

**REFORMULASI PENGATURAN PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI  
PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH BAWASLU  
DAN PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA**

**DISERTASI**

Disampaikan Dihadapan Sidang Akademik Terbuka  
Dipimpin Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya  
Pada hari Kamis, tanggal 7, bulan Desember, tahun 2023,  
Pukul 09:00 WIB, Di Ruang Sidang Doktor  
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Oleh:

**SATRIA PRAYOGA  
NIM : 02013681722006**



**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
2023**

## HALAMAN PENGESAHAN

Nama Mahasiswa : Satria Prayoga  
NIM : 02013681722006  
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum  
Bidang Kajian Utama : Ilmu Hukum

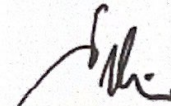
Judul Disertasi :

### REFORMULASI PENGATURAN PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH BAWASLU DAN PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA

Telah Berhasil Dipertahankan Dihadapan Sidang Akademik Terbuka  
Dipimpin Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya  
Pada hari Kamis tanggal 7 bulan Desember tahun 2023,  
Pukul Di Ruang Sidang Doktor  
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

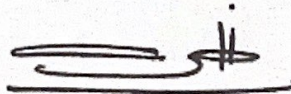
Menyetujui,

**Promotor**



Prof. Dr. Febrian, S.H., M.S.

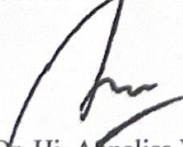
**Co-Promotor**



Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum.

Mengetahui,

**Koordinator Program Studi  
Doktor Ilmu Hukum,**



Dr. Hj. Annalisa Y, S.H., M.Hum.  
NIP. 196210251987032002



**Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Sriwijaya,**

Prof. Dr. Febrian, S.H., M.S.  
NIP. 196201311989031001

## HALAMAN PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : Satria Prayoga  
Tempat dan Tanggal Lahir : Teluk Betung, 23 Juni 1982  
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum  
NIM : 02013681722006

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa :

1. Seluruh data, informasi, interpretasi serta pernyataan dalam karya ilmiah disertasi ini, kecuali yang disebutkan sumbernya adalah merupakan hasil pemikiran saya dengan pengarahan dari pembimbing yang ditetapkan
2. Karya Ilmiah disertasi yang saya tulis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik, baik di Universitas Sriwijaya maupun di perguruan tinggi lainnya.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya dan apabila dikemudian hari ditemukan adanya bukti ketidak benaran dalam pernyataan tersebut diatas, maka saya bersedia menerima sanksi akademis berupa pembatalan gelar yang saya peroleh melalui pengajuan disertasi ini.

Palembang, 30 Januari 2024  
Yang Membuat Pernyataan



Satria Prayoga  
NIM. 02013681722006

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Moto :

”Berpergianlah yang jauh, karena dengan berpergian yang jauh, maka akan ada perenungan, pengalaman dan pengetahuan”

”Jadikan sebuah ujian sebagai proses mencapai kesuksesan”

Yang pertama Disertasi ini saya persembahkan untuk Ibu dan Alm. Ayah saya, sebagai wujud bakti saya sebagai anak yang terlahir dari keluarga pendidik dan terdidik, dalam membuktikan bahwa kedua orang tua saya telah berhasil mendidik saya, berkat bimbingan dan doanya sehingga saya dapat menyelesaikan jenjang strata tertinggi dalam menempuh pendidikan formi dan meraih gelar Doktor.

Yang kedua Disertasi ini saya persembahkan kepada yang amat tercinta, istri dan kedua anak laki-laki saya, terutama kepada istri saya yang tak henti-henti dengan tidak lelah mensupport agar Disertasi ini dapat terselesaikan, kemudian untuk kedua anak laki-laki saya bahwa Disertasi ini adalah sebuah bukti, bahwa dalam menggapai suatu kesuksesan ada proses yang harus dilewati dan diperjuangkan.

Yang ketiga Disertasi ini saya persembahkan untuk Fakultas Hukum Universitas Lampung sebagai Almamater sekaligus institusi tempat saya mengabdikan, terimakasih kepada Rektor Unila yang telah mengaktifkan/menerima kembali saya untuk mengajar setelah saya habis masa tugas belajarnya, terimakasih juga kepada Dekan Fakultas Hukum Unila yang senang tiasa membantu dalam saya menyelesaikan Disertasi ini, tak lupa kepada rekan-rekan saya di bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Unila yang tak henti-hentinya memberikan semangat dan doa dalam saya menyelesaikan Disertasi ini.



## ABSTRAK

### REFORMULASI PENGATURAN PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH BAWASLU DAN PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA

Kurangnya tingkat kepercayaan masyarakat kepada penyelenggaraan pilkada mengakibatkan banyaknya tuntutan untuk dipisahkannya batasan kewenangan antara lembaga penyelenggara, lembaga pengawas dan lembaga peradilan, sehingga berimplikasi terhadap banyaknya bermunculan aturan hukum yang mengatur terhadap Tugas kewenangan dan tanggung jawab lembaga penyelenggara, pengawas dan peradilan. Yang berakibat hukum bagi masyarakat selaku pemilih, peserta dan pelaksana dalam proses pilkada yang dibuktikan dengan banyaknya pelanggaran-pelanggaran, sengketa antar peserta, sengketa peserta dengan penyelenggara. Tugas dan wewenang dalam menyelesaikan pelanggaran dan sengketa tersebut diberikan negara kepada Bawaslu dan PTTUN sebagai lembaga Pengadilan Administrasi yang berkompeten menerima, memeriksa dan memutus sengketa pilkada pada lingkup administratif. Mulai dari proses pendaftaran, penetapan calon, proses kampanye hingga sampai pada hari pencoblosan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pasca dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pilkada terhadap penyelesaian pelanggaran administrasi yang diperiksa dan diputuskan oleh Bawaslu, serta Menganalisis dan menjelaskan landasan pemikiran mengapa diperlukan reformulasi hukum pilkada terhadap penyelesaian sengketa administrasi, yang menawarkan formula pengaturan dan kelembagaan yang ideal dalam penyelesaian sengketa administrasi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode doktrinal, dengan bersarankan logika deduktif untuk membangun hukum positif, khususnya hukum administrasi negara dalam penerapannya terhadap penyelesaian sengketa administrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Bawaslu selain memiliki tugas sebagai lembaga pengawas juga memiliki wewenang untuk menerima, memeriksa dan memutus Pelanggaran Administrasi, Sengketa Administrasi, kemudian terhadap sengketa proses di terima, diperiksa dan diputus oleh PTTUN, kesimpulan saran rekomendasi dalam penelitian ini bahwa saat ini telah memasuki era Administrasi untuk itu dibutuhkan pengaturan tersendiri UU Sengketa Administrasi Pilkada dengan model Penyelesaian sengketa Administrasi sebagaimana UU Administrasi Pemerintahan, yang diterima, diperiksa dan di putus oleh PTUN bersama hakim *Ad Hoc* yang bersifat final dan mengikat.

