
Sistem Pemberhentian (*Impeachment*) Kepala Daerah Di Era Demokrasi Langsung (Sebuah Kajian Teoritik-Ketatanegaraan)

A. Aziz Hakim

Abstrak

The Impeachment System implemented in Law No. 32 om the Year 2004 still uses representative mechanism with centralistic nature. The system is controvercial with direct democratic values. However, referendum can be used as an ideal legal mechanism imposed on the head of region impeachment.

Pendahuluan

Asumsi yang dibangun atas dasar bahwa sistem demokrasi khususnya dalam sistem pemilihan dalam UUD 1945 hasil amandemen ketiga sudah tidak menganut lagi sistem pemilihan melalui perwakilan.¹ Akan tetapi sistem yang diterapkan adalah sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat, misalnya saja dalam sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden masih memakai sistem demokrasi prosedural²

Sistem ini juga diterapkan pada proses pemilihan kepala daerah, yaitu dengan di undangkannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai hasil revisi dari

UU No. 22 Tahun 1999.³ Anehnya, penerapan sistem secara langsung oleh rakyat (*referendum*) ini tidak diterapkan dalam sistem pemberhentian. Padahal jika menganut paradigma teori demokrasi langsung (*direct democracy*), maka sistem "*referendum*" merupakan suatu hal yang sah secara *legal-konstitusional*.⁴ Sebab sistem "*pemberhentian*" secara langsung (*referendum*) merupakan mekanisme ideal dalam teori demokrasi langsung, jika kita komitmen terhadap asas ataupun teori. *Logika teoritikal-demokratik seperti ini* jika sistem demokrasi dalam pemilihan tak langsung itu dilakukan oleh lembaga perwakilan, tanpa mengikutsertakan rakyat, maka sah-sah saja jika proses

¹ Sistem pemilihan sebelum amandemen dilakukan oleh lembaga perwakilan. Dalam pemilihan Presiden oleh MPR, (lihat UUD 1945 sebelum amandemen) sedangkan dalam pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh DPRD. (lihat proses pemilihan sebelum di undangkannya UU No. 32/2004). Mengenai sistem Pilpres secara langsung, lihat UU No.23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

² Lihat Pasal 4 ayat 6A UUD 1945 hasil amandemen ketiga.

³ Dalam UU No.32/2004 Pasal 24 ayat 5 yang berbunyi sebagai berikut "*Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan*".

⁴ Dalam Pasal 1 Ayat 2 UUD hasil perubahan ketiga, disebutkan bahwa: "*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945*".

pemberhentiannya juga ada ditangan lembaga perwakilan, jadi sistem ini menganut sistem demokrasi prosedural murni (*indirect democracy*).⁵ Begitu juga sebaliknya, jika proses pemilihan itu dilakukan oleh rakyat langsung maka logis, jika sistem pemberhentiannya juga ada di tangan kekuasaan rakyat, yakni dengan memakai sistem *referendum*.⁶ Penerapan sistem *referendum* juga akan mengurangi seminimal mungkin adanya penyalahgunaan kekuasaan dalam proses pemberhentian nantinya. Jadi hal ini tidak dilaksanakan, KKN atau praktek "*money politics*" akan menjadi barang santapan oleh para wakil-wakil yang ada di parlemen atau di partai itu sendiri.⁷

Sistem *referendum* ini juga akan menjadi sistem ideal dalam penataan kembali sistem otonomi daerah. Karena hak-hak demokrasi lokal (*local democracy*), akan diwadahi dan dinikmati langsung oleh rakyat daerah secara

langsung, yang pada sistem otonomi daerah, di era sebelum reformasi tak pernah dilaksanakan secara konsisten. Kedaulatan rakyat dalam hal ini cenderung di dominasi oleh kekuasaan pusat, sehingga hak-hak demokrasi rakyat lokal di rampas oleh sistem yang otoriter dan *sentralistik*.⁸

Wajah Otda dan Demokrasi di Era Reformasi.

Ketika gelombang reformasi bergulir, rezim Orba pun jatuh.⁹ Tuntutan reformasi untuk mengubah paradigma pemerintahan daerah dengan *desentralisasi* dan otonomi yang seluas-luasnya menjadi kenyataan, yaitu dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999. Dalam konteks ini secara historis, bahwa setiap terjadi kemelut dalam ketatanegaraan, pada gilirannya diikuti dengan pergantian tata pemerintahan daerah yang baru. UU No. 22 Tahun 1999 ini

⁵ Dalam pemilihan ini saya khususnya pada pemilihan presiden maupun kepala daerah, jadi bukan pada pemilihan DPR atau DPD.

⁶ Menurut Kranenburg, sistem *referendum* merupakan ciri demokrasi modern, dalam menata sistem pemerintahan. Lihat Rusminah, *Bentuk Pemerintahan dan Implementasinya Berdasarkan Undang-Undang Dasar*, dalam Padmo Wahjono, *Masalah Keatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, (Ghalia Indonesia, Cetakan Kedua, Jakarta, 1985), hlm. 55.

⁷ Dan harus diatur secara jelas juga tentang rekrutmen calon kepala daerah, dengan memakai sistem partai. Sebab dalam pengalaman pemilihan kepala daerah secara langsung ini, praktek penyalahgunaan wewenang beralih dari semula menjadi proyek DPRD, beralih ke partai. Jika hal ini tidak diatur dengan baik, maka apa gunanya, alasan tentang pengurangan praktek *money politics*, sebagai salah satu alasan pokok diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. (*pen*)

⁸ Terlihat bahwa sejak Orde Lama dan Orde Baru sistem pemberhentian kepala daerah masih berada dikekuasaan pusat dalam hal ini Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Untuk kajian ini juga penulis akan jelaskan pada bab tiga tentang eksistensi kepala daerah pada masa Orde Lama dan Orde Baru. (*pen*).

⁹ Bahwa pergantian pemerintahan pada bulan Mei 1998 (setelah Orde Baru jatuh) membuka babak baru penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yaitu bergeser dari sentralisasi ke desentralisasi, atau yang semula serba diatur dan didominasi oleh pemerintahan pusat menjadi diserahkan kepada daerah. Dengan semangat reformasi dan demokratisasi, kemudian pemerintah mengeluarkan UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Lihat Sunyoto Usman, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Demokratisasi*, dalam (*Jurnal Unisia*, No. 46/XXVIII/ 2002, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta), hlm. 237.

semula berniat untuk memberdayakan masyarakat lokal. Namun apa artinya pemberdayaan tanpa disertai pencerdasan dan pencerahan. Tidak aneh jika ada tendensi *primordialistik* dan putra daerah pun dikedepankan untuk mengisi posisi-posisi strategis. Dengan kondisi seperti itu, belum dua tahun undang-undang ini diimplementasikan sudah menimbulkan pro dan kontra untuk direvisi. Pada gilirannya timbul *stigmatisasi* otonomi daerah.¹⁰

Namun yang sangat menggembirakan, arus reformasi pasca turunnya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998, para intelektual, akademisi, mahasiswa, LSM, Ormas, maupun para penyelenggara negara di negeri tercinta ini mulai menyusun agenda untuk mengamandemen konstitusi atau UUD 1945,¹¹ yang di zaman sebelumnya sangat di sakralkan. Di mata Novel Ali, bahwa di masa pemerintah Orde Lama dan

Orde Baru, rakyat Indonesia terus menerus dicekoki "*sakralisasi konstitusi*". Sakralisasi UUD 1945 oleh pemerintah Orde Baru ini, membentuk sikap masyarakat yang merasa UUD 1945 sedemikian sempurnanya, sehingga tidak perlu dirubah, diperbaiki, atau di amandemen.¹²

Salah satu perubahan yang sangat fundamental dalam UUD 1945 adalah perubahan sistem "*Kedaulatan Negara*", seperti sudah dijelaskan pada alinea sebelumnya. Yaitu perubahan sistem kedaulatan rakyat, yang semula kekuasaannya ada ditangan MPR beralih ketangan rakyat (*lihat Pasal 1 ayat 2 UUD 1945*). Adanya perubahan ini menandakan bahwa sistem demokrasi yang dianut dalam konstitusi secara otomatis akan berubah, yaitu perubahan dari sistem demokrasi secara tak langsung (*direct democracy*) ke sistem

¹⁰ *Ibid.*,... Bahkan ada buku saku tentang *Otonomi Daerah Dageelan* yang ditulis oleh Drs. Sidik Jatmika, M.Si. Isinya memuat lelucon yang aktual sejalan dengan dinamika otonomi daerah. Kalau Anda berminat membacanya sebaiknya tidak sendiri, sebab bisa senyum atau tertawa sendiri. Akhirnya tidak sampai berumur empat tahun, undang-undang ini direvisi lagi dan diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Alasannya, mungkin karena adanya distorsi, eksklusif dan kontroversial. Tetapi yang pasti karena faktor yuridis formal dan administratif dalam rangka penyesuaian terhadap adanya Amandemen Kedua UUD 1945.

