

PENGUJIAN ADMINISTRASI TERHADAP PROSES DISKUALIFIKASI PETAHANA DALAM PENCALONAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH

ADMINISTRATION EXAMINATION ON THE PROCESS OF DISQUALIFICATION OF INCUMBENT IN THE REGISTRATION OF LOCAL ELECTIONS

IRVAN MAWARDI

Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung
Jl. P. Emir Moh. Noer No.27, Bandar Lampung, Lampung 35116
E-mail: irvan.mawardi@gmail.com

ABSTRAK

Asas pelaksanaan pilkada harus mampu melindungi hak hukum dari pihak-pihak yang berkepentingan dalam pemilihan terutama dalam hal terjadi perselisihan. Salah satu sengketa yang muncul adalah proses diskualifikasi petahana yang diduga melakukan pelanggaran dalam pemilu. Proses sengketa diskualifikasi kepada petahana masih ada berbagai masalah dan pendapat tentang norma-norma yang berlaku. Masalah-masalah ini termasuk bagaimana memeriksa tuduhan pelanggaran yang dilakukan oleh petahana; bagaimana keputusan KPU memproses pemeriksaan tentang diskualifikasi petahana. Oleh karena itu perlu dikaji secara mendalam pola dan pemeriksaan yang bertujuan untuk memberikan keadilan dan kepastian hukum penyelesaian sengketa pilkada.

Kata kunci: pengujian administrasi, diskualifikasi petahana, pilkada

ABSTRACT

The principle of the implementation of the local election must be able to protect the legal rights of the parties concerned in the election especially in the event of a dispute. One of the disputes that arose was the process of disqualification of the incumbent who allegedly committed violations in the elections. Disputes disqualification process to the incumbent there are still various problems and opinions on the prevailing norms. These issues include how to examination allegations of violations committed by the Incumbent; how the KPU decisions process examination about incumbent disqualification. Therefore need to be studied in depth pattern and examination which aims to give justice and certainty of law of dispute resolution of regional head election.

Keywords: administrative examination, incumbent disqualification, local election

I. PENDAHULUAN

Salah satu nilai dasar dari sebuah proses pemilihan pemilu adalah terpenuhi nilai-nilai keadilan dalam pemilu (*Electoral Justice*). Keadilan hukum harus melandasai pelaksanaan pemilu dengan memastikan terpenuhinya seluruh hak-hak pemilih maupun peserta. Dalam konteks kontestasi para peserta, sistem pemilu harus mampu memosisikan para peserta memiliki hak dan kewajiban yang sama alias tidak ada yang diistimewakan oleh sebuah sistem ataupun kekuasaan. Dalam diskursus ini kehadiran petahana sebagai salah satu peserta dalam pilkada sering menjadi polemik. Kehadiran petahana dalam sebuah kontestasi pilkada dalam satu sisi dianggap sebagai pelaksanaan hak seseorang untuk dipilih namun di sisi lain majunya kembali Bupati/Walikota dan atau Gubernur memunculkan ketidakadilan bagi calon lain karena majunya petahana dalam posisi masih menjabat memberi keuntungan dari berbagai sisi khususnya dalam memanfaatkan kekuasaan yang diembannya.

Secara hukum pengaturan tentang petahana telah mengalami dinamika pada setiap revisi Undang-Undang Pilkada. Pada periode tahun 2008 Undang-Undang Pilkada sempat mengatur ketentuan kewajiban mundur bagi petahana yang akan maju kembali dalam pilkada. Namun ketentuan dianulir setelah diuji oleh Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan baru bahwa Petahana cukup mengambil cuti ketika akan maju kembali dalam pilkada. Namun kekhawatiran akan terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh petahana yang juga ikut kontestasi semakin menguat seiring seringnya muncul dugaan politisasi kebijakan dan program kerja pemerintahan yang dipimpin petahana.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah kemudian mencoba merespon fenomena potensi penyalahgunaan wewenang oleh petahana dalam pilkada. Ada dua hal baru yang bersifat paradigmatik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 juncto Undang-Undang No 10 Tahun 2016 tentang pelaksanaan pilkada yakni pertama, adanya dorongan dan politik hukum untuk mengatur perilaku dan kewenangan calon kepala daerah yang berstatus petahana agar lebih transparan, akuntabel dan tidak melakukan penyalahgunaan wewenang dalam mempertahankan kekuasaannya. Kedua, sebagai

antisipasi dan kontrol terhadap perilaku dan pelaksanaan kewenangan oleh calon petahana, maka terdapat ancaman diskualifikasi pencalonan terhadap petahana yang terbukti menyalahgunakan kewenangannya sebagai kepala daerah yang aktif.