Kata Kunci: *Pilkada, sengketa administrasi, reformulasi*

## ABSTRACT

### THE REFORMULATION OF REGIONAL HEAD ELECTION ADMINISTRATIVE DISPUTE SETTLEMENT ARRANGEMENTS BY BAWASLU AND ADMINISTRATIVE COURT IN INDONESIA

The lack of public trust in the implementation of regional elections has resulted in many demands for the separation of authority boundaries between implementing agencies, supervisory institutions and judicial institutions, so that this will have implications for the emergence of many legal regulations governing the tasks of authority and responsibilities of implementing agencies, supervisors and the judiciary. Which has legal consequences for the community as voters, participants and executors in the regional election process as evidenced by the many violations, disputes between participants, disputes between participants and organizers. The task and authority in resolving these violations and disputes are given by the state to Bawaslu and PTTUN as Administrative Court institutions that are competent to receive, examine and decide on regional election disputes in the administrative sphere. Starting from the registration process, determining the candidate, the campaign process up to voting day. This study aims to find out after the issuance of Law Number 10 of 2016 concerning regional elections regarding the settlement of administrative violations examined and decided by Bawaslu, and to analyze and explain the rationale why reformulation of election law is needed for administrative dispute resolution, which offers ideal institutional reformulation in administrative dispute resolution. The method used in this study is the doctrinal method, by suggesting deductive logic to build positive law, especially state administrative law in its application to administrative dispute resolution. The results of the study show that the Bawaslu besides having the task of being a supervisory institution also has the authority to receive, examine and decide on Administrative Violations, Administrative Disputes, then the process disputes are received, examined and decided by PTTUN, the conclusion of the recommendations in this study that currently has entered In the administration era, a separate arrangement is needed for the Regional Administrative Dispute Law with the Administrative Dispute Settlement model as the Government Administration Law, which is accepted, examined and terminated by the Administrative Court together with *Ad hoc* judges which is final and binding.

Keywords: Pilkada, administrative disputes, reformulation

## RINGKASAN

Keharusan melaksanakan pilkada serentak pada Tahun 2024, dengan total daerah yang akan melakukan pilkada serentak 548 daerah yang terdiri dari 38 Provinsi, 415 Kabupaten dan 98 Kota akan melahirkan banyak permasalahan, baik dari segi pengaturan hukum, kesiapan lembaga penyelenggara dan kesiapan lembaga peradilan. Permasalahan terhadap integritas penyelenggara pemilu mengakibatkan mulai adanya pemisahan KPU hanya sebagai pelaksana pemilu, Bawaslu sebagai pengawas pemilu sekaligus sebagai lembaga penyelesaian sengketa Bersama PTTUN, kemudian dalam hal pengaturan hukum telah terjadi pemisahan antara pemilu dan pilkada, dan terjadi beberapa perubahan aturan saat dimulainya pilkada tahun 2010, 2013, 2018, 2020 dan yang akan datang Tahun 2024. Sehingga Menimbulkan kesimpangsiuran dan ketidakjelasan bagi peserta maupun penyelenggara Pilkada yang terletak pada penyelesaian sengketanya didalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu), Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kabupaten/Kota, Bawaslu, Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Tingkat kepercayaan masyarakat oleh lembaga penyelenggara pemilu dan Peraturan yang ambigu dan multitafsir berkontribusi pada rentetan persoalan dalam tahapan penyelenggaraan Pilkada, sebut saja masalah daftar pemilih, kisruh pencalonan, kampanye yang tidak terkontrol, pemungutan dan penghitungan suara yang bermasalah hingga terjadinya konflik horizontal antar masyarakat. Jika dianatomi, beberapa konflik horizontal dalam pilkada disebabkan dua hal, *pertama*; adanya rasa ketidakpuasan dari pasangan calon atau pendukung pasangan calon ketika pasangan calon gugur dalam tahap pencalonan, *kedua*; adanya rasa ketidakpuasan pasangan calon terhadap hasil penghitungan Pilkada.<sup>1</sup>

Sengketa pilkada adalah sengketa yang terjadi karena adanya benturan kepentingan. Oleh karena itu seiring dengan perkembangan masyarakat, muncul hukum yang berusaha untuk meminimalisir berbagai benturan kepentingan dalam masyarakat. Diantaranya dengan dikeluarkannya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2010 dibedakan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu sengketa yang bersifat administratif yang menjadi wewenang PTUN, dan sengketa mengenai hasil yang bukan wewenang PTUN. Sengketa administratif merupakan sengketa yang timbul berkaitan dengan pilkada yang mencakup proses administratif sebelum pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Secara substansi, penelitian ini berfokus pada tiga permasalahan yaitu; a) Menganalisis dan menjelaskan perbedaan mendasar pilkada pasca dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 terhadap penyelesaian sengketa administrasi Pilkada (Gubernur, Bupati dan Walikota) yang diperiksa dan diputuskan oleh Bawaslu; b) Menganalisis dan menjelaskan landasan pemikiran perlunya reformulasi hukum, mengingat begitu pentingnya putusan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa pilkada yang merupakan penentu untuk diterimanya proses sengketa kejenjang peradilan administrasi selanjutnya; dan c) Menganalisis dan menawarkan model reformulasi hukum yang ideal terhadap sistem

---

<sup>1</sup>Titi Anggraini *et.al.*, *Menata Kembali Pengaturan Pilkada*, Jakarta : Tim Peneliti Perludem, (2011)

penyelesaian sengketa pilkada dengan mengadopsi sistem peradilan administrasi di Indonesia yang diawali dengan mekanisme Upaya Administratif.

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder sebagai kegiatan utama. Metode yang digunakan adalah metode doktrinal, dengan bersarankan logika deduktif untuk membangun hukum positif, khususnya hukum administrasi negara dalam penerapannya terhadap penyelesaian sengketa administrasi yang merefleksikan nilai-nilai kepastian hukum dan keadilan dalam penegakan hukum.

Permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah : (1). Apakah Implikasi hukum Penyelesaian Sengketa Administrasi oleh Bawaslu dalam pemilihan Kepala Daerah?, (2). Hal apa saja perlu dilakukan dalam reformulasi penyelesaian sengketa Administrasi pemilihan kepala daerah oleh Bawaslu dan peradilan administrasi di Indonesia?, (3). Bagaimana model formulasi hukum yang ideal terhadap sistem penyelesaian sengketa administrasi oleh Bawaslu dan peradilan administrasi di Indonesia?

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder sebagai kegiatan utama. Penelitian hukum normatif merupakan suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatif. Oleh karena itu penelitian ini bertolak dari pandangan terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku didalam sistem perundang-undangan hukum nasional. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu mengkaji perundang-undangan dan permasalahan yang dihadapi dihubungkan dengan konsep dan doktrin-doktrin hukum administrasi negara dalam penyelesaian sengketa administrasi pemilihan kepala daerah yang sedang dihadapi, pendekatan sejarah (*historical approach*), yaitu untuk memahami lebih mendalam sejarah dan perkembangan hukum positif penyelesaian sengketa administrasi pilkada, pendekatan kasus (*case approach*) yaitu menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dihadapi. Pemahaman akan konsep-konsep dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi penulis dalam membangun suatu interpretasi dalam memecahkan isu yang dihadapi dengan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) model/sistem penyelesaian sengketa pemilu dinegara-negara lain.

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah ditentukan, maka beberapa hal yang dapat dikemukakan dalam pembahasan sebagai berikut :

## **1. Dinamika Penegakan Hukum Sengketa Pemilihan Kepala Daerah**

Sistem keadilan pemilu berdasarkan konsep *Internasional Institute for Democracy and Elektorol Assistance* (IDEA) adalah suatu rangkaian menegakan hukum pemilu melalui jaminan setiap tindakan, prosedur atau keputusan yang menyangkut pemilu dilakukan sesuai dengan kerangka hukum yang mengatur. Sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi permasalahan konflik, pelanggaran, sengketa pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan, memperbaiki/mempulihkan hak, serta memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.



Sistem keadilan pemilu menentukan takaran suatu legitimasi demokrasi dan kredibilitas proses pemilu. Oleh karena itu desain sistem keadilan pemilu perlu dibangun secara komperhensif dan akurat, dilakukan dengan efektif, menunjukkan independensi dan imparzialitas untuk mewujudkan keadilan, transparansi, kasesibilitas, serta kesetaraan dan inklusivitas penyelenggaraan pemilu.

Mekanisme sistem keadilan pemilu meliputi tindakan pencegahan maupun penyelesaian masalah/sengketa pemilu secara formal atau informal. Mekanisme formal dilakukan dengan output hasil yang berjenis korektif (menghasilkan keputusan untuk membatalkan, mengubah, atau mengakui adanya ketidakberesan dalam proses pemilu) dan/atau berjenis penghukuman atau punitif (menjatuhkan sanksi kepada pelanggar, baik pidana atau administratif terkait dengan pemilu). Serta mekanisme informal yang dilakukan melalui proses alternatif.

Sistem keadilan pemilu sebagaimana digariskan oleh Internasional IDEA merupakan *grand desain* secara universal yang perlu diaktualisasikan secara kongkret dalam praktik penyelenggaraan pemilu disebuah negara. Pasalnya pendekatan *electoral justice system* akan berlaku secara efektif dalam pemilu apabila kerangka bangunannya sesuai dengan kondisi sosial-budaya, konteks sejarah dan politik yang berkembang.

Dalam konteks negara Indonesia, *electoral justice system* relevan apabila dipandang melekat dengan kelembagaan Bawaslu. Bawaslu memiliki 4 (empat) tugas utama yaitu pencegahan, pengawasan, penyelesaian sengketa proses pemilu, penindakan pelanggaran. Tugas kelembagaan Bawaslu yang diatur dalam regulasi tersebut menjadi bagian penting dalam *electoral justice system* khususnya dalam upaya mewujudkan pemilu berintegritas dan berkeadilan.

Pada perkembangannya dengan mendeteksi berbagai tantangan yang semakin berat dan kompleks dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2024, diperlukan serangkaian langkah strategis penguatan *electoral justice system* pada Bawaslu. Yaitu dengan menganalisis teori penegakan hukum sebagaimana dikonsepsikan oleh Soerjono Soekanto penegakan hukum terjadi apabila ada faktor-faktor yang mempengaruhinya diantaranya ketidakserasian antara nilai, kaidah dan pola prilaku.

Hubungan dengan konteks Pemilu Indonesia, maka efektivitas *electoral justice system* tergantung pada dukungan factor-faktor berikut : *Pertama*, kerangka hukum (substansi). Peraturan perundang-undangan tentang pemilu (Undang-undanga, Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, Peraturan lainnya) yang komperhensif, memberikan kepastian hukum, terhindar dari norma-norma yang bertentangan dan tumpang tindih. *Kedua*, Struktur penyelenggara meliputi Bawaslu, KPU, DKPP, serta instansi penegak hukum lainnya yang memiliki wewenang dalam penegakan hukum pemilu. Pada factor struktur, integritas, profesionalisme, keahlian keterampilan SDM aparatur penyelenggara dalam tata kelola penegakan hukum menjadi kunci utama. *Ketiga*, faktor budaya demokrasi / politik masyarakat meliputi kesadaran masyarakat untuk taat hukum dalam kehidupan demokrasi. *Keempat*, yaitu faktor sarana dan prasarana yang dukungannya meliputi anggaran dan berbagai fasilitas lainnya sangat berpengaruh dalam efektivitas *electoral justice sistem*.