¹¹ Konstitusi juga didefinisikan sebagai suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui hak-hak yang telah ditetapkan. Negara konstitusi didefinisikan sebagai negara yang memiliki kekuasaan-kekuasaan untuk memerintah, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan diantara keduanya. Lihat C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of History and Existing Form*, diterjemahkan, SPA Teamwork, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Penerbit Nuansa dengan Nusa Media, Bandung 2004, hlm. 21-22. Dan Konstitusi yang kokoh yang mampu menjamin demokrasi yang berkelanjutan hanyalah konstitusi yang mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif secara seimbang dan saling mengawasi (*check and balances*), serta memberi jaminan yang cukup kepada hak-hak warga dan Hak Asasi Manusia (HAM). Lihat Abdul Mukti Fajar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, pidato pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, disampaikan pada Rapat Terbuka Senat Universitas Brawijaya, Malang, 13 Juli 2002. Hlm. 4.

¹² Novel Ali, *Amandemen UUD 1945 sebagai Prasyarat Menuju Civil Society*, Makalah Seminar Nasional "Mengkritisi Sakralisme Konstitusi dan Kekuasaan Sebagai Upaya Penguatan *Civil Society*" Kamis, 23 September 1999 Gedung Aula I IAIN Suanan Kali Jaga Yogyakarta, hlm. 1.

demokrasi langsung (*direct democracy*). Tesis demokrasi secara langsung menjadi teori yang kuat dan benar terlihat jelas lagi, ketika sistem ini diterapkan pada proses pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung.

Dengan lahirnya teori demokrasi langsung (*demokrasi substantif*) dalam sistem pemilihan secara langsung yang sudah ditetapkan dalam konstitusi tersebut, maka secara otomatis juga, teori-teori yang mengatakan bahwa demokrasi langsung atau (*referendum*) yang dilakukan oleh rakyat seperti halnya yang pernah diterapkan di negara-kota (*city-state*) pada masa klasik di Athena/Yunani kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM),¹³ sulit diterapkan pada era modern telah "*terbantah-kan*" dengan hasil amandemen tersebut. Tesis tentang sulitnya penerapan sistem demokrasi dalam sistem pemilihan ini juga seakan-akan sudah dijadikan teori yang sakral (*doctrinal theory*) oleh para pakar-pakar politik, sosiologi, ilmu hukum maupun para teoritis demokrat, misalnya dalam karangan-karangan tulisan mereka mengenai tesis demokrasi tak langsung dikatakan teori paling efektif dan ideal, dengan alasan yang sederhana, yaitu karena geografis luas.

Fenomena "*Money Politics*" Dalam Pilkada dan Distorsi Sistem Pemberhentian

Saat mulai diundangkannya diskursus mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkadal), maka antusias masyarakat maupun pemerintah terus bergulir sejalan dengan telah diundangkannya UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah. Sosialisasi terhadap Undang-undang itupun segera dilakukan oleh pemerintah ke seluruh wilayah Indonesia dan dipimpin langsung oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah. Tercatat ada 163 daerah yang menyelenggarakan Pilkada pada bulan Juni 2005.¹⁴

Menurut Amien Rais ada 3 (tiga) manfaat yang bisa diambil dalam penerapan sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung yaitu:¹⁵

Pertama, adanya reduksi praktek *money politics* (politik uang) itu sampai pada titik minimal. Kita tidak usah menutup mata, tidak usah malu-malu mengakui, bahwa sebagian besar atau mungkin sebagian terbesar pemilihan gubernur, walikota atau pemilihan bupati di

¹³ Mirim Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 50

¹⁴ Agun Gunandjar Sudarsa, *Latar Belakang Lahimya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Khususnya Mengenai Pilkada*. Tulisan ini disampaikan dalam Seminar Nasional Pilkada "Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Problematikanya" di Auditorium Kampus II Universitas Ahmad Dahlan (UAD) Yogyakarta, Sabtu 04 Desember 2004. Hlm. 1. Hal ini tentu saja merupakan sebuah kemajuan signifikan dalam proses berdemokrasi (demokrasi lokal), bila pucuk pimpinan eksekutif daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dalam sebuah pemilihan umum yang jujur dan adil. Hakikat atas proses itu ialah publik atau rakyatlah yang sesungguhnya menentukan siapa pemimpinnya yang pantas mereka pilih. Dengan partisipasi politik yang optimal, maka hal ini akan berpengaruh positif bagi kualitas demokrasi, khususnya dalam pengimplementasian nilai-nilai demokrasi lokal. (*pen*)

¹⁵ Amin Rais, *Mandat Langsung Dari Rakyat*, 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 Djojosekarto (ed), *Pemilihan Langsung Kepala Daerah, Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauer-Stiftung, lihat hlm. iv-v.

seantero negara kita ini, umumnya melibatkan kasak-kusuk yang namanya politik uang. Jadi kalau pemilihan langsung diterapkan, politik uang (*insya Allah*), bisa ditekan ke titik yang lebih mudah daripada membungkam ratusan ribu atau jutaan rakyat. Itu suatu logika sederhana.

Kedua, jika pemilihan itu dilakukan secara langsung, maka mereka yang terpilih akan memperoleh legitimasi yang betul-betul mantap. Karena dia langsung mendapat otoritas, langsung mendapatkan delegasi kekuasaan itu *bottom-up* kepada sang bupati, walikota atau gubernur. Ini menyangkut kemandirian sebuah pemerintahan daerah. Kalau dipilih secara langsung, ia 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.

Ketiga, apabila dipilih secara langsung, maka rasa tanggung jawab Walikota atau Bupati, akan lebih besar kepada konstituen yang telah memilihnya.

Menurut Arbi Sanit bahwa di revisinya UU No. 32/1999 menjadi UU No. 32/2004, yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung seperti halnya pemilihan presiden maka, kepala daerah yang terpilih benar-benar atas aspirasi dan pilihan rakyat, bukan atas pilihan anggota dewan yang banyak

dicurigai memudahkan terjadinya politik uang.¹⁶ Dalam benak Rudy Alfonso, 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.¹⁷

Dapat dikatakan bahwa UU No. 32/2004, khususnya pengaturan tentang pemilihan secara langsung berbeda dari beberapa UU tentang pemerintahan daerah sebelumnya, khususnya pengaturan pemilihan kepala daerah sejak zaman Orla dan Orba, sebab UU No. 32/2004 yang pertama kali menerapkan sistem Pilkada secara langsung. Pada masa Orla dan Orba pemilihannya menjadi wewenang lembaga parlemen daerah (DPRD), atau wewenang pemerintah pusat (Presiden).¹⁸

Kegembiraan rakyat dalam merespon datangnya UU No. 32/2004 ini lahir dari satu asumsi pokok disamping asumsi-asumsi lain seperti disebutkan Amien Rais dan Arbi Sanit di atas, yaitu alasan pokoknya adalah karena penerapan sistem ini akan mengurangi praktek-praktek *money politics* oleh DPRD di seputar pemilihan kepala daerah, seperti saat masih memakai sistem pemilihan perwakilan. Praktek ini juga digunakan sebagai proyek para anggota dewan dengan calon kepala daerah,

¹⁶ Arbi Sanit, *Tentang Revisi UU Otda: Jangan Kembali Sentralisasi Kekuasaan Sumber*: <http://www.suarapembaruan.com/News/2004/08/26/index.html>, 26 Agustus 2004.

