

Kejanggalan *Impeachment* Kepala Daerah di Era Pemilihan Langsung

Abdul Aziz Hakim

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku Utara
Jl. KH. Ahmad Dahlan No. 100 Kota Ternate Maluku Utara
abdulhakim_fh@yahoo.co.id

Abstract

The focus of this research is on the conformity of head of local government impeachment mechanism regulated in Act No. 32 of 2004 and Act No. 12 of 2008 with direct democracy system and the impeachment mechanism of head of local government in Indonesia after the enactment of Act No. 32 of 2004 and Act No. 12 of 2008.

This research used normative juridical approach by focusing on philosophical approach. To complete the research matters, primary, secondary and tertiary legal matters method is used. The legal materials are qualitatively analyzed.

The research result concludes that impeachment of kepala daerah in direct democracy era needs to be re-designed because it is not in accordance with concept of regional autonomy and the principles of legislation formation. On top of that it is to avoid centralistic system which is contradicted with the essence of decentralist system and not in line with decentralization values in the context of unitary in impeachment system.

Key words : Head of local government, impeachment, direct election, local government.

Abstrak

Fokus penelitian ini pada permasalahan, apakah mekanisme *impeachment* kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 sesuai dengan sistem demokrasi langsung ? Bagaimana mekanisme *impeachment* kepala daerah di Indonesia setelah berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang No. 12 Tahun 2008? Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menitikberatkan pada pendekatan filosofis. Untuk melengkapi bahan-bahan riset, maka metode yang digunakan adalah menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum yang sudah ada itu di analisis secara kualitatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa, sistem *impeachment* kepala daerah di era demokrasi langsung, harus didesain ulang karena tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dan tidak sejalan dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan. Di samping itu, supaya sistem *impeachment* kepala daerah tidak didominasi oleh sistem sentralisme yang bertabrakan dengan hakekat sistem *desentralisme* dan tidak searah dengan nilai-nilai desentralisasi dalam konteks unitarisme.

Kata kunci : *Impeachment* kepala daerah, pemilihan langsung, pemerintahan daerah.

Pendahuluan

Wacana tentang sistem *impeachment* kepala daerah di negeri ini, agak kurang diminati oleh para peneliti, khususnya mereka yang konsen dalam bidang ilmu politik, maupun hukum ketatanegaraan. Hal ini disebabkan karena referensinya sangat minim dan istilah *impeachment* hanya populer pada konteks seputar permasalahan *impeachment* presiden. Padahal persoalan *impeachment* kepala daerah sering menjadi persoalan politik lokal maupun hukum ketatadaerahan, yang melahirkan multi tafsir tentang konsepsi *impeachment* yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Riset ini sesungguhnya tidak membedah persoalan-persoalan tersebut, namun lebih konsen pada kajian kritis tentang kejanggalaan mekenisme *impeachment* kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya ada Pasal 30 dan 31. Dalam kedua ayat ini, sistem pengaturan *impeachment* kepala daerah (gubernur) sangat didominasi oleh kekuasaan presiden, tanpa mengikutsertakan partisipasi institusi lokal (DPRD). Sistem inilah dalam pandangan peneliti sangat mendistorsi hak-hak konstitusional masyarakat di tingkat lokal, dikarenakan penentuan seorang menjadi kepala daerah, bukanlah berada di tangan presiden, tetapi berada di tangan masyarakat lokal (*local democracy*). Dominasi kekuasaan presiden dalam proses *impeachment* tersebut, mengingatkan kembali bahwa desain sistem *impeachment* yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut, masih mempunyai karakteristik "*eksekutive heavy*". Meminjam pendapat Mahfud MD persoalan inilah menjadi salah satu kelemahan dari banyaknya kelemahan-kelemahan rumusan konstitusi atau UUD 1945. Menurutnya bahwa: "Secara substansi UUD 1945 banyak mengandung kelemahan, hal ini dapat diketahui antara lain, kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai, sehingga UUD 1945 biasa disebut *eksekutive heavy* dan itu menguntungkan bagi siapa saja menduduki presiden".¹

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi revisi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 98. Konstitusi sebagai aturan ketatanegaraan yang telah disarikan dari ajaran kedaulatan rakyat JJ. Rousseau, dipandang sebagai perjanjian masyarakat yang berisi pemberian arah oleh masyarakat dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara. Dengan kata lain, konstitusi sebenarnya tidak lain dari realisasi demokrasi dengan kesepakatan, bahwa kebebasan penguasa ditentukan oleh warga masyarakatnya dan bukan sebaliknya. Lihat, Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 145.

Dominannya kewenangan Presiden dalam sistem *impeachment* kepala daerah dalam Pasal 30 dan 31 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tersebut, sesungguhnya juga mendistorsi sistem otonomi daerah. Sebab sistem tersebut tidak memberikan ruang kepada DPRD sebagai lembaga parlemen lokal yang mempunyai fungsi pengawasan terhadap kepala daerah, malah tidak diberikan ruang untuk masuk dalam sistem tersebut. Dalam konteks ini, maka sistem pengaturan *impeachment* kepala daerah (Gubernur) masih sangat tersentralisasi, karena kewenangannya hanya pada presiden dan tidak diberikan kepada institusi lokal.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahannya yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah, apakah mekanisme *impeachment* kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 sesuai dengan sistem demokrasi langsung? Bagaimana mekanisme *impeachment* kepala daerah di Indonesia setelah berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang No. 12 Tahun 2008?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah yang dirumuskan tersebut, maka penelitian ini bertujuan *pertama*, untuk mengkaji apakah mekanisme *impeachment* kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang sudah direvisi menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 sesuai sistem demokrasi langsung. *Kedua*, untuk mengetahui mekanisme *impeachment* kepala daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang No. 12 Tahun 2008.

Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menitikberatkan pada pendekatan aspek filosofis dengan menganalisis tentang substansi atau hakikat, tujuan, asas-asas dan kaidah tentang penerapan konsep *impeachment* kepala daerah di era demokrasi langsung. Metode ini akan mengkaji secara mendalam tentang bagaimana kriteria-kriteria keilmuan tentang konsepsi

sistem pemilihan langsung (*direct democracy*), khususnya dalam sistem pemilihan kepala daerah. Dengan demikian pendekatan filosofis ini digunakan untuk memperoleh pemahaman pemaknaan secara mendalam tentang sistem ideal *impeachment* kepala daerah di era pemilihan langsung.

Untuk melengkapi bahan-bahan riset, maka metode yang digunakan adalah menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. *Pertama*, bahan hukum primer antara lain (1) Undang Undang Dasar 1945 sesudah perubahan; (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sudah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah; (3) Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian. *Kedua*, bahan sekunder yang dibutuhkan itu diperoleh dari penelitian kepustakaan, dilakukan dengan menelusuri, menghimpun, meneliti dan mempelajari buku-buku, litelatur, dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan, serta berbagai artikel yang berkaitan dalam mendukung penelitian ini. *Ketiga*, berupa bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang diperoleh melalui pemanfaatan kamus, ensiklopedia yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.²

Metode analisis yang dipergunakan untuk mengidentifikasi norma hukum adalah analisis isi normatif yang mengabstraksikan asas yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan, menilai sinkronisasi vertikal dan horizontal, membanding-bandingkan antara satu periode dengan periode lainnya serta membahas kecenderungan perkembangan sejarahnya.³ Bahan hukum yang sudah ada itu di analisis secara kualitatif, untuk mengetahui bagaimana hakikat sistem *impeachment* kepala daerah di era demokrasi langsung.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Makna Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Berdasarkan pengalaman masa lalu, ketika memilih kepala daerah menjadi hak penguasa, terbukti kepala daerah cuma menjadi kepanjangan tangan pemegang kekuasaan negara di pusat. Puluhan tahun hidup dengan kepala daerah yang cuma bisa mengganggu kepala terhadap kebijakan politik pemerintah pusat, telah

