukum telah keliru memahami posisi konstitusional DPRD sebagai badan legislatif daerah sebagaimana ditentukan dalam pasal 18 UUD 1945 juncto UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juncto UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.
- 2 Penerbitan Peraturan Pemerintah dan berbagai Surat Edaran, Surat Keputusan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang keuangan daerah telah mereduksi hak dan kewenangan konstitusional DPRD yang diatur dan dijamin Undang-Undang sehingga merusak sistem pemerintahan daerah dan sistem hukum nasional.
- 3 Proses penegakan hukum yang mengacu kepada Peraturan Pemerintah, Surat Edaran, Surat Keputusan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri telah mengakibatkan makin rusaknya sistem hukum dan sistem pemerintahan daerah.
- 4 Terdapat fakta yang kuat bahwa penegakan hukum dilakukan secara tidak *fair*, tebang pilih atau diskriminatif, tidak proporsional, dan melanggar prinsip-prinsip negara hukum, terutama prinsip kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan prinsip penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.
- 5 Penegakan hukum untuk pemberantasan korupsi dengan menggunakan PP Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD dan PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah telah melanggar prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) di tingkat lokal, karena anggota DPRD yang dipilih melalui Pemilu Legislatif, dan Gubernur/Bupati/walikota yang dipilih langsung oleh rakyat adalah pelaksana

kedaulatan rakyat yang bertugas membuat kebijakan, antara lain berupa Peraturan Daerah tentang APBD.

- 6 Tindak pidana korupsi menurut Panja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah adalah apabila ditemukan unsur-unsur melawan hukum yang terpenuhi dalam pelaksanaan APBD, bukan dalam penyusunan dan penetapan APBD.
- 7 Terdapat fakta yang kuat bahwa telah terjadi kriminalisasi terhadap politik kebijakan pemerintahan daerah, yakni politik kebijakan di bidang anggaran, bahwa suatu perbuatan hukum yang masuk hukum perdata dan hukum administrasi dipaksakan masuk dalam hukum pidana yang berujung pada proses pidana.
- 8 Penerapan produk hukum berupa PP Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD dalam proses hukum terhadap anggota DPRD maupun kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana korupsi atas dana APBD adalah tidak tepat karena PP Nomor 110 Tahun 2000 sudah dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Agung Nomor 04/C/HUM/2001 tanggal 9 September 2002.
- 9 Penerapan unsur perbuatan melawan hukum materiil dalam proses hukum terhadap anggota DPRD maupun kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana korupsi atas dana APBD adalah tidak tepat karena ketentuan tentang unsur melawan hukum materiil dalam penjelasan pasal 2 ayat 1 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006.
- 10 Penerapan produk hukum berupa PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dan peraturan kebijakan dalam bentuk Surat Edaran Mendagri, dalam proses hukum terhadap anggota DPRD maupun kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana korupsi atas dana APBD, adalah tidak tepat karena substansi dari PP Nomor 105 Tahun 2000 dan Surat Edaran Mendagri sepenuhnya bersifat administratif.

## B. REKOMENDASI

Berdasarkan butir-butir kesimpulan di atas, Rapat Pleno Panja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah pada tanggal 28 September 2006 menyampaikan rekomendasi sebagai berikut:

- 1 Mengingatkan Mahkamah Agung RI dan seluruh jajaran peradilan umum dan peradilan tata usaha negara agar senantiasa konsisten mengkaitkan Putusan Perkara Hak Uji Materiil Mahkamah Agung RI Nomor 04/G/HUM/2001 tanggal 9 September 2002 yang membatalkan PP Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD manakala dihadapkan pada perkara-perkara yang dihubungkan dan didasarkan pada PP Nomor 110 Tahun 2000.
- 2 Meminta Presiden RI untuk menginstruksikan kepada para pembantunya di bidang penegakan hukum, yaitu Jaksa Agung RI dan Kepala Polri, agar pemberantasan korupsi dilakukan secara adil, tidak tebang pilih atau diskriminatif, proporsional, dan dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip negara hukum, serta segera

mengeluarkan izin-izin pemeriksaan terhadap para kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana korupsi.