¹⁷ 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 bekerjasama dengan Konrad Adenauer-Stiftung, lihat hlm. iv

¹⁸ Wacana ini akan dibahas tersendiri pada bab III tentang Eksistensi Kepala Dearah.

maka isu-isu seputar jual beli suara atau istilah praktek dagang sapi oleh calon kepala daerah dan para anggota dewan, sudah merupakan "ritual bahasa" (*sudah mentradisi*), di masyarakat ketika menjelang detik-detik pemilihan. Inilah salah satu alasan umum masyarakat jika ditanya kepada mereka, kenapa mereka senang dengan pemilihan kepala daerah secara langsung?¹⁹ Secara jujur, saya akan menjawab dengan bahasa umum masyarakat tersebut, karena bahasa tersebut sangat rasional dan masuk akal.

Namun kebanggaan tersebut menjadi luntur, ketika membaca bahwa sistem pemberhentiannya (*impeachment*) masih ada di pucuk kekuasaan DPRD. Bahkan ironisnya lagi intervensi pusat masih dominan dalam proses pemberhentian kepala daerah (dalam hal ini Presiden, MA, maupun Menteri Dalam Negeri). Di sini terdapat adanya cacat dalam sistem pemberhentian di

era pemilihan secara langsung. Terjadi paradoks dan distorsi teoritis sistem yang diterapkan dalam UU No. 32/2004 tersebut. Jika dibandingkan undang-undang sebelumnya bahwa sistem pemberhentian ini masih mempunyai kesamaan dengan tata aturan sebelumnya.

Selanjutnya, apakah sistem yang diterapkan dalam undang-undang tersebut sudah benar-benar menyentuh substansi dari demokrasi langsung, sebagai manifestasi dari tuntutan era demokrasi di zaman reformasi ini? Jawaban dari persoalan ini masih mengundang pro dan kontra. Akan tetapi terlepas dari itu semua sistem yang dianut dalam UU 32 tahun 2004 ini sesudah mengalami perubahan secara fundamental, khususnya berkenaan dengan sistem demokrasi *substantif*,²⁰ sebagai *antitesis* dari proses *dialektika* dari sistem *representatif*.²¹ Sehingga yang menjadi pertanyaan selanjutnya

¹⁹ Demikian hasil jajak pendapat Kompas yang menyoroti persepsi masyarakat terhadap rencana pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung. Dari 826 responden, mayoritas (95 persen) setuju kalau kepala daerah (seperti gubernur, bupati, dan wali kota) dipilih secara langsung oleh rakyat, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sumber data ini diambil dalam harian Kompas dengan judul, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Disambut Antusias*, Tanggal dan tahunnya tidak ada.

²⁰ *Demokrasi substantif* memperluas ide demokrasi di luar mekanisme formal. Ia mengintensifkan konsep dengan memasukkan penekanan pada kebebasan yang diwakilkan kepentingan melalui forum publik yang dipilih dan partisipasi kelompok. Ia merupakan pendalam demokrasi di mana semua warga negara mempunyai akses yang mudah pada proses pemerintahan dan suara di dalam pengambilan keputusan secara kolektif. Terdapat saluran yang efektif atas pertanggungjawaban para pejabat negara. Demokrasi substantif menaruh perhatian pada berkembangnya kesetaraan dan keadilan, kebebasan sipil dan hak asasi manusia: pendeknya, 'partisipasi murni dalam pemerintahan oleh mayoritas warga negara'. Baca, Jeff Haynes, *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga*, (Obor Indonesia, Jakarta 2000), hlm. 146

²¹ Salah satu alasan yang prinsipil dalam perubahan sistem dari sistem demokrasi tak langsung ke sistem langsung adalah karena dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung akan dapat meminimalisasi politik dagang sapi di parlemen atau *money politics*. Pemilihan kepala daerah secara perwakilan sangat rentan untuk menjadi ajang politik dagang sapi antar partai ketimbang memperhatikan aspirasi sebagian besar rakyat. Pemilihan yang diwakilkan kepada "segelintir" orang akan mendorong terjadinya lobi-lobi politik dan bagi-bagi kekuasaan yang sesuai dengan kepentingan mereka. Partai politik, dalam hal ini sebagai organisasi yang mendelegasikan kadernya di parlemen, akan bermain secara politis demi kepentingan partainya. Pilkada yang dilakukan secara perwakilan pada dasarnya bukan pemilihan yang didasarkan pada kepentingan rakyat banyak, namun pemilihan yang disesuaikan dengan kepentingan dewan, yang dalam hal ini adalah partai

adalah, bagaimana hak-hak rakyat dalam proses pemberhentian (*Impeachment*) kepala daerah, apakah memang hanya dilibatkan dalam pemilihan kepala daerah, jika memang demikian apakah tidak bertentangan dengan teori dan sistem demokrasi secara langsung? Implementasi dari roh demokrasi secara langsung haruslah utuh dan konsisten, walaupun pada akhirnya membutuhkan nilai harga yang berat dan tenaga yang terkuras. Tapi toh pada akhirnya juga hak-hak rakyat dalam sistem demokrasi ini benar terlaksana secara utuh dan konsisten. Karena bagaimanapun juga keikutsertaan rakyat secara langsung dalam proses pemberhentian kepala daerah,

merupakan satu prinsip, dalam menegakkan teori demokrasi murni dan substantif. Kedaulatan rakyat bukan hanya dalam pemilihan langsung, tapi kedaulatan rakyat harus juga di akses dalam proses pemberhentian.

Keikutsertaan masyarakat dalam proses pemberhentian (*Impeachment*) adalah merupakan hal yang sangat "*substantif*" sekali dalam menggapai secara utuh nilai-nilai demokrasi secara langsung. Apakah pada akhirnya dengan menggunakan mekanisme *referendum*.²² Atau *people power* atau mekanisme informal lainnya (*forum ektra parlementer lainnya*).²³ Yang jelas dan paling prinsipil adalah adanya "*keikutsertaan rakyat*

politik. Lahinya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung akan menghindari terjadinya praktik dagang sapi yang tak terpuji tersebut. Disisi lain bahwa dengan adanya pemilihan secara langsung, diharapkan mampu menghilangkan distorsi otda. Salah satu distorsi otda yang selama ini hampir selalu ada dalam pemilihan kepala daerah adalah isu *money politics*. Selama ini pemilihan kepala daerah sering diwamai dengan kasus suap yang cukup kental. DPRD yang seharusnya memegang tugas sebagai penyalur aspirasi rakyat sering menyalahgunakan kewenangannya demi setumpuk uang yang disodorkan ke hadapannya. Masih hangat di ingatan kita tentang kasus pemilihan Gubernur Bali yang diwamai oleh isu suap, di mana setiap anggota dewan di tengarai menerima uang "*pelicin*" sebesar Rp 50 juta. Mereka rela menjual harga diri dengan membohongi rakyat yang memilihnya demi kesenangan sesaat. Suara rakyat pun terbengkalai. Dengan melibatkan secara langsung pemegang kekuasaan tertinggi, yakni rakyat, peluang negatif tersebut akan bisa dikurangi (*pen*). i

²² Definisi "*referendum*" adalah pelaksanaan pemungutan suara bagi suatu komunitas masyarakat di suatu daerah (dalam satu negara) untuk menentukan masa depannya sendiri. *Referendum* sama dengan melaksanakan *pemilihan umum*. Bedanya bukan untuk memilih presiden atau wakil-wakil rakyat yang akan duduk di parlemen (DPR), tapi rakyat diberikan kebebasan untuk menentukan pilihannya apakah ingin merdeka (memisahkan diri) atau tetap berintegrasi dengan sebuah negara yang selama ini menjadi induknya. Lihat, Apa itu referendum, <http://www.andaclub.8m.com/berita4.htm>. Walaupun konsep ini hanya diterapkan dalam persoalan pemilihan tersebut, namun mekanismenya bisa dipakai dalam prosesi pemberhentian kepala daerah dalam hal ini meng*impeachment*. (*pen*).