² Soerjono Soekanto dan Sri Pamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo, Jakarta, 1995, hlm. 29.

menghancurkan dinamika sosial masyarakat di daerah. Kesadaran akan hak-hak individu sebagai warga negara yang harus diayomi penguasa politik, perlahan-lahan menciptakan manusia Indonesia yang tidak memiliki keyakinan akan kemampuan diri. Hidup tanpa sikap kritis bagaikan kerbau dicocok hidung. Pilkada membuka keran partisipasi dan peran rakyat secara terbuka. Pada pilkada kali ini, terbuka kesempatan luas bagi rakyat memberi atau menolak dukungan terhadap kepala daerah yang tidak berpihak kepada kepentingan rakyat.⁴

Dalam artian bahwa secara teoretis ada beberapa keuntungan Pilkada langsung yaitu mendekatkan negara (*state*) kepada masyarakat (*society*), mengembalikan kedaulatan dari kedaulatan negara menjadi kedaulatan rakyat, memberikan pembelajaran politik kepada masyarakat, secara psikologis pilkada langsung meningkatkan rasa harga diri dan otonomi masyarakat di daerah. Pemilihan langsung memberikan legitimasi yang kuat kepada kepala daerah dan wakilnya untuk memerintah, dan Pilkada langsung berkontribusi terhadap pengembangan demokrasi di tingkat lokal.⁵ Cita *desentralisasi* ini senantiasa menjadi bagian dalam praktik pemerintahan negara sejak berlakunya UUD 1945, terus memasuki era konstitusi RIS, UUDS 1950 sampai ke UUD 1945 yang dikukuhkan lewat Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Garis perkembangan sejarah tersebut membuktikan bahwa cita *desentralisasi* senantiasa dipegang teguh oleh negara Republik Indonesia, sekalipun dari satu periode keperiode lainnya terlihat adanya perbedaan dalam intensitasnya.⁶

Dalam bagian ini peneliti akan menguraikan, beberapa pendapat tentang filosofi pemilihan kepala daerah dengan penerapan sistem demokrasi langsung, antara lain sebagai berikut. Menurut Amin Rais ada beberapa manfaat yang bisa diambil dalam penerapan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu:⁷ *Pertama*, jika pemilihan itu dilakukan secara langsung, maka mereka yang terpilih adalah memperoleh legitimasi yang betul-betul mantap. Karena langsung mendapat otoritas, langsung mendapatkan delegasi kekuasaan itu *bootom-up* kepada bupati, atau walikota atau gubernur. Ini menyangkut kemantapan sebuah pemerintahan

⁴ Lihat Artikel, *Saiful Amin Ghofur, Dicari Kepala Daerah Peduli Pendidikan*, <http://utama.apkasi.or.id/html/modules.php?>

⁵ Kamal Alamsyah, *Konflik Pilkada Cederai Nilai Demokrasi, Pikiran Rakyat*, Kamis, 08 September 2005

⁶ Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. ix

daerah. Kalau dipilih secara langsung, akan mantap sekali. Gubernur, bupati atau walikota itu mengambil langkah dengan tegas, dengan jati diri, karena mandatnya itu berada langsung dari rakyat, dan bukan dari perwakilan yang secara langsung, yaitu dari DPRD. *Kedua*, apabila dipilih secara langsung, maka rasa tanggung jawab wali kota atau bupati, akan lebih besar kepada konstituen yang telah memilihnya.

J. Prihatmoko dalam bukunya menyatakan bahwa: "Ide atau gagasan pilkada langsung muncul sebagai reaksi atas penyimpangan-penyimpangan demokrasi dalam pilkada perwakilan oleh DPRD 5 tahun terakhir. Keprihatinan dan kekecewaan terhadap praktik pilkada menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 151/2000 tersebut disebabkan oleh dua isu krusial, yakni maraknya politik uang (*money politics*) dan campur tangan (*intervensi*) pengurus politik ditingkat lokal maupun pusat".⁸

Menurut Arbi Sanit bahwa dengan direvisi UU No. 22 Tahun 1999, yang melahirkan UU No. 32 Tahun 2004, di dalam mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung, seperti halnya pemilihan presiden. Dengan demikian, kepala daerah yang terpilih benar-benar atas aspirasi dan pilihan rakyat, bukan atas pilihan anggota dewan yang banyak dicurigai memudahkan terjadinya politik uang.⁹

Rudy Alfonso, bahwa dengan adanya pemilihan daerah secara langsung maka terealisasi instrumen politik yang dapat mendukung terwujudnya *desentralisasi* politik dan demokrasi lokal. melalui pemilihan kepala daerah secara langsung pendidikan politik rakyat dapat dilakukan pada tingkat bawah dan lebih efektif.¹⁰ Sedangkan dalam pandangan Laode Ida dari PSPK (waktu itu telah melakukan pilot proyek pemilihan langsung diberbagai daerah menyatakan bahwa pemilihan langsung tersebut membuat DPRD kota kehilangan kavlingnya. Sebelumnya pemilihan KDH merupakan ajang politik dalam DPRD dalam memperjuangkan kader politik mereka sebagai pimpinan daerah. Walaupun seringkali tidak dapat dibuktikan, tapi pandangan masyarakat mengindikasikan bahwa pemilihan langsung akan

⁸ Joko J. Prihatmo, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, Sistem dan Problem Penerapan di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 6.

⁹ Arbi Sanit, "tentang Revisi UU Otda: Jangan Kembalikan Sentralisasi Kekuasaan" Sumber: <http://www.suarapembaruan.com/News/2004/08/26/index.html>, 26 Agustus 2004.

¹⁰ Rudy Alfonso, Mewujudkan Desentralisasi Politik, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada Seminar Nasional dengan tema "Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal" sebagai Key Notes, diselenggarakan oleh ADERKSI. Dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed), pemilihan langsung kepala daerah, Transformasi Menuju Demokrasi Lokal, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD kota seluruh Indonesia bekerja sama dengan Konrad Adenauer-Stiftung, hlm. iv

menjadikan para pejabat politik di DPRD kehilangan kesempatan untuk melakukan politik uang. Pernyataan dan penjelasan ini tentu cukup kritis dan menimbulkan dinamika pembahasan yang menarik untuk diperhatikan.¹¹

Menurut Bambang Widjoyanto, bahwa setidaknya ada tiga hal penting yang menjadi dasar serta alasan utama dari masyarakat dalam menanggapi pemilihan kepala daerah langsung, yaitu:¹² 1. masyarakat menginginkan agar kepala daerah lebih akuntabel kepada rakyat pemilihnya dan bukan pada fraksi dari partai politik yang memilihnya atau pejabat pemerintah yang “ikut” menentukan hasil pemilihan itu; 2. rakyat menghendaki agar kebijakan publik yang dilakukan oleh kepala daerah lebih berorientasi pada kepentingan rakyat pemilihnya. Karena itu, rakyat pemilih kelak akan menentukan sendiri, apakah kepala daerah tertentu dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua; 3. pemilihan langsung akan membuat basis dan tanggung jawab kepala daerah untuk berpucuk kepada pemilih sejatinya bukan hanya kepada interes politik dari kekuatan partai politik saja.