Secara normatif kedua hal tersebut diatur dalam Pasal 71 ayat 3 yang berbunyi: (1) Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon. Ayat (2) Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri. Ayat (3) Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih. Ayat (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) berlaku juga untuk penjabat Gubernur atau Penjabat Bupati/Walikota. Ayat (5) Dalam hal Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota selaku petahana melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), petahana tersebut dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota." Tulisan ini berfokus pada persoalan pengujian administrasi ketika KPU Provinsi atau Kabupaten/Kota menetapkan sanksi pembatalan sebagai calon khususnya terhadap Petahana yang berstatus sebagai calon dan dianggap melakukan pelanggaran sebagaimana diurai dalam Pasal 71 ayat 2 dan 3 tersebut di atas.

Mekanisme dan format diskualifikasi oleh KPU apabila ditemukan atau terdapat Petahana yang melakukan penyimpangan sebagaimana diatur dalam ayat 1 sampai dengan ayat 3 patut untuk dikaji lebih mendalam. Konteks diskualifikasi tidak diatur secara detail dalam Pasal 71 ayat 5 tersebut. Secara umum dalam Undang-Undang tentang Pilkada mengatur pelanggaran administrasi yang

berujung pada Diskualifikasi Calon dikategorikan dalam 4 (empat) bentuk pelanggaran administrasi¹. Pertama, Bentuk/Metode kampanye yang menggunakan media massa cetak dan elektronik di luar jadwal. Kedua, jika ditemukan laporan dana kampanye yang tidak benar. Ketiga, jika calon petahana melakukan mutasi jabatan enam bulan sebelum ditetapkan sebagai pasangan calon. Keempat, money politik yang terstruktur. Sistematis dan maasif (TSM). Dalam tulisan ini spesifik akan membahas tentang diskualifikasi calon petahana yang melakukan mutasi jabatan enam bulan dan pelanggaran lainnya sebelum ditetapkan sebagai pasangan calon.

Dalam pelaksanaan terdapat beberapa sengketa tata usaha negara yang berlatar belakang tentang penyalahgunaan kewenangan oleh Kepala Daerah yang juga sedang mencalonkan kembali dengan status sebagai Petahana. Salah satu kasus yang menjadi sorotan adalah kasus Pilkada Kota Makassar. KPU Kota Makassar menetapkan 2 (dua) pasangan calon yang berhak maju dalam proses pemilihan pada tanggal 27 Juni 2018, pasangan Appi-Iccu dan pasangan Danny Pamanto - Mulyasari. Dalam Pilkada Makassar, pasangan Danny Pamanto dilaporkan oleh pasangan Appi-Iccu kepada Panwaslu Kota Makassar bahwa Danny Pamanto telah melakukan pelanggaran sebagaimana Pasal 71 ayat 1-3 Undang-Undang Pilkada. Hasil pengujian Panwaslu Makassar menunjukkan Danny Pamanto tidak bersalah, namun pasangan Appi Iccu tidak puas atas putusan Panwaslu Makassar kemudian mengajukan gugatan ke PT TUN Makassar yang pada pokoknya membatalkan SK Pencalonan Danny Pamanto yang diterbitkan KPU kota Makassar. Kemudian KPU Kota Makassar mengajukan Kasasi ke Mahkamah Agung dan putusan Mahkamah Agung menguatkan putusan PT TUN Makassar yang pada pokoknya mendiskualifikasi Danny Pamanto sebagai petahana dalam pencalonan Pilkada Kota Makassar.

Berdasarkan beberapa persoalan di atas dalam tulisan ini terumuskan dua masalah dalam pengujian sengketa administrasi pilkada tersebut?

¹ Sebagaimana disampaikan oleh Abhan, Ketua Bawaslu Republik Indonesia pada acara “Lokakarya Optimalisasi Pengamanan Pilkada Tahun 2018 Melalui Sinergisitas Dengan Stakeholders Guna Terwujudnya Situasi Kamtibmas Yang Kondusif” 16 November 2017 di The Falatehan Hotel. Dikutip dari www.bawaslu.go.id. diakses pada tanggal 12 Juli 2018 pukul 22.50 WIB

1. Bagaimana mekanisme diskualifikasi Petahana dalam proses kontestasi Pilkada yang diduga melakukan pelanggaran administrasi?
2. Bagaimana mekanisme pengujian keputusan KPU Provinsi dan atau KPU Kabupaten/Kota tentang sanksi diskualifikasi terhadap pencalonan Petahana?