²³ Sistem atau mekanisme yang disebutkan tersebut, harus di rumuskan kembali dalam aturan perundang-undangan, sebab mekanisme dan cara tersebut walaupun secara konstitusional tidak diatur dalam UUD 1945 namun ia mempunyai posisi substansial dalam menerapkan nilai-nilai demokrasi secara langsung dalam prosesi pemberhentian kepala daerah. Dengan bahasa lain bahwa perlunya peran gerakan/keompok penekan (*ekstra parlementer*) dalam proses pemberhentian kepala daerah, sebagai tuntutan dari adanya perubahan sistem, dari sistem demokrasi secara tak langsung ke sistem demokrasi secara langsung. Walaupun hal ini menjadi pro dan kontra dikalangan para cendekiawan, pemikir, akademisi maupun pakar politik. Artinya mekanisme ekstra parlementer juga harus di formalkan dalam undang-undang pemilihan kepala daerah, sehingga adanya ruang-ruang penyempurnaan sistem demokrasi di era otonomi. (*pen*).

langsung" dalam pemberhentian kepala daerah. Sehingga hakekat demokrasi secara substansial yang di anut UUD 1945 sebagai hasil amandemen, dengan menghasilkan wajah dan karakter demokrasi keindonesiaan, seperti tertera dalam konstitusi UUD 1945 Pasal 1 ayat 2 bahwa "kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan oleh undang-undang dasar", juga disebutkan dalam Pasal 18 ayat 4 bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis,"²⁴ benar-benar terakumulasi secara sistematis sebagai satu sistem demokrasi yang diidealisasikan, secara konsisten dan utuh seperti yang digariskan dalam kerangka teoritis dari nilai-nilai demokratis itu sendiri. Juga sebagai satu sistem teori baku yang sudah ditetapkan sebagai nilai-nilai ideal sebagai suatu kerangka dasar dalam disiplin ilmu hukum, ilmu negara maupun ilmu politik, yang merupakan dasar pengetahuan dalam membangun bangsa dan negara (*nation state*) menuju cita-cita yang *fitroh* dan *humanis* sejahtera (*welfare state*) sebagai tuntutan dari arus perubahan zaman yang harus diterima dengan bekal dasar ilmu pengetahuan.²⁵

Fenomene ketidakserasian dalam teori demokrasi di Indonesia ini juga dikemukakan

oleh Benget Silitonga,²⁶ dalam artikelnya dengan tesis sebagai berikut:

Demokrasi telah "dibajak" Itulah kesimpulan penting riset bertema "Pilihan-pilihan Demokrasi Indonesia Pasca-Soeharto" Sepanjang 2003-2004 yang diselenggarakan Perkumpulan Demos. Perubahan instrumen demokrasi justru diambil alih, digunakan dan dibajak oleh elite politik lama untuk konsolidasi kepentingannya. Desentralisasi politik dalam bentuk otonomi daerah awalnya didesain untuk proses demokrasi, namun dalam implementasinya ditelikung menjadi praktik rekonsolidasi *status quo*. Ini membuktikan bahwa aspek keterwakilan (*representasi*) masih tetap buruk. Partai politik (*parpol*) dipandang masih tetap sebagai alat kepentingan sekelompok orang.²⁷

Ternyata demokrasi bukan sekadar perubahan kebijakan politik. Demokrasi sejatinya menyangkut sejauh mana negara dan institusi demokrasi patuh terhadap hukum, bebas dari kepentingan modal, dan sejauh mana rakyat, sebagai pemberi mandat, berhak ikut secara kolektif mengambil keputusan menyangkut kepentingan bersama.²⁸

Memang demokrasi modern mengidap

²⁴ Amandemen UUD 1945 Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat (Dalam Satu Naskah), (Media Pressindo, cetakan kelima, Yogyakarta, 2004), hlm. 5, 7 dan 18.

²⁵ Dalam kondisi apapun suatu ilmu secara teoritis harus netral, artinya ilmu harus fokus pada sistem teoritis yang sudah digariskan oleh ilmu itu sendiri sebagai landasan ideal dalam memformat alam (*cosmos*). Hal ini sesuai dengan fitrah ilmu itu sendiri sebagai dasar dalam menata secara teratur kepentingan-kepentingan manusia sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*), yang syarat dengan konflik baik itu pada tingkat individu maupun kelompok. (pen)

²⁶ Benget Silitonga Koordinator Divisi Studi dan Pendidikan Perhimpunan Bakumsu di Medan, Peneliti pada Proyek Riset "Masalah-Masalah dan Pilihan Demokrasi di Indonesia", 2003-2004, yang diselenggarakan perkumpulan Demos Jakarta.

²⁷ Benget Silitonga, *Pilkada dan Pembajakan Demokrasi*, Kompas (Jakarta) 21 Februari 2005.

²⁸ *Ibid.*

sejumlah paradoks, yang disebut Noberto Bobbio sebagai musuh demokrasi. Keempat paradoks itu ialah "skala besar kehidupan sosial modern, peningkatan birokratisasi aparat negara, teknis keputusan yang dibutuhkan, serta kecenderungan civil society menjadi mass society ..." (Bobbio: *Wich Sosialisme*, 1986)²⁹

Demokrasi ideal adalah sebuah demokrasi langsung, tanpa sekat perwakilan seperti pada agoro, temu publik pada negara Yunani kuno. Sebuah temu publik yang memungkinkan semua pihak yang berkepentingan bertatap muka langsung sehingga nilai-nilai kebersamaan, keadilan, dan kesetaraan tak tersekat segala bentuk perwakilan. Betapapun, tidaklah setiap bentuk perwakilan adalah sekat, yang tentu diterima potensi *fallacy* penafsiran, kepentingan, bahkan penyelewengan diametral mereka yang mewakili terjadi diwakili baik sengaja maupun tidak.³⁰

Joko J. Prihatmoko dalam bukunya "Pemilihan Kepala Daerah Langsung filosofi, sistem dan Problem Penerapan di Indonesia" menyebutkan 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 praktek pilkada menurut UU No. 22 tahun 1999 dan PP 151/2000 tersebut disebabkan oleh dua isu krusial, yakni maraknya politik uang (*money politics*) dan campur tangan

(intervensi) pengurus politik ditingkat lokal maupun pusat".³¹

Yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah jika salah satu misi yang mau di emban oleh undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut adalah untuk meminimalisir adanya praktek-praktek KKN dan penyalahgunaan kekuasaan lainnya, maka bagaimanakah dengan sistem pemberhentian (*impeachment*) kepala daerah dengan masih menggunakan sistem representatif, dengan menggunakan mekanisme prosedural dan kekuasaannya masih berada pada lembaga formal yaitu DPRD, Mahkamah Agung, dan Presiden tanpa ada suatu mekanisme kekuasaan dari rakyat sendiri sebagai pilar demokrasi yang sudah ditentukan dalam UUD 1945 dan UU 32 Tahun 2004, sehingga apa yang diinginkan oleh konstitusi sekarang ini benar-benar terealisasi sebagai suatu kerangka sistem teoritik keilmuan yang metodologis, sistematis dan konsisten.³²

Fenomena Seputar Sistem Pemberhentian (*Impeachment*) Kepala Daerah di Era Pemilihan Langsung

Persoalan yang paling krusial dan paling fundamental yang dihadapi dalam sistem pemberhentian kepala daerah di era pemilihan langsung, khususnya diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6/2005 adalah dikarenakan sistem atau mekanisme

²⁹ Budiarto Danujaya, *Demokrasi dan Limit*, opini Kompas, Selasa, 15 November 2005, hlm.7.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 7.