Bahwa pemilihan secara langsung, merupakan hakikat segala tuntutan masyarakat di atas, merupakan bagian dari substansi tuntutan demokrasi, dan penolakan terhadap kekuasaan yang berwatak oligarkis. Karena ternyata penyelenggara pemerintah yang berwatak oligarkis atau dalam konteks bisa disamakan dengan elitis, hanyalah menciptakan instabilitas berkelanjutan (*sustainable instatblity*) apa lagi ditengah kesadaran politik masyarakat yang kian meningkat, dengan dampak pada tiadanya kepastian hukum serta kemerosotan ekonomi. Pengelolaan pemerintahan yang demokratis, dimana pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan salah satu perwujudan, memang merupakan impian dari masyarakat secara umum. Karena demokrasi berkaitan langsung dengan hakikat eksistensi dari manusia.¹³

¹¹ Agung Djojosoekarto (ed), “Pandangan Masyarakat tentang Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung”, makalah yang hasil tulisan (Bab II). Dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed), pemilihan langsung kepala daerah, Transformasi Menuju Demokrasi Lokal, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia bekerja sama dengan Konrad Adenauer-Stiftung, hlm. 9-10.

¹² Bambang Widjoyanto, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed), *Pemilihan Langsung Kepala Daerah, Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD kota seluruh Indonesia bekerja sama dengan Konrad Adenauer-Stiftung, hlm. 19.

¹³ Laode Ida, “Pemilihan Langsung Kepala”, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed), makalah yang disampaikan dalam pada Seminar Nasional dengan tema “Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal” sebagai Key Notes, diselenggarakan oleh ADERKSI. Dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed), pemilihan langsung kepala daerah, transformasi menuju demokrasi Lokal, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD kota seluruh Indonesia bekerja sama dengan Konrad Adenauer Stiftung, hlm. 24.

Berangkat dari penjelasan di atas, maka sebenarnya tidak ada alasan untuk tidak melakukan pemilihan langsung bagi kepala daerah. Tetapi kalau kita mau jujur, sistem pilkada seperti sekarang ini, secara substansi merupakan pelanggaran terhadap nilai-nilai demokrasi. Mengapa? karena demokrasi dalam pemilihan pimpinan setidaknya haruslah memenuhi tiga syarat yang terkait satu sama lain. *Pertama*, setiap individu dalam masyarakat (orang dewasa usia pemilih) haruslah diberi hak yang sama untuk menentukan pemimpinnya. Ini berangkat dari prinsip persamaan hak suara dalam demokrasi itu sendiri yang khususnya pada individu-individu yang bebas dan otonom. Ketika individu diwakilkan oleh orang lain dalam memilih pimpinannya, maka sebenarnya kondisi itu tidaklah demokratis. *Kedua*, pimpinan yang terpilih haruslah merupakan kehendak publik. Di sini terkandung makna pimpinan haruslah merupakan putusan kolektif berbasis pada hak individu yang sama, sehingga memiliki legitimasi sosial yang kuat. Legitimasi yang kuat bisa muncul apabila seorang pemimpin, termasuk berbagai kebijakan publik lainnya yang hendak diambil dan dilakukan, berdasarkan pilihan mayoritas anggota-anggota masyarakat. Tentu saja pilihan mayoritas publik ini bersifat dinamis, karena pilihan anggota-anggotanya masyarakat bisa berubah-ubah dari waktu ke waktu, sebagai konsekuensi dari penilaian publik terhadap kinerja kepemimpinan figur terpilih. *Ketiga*, terjaminnya kerahasiaan hak pemilih. Syarat ini berangkat dari independensi moral dari setiap individu dari masyarakat untuk menentukan nasibnya sendiri, tanpa dipaksakan oleh pihak yang lain. Dalam konteks masyarakat pluralis Indonesia di mana biasanya pilihan individu lebih diarahkan oleh para elit yang menjadi patron pada basis-basis komunitas tertentu, sebenarnya bisa dikatakan sebagai bagian dari pelanggaran terhadap hak politik warga negara menjadi agenda yang sangat penting untuk dilakukan.¹⁴

Makna pemilihan secara langsung itu sekurang-kurangnya merupakan jawaban yang efektif untuk sejumlah perkara yang melekat pada pemilihan dengan sistem perwakilan (*indirect democracy*). Yaitu menekan kultur “dagang sapi”, mengurangi *money politic*, mengubah orientasi dari elitis menjadi populis, serta memperkaya basis rekrutmen para pemimpin. Hal yang terpokok juga adalah bahwa dengan memilih secara langsung Bupati dan Walikota, maka kedaulatan rakyat tidak lagi simbolik. Pilihan kepala daerah sebelumnya yang terjadi adalah DPRD mengatas

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 25-26.

namakan rakyat, pemegang kedaulatan rakyat di wilayahnya, tetapi semuanya itu hanyalah simbolik. Simbolik, dalam kenyataan hampir tidak ada hubungan antara DPRD dan rakyat yang mewakili itu semakin menjadi-jadi pada era sistem perwakilan. Padahal inilah era yang mestinya semakin memerlukan kebesaran elit partai untuk kian dekat di hati dan pikiran konstituennya.¹⁵ Dalam konteks inilah sesungguhnya harus dipahami tentang hak-hak konstitusional lokal, memegang peranan penting khususnya dalam pengaturan-pengaturan sistem desentralisasi, khususnya persoalan *impeachment* kepala daerah (gubernur), jika dihubungkan dengan penerapan sistem pemilihan secara langsung (*direct democracy*).

Sistem Pemilihan Langsung dan Problematika *Impeachment* Kepala Daerah

Penerapan sistem pemilihan langsung, dalam konstitusi atau UUD 1945 hasil amandemen, yang menghasilkan perubahan pada Pasal 1 ayat (2), yaitu perubahan tentang “teori kedaulatan rakyat. Makna Pasal 1 ayat (2) menjelaskan tentang “kedaulatan rakyat”, yang semula dipegang oleh MPR, berubah menjadi kedaulatan menurut UUD. Perubahan asas kedaulatan rakyat berdasar UUD, yang merupakan konsekuensi logis dari amandemen UUD 1945, tentunya berpengaruh pula, pada asas sistem pemilihan umum, khususnya pemilihan presiden dan wakil presiden dan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan menggunakan sistem pemilihan langsung.

Asas pemilihan langsung yang merupakan manifestasi dari teori demokrasi langsung (*direct democrcy*, merupakan sebuah asas klasik dalam teori-teori demokrasi, yang diadopsi oleh UUD 1945 pasca amandemen. Dengan diadopsinya sistem tersebut, maka secara tidak langsung, akan berimplikasi pada perubahan-perubahan konsepsi atau sistem hukum ketatanegaraan di republik ini, pasca amandemen tersebut. Sebagai contoh tentunya seperti dijelaskan sebelumnya yakni pada penerapan sistem dan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres).¹⁶ Sistem tersebut juga diterapkan dalam pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota),¹⁷ dengan memakai sistem pemilihan secara langsung atau memakai mekanisme sistem demokrasi murni, seperti diterapkan pada zaman negara-kota di Yunani Kuno.

¹⁵ Saur Hutabarat, *Mencari Pimpinan Masa Depan*, Dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed), *Op. Cit.*, hlm. 33.

¹⁶ Lihat Pasal 6A UUD 1945 hasil Amandemen ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001.

¹⁷ Lihat Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 hasil Amandemen kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000.