II. PEMBAHASAN

A. Konteks Teori Perlindungan Hukum

Salah satu alasan penting untuk mengkaji pola pengujian terhadap dugaan pelanggaran administrasi oleh calon petahana dalam Pemilihan Kepala Daerah adalah pentingnya aspek perlindungan hukum bagi warga negara sebagai pemilih (*voters*) untuk memastikan bahwa calon yang akan dipilih merupakan calon kepala daerah yang bersih dan berintegritas. Di sisi lain, Perlindungan Hukum juga diperlukan untuk melindungi pejabat petahana yang diduga melakukan pelanggaran administrasi yakni berupa proses pengujian hukum yang professional dan mandiri. Kerangka perlindungan hukum tersebut bertujuan untuk menempatkan bahwa perlindungan hukum administrasi tidak hanya dilakukan untuk pasangan calon saja, tapi hukum hadir untuk melindungi semua warga negara.

Fitzgerald mengutip istilah teori perlindungan hukum dari Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalulintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat².

² Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum , Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2000, h. 53

Dalam konteks penyelenggaraan pilkada yang sarat dengan muatan kepentingan, maka penegakan hukum terhadap dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh Petahana harus dilakukan dengan prinsip perlindungan hukum yang menempatkan hukum berlaku untuk semua kepentingan. Hukum yang hadir dari pengujian sengketa harus tampil mengatur hubungan dan interaksi yang saling berkepentingan dalam pelaksanaan pilkada.

Menurut Satjito Rahardjo³ perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Menurut pendapat Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan⁴. Pengujian keputusan tata usaha negara yang tidak berkaitan dengan penetapan pasangan calon yang muncul dalam pilkada merupakan bagian perlindungan.

B. Konteks teori Hukum Administrasi

Analisa tentang penegakan hukum administrasi di pilkada tidak dapat dilepaskan dari teori tentang hukum administrasi mengingat persoalan hukum ini adalah sengketa administrasi dalam ranah penyelenggaran pilkada. Istilah administrasi berasal dari kata latin "*ad+ministrare*" yang mempunyai pengertian dalam bahasa Indonesia; membantu, melayani dan atau memenuhi. (Kata sifatnya *administrativus*, dan kata bendanya *administratio*). Kata latin *administrare* ini dalam bahasa Inggrisnya ialah *Administration*. Di Indonesia Istilah Inggris tersebut diterjemahkan menjadi Administrasi.⁵ Istilah Administrasi juga dikenal dalam warisan zaman jajahan Penjajahan Belanda, *Administratie*, yang berarti; *elke*

³ Satjipro Rahardjo, Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia, Jakarta: Kompas, 2003, hlm. 121

⁴ Phillipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987. hlm.29.

⁵ Miftha Thoha, , Aspek-Aspek Pokok Ilmu Administrasi; suatu bunga rampai bacaan, Balai Aksara, 1990. Hlm.10

stelselamtige ordening en schriftelijke vastlegging van gegevens, samen gesteld met het doel een overzicht van deze gegevens te verkrijgen in hun geheel en hun onderling verband (Setiap penyusunan keterangan-keterangan secara sistematis dan pencatatannya secara tertulis dengan maksud untuk memperoleh suatu ikhtisar mengenai keterangan-keterangan itu dalam keseluruhannya dan dalam hubungannya satu sama lain)⁶. Pengertian ini menurut Miftah Thoha hakekatnya sama dengan “tata usaha” dalam bahasa Indonesia, oleh sebab itu untuk menghindari kesalahpahaman istilahnya, dianjurkan apabila yang dimaksud itu kegiatan tata usaha janganlah dipergunakan istilah “administrasi” melainkan tata usaha saja.⁷

Sementara dikaitkan dengan istilah Ilmu Administrasi Negara dengan Hukum Administrasi Negara, beberapa ahli hukum mengemukakan pendapatnya. Menurut Philipus.Hadjon dkk⁸, istilah administrasi negara dalam Ilmu Administrasi Negara meliputi seluruh kegiatan negara (legislatif, eksekutif dan yudisial); sedangkan administrasi dalam hukum Administrasi Negara meliputi lapangan *bestuur* (lapangan kegiatan negara di luar *wetgeving dan rechtspraak*) sehingga menurut Hadjon, cakupan Ilmu administrasi negara lebih luas daripada Hukum Administrasi Negara. Terkait dengan perdebatan kata “administrasi”, penulis sependapat dengan Hadjon dkk bahwa inti kajian dari Hukum Administrasi sudah mencakup dan memiliki makna pemerintahan yang di dalamnya merupakan bagian dari negara, sehingga tidak diperlukan lagi kata “negara” dalam nomenklatur Hukum Administrasi Negara, cukup dengan hukum administrasi saja. Kata “administrasi” menurut penulis juga sudah mewakili aktifitas-aktifitas ketatausahaan yang berlangsung dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga Hukum Administrasi adalah “seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.