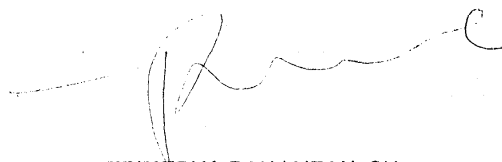
- 3 Meminta Presiden RI untuk memerintahkan kepada Menteri Dalam Negeri agar:
  - 3.1. mempercepat proses penyusunan peraturan yang mengatur mekanisme pemeriksaan anggota DPR dan kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana;
  - 3.2. dalam menyusun rancangan produk hukum berupa Peraturan Pemerintah yang meng-atur tentang DPRD dan Kepala Daerah, dan dalam menerbitkan Surat-surat Edaran harus menjunjung prinsip otonomi daerah yang telah diberikan Konstitusi RI dan diatur dalam undang-undang, harus- tidak Lertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan berkoordinasi dengan departemen terkait lainnya sehingga produk hukum yang dihasilkan menjadi kondusif bagi kepentingan daerah.
- 4 Meminta Presiden RI untuk memberi teguran keras kepada Jaksa Agung RI karena tidak mampu memimpin dan mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan dalam melakukan penanganan kasus dugaan korupsi anggota DPRD dan kepala daerah yang dihubungkan atau didasarkan pada PP Nomor 110 Tahun 2000.
- 5 Meminta Presiden RI untuk memerintahkan kepada Jaksa Agung RI agar konsisten untuk tidak menggunakan PP Nomor 110 Tahun 2000 (yang sudah dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Agung Nomor 04/G/HUM/2001), PP Nomor 105 Tahun 2000 (yang bersifat administratif), dan Surat Edaran Mendagri (yang bersifat peraturan kebijakan) sebagai dasar hukum penyelidikan, penyidikan, maupun penuntutan kasus dugaan korupsi oleh anggota DPRD dan kepala daerah, serta tidak menggunakan asas kepatutan untuk mengkualifikasi adanya perbuatan melawan hukum materiil (sudah dibatalkan oleh Putusan Uji Materiil Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006).
- 6 Meminta Presiden RI untuk memerintahkan kepada Kepala Polri agar konsisten untuk tidak menggunakan PP Nomor 110 Tahun 2000 (yang sudah dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Agung Nomor 04/G/HUM/2001), PP Nomor 105 Tahun 2000 (yang bersifat administratif), dan Surat Edaran Mendagri (yang bersifat peraturan kebijakan) sebagai dasar hukum penyelidikan, penyidikan, maupun penuntutan kasus dugaan korupsi oleh anggota DPRD dan kepala daerah, serta tidak menggunakan asas kepatutan untuk mengkualifikasi adanya perbuatan melawan hukum materiil (sudah dibatalkan oleh Putusan Uji Materiil Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006).
- 7 Meminta Presiden RI agar dapat menghentikan penanganan kasuskasus dugaan korupsi dana APBD oleh anggota DPRD dan kepala daerah sesuai kewenangannya, serta dapat segera memberikan rehabilitasi dan pemulihan nama baik beserta seggenap hak-haknya atas kerugian yang diderita oleh anggota DPRD dan kepala daerah akibat penggunaan PP Nomor 110 Tahun 2000, PP Nomor 105 Tahun 2000, serta Surat Edaran Mendagri.
- 8 Meminta Pimpinan DPR RI menugaskan kepada Komisi II dan Komisi III DPR RI untuk membentuk tim kerja guna mengawasi pelaksanaan rekomendasi panja tersebut di atas.

Bersama Laporan dan Rekomendasi ini kami lampirkan laporan lengkap tentang pelaksanaan tugas Panja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah Gabungan Komisi II dan Komisi III DPR RI.

Demikian Laporan dan Rekomendasi Panja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah Gabungan Komisi II dan Komisi III DPR RI ini kami sampaikan. Terima kasih.

Jakarta, 10 Oktober 2006

Pimpinan Panja Penegakan Hukum dan  
Pemerintahan Daerah  
(Gabungan Komisi II dan Komisi-III DPR-RI)  
Ketua,



TRIMEDYA PANJAITAN, SH