## 2. Implikasi Hukum Penyelesaian Sengketa Administrasi oleh Badan Pengawas Pemilu dalam Pemilihan Kepala Daerah

Implikasi hukum penyelesaian sengketa administrasi muncul akibat tingkat kepercayaan masyarakat terhadap integritas penyelenggara pemilihan umum sangat kecil, sehingga tuntutan untuk menjaga kemandirian KPU maka terjadi pemisah, KPU menjadi institusi yang menyelenggarakan Pemilu, Bawaslu institusi yang mengawasi proses pelaksanaan tahapan Pemilu, kemudian dikeluarkannya keputusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 tentang pemisahan Pilkada bukan lagi bagian dari pemilu, serta membagi atas jenis sengketa beserta kewenangan lembaga penyelesaiannya : Sengketa Pidana Pemilihan (Gakumdu), Sengketa Administrasi (Bawaslu dan PTUN), Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan (MK) dan Sengketa Etik Penyelenggara (DKPP). Serta mengisyaratkan juga terhadap Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan sebagai kewenangan MK dapat diselesaikan oleh Badan Peradilan Khusus dibawah kewenangan MA. Upaya mengefektifkan penyelesaian sengketa administrasi maka dikelompokkan kembali terhadap adanya suatu jenis Sengketa Proses dan Sengketa Pelanggaran Administrasi TSM bertujuan untuk memberikan kepastian dan keadilan hukum pemilu (*electoral justice*) bagi para pihak yang merasa dirugikan akibat adanya putusan KPU dalam Proses Pendaftaran Calon Kepala Daerah merupakan kewenangan PTUN, kemudian terhadap pelanggaran Administrasi TSM tersebut ditangani dan dieksekusi langsung oleh Bawaslu Provinsi yang bersifat final dan mengikat.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, pengawas pemilu diberi wewenang untuk menerima laporan dugaan pelanggaran pemilihan. Terhadap laporan itu, Bawaslu dan jajaran diberi wewenang untuk menindaklanjutinya dengan cara melakukan pemeriksaan atau meminta keterangan pihak-pihak, baik pelapor, terlapor maupun saksi-saksi dan bukti-bukti.<sup>2</sup>Jika berdasarkan hasil kajian disimpulkan telah terjadi dugaan pelanggaran administrasi, Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi terkait pelanggaran administrasi.<sup>3</sup> Selanjutnya, rekomendasi disampaikan kepada KPU sesuai tingkatannya. Dokumen rekomendasi disertai dengan salinan berkas pelanggaran yang terdiri dari formulir laporan atau temuan, kajian dan bukti-bukti.<sup>4</sup>Dari aspek fungsi yang dimiliki Bawaslu dan KPU, terdapat perhimpitan wewenang pada aspek pemeriksaan dugaan pelanggaran. Bawaslu melakukan pemeriksaan dengan cara meminta keterangan dari berbagai pihak, sedangkan KPU melakukan pemeriksaan juga dengan memeriksa kembali pihak-pihak yang terkait dengan dugaan pelanggaran. Dalam konteks ini, KPU melakukan pemeriksaan kembali terhadap dugaan pelanggaran administrasi yang telah diputus Bawaslu. Adanya dua kali proses pemeriksaan membuka ruang terjadinya ketidakpastian proses penanganan pelanggaran. Sebab, pemeriksaan

---

<sup>2</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, *Loc.Cit.*, Pasal 134 ayat (5) dan ayat (6)

<sup>3</sup>*Ibid.*, Pasal 139 ayat (1)

<sup>4</sup>Badan Pengawas Pemilihan Umum, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2020, *Loc.Cit.*

oleh KPU secara tidak langsung akan menjadi tahapan verifikasi atas kebenaran hasil pemeriksaan yang dilakukan Bawaslu. Lebih jauh, hasil pemeriksaan Bawaslu akan menjadi objek yang “dipertentangkan” dengan keterangan-keterangan yang diperoleh KPU melalui proses pemeriksaannya.

Untuk menjaga kepastian proses penanganan pelanggaran administrasi dualisme penanganan pelanggaran administrasi sudah perlu ditinjau kembali. Tujuannya agar berbagai masalah yang muncul, terutama ketidaksinkronan hasil pemeriksaan KPU dan Bawaslu tidak terjadi dan kepastian proses penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada pun dapat dijaga. Salah satu alternatif mengakhirinya adalah dengan menyerahkan sepenuhnya proses pemeriksaan dan putusan penyelesaian pelanggaran administrasi kepada Bawaslu. Dengan demikian, fungsi Bawaslu yang hanya menerima dan mengkaji laporan/ temuan dalam penanganan pelanggaran administrasi,<sup>5</sup> diperluas dengan menyerahkan sepenuhnya proses penanganan pelanggaran administrasi kepada lembaga tersebut. Hal ini pun sejalan dengan dwifungsi Bawaslu sebagai lembaga pengawas sekaligus penyelesai masalah-masalah hukum pemilu yang terjadi.<sup>6</sup> Lebih jauh, fungsi Bawaslu untuk menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administrasi<sup>7</sup> itu pun telah diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017, sehingga UU Pilkada cukup disesuaikan dengan fungsi Bawaslu dalam UU Pemilu.

### **3. Reformulasi Pengaturan Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemilihan Kepala Daerah oleh Bawaslu dan Peradilan Administrasi Di Indonesia**

Perubahan terhadap Pengaturan Penyelesaian Sengketa atas dikeluarkannya putusan MK No. 85/PPU-XX/2022 terhadap Pasal 157 Undang-undang Pilkada, mencabut kesementaraan MK yang sebelumnya sudah diserahkan ke MA. Terhadap Sengketa Hasil Pemilihan Salah satu desain struktur pelaksanaan pilkada yang dapat mendorong penegak hukum administrasi pilkada yang efektif dan efisien adalah adanya Badan Peradilan Khusus yang menangani, memutus dan menyelesaikan sengketa dan pelanggaran dalam pilkada. Penelitian ini berpendapat tentang adanya Pengadilan *Ad Hoc* khusus pilkada yang merupakan salah satu alternatif pilihan-pilihan yang dapat menjadi *legal policy* bagi pemerintah dan DPR untuk mewujudkan proses penyelesaian sengketa pilkada yang cepat dan efisien.

Dalam konteks perbaikan sistem penegakan hukum administrasi dalam pemilukada khususnya dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon diperlukan perbaikan substansi perundang-undangan. Revisi perundang-undangan yang dimaksud khususnya yang mengatur tentang hukum acara peradilan tata usaha negara, perundang-undangan yang mengatur tentang Pilkada melalui perubahan *pertama* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 ditetapkan menjadi undang-undang,

---

<sup>5</sup>Didi Supriyantoet.al., *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu 2014*, Jakarta : Perludem (Perkumpulan Untuk Demokrasi dan Pemilu), (2014), hlm: 77

<sup>6</sup> Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis : Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta : Rajawali Press, (2019), hlm: 217

<sup>7</sup>*Ibid.*, hlm. 280

kemudian perubahan *kedua* Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 dan yang terakhir perubahan *ketiga* Undang-Undang No. 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu 2 Tahun 2020.