⁶ Ibid

⁷ Ibid

⁸ Philipus M. Hadjon, et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 4

Pada prinsipnya hukum administrasi bertujuan untuk mencapai berbagai tujuan negara karena pada hakikatnya hukum administrasi merupakan seperangkat norma yang mengatur dan memungkinkan alat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya. Beberapa tujuan hukum administrasi negara adalah⁹;

- a. Untuk melindungi warga negara terhadap sikap tindak alat administrasi negara itu sendiri;
- b. Untuk melakukan kontrol terhadap alat administrasi negara agar mampu mengetahui batas-batas dan hakikat kekuasaannya, tujuan dan sifat-sifat dari kewajiban-kewajibannya, serta bentuk-bentuk sanksi apabila melanggar hukum.
- c. Untuk mengendalikan dan mendisiplinkan proses operasionalisasi pelaksanaan tugas dan fungsi keadministrasinegaraan oleh pihak alat administrasi negara

Sementara Soehino menjelaskan bahwa di dalam Hukum Administrasi terkandung dua aspek, pertama, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya; kedua, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara alat perlengkapan administrasi negara atau pemerintah dengan para warga negaranya¹⁰.

Salah satu tugas pemerintah yang menjadi fokus kajian Hukum Administrasi adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada). Pilkada merupakan manifestasi pelaksanaan undang-undang adalah salah satu obyek Hukum Administrasi karena dalam pelaksanaan Pilkada terdapat aktivitas-aktivitas administrasi yang dilakukan oleh aparatur pemerintah, dalam hal ini penyelenggara Pilkada sebagai pejabat tata usaha negara. Selain itu dalam Pilkada juga senantiasa muncul perbuatan tata usaha negara berupa keputusan dan kebijakan oleh penyelenggara pemilu. Selanjutnya Pilkada juga berpotensi melahirkan sengketa administrasi negara akibat keputusan yang dilahirkan penyelenggara pemilu selaku aparatur negara yang merugikan masyarakat.¹¹

⁹ Eni Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-asas umum Pemerintahan yang baik*, UNY Press. Yogyakarta 2011. Hlm. 17

¹⁰ Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*. Liberty. Yogyakarta. 1984. Hlm. 2

¹¹ Irvan Mawardi, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*” Rangkang Education, Yogyakarta. 2014 Hlm 76

Dalam perjalanannya sejak Pemilu 2014 dan Pilkada serentak 2015, ketentuan perundang-undangan sudah mulai mengatur secara detail sengketa yang muncul akibat perbuatan tata usaha negara oleh pejabat tata usaha negara di pemilu dan pilkada. Istilah yang digunakan adalah sengketa tata usaha negara.

Pada perkembangan selanjutnya, khususnya dalam Pilkada serentak yang dimulai pada tahun 2016, 2017 dan 2018 konteks hukum administrasi dalam pilkada tidak hanya terfokus pada adanya tindakan atau keputusan tata usaha negara oleh penyelenggara pilkada, namun juga meluas pada penyalahgunaan wewenang oleh Petahana yang merupakan pejabat tata usaha negara yang sedang memimpin pemerintahan. Kajian hukum administrasi terkait penyalahgunaan wewenang oleh Petahana makin menarik dan aktual karena menyertakan sanksi administrasi dalam bentuk diskualifikasi calon yang terbukti melakukan penyalahgunaan wewenang.

C. Mekanisme Diskualifikasi Petahana

Berdasarkan rumusan Pasal 71 Undang-Undang Pilkada sebagaimana disebutkan di atas terdapat semangat baru dalam Undang-Undang Pilkada untuk memastikan adanya keadilan hukum dan keadilan politik terhadap semua kontestan. Undang-Undang Pilkada ingin memastikan bahwa tidak boleh ada satupun kandidat yang diuntungkan karena sedang menjabat atau sedang memiliki kewenangan dalam bentuk kekuasaan pada wilayah atau daerah yang akan digelar pilkada. Oleh karena itu ketentuan hukum mengatur supaya tidak ada penyalahgunaan wewenang selama petahana berkuasa namun juga sedang menyiapkan diri untuk kembali maju dalam kontestasi. Inilah gambaran ideal dan cita-cita luhur yang akan dicapai dari pengaturan Pasal 71 Undang-Undang Pilkada tersebut.

Pintu masuk untuk menduga dan menilai apakah seorang petahana dapat didiskualifikasi pencalonannya dalam pilkada dapat dilihat dalam Pasal 71 ayat 1 s.d 3 yakni apabila Petahana melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon (ayat 1);

2. Melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri (ayat 2);
3. Menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih (ayat 3).