³¹ Joko J. Prihatmo, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, Sistem dan Problem Penerapan di Indonesia*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005), hlm. 6.

³² *Metodologis* berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, *sistematis* adalah berdasarkan suatu sistem dan *konsisten* berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu. Soerjono Saeokanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta, UI Press, 1986), hlm. 42.

pemberhentiannya masih memakai paradigma atau pola-pola lama, seperti halnya dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya. Misalnya saja dalam hal ini sistem Pemilihannya 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 (Dekret Presiden 5 Juli Tahun 1959-11 Maret 1966)¹dengan 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 1999². Dalam sistem ini, kekuasaan pusat baik dalam sistem pengangkatan sampai dengan sistem pemberhentian kepala daerah, sangat di didominasi sekali oleh kekuasaan pusat. (pen).

Proses pemberhentian yang dilakukan pada aturan-aturan sebelumnya (sebelum lahir UU No. 32/2004 dan PP No. 6 /2005) dengan 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 "konstitusional-ketatanegaraan" atau UUD 1945 masih menganut sistem pemilihan demokrasi perwakilan (*indirect democracy*)³³, dan bukan menggunakan sistem teoritik ala pemilihan secara langsung atau demokrasi langsung (*direct democracy*), maka yang menjadi persoalan kemudian adalah, ketika teori tentang sistem pemberhentian ini diterapkan dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 6 /2005 masih menggunakan sistem prosedural (*paradigma parlementer*), pada hal sistem pemilihan yang dianut dalam konstitusi/UUD 1945 hasil amandemen, maupun dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 6/2005 sudah berubah secara fundamental bahkan mungkin revolusioner. Hal ini terlihat juga bahwa kesungguhan dalam merubah sistem demokrasi secara langsung juga samar-samar, karena secara normatif maupun secara empirik nilai-nilai demokrasi dalam persoalan "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 makna sistem pemberhentian secara langsung

³³ Walaupun sah karena di dasari dengan teori perwakilan yang dianut oleh UUD saat itu, namun menurut Dr. Affan Gaffar bahwa perjalanan demokrasi Indonesia sejak kemerdekaan sampai orde baru, penyebab kegagalan demokrasi, yaitu karena Lembaga Kepresidenan yang sangat kuat. Menurut Dr. Affan Gaffar, 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 *predisposisi* 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 Gafar, *Politik Indonesia...*, *op. cit.*, hlm. ix-x.

di era demokrasi langsung.³⁴ Yang menjadi pertanyaan adalah apakah ideal secara konstitusi pengaturan tentang sistem pemberhentian kepala daerah yang diterapkan dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 6 tahun 2005 di era pemilihan langsung (demokrasi langsung)?

Yang paling fundamental dalam sistem pemberhentian kepala daerah di era pemilihan secara langsung adalah sistem ini masih menganut azas pemilihan secara langsung seperti yang digunakan dalam UU pemerintahan sebelumnya. Yaitu ketentuan pemberhentian (keputusan akhir) adalah berada ditangan pusat. Padahal nilai dalam pemilihan yang diterapkan dalam sistem pemilihan kepala daerah dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 6/ 2005 adalah nilai-nilai pemilihan yang berbasiskan pada landasan dari nilai-nilai teoritik demokrasi langsung (*direct democracy*), dan bukan lagi pada teori demokrasi secara tak langsung (*indirect democracy*) seperti UU pemerintah daerah pada masa-masa sebelumnya.

Fenomena tentang sistem pemberhentian kepala daerah yang masih memakai mekanisme sentralistik ini tentunya tidak sesuai dengan nilai-nilai demokrasi langsung. Apalagi jika dikerucutkan pada persoalan penguatan tatanan dari nilai-nilai demokrasi lokal (*local democracy*) di era pembangunan tentang diskursus otonomi lokal. Bahkan menurut Mahfud MD, bahwa 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 demokratisasi, sementara arus atas dan produk hukumnya tidak siap bekerja menurut arus itu, maka timbulnya kasus-kasus seperti Kalteng dan Deliserdang merupakan konsekuensi logis.³⁵ Atau kita kita lihat persoalan-persoalan kasus seputar kepala daerah yang bemasalah pasca pemilihan secara langsung, misalnya kasus Bupati (Temanggung), atau sengketa hasil pemilihan kepala daerah DKI (Depok). Jadi sistem pemberhentian kepala daerah yang diterapkan dalam era pemilihan secara langsung ini mengundang problematika dan distorsi sistem.

Tidak Ada Yang Baru dalam Sistem "Pemberhentian Kepala Daerah" di Era Pemilihan Langsung (Pilkadal)

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

³⁴ Ide tentang demokrasi yang tidak wajar (*uncommon Democracy*) adalah lahir dari bahasa pesimistis dari Dr. 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 wajarannya adalah menyangkut kemungkinan rotasi kekuasaan yang sangat terbatas. *Ibid.*, hlm. xii.

³⁵ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Gama Media bekerjasama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, Cetakan Pertama, Yogyakarta. 1999), hlm. 283.

dalam pemilihan kepala daerah era reformasi ini? maka jawaban sederhananya "karena pemilihan kepala daerah, di tahun 2005 ini dipilih langsung oleh rakyat, dan bukan DPRD", dan inilah yang disebut baru.

Akan tetapi jika dikaji lebih dalam lagi tentang pengaturan sistem "pemberhentiannya" yang diterapkan dalam UU No.32/2004 dan PP No. 6/2005. Penulis mungkin, termasuk orang yang memprotes bahwa sistem yang diterapkan dalam kedua tata aturan perundang-undangan ini bukanlah sistem yang ideal yang diterapkan di era pemilihan secara langsung, terutama pula dalam zaman reformasi sekarang ini, pasca amandemen UUD 1945. Di samping itu juga sistem pemberhentian yang diterapkan pada kedua UU tersebut sesungguhnya masih berkarakter Orde sebelumnya, sebab tidak ada yang beda dalam proses pemberhentian yang dilakukan pada era pemilihan langsung atau era Orde Reformasi, jika dibandingkan sistem yang pernah diterapkan dalam proses pemberhentian yang dilakukan pada masa Orde Baru.³⁶ Salah satu hal yang mendasar karena bentuk atau konfigurasi yang ditonjolkan dalam sistem pemberhentian adalah masih bercorak sentralistik, dan masih mengandung nilai-nilai

otoritarian seperti yang dilakukan pada masa Orde Baru. Kekuasaan dalam proses pemberhentian ini yang masih didominasi oleh eksekutif sentral (presiden/menteri dalam negeri). Inilah yang merupakan persoalan pokok identitas konfigurasi demokrasi yang tidak ideal di era demokrasi langsung. Jika di analisis dari kacamata konfigurasi sistem politik, maka praktek pemberhentian dalam kedua aturan perundang-undangan ini yang jika di kaitkan dengan pilar-pilar demokrasi merupakan sistem yang pincang, tidak seimbang, dan 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 yang *cheks and balance* terhadap eksekutif.³⁷

Realitas tersebut dalam dunia akademis sering disebut sebagai sistem "executive heavy". Lembaga eksekutif memborong hampir semua kekuasaan dan 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 bersumber dari atas dan tidak melibatkan partisipasi serta tidak menyerap

³⁶ 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-haus" inilah yang memungkinkan Presiden membangun jaringan *patronase* yang memperkukuh posisinya *vis-à-vis* birokrasinya sendiri maupun para penantang 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 "keharusan struktural" untuk menciptakan mesin birokrasi yang fleksibel 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*, Cetakan Pertama, diangkat dari Seminar Ahli PPSK Bekerjasama dengan Penerbit Rajawali Press, Yogyakarta, 1996, hlm. 108-109.