Perbaikan ketentuan perundang-undangan berdasarkan pada pembahasan yang terkait dengan ketentuan Sengketa Administrasi Pilkada. Beberapa pemikiran tentang perbaikan undang-undangan terangkum dalam hasil penelitian di lapangan dengan beberapa responden yang kemudian dianalisis oleh penulis sehingga melahirkan beberapa pokok pikiran berupa indikator yang dapat dijadikan tolak dalam perbaikan peraturan undang-undang, yakni persoalan tentang Tenggang Waktu Pengajuan Gugatan dan Mekanisme Pelaksanaan Keputusan Penundaan (*Schoorsing*).

Dalam tenggang waktu menggugat, Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tidak merancang khusus soal tenggang waktu menggugat dalam sengketa pemilukada, namun ketentuan tenggang waktu menggugat masih bersifat umum. Sehingga saat ini, penggugat yang dirugikan dalam penerbitan keputusan KPUD seperti penetapan pasangan calon dapat diajukan ke Peratun hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Idealnya, penyelesaian hukum dalam peristiwa politik seperti pemilihan umum harus berjalan dan selesai dalam waktu relatif singkat. Jangka waktu yang diatur dalam Pasal 55 tersebut jauh lebih lama dibandingkan dalam jangka waktu pengajuan sengketa pemilukada ke Mahkamah Konstitusi yang sangat pendek, yaitu dibatasi hanya 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan (Pasal 94 PP No.6/2005 jo UU No.12/2008). Formal hukum yang paling proporsional adalah ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peratun, bahwa dalam hal penyelesaian sengketa pemilu atau pemilukada, maka tenggang waktu dalam mengajukan gugatan adalah 7 (tujuh) hari sejak keputusan KPU/KPUD dan Bawaslu/Panwaslu diterbitkan atau diumumkan.

Salah satu bagian yang perlu pengaturan sinkronisasi antara UU Peratun dan UU Pemilukada adalah dalam hal Penundaan Pelaksanaan tahapan pemilukada akibat adanya sengketa administrasi. Dalam mengantisipasi begitu lamanya proses penyelesaian berperkara di Peratun khususnya dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon pilkada, beberapa responden dalam penelitian ini juga merekomendasikan agar seluruh tahapan Pemilukada berhenti Ketika terdapat gugatan sengketa pemilukada di Peratun. Pilihan penundaan proses pemilukada disampaikan oleh Fatmawati Rachim, anggota KPUD Kabupaten Gowa. Menurut Fatmawati Rachim untuk menghindari persoalan yang lebih ruwed dan kompleks di kemudian hari, maka sebaiknya tahapan pemilukada di berhentikan sampai pada putusan hukum final.

Secara teknis, hukum acara di Peratun mengenal mekanisme penundaan pelaksanaan putusan Keputusan Tata Usaha Negara yang sedang digugat. Ketentuan tentang penundaan Keputusan tersebut diatur dalam pasal 67 (1) Undang-undang nomor 5 tahun 1986 yang mengatur :

- (1) Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negaraserta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat.
- (2) Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara



sedang berjalan, sampai ada keputusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

(3) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketa

Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) adalah :

- a. Dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan;
- b. Tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakan keputusan tersebut.

Meskipun secara prosedur terbuka peluang untuk menunda sebuah keputusan, namun dalam konteks hukum administrasi berlaku prinsip umum bahwa gugatan terhadap sebuah KTUN tidak menunda pemberlakuan KTUN tersebut atau tidak gugatan tersebut tidak dapat menghalangi pelaksanaannya. Asas ini dikenal dengan *Praesumptio iustae causa*. Penulis berpendapat bahwa dalam konteks pelaksanaan pemilu yang memiliki tahapan yang sudah sistematis, teratur dan pasti, maka secara sederhana dapat dilihat bahwa substansi kepentingan umumnya cukup mendalam. Mengingat pemilu merupakan proses pergantian kepemimpinan yang daerah yang melibatkan berbagai pihak dan biaya yang besar, maka pilihan penunda pemilu adalah persoalan yang tidak sederhana. Namun apakah yang meneruskan tahapan pemilu dan mengabaikan proses hukum yang sedang berlangsung di pengadilan yang mana proses tersebut masih membuka kemungkinan penggugat bisa menang dan KPUD kalah atau sebaliknya.

Menurut penulis apabila dikaitkan dengan keputusan KPUD yang tidak bisa dieksekusi dalam bentuk pemilu ulang, maka yang diperlukan dalam konteks perbaikan substansi perundang-undangan adalah memperbaiki atau merevisi ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilu khususnya yang mengatur tentang alasan penunda tahapan pemilu. Menurut penulis, sebaiknya pasal 236 A sebagaimana disebutkan atas ditambahkan satu klausul bahwa alasan lain yang dapat digunakan KPUD dalam melakukan penundaan pemilu adalah karena adanya keputusan pengadilan yang memerintahkan untuk melakukan penundaan. Hal ini untuk mengsinkronkan dengan substansi yang terkandung dalam pasal 67 UU Peratun.

Secara normalatif sebagaimana telah diuraikan pada Bab II bahwa Surat Keputusan tentang Penetapan Pasangan Calon Pemilu yang diterbitkan oleh KPUD adalah sebuah ketetapan (*beschikking*) yang dalam teori hukum administrasi pengujian dilakukan di Pengadilan Administrasi. Dalam penelitian ini, SK KPUD tentang Penetapan Pasangan Calon Pemilu dapat diuji atau digugat oleh pihak-pihak yang merasa kepentingannya dirugikan atas terbitnya SK tersebut. Saat ini atau sejak Pemilu di gelar 2005 Pengadilan Tata Usaha Negara di tingkat pertama telah banyak menerima, memutus dan menyelesaikan perkara yang terkait dengan Surat Keputusan KPUD tentang Penetapan Pasangan Calon Pemilu.

Menurut penulis, untuk mengefektifkan penyelesaiannya perkara pemilu, maka sebaiknya kewenangan menyelesaikan sengketa penetapan pasangan calon terlebih dahulu dilakukan di Bawaslu. Namun apabila ada pihak yang tidak puas dengan penyelesaiannya di Bawaslu maka dapat langsung mengajukan banding ke PTUN, sehingga kewenangan PTUN tingkat pertama dihapus. Selain itu persoalan

beban kuantitas perkara, pertimbangan lain menghapus kewenangan PTUN tingkat pertama dalam pengujian sengketa dengan cepat dan akuntabel. PTUN mengalami problem geografis Ketika dihadapan dengan sengketa pemilukada yang muncul di kabupaten atau kota sementara di setiap provinsi hanya ada satu PTUN.