Namun menerapkan Pasal 71 tersebut sebagai alat uji menduga Petahana melakukan kecurangan adalah sesuatu yang tidak mudah. Beberapa persoalan yang muncul dalam penerapan Pasal 71 tersebut adalah **Pertama**, secara substansi dalam konteks pelaksanaan kewenangan, Petahana dituntut untuk melaksanakan program kerja dan agenda-agenda pembangunan yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan program dan kinerja tersebut dipastikan keputusan-keputusannya memiliki dampak sosial politik yang dari segi komunikasi politik melahirkan persepsi dan simpatik. Dalam konteks hukum mengukur dan menguji bahwa terdapat Keputusan yang “merugikan” dan “menguntungkan” merupakan persoalan karena memerlukan indikator-indikator normatif untuk memastikan sebuah keputusan petahana itu menguntungkan atau merugikan.

Persoalan **kedua** adalah sebagaimana menjadi pengetahuan umum bahwa petahana dihadapkan pada kewajiban untuk melaksanakan agenda kerja yang telah ditetapkan oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RJPMMD). Menjadi persoalan ketika rumusan “ menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan” sebagaimana dalam ayat 3 di atas dilaksanakan atas tuntutan dan target yang telah digariskan oleh RJPMMD yang bila tidak dilaksanakan akan justru melahirkan persoalan atau beban baru; tidak melaksanakan amanat undang-undang. Sementara ketika program itu dilaksanakan maka secara otomatis melahirkan insentif politik (keuntungan) bagi petahana.

Persoalan **ketiga** karena pada prinsipnya ayat 1 sampai dengan ayat 4 adalah merupakan larangan terhadap suatu nilai dalam hal ini larangan terhadap petahana, pejabat negara, aparatur sipil negara dan termasuk Lurah untuk tidak melakukan penyalahgunaan wewenang, maka pertanyaan kemudian bagaimana

sistem pengawasan terhadap adanya larangan tersebut. Dalam sistem pengawasan setidaknya memerlukan dua unsur penting yakni mekanisme pengawasan dan institusi yang melakukan pengawasan yang terangkum dalam konteks penegakan hukum ketika terjadi penyimpangan terhadap larangan-larangan tersebut.

Sebagai perbandingan dengan Pasal 71, Undang-Undang Pilkada pada Pasal 73 ayat 1 dan 2 juncto Pasal 135A juga mengatur soal diskualifikasi calon kepala daerah. Tema dalam Pasal 73 ayat 1 dan 2 juncto Pasal 135A ini adalah diskualifikasi calon kepala daerah dan tim kampanyenya (semua calon kepala daerah termasuk yang berlatar belakang Petahana) yang telah ditetapkan namun dilaporkan atau ditemukan melakukan pelanggaran administrasi secara terstruktur, sistematis dan massif. Pasal 73 1 dan 2 selengkapnya berbunyi:

“(1) Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih. (2) Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.”

Selanjutnya Pasal 135A berbunyi: “

- (1) Pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif.
- (2) Bawaslu Provinsi menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja.
- (3) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dilakukan secara terbuka dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dengan menerbitkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu Provinsi.
- (5) Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat berupa sanksi administrasi pembatalan pasangan calon.

- (6) Pasangan calon yang dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota ditetapkan.
- (7) Mahkamah Agung memutus upaya hukum pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung.
- (8) Dalam hal putusan Mahkamah Agung membatalkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6), KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menetapkan kembali sebagai pasangan calon.
- (9) Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat.
- (10) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bawaslu.

Apabila kita perhatikan Pasal 73 ayat 1 dan 2 juncto Pasal 135 di atas terlihat pola dan rumusan diskualifikasi calon kepala daerah dengan alasan pelanggaran administrasi berbasis Terstruktur, Sistematis dan Massif lebih memiliki tahapan yang jelas dan instansi yang bertanggung jawab dalam tahapan proses diskualifikasi, yakni diawali pemeriksaan dugaan pelanggaran oleh Bawaslu dan selanjutnya berakhir pada putusan Mahkamah Agung. Bahkan ayat 10 memberi wewenang kepada Bawaslu untuk mengatur mekanisme pelanggaran administrasi melalui Peraturan Bawaslu. Sehingga tahapan dari awal sampai akhir lebih jelas dan terbuka.

Sedangkan proses diskualifikasi calon versi Pasal 71 tidak dilengkapi dengan perangkat tahapan diskualifikasi calon. Sehingga dalam praktek di lapangan terdapat multi tafsir atas kekosongan makna hukum dalam penyelesaian sebagaimana Pasal 71 tersebut. Persoalan yang muncul dalam proses tahapan awal diskualifikasi calon Petahana adalah apakah penyelesaian hukum adanya dugaan pelanggaran oleh Petahana termasuk Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan atau Sengketa Pemilihan ?. kedua rumusan ini berbeda dalam penanganan di Panwaslu atau Bawaslu dan ketiganya memiliki perbedaan dalam implikasi hukum di Bawaslu.