Pengaturan sistem pemilihan langsung kepala daerah, yang semula dalam konstitusi tidak secara jelas diuraikan tentang apakah “pemilihan secara langsung”,¹⁸ ataukah pemilihan secara tak langsung. Pengaturan tersebut banyak mengundang tafsiran (*multi tafsir-konstitusional*), sebagai landasan pokok dalam penataan sistem ketatanegaraan di republik ini. Akan tetapi, seperti sudah dijelaskan pada bab sebelumnya, bahwa penafsiran terhadap makna demokrasi tersebut, dengan sendirinya jelas ketika ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang ini secara terinci menggunakan asas demokrasi secara langsung (*direct democracy*), dan bukan asas demokrasi secara tak langsung (*indirect democracy*). Pengaturan asas demokrasi secara langsung, dalam proses pemilihan kepala daerah, diatur pada Pasal 24 ayat (5) yang berbunyi sebagai berikut:¹⁹ “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”.

Landasan yuridis dalam Pasal 24 ayat 5 UU No. 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, menegaskan secara jelas bahwa posisi kepala daerah pasca amandemen konstitusional, sangatlah kuat dibanding pada masa-masa sebelumnya, seperti halnya sistem yang diterapkan pada: “Sistem pemilihan pada zaman Hindia Belanda, sistem pemilihan pada masa pendudukan Jepang, sistem pemilihan pada masa proklamasi (UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Naerah, UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah). Masa Republik Indonesia Serikat (RIS) dan UUDS. Masa demokrasi terpimpin (Dekrit Presiden 5 Juli Tahun 1959-11 Maret 1966) dengan Peraturan Presiden No. 6 Tahun 1959. UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Sistem pemilihan pada masa Orde Baru dengan menggunakan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah bahkan pada UU No. 22 Tahun 1999 sekalipun, masih memakai sistem pemilihan dengan menganut “teori demokrasi prosedural atau demokrasi perwakilan (*indirect democracy*). yaitu kekuasaan dalam pemilihan di lembaga perwakilan. Beberapa sistem pemilihan atau “pemberhentian” ini sesungguhnya sah-sah saja dilakukan oleh lembaga pemerintahan, baik eksekutif pusat maupun legislatif, karena sesuai

¹⁸ Dalam UUD 1945 hasil amandemen ini tidak secara jelas dikatakan tentang “demokrasi langsung” atau “demokrasi secara tak langsung”, tapi hanya disebutkan kata “demokrasi”.

dengan prinsip-prinsip demokrasi perwakilan. Akan tetapi penerapan ini, jika dilakukan dalam sistem pemilihan langsung dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini, maka sistem tersebut menghadapi persoalan yang fundamental. Sebab bisa dikatakan bahwa sistem pemilihan dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini adalah sistem yang menganut "teori demokrasi langsung", dan bukan lagi demokrasi secara tak langsung seperti yang terjadi pada sistem-sistem sebelumnya. Suatu keanehan bagi penulis, dalam menganalisis "sistem pemberhentian" baik Presiden maupun kepala daerah sekarang ini, disebabkan karena masih menggunakan sistem demokrasi prosedural (*indirect democracy*) atau sistem demokrasi ala sebelum ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Sehingga menjadi pertanyaan kemudian adalah, apakah sistem sekarang ini sudah berubah total, seperti yang diamanatkan dalam sistem demokrasi yang sudah ditetapkan dalam UUD 1945 hasil amandemen maupun dalam undang-undang organik lainnya.

Selanjutnya bahwa persoalan paling krusial dan fundamental, yang dihadapi dalam sistem pemberhentian (*impeachment*) kepala daerah di era pemilihan langsung, khususnya diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, karena sistem atau mekanisme pemberhentiannya masih memakai paradigma atau pola-pola lama, seperti halnya dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya. Misalnya saja dalam hal sistem pemilihan pada masa proklamasi (UU No. 1 Tahun 1945 Komite Nasional Daerah, UU No. 22 Tahun 1948 Pokok-pokok Pemerintahan Daerah). Masa Republik Indonesia Serikat (RIS) dan UUDS. Masa Demokrasi Terpimpin (Dekrit Presiden 5 Juli Tahun 1959-11 Maret 1966) dengan Peraturan Presiden No. 6 Tahun 1959. UU No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Sistem Pemilihan Pada Masa Orde Baru dengan menggunakan UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah bahkan pada UU No. 22 Tahun 1999". Dalam sistem ini kekuasaan pusat baik dalam sistem pengangkatan (*Pilkada*) maupun pemberhentian (*impeachment*) kepala daerah, sangat didominasi oleh kekuasaan pusat.

Proses *impeachment* yang dilakukan pada aturan-aturan sebelumnya (sebelum lahir UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005), yaitu melalui lembaga prosedural dalam hal ini (Presiden, DPRD, MA, Menteri Dalam Negeri, Gubernur atau Badan Peradilan) sesungguhnya sah-sah saja, karena sistem demokrasi atau teori kedaulatan yang diterapkan dalam sistem UUD 1945 pra amandemen masih

menganut sistem pemilihan demokrasi perwakilan (*indirect democracy*),²⁰ dan bukan menggunakan sistem demokrasi langsung (*direct democracy*). Maka menjadi persoalan kemudian adalah, ketika teori tentang sistem pemberhentian ini diterapkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang masih menggunakan sistem prosedural (paradigma parlementer), padahal sistem pemilihan yang dianut dalam konstitusi/ UUD 1945 hasil amandemen, maupun dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah sudah berubah secara fundamental. Fatalnya mekanisme *impeachment*nya terlalu didominasi oleh kekuasaan pusat. Hal ini terlihat juga bahwa, kesungguhan dalam merubah sistem demokrasi secara langsung di era reformasi, belum sungguh-sungguh serius, karena secara normatif maupun secara empirik nilai-nilai demokrasi dalam “pemilu” di era demokrasi langsung ini tidak begitu sempurna, atau meminjam istilah Affan Gaffar praktek demokrasi di Indonesia adalah “demokrasi yang tidak wajar” (*uncommon democracy*), khususnya jika dikorelasikan dengan sistem *impeachment* secara langsung di era demokrasi langsung.²¹ Menjadi pertanyaan adalah, apakah ideal, secara konstitusi bahwa pengaturan tentang sistem pemberhentian kepala daerah yang diterapkan yang didominasi oleh sistem sentralisme dalam sebuah aturan yang mendesain tentang tata kelola pemerintahan daerah.

Kejanggalan konsep tersebut menjadi persoalan pokok yang harus dikaji lebih dalam, dengan meminjam istilah Affan Gaffar, harus dilihat dari dimensi normatif maupun dari segi empirik. Selanjutnya menurut Affan Gaffar bahwa dimensi pertama (dimensi normatif) mengajarkan kepada kita apa yang seharusnya secara

²⁰ Walaupun sah karena didasari dengan teori perwakilan yang dianut oleh UUD saat itu, namun menurut Affan Gaffar bahwa perjalanan demokrasi Indonesia sejak kemerdekaan sampai Orde Baru, penyebab kegagalan demokrasi, yaitu karena Lembaga Kepresidenan yang sangat kuat. Menurutnya hal ini sangat berbahaya sekali jika UUD 1945 memberikan peluang bagi munculnya sebuah eksekutif yang sangat kuat. Hal ini akan sangat berbahaya kalau kekuasaan jatuh ketangan seorang yang memiliki *pre-disposisi* untuk menjadi otoriter dan despotik. Dan itulah yang dialami pada masa Orde Baru. Proses manipulasi nilai-nilai yang terkandung dalam UUD 1945 terjadi, secara sadar atau tidak, karena penguasa merasa bahwa dirinyalah yang berhak menginterpretasikannya. Hal ini terlihat bagaimana Presiden menginterpretasikan perwakilan di DPR/MPR, kedudukan Presiden sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata, dan haknya untuk membentuk kebijaksanaan publik yang diwujudkan dalam Kepres dan Inpres. Lihat Affan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi, Op. Cit.*, hlm. ix-x.