Selain menghapus kewenangan PTUN tingkat pertama maka upaya lainnya untuk mengefektifkan penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon dalam pemilukada adalah dengan memperpendek atau membatasi tahapan upaya hukum tetap (*inkracht*), para pihak tidak harus menempuh upaya hukum sampai pada tingkatan kasasi di Mahkamah Agung. Perlu desain ulang agar upaya hukum terakhir dalam sengketa pemilukada di tingkat kabupaten atau kota cukup sampai di PTUN.

Kecepatan waktu penyelesaian sengketa penetapan pasangancalon dalam pemilukada harus dipandang sebagai bagian upaya mewujudkan asas efesiensi, efektifitas dan kepastian hukum. Selain itu sengketa pilkada yang cepat dan selesai dapat membantu atau menghindari terjadinya potensi konflik yang berkepanjangan. Asas peradilan yang cepat dan sederhana dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon pemilukada menjadi penting untuk dimplementasikan agar proses hukum terhadap sengketa tersebut memiliki kekuatan hukum dalam waktu relative cepat tanpa adanya kepastian hukum terhadap sengketa yang sedang berlangsung memiliki implikasi pada proses atau tahapan pemilukada yang sedang berlangsung.

Dalam penelitian ini, semua responden memiliki pandangan dan pokok pikiran yang sama terhadap solusi pertama penyelesaian sengketa, yakni proses penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon pilkada harus tetap berjalan secara cepat sehingga penyelesaian sengketa tersebut memiliki kepastian waktu dalam waktu yang tidak lama. Kecepatan penyelesaian yang cepat untuk memenuhi kepentingan masyarakat dalam proses pilkada yang telah memiliki jadwal dan tahapan tertentu. Desain efesien waktu dalam konteks penetapan Bawaslu sebagai banding administratif sebagaimana dibahas pada bagian di atas dapat diatur langsung dalam Undang-Undang yang mengatur hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara yakni revisi Pasal 55 UU Nomor 5 Tahun 1986. Namun esensi atau substansi revisi pengaturan tersebut memiliki kesamaan, yakni mempercepat waktu penyelesaian sengketa pemilukada dengan menerapkan asas peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan; Dalam konteks pelaksanaan hukum saat ini dimana belum terdapat revisi perubahan Undang-Undang, maka upaya yang dapat dilakukan oleh Hakim PTUN untuk menerapkan asas peradilan yang cepat dan sederhana adalah dengan menerapkan sistem kalender peradilan (*Court Calender*) pada persidangan yang terkait dengan penetapan pasangan calon dalam pemilukada. Untuk itu dibutuhkan instrument hukum baru berupa Undang-Undang tentang Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemilihan Kepala Daerah, sebagaimana sistem penyelesaian Administrasi Pemerintahan.

#### 4. Model Formulasi Ideal Lembaga Penyelesaian Sengketa Pilkada Oleh Bawaslu dan Peradilan Admisitrasi Di Indonesia

Urgensi Pengadilan *Ad Hoc* khusus Pilkada semakin penting karena desain pelaksanaan pemilukada secara serentak telah menjadi keputusan DPR yang rencana akan diuji coba pada tahun 2024, mengikuti pemilu serentak yang akan dimulai pada tahun 2018, 2020 hingga 2024. Dengan pilkada serentak, maka potensi munculnya pelanggaran dan sengketa pilkada akan berlangsung secara *sporadic* dan massif. Menurut penelitian ini, pengadilan regular saat ini kurang mampu merespons dan menyelesaikan secara cepat sengketa dan pelanggaran pemilukada yang terjadi. Pengadilan umum untuk pelanggaran pidana maupun PTUN untuk pelanggaran administrasi dalam pilkada belum banyak yang berkontribusi dalam mendorong penegakan hukum pemilu yang konstituen, integratif dan akuntabel. Beberapa kelemahan dengan model pengadilan pilkada saat ini adalah;

- 1) Persoalan kecepatan dalam menyelesaikan dan memberikan kepastian hukum terhadap perkara pilkada yang sedang berlangsung serta belum terintegrasinya proses penyelesaian hukum sengketa dan pelanggaran, yakni dalam hal pelanggaran hukum pidana dan pelanggaran sengketa umum administrasi
- 2) Persoalan kualitas hakim yang menangani sengketa pilkada. Diperlukan hakim-hakim yang memiliki kapasitas dan keahlian dalam bidang ilmu hukum atau politik, khususnya yang terkait dengan pemilu. Selama ini upaya-upaya untuk meningkatkan kapasitas hakim terkait dengan adanya sengketa pilkada belum efektif mengingat pelatihan atau *trainingcapacity building* hanya fokus materi sebagian besar pada pemahaman hukum acara masing-masing peradilan, bukan pada materi atau substansi pilkada yang lebih luas.

Hal yang paling khusus dalam gagasan pembentukan Pengadilan *ad hoc* khusus pilkada ini adalah adanya integrasi penyelesaian sengketa pilkada, yaitu penyelesaian sengketa pelanggaran pidana, sengketa Proses dan sengketa pelanggaran administrasi TSM dan hasil pemilihan. Mengintegrasikan penyelesaian sengketa-sengketa tersebut menjadi penting untuk mewujudkan model penyelesaian yang cepat, efektif dan *accountable*. Dengan konsep pengadilan *Ad Hoc* khusus pilkada yang memeriksa dan mengadili dua jenis 3 jenis sengketa tersebut, maka Model yang ideal antara lain : *Pertama* Merubah Pasal 135A, Pasal 153 dan Pasal 157 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 atau dengan Membuat Undang-Undang tentang Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemilihan Kepala Daerah yang diselesaikan dengan mekanisme Banding Administratif oleh Bawaslu Provinsi dilanjutkan dengan PTUN dengan putusan final dan mengikat di Pengadilan Administrasi/ Pengadilan *ad hoc* Pilkada tersebut.