D. Diskualifikasi Petahana sebagai Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Pasal 153 (1) berbunyi: Sengketa tata usaha negara Pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilihan antara Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.

Kalau dicermati Pasal 153 ayat 1 pengaturan tentang Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan di atas secara normatif SK KPU Provinsi atau SK KPU Kabupaten Kota yang dimaksud adalah Surat Keputusan yang bersifat umum tidak semata-mata mengkhususkan Surat Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon. Namun ketentuan tentang definisi Sengketa Tata Usaha Negara dalam pilkada juga diatur dalam Pasal 94 Peraturan KPU No. 9 tahun 2015 juncto Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 tentang pencalonan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota¹² yang menentukan; “Sengketa Tata Usaha Negara pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara pasangan calon dengan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh dan/atau KPU/KIP Kabupaten/Kota **tentang penetapan pasangan calon peserta pemilihan**”.

Dalam rumusan Pasal 94 tersebut, muncul penyempitan makna Sengketa Tata Usaha Negara yang terbatas pada sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU KPU Provinsi/KIP

¹² Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 tentang pencalonan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota beberapa kali direvisi dan terakhir menjadi Peraturan KPU No. 15 Tahun 2017 tentang pencalonan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Aceh dan/atau KPU/KIP Kabupaten/Kota tentang penetapan pasangan calon peserta pemilihan.

Pasal 95 Peraturan KPU tersebut menentukan;

Ayat (1): Penyelesaian sengketa Tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 94 diselesaikan melalui upaya administrasi di BAWASLU Provinsi atau PANWAS Kabupaten/Kota;

Ayat (2): Dalam hal masih terdapat keberatan atas putusan BAWASLU Provinsi atau PANWAS Kabupaten/Kota, dapat diajukan gugatan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ;

Terkait dengan proses penyelesaian diskualifikasi Petahana sebagaimana Pasal 71 tersebut maka apabila ditempatkan sebagai Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan maka objek sengketa dalam proses diskualifikasi Petahan tersebut adalah sebuah Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal ini Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang penetapan Pasangan calon. Apabila objek sengketa adalah penetapan pasangan calon, maka seluruh proses sengketa mengikuti alur penyelesaian perkara sebagaimana Pasal 95 Peraturan KPU tersebut di atas, termasuk mengajukan keberatan terhadap keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ditetapkan (vide Pasal 154 ayat 2 UU Pilkada Nomor 10 Tahun 2016). Selanjutnya proses sengketa dapat berlanjut ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Dalam konteks adanya dugaan pelanggaran oleh Petahana sebagaimana Pasal 71 di atas tentu menjadi persoalan yang tidak mudah apabila dirumuskan pola penyelesaian pelanggaran tersebut dalam bentuk Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan mengingat basis sengketa adalah pengujian terhadap keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh KPU. Artinya apabila terjadi sengketa maka tolak ukur pengujiannya adalah bukan atas pelanggaran petahana sebagaimana Pasal 71 ayat 1-3 tersebut namun sejauhmana SK KPU tentang penetapan pasangan petahana sebagai calon tersebut diterbitkan oleh KPU sesuai dengan hukum perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Akhir

dari proses pengujian dalam bentuk sengketa tata usaha negara pemilihan apabila dugaan terhadap petahana terbukti terjadi maka sanksi diskualifikasi petahana adalah dalam bentuk pembatalan SK KPU tentang penetapan pasangan calon yang sudah diterbitkan.

E. Diskualifikasi Petahana sebagai Sengketa Pemilihan

Selain sebagai Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan, proses dugaan pelanggaran oleh Petahana dapat juga dalam konteks Sengketa Pemilihan. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang tidak mengatur definisi tentang Sengketa Pemilihan. Rumusan sengketa pemilihan ditemukan dalam UU tersebut pada Pasal 142¹³ yang berbunyi: Sengketa Pemilihan terdiri atas: a. sengketa antarpeserta Pemilihan; dan b. sengketa antara Peserta Pemilihan dengan penyelenggara Pemilihan. Selanjutnya dalam Pasal 144 berbunyi: (1) Keputusan Bawaslu Provinsi dan Keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan keputusan terakhir dan mengikat. (2) Seluruh proses pengambilan Keputusan Bawaslu Provinsi dan Keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota wajib dilakukan melalui proses yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian sengketa diatur dengan Peraturan Bawaslu.

Dengan paparan di atas maka dapat dirumuskan bahwa Undang-Undang Pilkada mengatur 2 jenis sengketa administrasi, yakni Sengketa Pemilihan yang final dan mengikat setelah diputus oleh Bawaslu atau Panwaslu dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan yang ketika diputus oleh Bawaslu belum bersifat final dan mengikat karena masih berpotensi diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam hal ini objek sengketanya adalah SK KPU tentang Penetapan Pasangan Calon.