²¹ Ide tentang demokrasi yang tidak wajar (*uncommon Democracy*) adalah lahir dari bahasa pesimistis Affan Gaffar, dari melihat fenomena demokrasi di Indonesia. Menurutnya bahwa sebuah demokrasi yang tidak wajar tetap merupakan sebuah demokarsi, hanya saja tidak sempurna karena kondisi sosial ekonomi yang belum menopang. Ketidak wajarnya adalah menyangkut kemungkinan rotasi kekuasaan yang sangat terbatas. Lihat Affan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, ctk. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. hlm. xii.

adil dari demokrasi. Misalnya “kedaulatan di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, (sebelum di amandemen). Atau “kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD” (setelah diamandemen). Tetapi benarkah demikian? Selanjutnya menurut Affan Gaffar bahwa kenyataannya, selama 32 tahun di bawah pemerintahan Orde Baru, jauh panggang dari apinya. Rakyat hanya dijadikan pemanis dalam kehidupan politik agar segala sesuatu nampak indah.²²

Sementara itu dimensi empirik demokrasi memperlihatkan kepada kita apa yang sesungguhnya terjadi dalam kehidupan politik sebuah negara, bagaimana bentuk *normatif-idiil* tersebut diwujudkan dalam kehidupan politik sehari-hari. Kedaulatan rakyat memberi kesempatan sebesar-besarnya kepada rakyat untuk ikut berbicara, memberikan penilaian atas apa yang telah dan hendak dilakukan oleh mereka yang berkuasa atau memerintah. Kedaulatan rakyat juga diwujudkan dalam kehidupan dimana rakyat menikmati hak-hak dasar mereka sebagai manusia, mereka boleh berbicara tentang apa saja, bukannya di bungkam. Akhirnya kedaulatan rakyat diwujudkan dalam kehidupan dimana rakyat bebas dari rasa takut.²³

Maka hal pokok dalam sistem *impeachment* kepala daerah di era pemilihan secara langsung, adalah karena sistem ini masih menganut azas pemilihan secara tak langsung, seperti yang digunakan dalam undang-undang pemerintahan sebelumnya. Bahwa ketentuan *impeachment* adalah berada di tangan presiden.²⁴ Padahal nilai dalam pemilihan yang diterapkan dalam sistem pemilihan kepala daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 adalah nilai-nilai pemilihan yang berbasiskan pada landasan nilai-nilai teoritik demokrasi langsung (*direct democracy*), bukan pada teori demokrasi secara tak langsung (*indirect democracy*), seperti Undang-Undang Pemerintahan Daerah pada masa-masa sebelumnya.

Fenomena tentang sistem *impeachment* kepala daerah yang masih memakai mekanisme *sentralistik* ini, tentunya tidak sesuai dengan nilai-nilai demokrasi langsung (*direct democracy*). Apalagi jika dihubungkan dengan prinsip-prinsip penguatan tatanan dari nilai-nilai demokrasi lokal (*local democracy*), tanpa menghilangkan sistem *unitarisme*. Bahkan menurut Mahfud MD, bahwa:

²² *Ibid.*, hlm. xiii.

²³ *Ibid.*, hlm. viii-ix.

²⁴ Lihat Pasal 30 dan 31 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah

“sistem penerapan dalam menentukan eksistensi pengangkatan kepala daerah, yang masih berada di tangan pusat, akan membuka peluang bagi pusat untuk mengambil keputusan yang mungkin berlawanan dengan kehendak rakyat sehingga melahirkan situasi yang tidak demokratis. Jika arus bawah bergerak menurut irama demokratisasinya, sementara arus atas dan produk hukumnya tidak siap bekerja menurut arus itu, maka timbulnya kasus-kasus seperti Kalteng dan Deliserdang merupakan konsekuensi logis”.²⁵

Pada 1956, Mohammad Hatta saat menerima gelar *doctor honoris causa* dari Universitas Gadjah Mada, mengemukakan apa yang akhirnya disebut *Konsepsi Hatta*. Yaitu meletakkan otonomi daerah di tingkat II (kabupaten dan kotamadya). Namun dalam implementasinya tidak sepenuhnya direalisasikan. Sebab asas *sentralisasi* lebih dominan ketimbang *desentralisasi*. Bahkan pada 1974, ditetapkan UU No. 5 Tahun 1974. UU ini mengadopsi konsepsi Hatta yang lainnya.²⁶

Meskipun demikian kita tahu undang-undang ini cukup efektif, efisien dan membawa stabilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sejalan dengan relatif stabilnya ketatanegaraan. Memang saat itu *government in action* berjalan lancar dan manfaatnya pun dirasakan oleh masyarakat. Kecuali oleh para politisi tertentu yang katanya merasa kehidupan politiknya terkekang, dimana demokratisasi tidak berjalan, yang terjadi hanyalah *otoritarianisme*. Kemudian muncullah persepsi bahwa fokus pemerintahan terkonsentrasi di pusat.²⁷

Sistem *impeachment* kepala daerah yang diterapkan dalam era pemilihan secara langsung ini dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, masih mengundang problematika dan *distorsi* sistem. Sebabnya adalah sistem *impeachment* masih didominasi oleh kekuasaan pusat dalam hal ini presiden, khususnya dalam mekanisme Pasal 30 dan 31.

Sistem *Impeachment* Kepala Daerah Idealnya Diserahkan di Parlemen Lokal

Masyarakat umumnya, memang senang dan puas melihat penerapan sistem pemilihan langsung, yang diterapkan dalam proses pemilihan kepala daerah. Mungkin jika kita menanyakan pada mereka, paradigma apa yang baru dalam Pasal

²⁵ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media bekerjasama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, Yogyakarta, 1999, hlm. 283

²⁶ N. Sonthanie, Otonomi Daerah dari Masa ke Masa, *Koran Pikiran Rakyat*, 25 Oktober 2004.

²⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 40.

31 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Dalam Pasal 30 ayat (1) disebutkan bahwa: Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan; Selanjutnya Pasal 31 ayat (1) disebutkan: Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.

Sistem *impeachment* yang diterapkan dalam kedua Pasal tersebut sesungguhnya tidak menghargai sama sekali prinsip-prinsip desentralisasi politik, karena terlalu didominasi oleh kekuasaan sentralisme. Apa gunanya jika bangsa ini mengklaim bahwa konsepsi pokok dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dengan tujuan untuk mengatur agar administrasi politik di desain untuk kepentingan lokal, tetapi di sisi lain justru memasung hak-hak politik lokal. Jika yang terjadi demikian maka penerapan sistem otonomi daerah di era reformasi masih setengah hati dilakukan oleh pemerintah pusat. Peneliti termasuk salah satu yang memprotes tentang keadaan sistem tersebut, sebab karakteristik dari sistem tersebut masih menganut sistem yang pernah diterapkan pada era Orde Baru.²⁸ Sejarah membuktikan bahwa, ketika Orde Baru mulai menapaki puncak kejayaannya, sentralisasi menjadi strategi utama pengaturan pemerintah daerah. UU No. 5 Tahun 1974 yang digagas rezim Soeharto dinilai sangat *sentralistis*, dan membatasi ruang gerak daerah. Hal tersebut tidak lepas dari konstelasi politik saat itu yang cenderung *otoritarian* di bawah kendali rezim Soeharto.²⁹