Berdasarkan analisis dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut :

*Pertama* Implikasi hukum dalam menjaga pelaksanaan pemilu agar terlaksana secara jujur dan adil, maka KPU hanya sebagai pelaksana pemilu dan bawaslu sebagai pengawas pemilu, serta pemisahan antara pemilu dan pilkada, kemudian untuk penyelesaian sengketa dikeluarkannya SEMA Nomor 7 Tahun 2010 yang membedakan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah menjadi 2 (dua) Jenis yaitu sengketa yang bersifat Administratif yang menjadi Wewenang Peradilan

Tata Usah Negara dan Sengketa mengenai Hasil bukan Wewenang Peradilan Tata Usaha Negara. Kemudian adanya Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak lagi memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dan yang terakhir Putusan MK No. 85/PPU-XX/2022 mencabut kesementaraan MK Terhadap Sengketa Hasil Pemilihan yang sudah diserahkan kepada Mahkamah Agung, *Kedua* dibutuhkan Reformulasi Pengaturan Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada Oleh Bawaslu dan Peradilan Administrasi di Indonesia bahwa terhadap badan-badan tersebut baik Penyelenggara belum diartikan sebagai suatu perbantuan dan keputusan suatu perbuatan Administratif sehingga diperlukan perubahan pada Pasal 11, Pasal 135, Pasal 135A, Pasal 153 dan Pasal 157 Undang-Undang Pilkada yang telah diubah beberapa kali, *Ketiga* Model Reformulasi Ideal Lembaga Penyelesaian Sengketa Pilkada Oleh KPU, Bawaslu dan PTUN sebagai Peradilan Administrasi di Indonesia, yaitu dengan memberikan kewenangan kepada Bawaslu dan PTUN sebagaimana sistem Peradilan Administrasi di Indonesia, KPU dengan kewenangannya menerima keberatan (*Asas Contarius Actus*), Bawaslu dengan tugasnya memutus menindak pelanggaran kewenangannya menerima banding administratif atas Pelanggaran Pidana, Proses dan Pelanggaran Administrasi TSM, Perselisihan Hasil Pemilihan. kemudian dari hasil pemeriksaan banding tersebut jika masih dianggap merugikan bisa di lanjutkan melalui PTUN dengan majelis khususnya beserta hakim *Ad Hoc* yang memenuhi kompetensi sistem Pilkada dalam memeriksa, mengadili dan memutuskan semua sengketa Pilkada yang putusannya final dan mengikat.

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka di rekomendasikan hal-hal sebagai berikut: rekomendasi yang *Pertama*: Pemerintah dalam hal ini DPR RI untuk mereformulasi Pengaturan terhadap pasal 11 dan Pasal 135 Pasal 135A, Pasal 153 dan Pasal 157 Undang-Undang Pilkada yang telah mengalami beberapa perubahan, sehingga membedakan jenis sengketa menjadi beberapa jenis, Pelanggaran Pemilihan, Pelanggaran Administrasi, Pelanggaran Administrasi TSM, Sengketa TUN dan Perselisihan Hasil Pemilihan dengan menggabungkan antara Bawaslu dan PTUN yang menangani dalam Penyelesaian Administrasi Sengketa Pilkada, dengan perubahannya antara lain Pasal 11 menjadi : KPU dengan kewenangannya atas dasar keberatan dapat memperbaiki atau merubah keputusannya sendiri, Pasal 135 dan Pasal 135A menjadi : Bawaslu memeriksa banding administratif atas keputusan KPU, Laporan Pelanggaran, Pelanggaran Kode Etik KPU, Pelanggaran Proses Pendaftaran Calon Kepala Daerah, Pelanggaran Pidana. Kemudian mengubah ketentuan Pasal 153 menjadi : PTUN memeriksa terhadap upaya hukum yang telah diputus sebagaimana Pasal 135. Kemudian mengubah ketentuan Pasal 157 menjadi : pemeriksaan terhadap Perselisihan Hasil Pemilihan diperiksa sebagaimana ketentuan Pasal 135 dan Pasal 153 dan pedemoan pada undang-undang AP dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai hukum Materil, Kemudian rekomendasi yang *Kedua*: Pemerintah dalam hal ini DPR RI dan KY untuk membuat Undang-Undang tersendiri tentang Penyelesaian Sengketa Pilkada dan mengusulkan Hakim *Ad Hoc* sebagai hukum formil yang mengatur tentang pemberian kewenangan kepada KPU menerima keberatan, Bawaslu untuk menerima banding administratif, kemudian memberikan kewenangan kepada PTUN bersama-sama hakim *Ad Hoc*



untuk menerima, memeriksa dan memutus gugatan seluruh jenis sengketa yang antara lain sengketa pindaan pemilihan, sengketa administrasi (proses dan pelanggaran administrasi), sengketa hasil pemilihan, yang segala prosesnya dengan tenggang waktu yang singkat serta putusannya final dan mengikat, Rekomendasi yang *Ketiga* : agar Mahkamah Konstitusi untuk menyerahkan kewenangannya kembali kepada Mahkamah Agung dalam hal menerima, mengadili dan memutuskan sengketa hasil Pilkada sebagai wujud Otonomi daerah yang mengedepankan demokrasi yang prosedural dari pada demokrasi yang substansial.

## SUMMARY

The necessity to carry out simultaneous local elections in 2024, with a total of 548 regions that will carry out simultaneous regional elections consisting of 38 Provinces, 415 Regencies and 98 Cities will create to many problems, both in terms of legal regulations, the readiness of the implementing agencies and the readiness of the judiciary. Problems with legal arrangements have occurred at the start of the simultaneous local elections in 2010, 2013, 2018, 2020 and 2024. It has caused confusion and ambiguity for Pilkada participants and organizers which lies in resolving disputes within the Integrated Law Enforcement Center (Gakumdu), Regency/City Election Supervisory Committee (Panwaslu), Bawaslu, the Supreme Court (MA) and the Constitutional Court (MK). The level of public trust in election management institutions and Regulations that are ambiguous and have multiple interpretations contribute to a series of problems in the stages of holding regional elections, namely the problem of voter lists, candidacy disputes, uncontrolled campaigns, problematic voting and vote counting to the occurrence of horizontal conflicts between communities. If analyzed, some horizontal conflicts in regional elections are caused by two things, *first*; there is a feeling of dissatisfaction from the candidate pair or supporters of the candidate pair when the candidate pair fails in the nomination stage, *second*; there is a feeling of dissatisfaction between the candidate pairs with the results of the Pilkada calculations.<sup>1</sup>

Pilkada disputes are disputes that occur because of a conflict of interest. Therefore, along with the development of society, laws appear that seek to minimize various conflicts of interest in society. Among them, with the issuance of the Supreme Court Circular Letter (SEMA) Number 7 of 2010, it was divided into 2 (two) types, namely administrative disputes which became the authority of the State Administrative Court, and disputes regarding results that were not the authority of the State Administrative Court. Administrative disputes are disputes that arise related to regional elections which include administrative processes before the implementation of regional head elections.