¹³ Pasal 142 ini termasuk Pasal yang tidak berubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Berdasarkan konsepsi Pasal 142 tentang Sengketa Pemilihan yang meliputi sengketa antarpeserta Pemilihan; dan sengketa antara Peserta Pemilihan dengan penyelenggara Pemilihan maka dalam konteks dugaan adanya pelanggaran oleh petahana karena melakukan tindakan sebagaimana Pasal 71 ayat 1-3 maka ketika terjadi masalah, apakah tersebut merupakan sengketa antar sesama peserta atau peserta dengan penyelenggara pemilihan? Apabila diperhatikan anatomi setiap kasus yang berbasis pada Pasal 71 ayat 1-3 maka corak sengketanya adalah sengketa antar sesama peserta. Pola sengketanya adalah salah seorang peserta yang non petahana melaporkan atau keberatan atas tindakan calon lain yang berstatus petahana. Asumsi ini diperkuat oleh frasa yang digunakan oleh Pasal 71 ayat 1 adalah...’ dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon”. Artinya yang berpotensi melakukan sengketa adalah peserta yang merasa dirugikan. Begitupun frasa yang digunakan oleh Pasal 71 ayat 3,...” yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih”. Frasa dalam Pasal 71 ayat 3 ini menunjuk potensi sengketa antar peserta yakni peserta yang dirugikan atas tindakan peserta lain dalam hal ini Petahana yang dianggap melakukan kebijakan yang merugikan peserta lain. Tertutup peluang ketidakpuasan atau awal sengketa berawal dari kinerja atau tindakan personal penyelenggara pemilihan.

Apabila pola penyelesaian dugaan pelanggaran oleh Petahana berbasis sebagai Sengketa Pemilihan, bukan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan maka proses penyelesaiannya final dan mengikat di Bawaslu. Artinya dalam konteks diselesaikan sebagai Sengketa Pemilihan maka dapat tidaknya seorang Petahana didiskualifikasi karena melakukan pelanggaran semuanya tergantung pada pemeriksaan di Bawaslu. Apabila Bawaslu menemukan pelanggaran sebagaimana yang disengketakan, maka Bawaslu dapat merekomendasikan kepada KPU untuk

menjatuhkan sanksi diskualifikasi kepada Petahana tersebut. KPU wajib melaksanakan rekomendasi Bawaslu tersebut¹⁴.

Dengan demikian rumusan dalam Pasal 71 ayat 5 “Dalam hal Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota selaku petahana melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), petahana tersebut dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota ” baru dapat dilakukan oleh KPU berdasarkan hasil pemeriksaan oleh Bawaslu yang bersifat final dan mengikat. Sebaliknya apabila Bawaslu tidak menemukan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh Petahana maka laporan/gugatan ditolak. Dalam konteks diskualifikasi, akhir dari proses pengujian dalam bentuk Sengketa Pemilihan apabila dugaan terhadap petahana terbukti terjadi maka sanksi diskualifikasi petahana adalah dalam bentuk terbitnya Surat Keputusan KPU tentang diskualifikasi petahana sebagai calon kepala daerah dan menerbitkan Surat Keputusan baru tentang penetapan pasangan calon kepala daerah.

F. Pengujian proses Diskualifikasi

Pokok pengujian dugaan pelanggaran yang dilakukan Petahana yang dapat berujung pada diskualifikasi adalah apakah betul petahana telah melakukan apa yang dilarang dalam Pasal 71 ayat 1-3. Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa pola penyelesaian dugaan pelanggaran yang dilakukan Petahana berpotensi diselesaikan dalam bentuk Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pemilihan. Dalam formula sebagai Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dengan obyek pengujian adalah Surat Keputusan KPU maka konstruksi pengujian terhadap SK KPU tersebut harus mampu menjawab dan mengungkap apakah Petahana telah melakukan hal-hal yang dilarang sebagaimana dalam Pasal 71 ayat 1-3 Undang-Undang Pilkada. Namun dengan pola pengujian semacam ini maka tentu

¹⁴ Undang Undang Nomor 1 tahun 2015 Pasal 139 (1) Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (5) terkait pelanggaran administrasi Pemilihan. (2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota **wajib** menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1). (3) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.

mengalami beberapa kesulitan menemukan fakta pelanggaran Petahana dengan menguji penerbitan SK Penetapan pasangan calon.