²⁸ Menurut Muhtar Mas'ood, pada zaman Orde Baru Presiden Soeharto telah menciptakan suatu kantor yang dikendalikan sendiri dan yang (karena tersedianya buah pembangunan) mampu menciptakan sumber-sumber sendiri. Kantor yang kemudian berkembang semacam "*power-house*" inilah yang memungkinkan Presiden membangun jaringan *patronase* yang memperkukuh posisinya *vis-à-vis* birokrasinya sendiri maupun para penentang di luar birokrasi itu. Pelajaran yang dipetik dari fenomena ini adalah bahwa saat itu "kantor eksekutif" sekuat yang tidak muncul dalam ruang kosong. Mula-mula ia mungkin muncul dari "*kebaruan struktural*" untuk menciptakan mesin birokrasi yang *feleksibel* dan efektif demi melaksanakan program reformasi sosial, ekonomi dan politik. Kemudian, ketika mesin itu ternyata bukan hanya efektif sebagai sumber inisiatif dan energi bagi pengembangan rezim, tetapi juga sebagai mekanisme penggalangan dukungan sekuat politik pribadi, maka dorongan bagi pelestariannya semakin kuat. Muhtar Mas'ood, *Lembaga Kepresidenan dan Resep Pengendalian Politik di Indonesia*, Lihat Riza Noer Arfani, *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, ctk Pertama, diangkat dari Seminar Ahli PPSK Bekerjasama dengan Penerbit Rajawali Press, Yogyakarta, 1996, hlm. 108-109.

²⁹ Lihat Harian *Jawa Post*, tanggal 19 September 2005.

Bahwa konfigurasi politik hukum yang masih belum otonom tersebut dengan meminjam pendapat Mahfud MD, yang ditonjolkan dalam sistem *impeachment* kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tersebut, sesungguhnya masih bercorak *sentralistik*, bahkan mengandung nilai-nilai otoritarian, seperti yang dilakukan pada masa Orde Baru, yakni kekuasaan pemberhentian masih didominasi oleh kekuasaan eksekutif dalam hal ini presiden.

Selanjutnya jika dianalisis dari perpektif konfigurasi sistem politik, maka mekanisme *impeachment* dalam undang-undang tersebut, tidak seirama dengan pilar-pilar demokrasi dan merupakan sistem yang pincang, tidak seimbang, karena lebih bertumpuh pada lembaga eksekutif (dominasi eksekutif pusat). Pilar-pilar selain lembaga eksekutif ternyata sangat lemah dan tidak mampu melakukan kontrol yang efektif, dalam mekanisme *cheks and balance* terhadap eksekutif.³⁰

Konsep demokrasi sesungguhnya sangat menjunjung tinggi nilai-nilai otonomi daerah (*local democracy*) misalnya, pendapat tentang pentingnya otonomi dalam penguatan nilai-nilai demokrasi, yang di suarakan oleh Muhammad Yamin dan Moh. Hatta.³¹

“Demokrasi pada level lokal dan komunitas seringkali diabaikan dalam pembicaraan tentang demokrasi dan demokratisasi kehidupan politik. Padahal, level lokal seharusnya menjadi titik awal demokrasi politik. Jika demokrasi politik mengandung pengertian *self government*, pengembangan sumber daya manusia di pedesaan, perlindungan terhadap lingkungan hidup, maka *area of control* yang terpenting adalah lingkungan dekat warga negara, yaitu lokalitas tempat tinggalnya. Desa, Kecamatan, Kota seharusnya mendahului dari yang lebih jauh dan luas—seperti propinsi dan negara. Seberapa jauh unit-unit politik lokal ikut memiliki kekuasaan mestinya menjadi tolak ukur demokrasi politik. Semakin luas cakupan kekuasaan pengambilan keputusan yang diambil lokal, semakin demokratis suatu sistem politik. Sebaliknya, jika keputusan-keputusan diambil oleh lembaga yang lebih luas dan tersentralisasi, maka makin kurang demokratis sistem itu.”³²

Tesis tersebut secara substansi mengkritisi kejanggalan penerapan sistem kekuasaan sentralisme yang mendistorsi prinsip-prinsip demokrasi ditingkat lokal. Realitas fenomena tersebut, dalam dunia akademis sering disebut sebagai sistem “*executive heavy*”, lembaga eksekutif memborong hampir semua kekuasaan dan

³⁰ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Op. Cit., hlm. 395-396.

³¹ Lihat Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kedua, LP3ES, Jakarta, 2001, hlm. 90.

³² Muhadi S., *Struktur dan Pelembagaan Demokrasi*, Op. Cit., hlm. 84-85.

melakukan intervensi terhadap berbagai lembaga lain, baik terhadap lembaga-lembaga formal kenegaraan, maupun lembaga-lembaga kemasyarakatan. Dalam hal ini produk hukum kemudian masih berkarakter elitis, karena selalu besumber dari atas, dan tidak melibatkan partisipasi serta tidak menyerap aspirasi dari masyarakat. Hukum-hukum kita yang mewadahi pengaturan tentang pilar-pilar demokrasi, memang memberi peluang kepada pemerintah (eksekutif), untuk melakukan intervensi yang dapat melemahkan pilar-pilar demokrasi sendiri. Presiden mempunyai berbagai hak prerogatif, baik dalam pembuatan kebijakan, maupun dalam penempatan pejabat-pejabat negara yang dalam praktek lebih banyak dipergunakan untuk memberi imbalan jasa.³³ Paling tidak dalam hal ini juga, bahwa *impeachment* kepala daerah yang jelas-jelas dimonopoli oleh kekuasaan presiden merupakan ketidakmajuan sistem ketatanegaraan di republik ini pada era reformasi, khususnya dalam mendesain sistem desentralisasi politik yang ideal.

Menurut Muhtar Mas'ood, salah satu kreasi Orde Baru adalah sebuah aksioma yang menghubungkan lembaga kepresidenan yang kuat, dengan efektifitas pelaksanaan pembagunan. Banyak sekali bukti yang menunjukkan bahwa sebagian besar elit politik Indonesia, terutama yang terlibat sebagai pelaksanaan utama pembangunan, yakin bahwa tanpa kepemimpinan yang terpusat (*sentralistik*) sulit dibayangkan tercapainya prestasi kekuasaan kepresidenan saat itu, khususnya persoalan ekonomi. Keyakinan atas *dictum* ini telah mendorong para teoritis dan ideologi Orde Baru, untuk merumuskan atau menafsirkan kembali aturan main yang bisa memberi dukungan legal formal bagi proposisi *aksiomatik* itu. UUD 1945 dan konsepsi kekeluargaan, misalnya, merupakan dua landasan yang sesuai untuk keperluan ini.³⁴

Maka dari fenomena ini mengindikasikan bahwa salah satu tuntutan adanya amandemen konstitusi/UUD 1945 adalah, bagaimana mengatur kembali kekuasaan presiden secara ideal, yang di masa Orde Baru, kekuasaannya sangat besar sekali dan sangat tersentralistik. Dalam UUD 1945 hasil amandemen ini, masih memberi peluang mengatur lebih lanjut (*atribusi*) kewenangan yang lebih besar kepada presiden hampir semua hal penting. Dalam praktik ini Presiden menggunakan kekuasaan politik, untuk membuat aturan yang lebih memberi kemungkinan kekuasaan tersentralisir.³⁵ Jika memang demikian, maka sistem presidensial yang

³³ Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 396-397.

³⁴ Muhtar Mas'ood, *Lembaga Kepresidenan, Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, 1989, Jakarta, hlm. 95

diterapkan di negeri ini, belumlah menyentuh substansi sistem presidensial konstitusional, akan tetapi menerapkan sistem presidensial represif dan otoritarianisme.