³⁷ Mahfud. MD, *Hukum dan ...*, op. cit., hlm. 395-396.

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.³⁸

Maka dari fenomena ini juga mengindikasikan bahwa salah satu tuntutan adanya amandemen konstitusi/UUD 1945 adalah bagaimana mengatur kembali kekuasaan presiden yang di masa Orde Baru kekuasaannya sangat besar sekali. Dalam UUD 1945 hasil amandemen juga masih memberi kewenangan yang lebih besar kepada Presiden untuk mengatur lebih lanjut (atribusi) mengenai semua persoalan yang dianggap penting. Dalam praktek ini presiden menggunakan kekuasaan politik untuk membuat aturan yang lebih memberi kemungkinan kekuasaan tersentralisir.³⁹

Sehingga dengan realitas yang problematik tersebut, maka bisa dikatakan bahwa corak dari "sistem pemberhentian yang diterapkan di era pemilihan langsung sekarang ini", tidak memperlihatkan wajah yang baru, tapi masih memperlihatkan sosoknya yang lama, yaitu sosok *sentralistik*, jadi tidak ada bedanya secara prinsipil tentang penerapan sistem pemberhentian kepala daerah di era pemilihan langsung dengan era pemilihan secara tak

langsung. Kalau memang begini, bagaimana sesungguhnya wajah dari demokrasi langsung di era reformasi sekarang ini?

Inkonsistensi Teori Sistem Demokrasi Konstitusional.

Persoalan yang dihadapi dalam sistem pemberhentian kepala daerah juga adalah karena, tidak sinkronnya penerapan sistem dari teori demokrasi dalam konstitusi. Demokrasi yang dianut dalam sistem UU No. 32/2004 dan PP No. 6/2005 adalah demokrasi langsung (*direct democracy*). Hal ini merupakan amanah konstitusi atau UUD 1945 hasil amandemen ketiga yang disahkan pada tanggal 10 November 2001. Ada tiga pasal dalam UUD 1945 yang dijadikan landasan utama dalam penentuan tentang nilai-nilai demokrasi langsung oleh rakyat, yaitu:

Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang menjelaskan tentang bentuk pemerintahan Republik Indonesia. Adapun bunyi pasalnya adalah:

"Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."⁴⁰

Pasal 6A UUD 1945 pengaturan tentang sistem pemilihan presiden dan wakil presiden. Bunyi pasal tersebut adalah:

"Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat."⁴¹

Pasal 18 Ayat 4 yang mengatur tentang pemilihan Kepala Daerah, adapun bunyi pasal

³⁸ Mahfud MD. *op. cit.*, hlm. 396-397.

³⁹ Mahfud MD, *Kontrolah Kekusaan Presiden Sejak Sekarang*, hasil wawancara dengan Kompas, dimuat tanggal 13 Mei 1999.

⁴⁰ UUD 1945 Hasil Amandemen Ketiga yang disahkan pada tanggal 10 November 2001.

⁴¹ *Ibid.*

tersebut adalah:

"Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis."⁴²

Makna Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 tersebut, tentang pemilihan kepala daerah yang "dipilih secara demokratis" masih belum pasti apakah menggunakan sistem pemilihan secara langsung atau tak langsung? Persoalan prinsipil tersebut terjawab dengan diundangkannya UU No. 32/2004 pada Pasal 24 ayat 5 yang berbunyi sebagai berikut:⁴³

"Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Dari uraian tersebut di atas jelaslah bahwa "teori demokrasi" yang dianut dalam proses pemilihan di Republik Indonesia ini adalah teori demokrasi secara langsung (*direct democracy*), dan bukan lagi teori demokrasi secara tak langsung (*indirect democracy*). Dan kedua sistem ini mempunyai lingkup nilai yang secara substantif sangat jauh berbeda, karena kedua teori ini punya nilai-nilai dan mekanisme

sistemik yang harus diterapkan pada tempatnya.

Seperti sudah disampaikan dalam uraian terdahulu bahwa dalam sistem pemilihan dikenal dengan dua macam sistem yaitu, sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat (demokrasi langsung) dan sistem demokrasi secara tak langsung (demokrasi tak langsung). Kedua teori ini adalah dua hal yang berbeda yang dikenal dalam "teori demokrasi" sehingga secara otomatis dapat dikatakan bahwa kedua teori ini mempunyai ruang lingkup keilmuan yang berbeda juga.⁴⁴ Misalnya, dalam teori demokarsi tak langsung, sistem pemilihan kepala daerah cenderung dilaksanakan oleh lembaga perwakilan, di Indonesia kita kenal dengan dewan perwakilan rakyat (DPRD), tanpa melibatkan langsung rakyat dalam proses pemilihan kepala daerah tersebut. Sehingga sistem ini juga populer diistilahkan dengan sistem pemilihan perwakilan atau sistem demokrasi parlemen. Hak dan kewenangan sepenuhnya diserahkan kepada lembaga perwakilan (DPR) untuk menentukan siapa yang akan jadi kepala negara atau kepala daerah. Sedangkan dalam teori

⁴² UUD 1945 Hasil Amandemen Kedua yang disahkan pada tanggal 18 November 2000.

⁴³ Lihat UU. No. 32 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125.

⁴⁴ Menurut Robert A. Dahl, bahwa gagasan demokrasi modern merupakan hasil dari dua transformasi besar dalam kehidupan politik. *Pertama*, seperti yang kita lihat, telah melanda Yunani dan Roma Kuno pada abad kelima S.M., dan telah surut dari dunia laut tengah sebelum permulaan era Kristiani. Seribu tahun kemudian, beberapa dari negara-kota yang terdapat di Italia di Abad Pertengahan juga telah ditransformasikan menjadi pemerintahan kerakyatan, yang telah surut pada waktu zaman renaisans. Dalam keadaan seperti itu, gagasan dan praktek demokrasi dan republikan itu adalah pada negara-kota. Dalam kedua keadaan itu, pemerintah kerakyatan pada akhirnya tenggelam dalam sistem pemerintahan. Transformasi besar kedua, yang sekarang menjadi pewarisnya, telah dimulai dengan perubahan yang berangsur-angsur dari gagasan demokrasi itu yang menjauh dari lokus historisnya dalam negara-kota ke dalam kawasan bangsa, negara, atau negara nasional yang jauh lebih luas. Lihat, Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Judul Asli: *Democracy and Its Critics*, by Yale University, London NW3 2PN, England. Diterjemahkan dan diterbitkan pertama kali oleh (Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992), hlm. 3-4

demokrasi langsung, sistem pemilihan diserahkan kepada rakyat, tanpa melibatkan lembaga perwakilan (DPR) dalam prosesi pemilihan tersebut. Sistem ini sekarang dilaksanakan pada sistem pemilihan kita di Indonesia yang dipopulerkan dengan sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat atau sistem demokrasi langsung. Hak dan kewenangan sepenuhnya ditentukan oleh rakyat untuk menentukan siapa yang akan jadi kepala negara/pemerintahan dan kepala daerah. Jadi pada prinsipnya bahwa kedua teori ini punya standar keilmuan masing-masing yang harus di dijadikan patokan dalam menentukan sebuah sistem kenegaraan, bukan serta merta dipakai asal-asalan.