Secara teoritis pengujian sebuah Keputusan Tata Usaha Negara dalam konteks pengujian administrasi - termasuk pengujian di peradilan administrasi murni- selalu menganut asas pengujian *Ex-Tunch* yakni pengujian yang dilakukan oleh hakim peradilan administrasi hanya terbatas fakta-fakta atau keadaan hukum pada saat keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dikeluarkan. Sedangkan perubahan fakta-fakta dan perubahan keadaan hukum tidak turut dipertimbangkan¹⁵. Dengan sistem pengujian seperti ini maka tindakan Petahana yang dianggap melakukan pelanggaran namun dilakukan setelah SK Penetapan pasangan calon disahkan tentu tidak dapat diuji dengan menggunakan batu uji SK Penetapan Pasangan tersebut karena dengan prinsip pengujian *Ex Tunch* selalu terikat pada fakta dan keadaan hukum pada saat keputusan tersebut dilakukan.

Selain kesulitan tersebut, pengujian terhadap SK Penetapan pasangan calon hanya meliputi dan terbatas pada apakah bakal pasangan calon yang akan ditetapkan sebagai calon telah memenuhi syarat formil sebagai calon. Syarat formil itu misalnya usia telah terpenuhi, ijazah telah dilegalisir, terdapat surat keterangan sehat dan syarat lainnya yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang. Sehingga apabila SK Penetapan Pasangan diuji maka variabel pengujiannya hanya berfokus pada apakah betul sang calon telah memenuhi syarat administratif sebagai calon kepala daerah. Sementara tindakan-tindakan yang dilarang dilakukan oleh Petahana seperti “mutasi atau dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon “ kesemuanya bukan menjadi syarat administratif formil bagi calon kepala daerah. Sehingga hal-hal tersebut tidak dapat dijadikan alat uji untuk terpenuhinya syarat formil calon kepala daerah.

Sementara di sisi lain, dalam formula pengujian diskualifikasi dalam konteks sebagai Sengketa Pemilihan maka basis pengujiannya adalah fakta-fakta yang dilaporkan secara langsung kepada Bawaslu oleh peserta pemilihan terhadap

¹⁵ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press Yogyakarta. Cetakan Ketiga. 2011. Hal. 225

tindakan petahana yang juga menjadi peserta pemilihan. Dengan model pengujian terhadap fakta-fakta dan keadaan hukum maka Bawaslu akan fokus mengujian pada setiap fakta yang dilaporkan bukan pada pengujian SK KPU. Apabila fakta-fakta pelanggaran yang dilakukan oleh petahana mampu dibuktikan oleh Bawaslu maka Bawaslu dapat merekomendasikan kepada KPU untuk mendiskualifikasi petahana sebagai calon kepala daerah dan putusan Bawaslu tersebut bersifat final dan mengikat dan wajib dilaksanakan oleh KPU. Dalam kasus pelanggaran administrasi yang berbasis Terstruktur, Sistematis dan Massif (TSM) maka SK KPU tentang diskualifikasi calon yang melakukan pelanggaran TSM dapat diuji di Mahkamah Agung . Namun dalam kasus diskualifikasi karena alasan pelanggaran oleh Petahana yang diproses dalam kerangka Sengketa Pemilihan, maka SK Kualifikasi yang diterbitkan KPU tidak dapat diuji oleh Pengadilan karena putusan Bawaslu bersifat final dan mengikat.

III. PENUTUP

1. Pengaturan tentang penyelesaian dugaan pelanggaran oleh Petahana yang berujung pada diskualifikasi belum terumuskan secara jelas dan tegas.
2. Diskualifikasi petahana sebagai calon kepala daerah dapat ditempatkan dalam kerangka Sengketa Tata Negara Pemilihan dengan basis pengujiannya adalah Surat Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon. Pola pengujian ini dapat diuji oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung.
3. Diskualifikasi petahana sebagai calon kepala daerah dapat ditempatkan dalam kerangka Sengketa Pemilihan dengan basis pengujiannya adalah sengketa antara peserta pemilihan. Pola pengujian ini dilakukan dan diputus di Bawaslu dan bersifat final dan mengikat.

IV. DAFTAR PUSTAKA

- Eni Kusdarini, 2011, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-asas umum Pemerintahan yang baik*, UNY Press. Yogyakarta
- Irvan Mawardi, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada* Rangkang Education, Yogyakarta.
- Miftha Thoha, 1990, *Aspek-Aspek Pokok Ilmu Administrasi;suatu bunga rampai bacaan,* Balai Aksara,. Jakarta.
- Phillipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya,
- Philipus M. Hadjon, et al ,1999., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta,
- S.F. Marbun, , 2011, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press Yogyakarta.Cetakan Ketiga.
- Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum* , Bandung : PT. Citra Aditya Bakti,
- Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kompas,
- Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*. Liberty. Yogyakarta. 1984
- www.bawaslu.go.id