Sehingga dengan realitas yang problematis tersebut, maka bisa dikatakan bahwa, corak dari dan rumusan dalam mendesain sistem *impeachment* yang diterapkan di era pemilihan langsung sekarang ini, tidak mengakar pada wilayah substansi teoritis, dan tidak ada yang baru dalam perubahan sistem *impeachment*, tapi masih memperlihatkan sosoknya dan coraknya yang lama, yaitu sosok dominasi *sentralisme*.

Sistem *Impeachment* Menyalahi Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Negara Indonesia adalah negara hukum,³⁶ bukan negara kekuasaan (*machstaat*). Inilah term yang dijadikan patokan dasar dalam proses penyelenggaraan pemerintah, baik di lingkungan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, negara ini tidak serta merta membuat aturan perundang-undangan dengan sesuka hati sesuai dengan ambisi kepentingannya, tapi harus berlandaskan pada prinsip-prinsip norma hukum yang sudah ditetapkan secara legal formal. Maka berbagai aturan perundang-undangan yang dibuat haruslah berlandaskan pada konsep ideal tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Secara spesifik dalam Undang-Undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dijelaskan tentang seputar asas-asas pembentukan aturan perundang-undangan. Asas hukum merupakan tiang utama bagi pembentukan undang-undang. Menurut Satjipto Raharjo, bahwa asas hukum dapat diartikan sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai *basic truth* atau kebenaran asasi. Sebab melalui asas-asas hukum itulah pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum. Dengan demikian asas hukum

³⁵ Mahfud MD, "Kontrollah Kekuasaan Presiden Sejak Sekarang", hasil wawancara dengan *Kompas*, dimuat tanggal 13 Mei 1999.

³⁶ Salah satu bentuk pemerintahan kita adalah pemerintahan berdasarkan hukum, lihat UUD 1945 Pasal 1 ayat

ini menjadi semacam sumber utama untuk menghidupi tata hukumnya dengan nilai-nilai etis, moral dan sosial masyarakat.³⁷

Betapa pentingnya asas hukum dalam pembentukan suatu undang-undang, menurut Satjipto Raharjo, asas hukum diibaratkan sebagai jantung tata hukum yang menimbulkan darah ke sekujur tubuh tatanan tersebut. Asas hukumlah yang dapat mengubah kualitas tata hukum, sebagai bangunan peraturan yang tersusun secara logis dan rasional, menjadi suatu bangunan hukum yang juga berkualitas etis, moral dan sosial.³⁸

Pentingnya suatu asas hukum, dikemukakan oleh JH. Niewenhuis yang mengatakan bahwa, asas-asas hukum saling membentuk suatu sistem *check and balance*. Asas hukum seringkali menuju ke arah yang berlawanan, tapi dalam hal peraturan hukum merupakan larangan, justru merupakan hikmah bagi asas hukum (menuju ke arah yang saling berlawanan), maka mereka saling mengendalikan dengan demikian memelihara keseimbangan. Hal yang perlu diperhatikan tentang asas hukum, bahwa asas hukum dalam pembentukan suatu undang-undang, tidak hanya mempengaruhi sistem hukum positif Indonesia, tetapi asas-asas hukum bahkan akan menciptakan suatu sistem dalam hukum nasional. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tanpa adanya asas-asas hukum, maka tidak akan mungkin tercipta suatu sistem hukum.³⁹

Dalam pembahasan ini, akan dikaji mengenai kejanggalan dalam membentuk dan merumuskan seputar masalah tentang sistem *impeachment* kepala daerah, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Bahwa dalam pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan, idealnya dapat menyentuh keinginan masyarakat secara wajar, atau dengan kata lain sebuah peraturan perundang-undangan diproduksi untuk kepentingan masyarakat. Bukan sebaliknya penerimaan masyarakat atau suatu peraturan lebih disebabkan oleh paksaan penguasa.⁴⁰ Sehingga dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, landasan sosiologis merupakan landasan pokok dalam pembuatan peraturan perundangan tersebut.

³⁷ Rony Sautama Hotma Bako, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Atas Hak Menguji Undang-Undang Terhadap UUD, Suatu Perbandingan Terhadap Konsep RUU Tentang Mahkamah Konstitusi*, dikutip dalam Didit Hariadi Estiko dan Suhartono (ed), *Mahkamah Konstitusi: Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, Sekretariat Jenderal DPR-RI Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P31), Jakarta, 2003, hlm. 89.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 89.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 90.

⁴⁰ Zairin AM, *Makalah Kuliah Teori Perundang-undangan*, Program Pasca Sarjana (S-2) Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta, 2005, hlm. 2.

Di samping itu ada landasan filosofis, yaitu dasar, pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara.⁴¹ Selain itu, dalam setiap pembuatan peraturan, setiap masyarakat selalu mempunyai *rechtsidee*, yaitu apa yang mereka harapkan dari suatu peraturan, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan, keamanan dan sebagainya.⁴²

Jika dikaji secara filosofis, dengan memakai pendekatan paradigma *epistemologis* (idealisasi demokrasi langsung), *ontologis* (hakikat demokrasi langsung) dan *aksiologis* (nilai dan manfaat demokrasi langsung), maka kerancuan yang dihadapi oleh Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tersebut, mengalami *distorsi* dan *paradoks* dari nilai-nilai filosofis tersebut, sebagai landasan pokok dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

Hamid S. Attamimi dalam Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap, yang diselenggarakan pada hari Senin tanggal 20 September 1993 pukul 10.00 pagi di Auditorium Djokostono Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus Baru UI. Depok, mengemukakan:⁴³

“Bahwa dapatlah dibayangkan betapa banyak peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan yang akan ‘*membanjir*’ dalam waktu mendatang ini, yang belum tentu semuanya memenuhi syarat asas-asas perundang-undangan (*wetgevingsprincipes*) dan asas kebijakan (*beleidsprinsipes*) yang patut dan baik. Tetapi karena ‘*membanjir*’nya peraturan-peraturan yang tidak dapat ‘dibendung’ atau dikurangi dengan usaha *deregulasi* yang sudah beberapa lama dimulai, maka yang perlu ialah mengusahakan agar peraturan-peraturan tersebut dapat memenuhi asas-asas pembentukannya yang patut dan baik”.

Tesis yang dilontarkan A. Hamid Attamimi ini juga menginspirasi peneliti, untuk mengkritisi kembali tentang seputar fenomena yang dialami dalam proses pembentukan aturan perundang-undangan pada saat ini. Peneliti, merasa bahwa kajian-kajian tentang adanya “ketidakjelasan rumusan khususnya asas demokrasi,” dalam penerapan teori-teori pembentukan perundang-undangan haruslah mendapat kajian yang intesif dan terkonsentrasi sesuai dengan aturan yang berlaku. Sehingga ke depan dalam

⁴¹ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, ctk. Ketiga, CV. Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 7.

⁴² Zairin AM., *Makalah...*, *Op. Cit.*, hlm. 2.

⁴³ A. Hamid S., Attamimi, “Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)”, Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap, yang diselenggarakan pada hari Senin tanggal 20 September 1993, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 5.

pembentukan aturan perundang-undangan, tidak ada rumusan-rumusan aturan tersebut mengalami keganjilan teoritis atau asas-asas, khususnya dalam aturan yang sudah di formalkan, misalnya saja sekarang kita bisa lihat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang merupakan landasan yuridis, dalam membuat peraturan perundang-undangan.