Tentunya jika dianalisis lebih jauh lagi bahwa teori ini juga harus berlaku dalam sistem pemberhentian. Karena hal yang tak masuk akal (*logika demokrasi konstitusional*) jika dalam proses pemilihannya menggunakan teori demokrasi langsung, tapi dalam prosesi pemberhentiannya masih menganut teori demokrasi tak langsung, seperti dijelaskan dalam uraian tersebut di atas pada sub tentang mekanisme pemberhentian kepala daerah bahwa terlihat tidak ada unsur-unsur keterlibatan langsung dari rakyat dalam prosesi pemberhentian, tapi hanya dilakukan oleh lembaga yang *nota benenya* masuk dalam sistem perwakilan. Maka dapat disimpulkan bahwa sistem pemberhentian kepala daerah yang di anut dalam era pemilihan langsung ini tidak sinkron dengan teori sistem yang diterapkan dalam konstitusi/UUD dan UU No. 32/2004, yang jelas-jelas menganut paham

demokrasi secara langsung, atau mekanisme *referendum*. Dan penerapan ini tentunya penerapan dalam sistem pemberhentian kepala daerah dalam UU No. 32/2004 maupun PP No. 5/2005 tidak konsisten dengan prinsip-prinsip teoritis sistem demokrasi yang dianut dalam konstitusi, sebagai dasar utama dalam mengatur sistem ketatanegaraan di republik ini.

Urgensi *Referendum* (Turut Serta Rakyat) Dalam Proses Pemberhentian Kepala Daerah di Era Pemilihan Langsung

Menurut Krannenburg dalam bukunya "*Algemene Staatsleer*" halaman 89 dikatakan bahwa ciri demokrasi modern dibedakan dalam tiga golongan yaitu:⁴⁵

1. Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem parlementer;
2. Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan pemisahan kekuasaan; dan
3. Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat (yaitu misalnya dengan *referendum* atau *adanya inisiatif daripada rakyat*).

Dari teori yang disampaikan Krannenburg ini bisa diambil sebuah contoh bahwa salah satu ciri pokok demokrasi modern adalah penggunaan mekanisme "*referendum*" yang merupakan salah satu mekanisme ideal dalam sistem pemerintahan demokrasi modern.

Tentunya urgensi sistem *referendum* merupakan sistem yang ideal untuk dimasukkan dalam prosesi pemberhentian

⁴⁵ Rusminah, *Bentuk Pemerintahan dan Implementasinya Berdasarkan Undang-Undang Dasar*, dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, (Ghalia Indonesia, Cetakan Kedua, Jakarta, 1985), hlm. 55.

kepala daerah. Karena secara "teoritik" sistem ini tidak bertentangan sama sekali dengan "teori demokrasi konstitusional", baik dalam UUD 1945 maupun UU No. 32/2004 dan PP No. 5/2005.

Sistem pemberhentian (*Impeachment*) yang diterapkan dalam UU No.32 tahun 2004, tersebut jika dikaji dalam pendekatan teori demokrasi masih menggunakan mekanisme representatif atau demokrasi secara tak langsung (*indirect democracion*).⁴⁶ Sebab proses pemberhentiannya hanya menggunakan kekuatan lembaga negara formal, seperti disebutkan di atas yaitu DPRD, MA dan Presiden, Gubernur untuk Bupati dan Walikota. Sistem inilah yang menurut penulis masih mempunyai kekurangan dalam menata kembali tatanan dari nilai-nilai demokrasi langsung secara utuh dan konsisten. Salah satu hal yang sangat prinsipil dan menyalahi teori demokrasi langsung

adalah tidak diikutsertakannya rakyat dalam prosesi pemberhentian tersebut. Pada hal jika diteliti, sistem demokrasi yang diterapkan dalam UU No. 32 tahun 2004 tersebut mengandung teori demokrasi secara langsung (*direct democracy*), dan bukan lagi menerapkan sistem demokrasi secara tak langsung (*indirect democracion*), seperti yang diatur dalam undang-undang sebelumnya misalnya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Kajian terhadap seputar sistem pemberhentian (*impeachment*) kepala daerah dalam format UU No. 32 tahun 2004, menurut penulis ini sangatlah penting untuk dikaji secara dalam, khususnya dalam memperbaiki konsep dan sistem ketatanegeraan di era otonomi daerah ini, sebab adanya ketidakcocokan penerapan sistem atau bahasa yang idealnya adalah terjadinya *inkonsistensi* teoritis yang dipakai dalam UU No. 32 tahun 2004.⁴⁷

⁴⁶ Sistem demokrasi yang terdapat di negara-kota (*city-state*) Yunani kuno (abad ke -6 sampai abad ke-3 s.M.) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1995), hlm. 53-54. Demokrasi Athena sudah lama diambil sebagai sumber inspirasi fundamental bagi pemikiran politik Barat modern. Hal ini tidak berarti bahwa Barat sudah berada pada posisi yang tepat untuk menelusuri banyak unsur warisan demokratisnya hanya kepada Athena saja; sebab, bagaimana ditemukan oleh penelitian historis dan arkeologis akhir-akhir ini, beberapa diantara pembaharuan-pembaharuan (*inovasi*) politik yang pokok, baik konseptual maupun institusional dari tradisi politik Barat dapat ditelusuri pada peradaban-peradaban di Timur. Masyarakat negara-kota atau polis, misalnya, terdapat di Mesopotamis lama sebelum ia muncul di Barat. Namun demikian, cita-cita politik Athena—persamaan antar warga negara, kebebasan, penghormatan terhadap hukum dan keadilan—telah diambil secara keseluruhan bagi pemikiran politik Barat dan karena alasan inilah maka Athena merupakan titik tolak yang bermanfaat. Lihat Davis Held, *Democracy and The Global Order. From Modern Sate to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, 1995. *Demokrasi dan Tatanan Global, dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Penerjemah Damanhuri, (Pustaka Pelajar, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2004), hlm. 6.

⁴⁷ Menurut penulis, dalam memformulasikan teori kita harus konsisten dan tepat teori. Yang terpenting adalah adanya keserasian teori, seperti yang sudah digariskan dalam ilmu perundang-undangan, dalam hal membuat aturan perundang-undangan atau peraturan hukum lainnya, sehingga roh dari sistem teori atau

Kekuatan Hukum (*Legal Power*) Sistem Referendum dalam Pemberhentian Kepala Daerah di Era Demokrasi.

Secara jelas bahwa kekuatan hukum (*constitutional of power*) atau landasan konstitusi dalam menerapkan sistem *referendum* terhadap proses pemberhentian Kepala Daerah adalah berlandaskan pada teori demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*) adalah terdapat dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 hasil amandemen dan yaitu UU No. 32 Tahun 2004 pada Pasal 24 ayat 5. Kedua pasal tersebut merupakan *teks normatif* yang dijadikan landasan tafsiran dalam menerapkan sistem *referendum*.⁴⁸