Jika dipelajari secara mendalam, sistem yang diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, sesungguhnya bertentangan dengan aturan pembuatan perundang-undangan seperti halnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal ini disebabkan karena tidak sinkronnya dan bahkan menyalahi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu tidak sejalan dengan asas kejelasan tujuan, kejelasan rumusan dan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, khususnya asas atau teori demokrasi langsung (*direct democracy*).⁴⁴

Dalam kajian riset ini, bahwa peneliti menemukan bahwa salah satu asas yang menyalahi pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, adalah asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Salah satunya adalah mengandung materi muatan berlandaskan asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan.⁴⁵

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa, yang dimaksud dengan asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah:⁴⁶ “Bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan,

⁴⁴ Asas ini di anut dalam UU No. 10 Tahun 2004. Hal ini tertera dalam pasal 5 dan 6. Adapun bunyi pasal adalah sebagai berikut bahwa: “Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi: (1) kejelasan tujuan; (2) kelembagaan atau organ pembentuk yang jelas; (3) kesesuaian antara jenis dan materi muatan; (4) dapat dilaksanakan; (5) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (6) kejelasan rumusan; dan (7) keterbukaan (Pasal 5). Sedangkan dalam pasal 6 disebutkan tentang materi muatan Peraturan perundang-undangan yang mengandung asas: (1) pengayoman; (2) kemanusiaan; (3) kebangsaan; (4) kekeluargaan; (5) kenusantaraan; (6) Bhineka Tunggal Ika; (7) keadilan; (8) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (9) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau. (10) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Lihat UU. No. 10/2004.

⁴⁵ Lihat Pasal 6 pada bagian (j) UU. No. 10/2004.

⁴⁶ Lihat penjelasan UU. No. 32 Tahun 2004.

keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara”.

Dalam sistem *impeachment* kepala daerah, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, jika dikaji secara mandalam, maka sistem tersebut bertentangan dengan asas pembuatan peraturan perundang-undangan, seperti di amanatkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut. Alasannya sederhana, karena dalam sistem tersebut tidak menganut asas-asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, sebab sistem *impeachment* kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 30 dan 31, tidak memberikan kesempatan kepada rakyat daerah untuk meng*impeach* kepala daerah, namun dalam sistem tersebut kekuasaan presiden terlalu dominasi. Dengan kata lain, sistem ini masih *distorsif* karena tidak sejalan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni masih tidak sejalan dengan asas-asas demokrasi langsung dan asas *desentralisme*.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa, sistem *impeachment* yang diterapkan dalam kedua Pasal tersebut sesungguhnya tidak menghargai sama sekali prinsip-prinsip desentralisasi politik, karena terlalu didominasi oleh kekuasaan sentralisme. Untuk itu, peneliti mengusulkan beberapa hal menyangkut dengan problematika kejanggalaan *impeachment* Kepala Daerah di Era Pemilihan Langsung oleh kekuasaan Presiden. *Pertama*, bahwa sistem *impeachment* kepala daerah di era demokrasi langsung, khususnya dalam Pasal 30 dan 31 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, harus didesain ulang dalam bentuk revisi karena tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah. Desainer sistem *impeachment* yang diusulkan dalam Pasal 30 dan 31 tersebut adalah bahwa sistem *impeachment* kepala daerah diserahkan kepada institusi lokal sebelum diputuskan ditingkat pusat dalam hal ini presiden. Tujuannya agar supaya sistem *impeachment* kepala daerah tidak didominasi oleh sistem sentralisme yang bertabrakan dengan hakikat sistem *desentralisme*. *Kedua*, sistem *impeachment* kepala daerah harus didesain ulang karena tidak sejalan dengan asas-

asas pembentukan perundang-undangan. Dalam konteks ini adalah tidak ada keserasian dalam mendesain rumusan sistem Pasal 30 dan 31, karena tidak searah dengan nilai-nilai desentralisasi dalam konteks unitarisme. Penggunaan sistem presidensial dalam sistem *impeachment* bukan hanya menabrak sistem desentralisme, akan tetapi sistem ini tidak sejalan dengan asas-asas pembentukan perundang-undang, karena tidak mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Daftar Pustaka

- AM., Zairin, *Makalah* Kuliah Teori Perundang-undangan, Program Pasca Sarjana (S-2) Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005.
- Alamsyah, Kamal, "Konflik Pilkada Cederai Nilai Demokrasi", *Pikiran Rakyat*, Kamis, 08 September 2005.
- Alfonsoh, Rudy, *Mewujudkan Desentralisasi Politik*, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada Seminar Nasional dengan tema "Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal" sebagai Key Notes, diselenggarakan oleh ADERKSI. Dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed), pemilihan langsung kepala daerah, Transformasi Menuju Demokrasi Lokal, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD kota seluruh Indonesia bekerja sama dengan Konrad Adenauer-Stiftung.
- Djojosoekarto, Agung, (ed), *Pandangan Masyarakat tentang Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, makalah yang hasil tulisan (Bab II). Dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed), pemilihan langsung kepala daerah, Transformasi Menuju Demokrasi Lokal, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia bekerja sama dengan Konrad Adenauer-Stiftung.
- Gaffar, Affan, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, ctk. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Hamid S. Attamimi, A., *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap, yang diselenggarakan pada hari Senin tanggal 20 September 1993, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1993.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi revisi, PT. Rajagrafindo Perdasada, Jakarta, 2011.
- Ida, Laode, *Pemilihan Langsung Kepala*, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed), makalah yang disampaikan dalam pada Seminar Nasional dengan tema "Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal" sebagai Key Notes, diselenggarakan oleh ADERKSI. Dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed), pemilihan langsung kepala daerah, transformasi menuju demokrasi Lokal, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD kota seluruh Indonesia bekerja sama dengan Konrad Adenauer Stiftung.

- J. Prihatmo, Joko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, Sistem dan Problem Penerapan di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005.
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, ctk. Pertama, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Mahfud MD., Moh., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media bekerjasama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, Yogyakarta, 1999.
- _____, *Kontrollah Kekuasaan Presiden Sejak Sekarang*, hasil wawancara dengan Kompas, dimuat tanggal 13 Mei 1999.
- _____, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, ctk. Kedua, LP3ES, Jakarta, 2001.
- Mas'ood, Muhtar, *Lembaga Kepresidenan, Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, 1989.
- _____, *Lembaga Kepresidenan dan Resep Pengendalian Politik di Indonesia*, Lihat Riza Noer Arfani, *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, ctk Pertama, diangkat dari Seminar Ahli PPSK Bekerjasama dengan Penerbit Rajawali Press, Yogyakarta, 1996.
- Rais, Amin, *Mandat Langsung Dari Rakyat*, Dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed), *Pemilihan Langsung Kepala Daerah, Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauer-Stiftung.
- Riwu Kaho, Josep, 2001, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Sanit, Arbi, Tentang revisi UU Otda: Jangan Kembalikan Sentralisasi Kekuasaan, <http://www.suarapembaruan.com>. 26 Agustus 2004
- Sautama Hotma Bako, Rony, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Atas Hak Menguji Undang-Undang Terhadap UUD, Suatu Perbandingan Terhadap Konsep RUU Tentang Mahkamah Konstitusi*, dikutip dalam Didit Hariadi Estiko dan Suhartono (ed), *Mahkamah Konstitusi: Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, Sekretariat Jenderal DPR-RI Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P31), Jakarta, 2003.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Pamuji, 1995, *Penelitian hukum Normatif*, Raja Grafindo, Jakarta.
- Solly Lubis, M., *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, ctk. Ketiga, CV. Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Sonthanie, N., *Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, (Koran Pikiran Rakyat), 25 Oktober 2004.
- Widjoyanto, Bambang, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed), *Pemilihan Langsung Kepala Daerah, Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD kota seluruh Indonesia bekerja sama dengan Konrad Adenauer-Stiftung.

Undang-Undang Dasar 1945, Hasil Amandemen Ketiga.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 hasil revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hasil revisi Undan-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.