Pasal 1 ayat 2 dan Pasal 24 ayat 5 UUD 1945 tersebut, mengandung nilai-nilai dan ruh demokrasi murni atau demokrasi secara langsung (*direct democracy*) khususnya dalam sistem pemilihan Kepala Daerah. Asumsi yang dibangun setelah panjang lebar dalam mengkaji (Lihat Bab II) tentang terori-teori demokrasi khususnya teori mekanisme demokratis dalam sistem pemilihan, maka penulis mengambil sebuah tafsiran bahwa teori "demokrasi secara langsung/*direct democracy*"

dan "demokrasi secara tak langsung" mempunyai ruang dan sistem nilai yang berbeda. Demokrasi secara langsung memprioritaskan kedaulatan memilih secara otonom di tangan rakyat tanpa di wakikan oleh parlemen (lembaga formal), sebagai contoh kita lihat pada penerapan pemilihan yang dilakukan pada pemilihan 2004 (Pilpres, SBY-Kalla) rakyat sendiri yang menentukan, bukan anggota parlemen (DPR), jadi dalam hal ini legitimasi kekuasaan presiden langsung dari rakyat, tanpa DPR. Sistem ini juga diterapkan dalam Pilkada, dengan mekanisme pemilihan secara langsung. Jika dibandingkan dengan sistem "demokrasi tak langsung", yang menganut teori bahwa kedaulatan memilih adalah di tangan anggota parlemen (DPRD), maka secara jelas juga dapat disimpulkan juga bahwa corak dan sistem pemilihan secara substantif sangat jauh berbeda sekali. Sebab yang satu langsung dari rakyat (pemegang murni demokrasi), sedangkan yang satu dilakukan oleh anggota parlemen (diwakikan dari pemegang murni demokrasi), konsep inilah menjadi salah satu justifikasi *teoritik-konstitusional*, bahwa tipe kedua teori tersebut mempunyai ruang lingkup kosepsi dan sistem yang berbeda. Adalah hal

konsep dalam membuat aturan tersebut tidak kontradiktif dalam suatu batang tubuh, atau aturan-aturan yang tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi secara hirarkhis. Sistem pemberhentian (*impeachment*) kepala daerah dalam UU No.32 tahun 2004, masih mempunyai sistem yang kontradiktif dan adanya kejanggalan teoritis, khususnya berkenaan dengan teori nilai demokrasi itu sendiri. Sistem pemilihan kepala daerah tidak memakai sistem pemilihan demokrasi langsung secara murni (*democratisation substantive*), akan tetapi sistem demokrasi yang diterapkan dalam UU No. 32 tahun 2004, memakai sistem yang disebut "*quasi democracy*", atau demokrasi campuran. Akan tetapi menurut penulis ada hal-hal yang harus dirumuskan kembali tentang teori atau sistem demokrasi, khususnya dalam pemberhentian kepala daerah, yaitu dalam proses keikutsertaan rakyat (*referendum*) atau pemberhentian langsung oleh rakyat. Sebab dengan adanya sistem ini maka roh dari demokrasi yang diinginkan konstitusi, sebagai hasil amandemen ke empat akan terealisasi.

⁴⁸ Sistem *referendum* ini merupakan sistem formal dalam ilmu negara dan ilmu politik, yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan negara, di samping sistem Presidensial, dan parlementer. Lihat Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Katatanegaran Indonesia*, (UII-Press, Yogyakarta), hlm. 83

yang logis, jika dalam sistem pemilihan dengan memakai konsep perwakilan, penerapan sistem pemberhentian "Kepala Daerah" digunakan juga sistem pemberhentian dengan memakai sistem perwakilan. Yaitu kekuasaan mutlak di tangan anggota parlemen (DPR) atau lembaga formal lainnya, dan bukan di tangan rakyat langsung, sebab dalam teori perwakilan (demokrasi prosedural) kekuatan rakyat tidak menjadi prioritas, tapi yang prioritas adalah di tangan DPR. Dan hak rakyat langsung dalam teori tidak menjadi agenda konstitusional untuk diundangkan.

Secara logika, jika penerapan sistem pemberhentian "Kepala Daerah" langsung atau pemungutan suara langsung "*Referendum*" dilakukan oleh rakyat, dan bukan oleh lembaga perwakilan atau dalam sistem kita yang berhak adalah DPR, MA, Presiden, Mendagri atau Gubernur untuk Bupati dan Walikota. Secara teoritis sistem ini sangat bertentangan dengan nilai-nilai pemilihan langsung oleh rakyat (demokrasi langsung). Dengan melihat landasan "*konstitusional*" demokrasi tersebut, yakni bahwa *referendum* merupakan mekanisme legal dan ideal yang harus diterapkan dalam "sistem pemberhentian kepala daerah di era pemilihan secara langsung".

Usulan adanya penerapan sistem pemberhentian kepala daerah dengan memakai sistem "*referendum*" tersebut adalah merupakan tugas dan menjadi PR juga bagi para ahli hukum tatanegara, politisi dan pembuat undang-undang (*legislatif*), untuk di jadikan bahan renungan dalam memformat kembali sistem ideal demokrasi langsung di era reformasi ini, khususnya dalam sistem pemberhentian kepala daerah (*Pilkadal*) ataupun dalam sistem pemberhentian (*impeachment*) kepala negara (*Pilpres*).

Simpulan

Sistem pemberhentian (*Impeachment*) yang diterapkan dalam UU No.32 tahun 2004, tersebut masih menggunakan mekanisme representatif atau demokrasi secara tak langsung (*indirect democraton*) yang bersifat sentralistik, sistem ini tidak sesuai dengan nilai-nilai demokrasi langsung. Untuk itu, *referendum* merupakan mekanisme legal dan ideal yang harus diterapkan dalam "sistem pemberhentian kepala daerah di era pemilihan secara langsung".

Daftar Pustaka

- Affan Gaffar. 2000. Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi, *ctk. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.*
- Agung Djojosekarto (ed), Pemilihan Langsung Kepala Daerah, Transformasi Menuju Demokrasi Lokal, *diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia bekerjasama dengana Konrad Adenauer-Stiftung*
- Agun Gunandjar Sudarsa, Latar Belakang Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Khususnya Mengenai Pilkada. *Tulisan ini disampaikan dalam Seminar Nasional Pilkada "Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Problematikanya" di Auditorium Kampus II Universitas Ahmad Dahlan (UAD) Yogyakarta, Sabtu 04 Desember 2004*
- David Held. 2004. Democracy and The Global Order: From Modern Sate to Cosmopolitan Governance, *Polity Press, 1995. Demokrasi dan Tatanan Global, dari Negara Modern hingga Pemerintahan*

- Kosmopolitan, Penerjemah Damanhuri, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta*
- Jeff Haynes. 2000. *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga, Obor Indonesia, Jakarta.*
- Joko J. Prihatmo. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, Sistem dan Problem Penerapan di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta*
- Novel Ali, Amandemen UUD 1945 sebagai Prasyarat Menuju Civil Society, *Makalah Seminar Nasional "Mengkritisi Sakralisme Konstitusi dan Kekuasaan Sebagai Upaya Penguatan Civil Society" Kamis, 23 September 1999 Gedung Aula I IAIN Suanan Kali Jaga Yogyakarta. Seminar ini juga diikuti langsung penulis.*
- Moh. Mahfud MD, 1993. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Penerbit UII Press, Yogyakarta*
- , 1999. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi ctk. Pertama, Gama Media bekerjasama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Fundation, Yogyakarta*
- Miriam Budiardjo. 1995. *Dasar-dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.*
- Padmo Wahjono. 1985. *Masalah Ketata-negaraan Indonesia Dewasa ini, ctk. Kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta.*
- Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum, ctk. Ketiga, 1986, UI Press, Jakarta.*
- Sunyoto Usman, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Demokratisasi, dalam Jumal Unisia, No. 46/XXV/III/2002, Universitas Islam Indonesia.*
- Benget Silitonga, "Pilkada dan Pembajakan Demokrasi", *Kompas (Jakarta) 21 Februari 2005.*
- Budiarto Danujaya, "Demokrasi dan Limit", *opini Kompas, Selasa, 15 November 2005.*
- Mahfud MD, *Kontrollah Kekuasaan Presiden Sejak Sekarang, hasil wawancara dengan Kompas, dimuat tanggal 13 Mei 1999.*
- Arbi Sanit, *Tentang Revisi UU Otda: Jangan Kembali Sentralisasi Kekuasaan Sumber: <http://www.suarapembaruan.com/News/2004/08/26/index.html>, 26 Agustus 2004*
- <http://www.andacclub.8m.com/berita4.htm>
- UUD 1945, Perubahan Pertama, Kedua dan Ketiga dalam satu Naskah, Media Presindo, Yogyakarta, 2004*
- UU. No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.*
- UU. No.23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.*
- PP. No. 6 Tahun 2005 Tentang Juklak UU. No. 32/2004.*