In substance, this research focuses on three problems namely; a) Analyze and explain the fundamental differences in the regional elections after the issuance of Law Number 10 of 2016 on the settlement of regional election administration disputes (governors, regents and mayors) that were examined and decided by Bawaslu; b) Analyze and explain the rationale for the need for legal reformulation, bearing in mind the importance of the Bawaslu decision in resolving regional election disputes which is a determinant for the acceptance of the dispute process at the next level of administrative justice; and c) Analyze and offer an ideal model of legal reformulation of the election dispute resolution system by adopting the administrative justice system in Indonesia, which begins with adjudication justice by Bawaslu.

This research is a normative research conducted by examining library materials or secondary data as the main activity. The method used is the doctrinal method, by suggesting deductive logic to build positive law, especially state administrative

---

<sup>1</sup> Titi Angraini et.al., *Rearranging Pilkada Arrangements*, Jakarta: Perludem Research Team, (2011)

law in its application to administrative dispute resolution which reflects the values of legal certainty and justice in law enforcement.

The problems formulated in this study are: (1). What are the legal implications of Administrative Dispute Resolution by Bawaslu in the election of Regional Heads?, (2). Anything that needs to be done inside reformulate administrative dispute settlement arrangements for regional head elections by Bawaslu and administrative courts in Indonesia?, (3). What is the ideal legal reformulation model for the administrative dispute resolution system by Bawaslu and administrative courts in Indonesia?

The type of research used is normative legal research, namely legal research conducted by examining literature or secondary data as the main activity. Normative legal research is a scientific research procedure to find the truth based on legal scientific logic from a normative perspective. Therefore, this research departs from the view of the positive legal norms that apply in the national legal system. The approach used in this study is a statute approach, which examines the legislation and problems encountered in relation to the concepts and doctrines of state administration law in resolving administrative disputes over the current regional head elections, historical approach (*historical approach*), namely to understand more deeply the history and development of positive law on the settlement of regional election administrative disputes, the case approach (*the case Approach*) is to examine cases related to the legal issues being faced. An understanding of these concepts and doctrines is a basis for the author in building an interpretation in solving the issues faced by a comparative approach (*comperative approach*) to the model/election dispute resolution system in other countries.

Based on the formulation of the problems that have been determined, several things that can be put forward in the discussion are as follows:

### **1. Dynamics of Law Enforcement of Regional Head Election Disputes**

The electoral justice system based on the concept of *the International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) is a series of upholding election laws through guaranteeing that every action, procedure or decision concerning elections are carried out in accordance with the governing legal framework. The electoral justice system was developed to prevent and identify problems of conflict, violations, disputes in elections, as well as a means and mechanism for correcting irregularities, repairing/recovering rights, and imposing sanctions on perpetrators of violations.

The electoral justice system determines the measure of a democratic legitimacy and the credibility of the electoral process. Therefore the design of the electoral justice system needs to be developed in a comprehensive and accurate manner, carried out effectively, showing independence and impartiality to realize fairness, transparency, accessibility, as well as equality and inclusiveness in the implementation of elections.

The mechanism of the election justice system includes preventive measures as well as formal or informal resolution of election problems/disputes. Formal mechanisms are carried out with outputs that are of a corrective type (producing decisions to cancel, amend, or acknowledge irregularities in the election process) and/or of punitive or punitive types (imposing sanctions on violators, whether

criminal or administrative related to elections). As well as informal mechanisms that are carried out through alternative processes.

The electoral justice system as outlined by International IDEA is a universal *grand design* that needs to be actualized concretely in the practice of administering elections in a country. The reason is that *the electoral justice system* approach will apply effectively in elections if the building framework is in accordance with the socio-cultural conditions, the developing historical and political context.

In the context of the Indonesian state, the electoral justice system is relevant if it is seen as attached to the Bawaslu institution. Bawaslu has 4 (four) main tasks, namely prevention, supervision, election process dispute resolution, and prosecution of violations. The institutional duties of the Bawaslu regulated in the regulation are an important part of the *electoral justice system*, especially in efforts to realize elections with integrity and justice.

In its development, by detecting various challenges that are increasingly difficult and complex in the implementation of the 2024 general election, a series of strategic steps are needed to strengthen the *electoral justice system* at Bawaslu. Namely by analyzing the theory of law enforcement as conceptualized by Soerjono Soekanto law enforcement occurs when there are factors that influence it including a mismatch between values, rules and patterns of behavior.

In relation to the context of the Indonesian election, the effectiveness of the *electoral justice system* depends on the support of the following factors: *First*, the legal framework (substance). Legislation regarding elections (laws, KPU regulations, Bawaslu regulations, other regulations) that are comprehensive, provide legal certainty, avoid conflicting and overlapping norms. *Second*, the organizational structure includes Bawaslu, KPU, DKPP, and other law enforcement agencies that have authority in enforcing election law. In terms of structure, integrity, professionalism, HR skills expertise of the administrative apparatus in governance of law enforcement is the main key. *Third*, the democratic / political cultural factors of society include people's awareness to obey the law in democratic life. *Fourth*, namely the facilities and infrastructure factors whose support includes the budget and various other facilities which greatly influence the effectiveness of the *electoral justice system*.

## **2. Legal Implications of Administrative Dispute Resolution by the Election Supervisory Body in Regional Head Elections**

The legal implications of administrative dispute settlement arose as a result of the level of public trust in the integrity of general election organizers is very low, so that the demand to maintain the independence of the KPU resulted in a separation, the KPU became the institution that held the elections, Bawaslu the institution that supervised the implementation process of the election stages, issuance of the Constitutional Court decision Number 97/PUU-XI/2013 concerning the separation of Pilkada no longer part of the election, and dividing the types of disputes along with the authority of the settlement institution: Election Criminal Disputes (Gakumdu), Administrative Disputes (Bawaslu and PTUN), Election Result Dispute (MK) and Organizer Ethics Dispute (DKPP).



As well as hinting that disputes over election results as the authority of the MK can be resolved by the Special Judicial Body under the authority of the Supreme Court. Efforts to streamline administrative dispute resolution are regrouped against the existence of a type of Process Dispute and TSM Administrative Violation Dispute aiming to provide election legal certainty and justice (*electoral justice*) for parties who feel disadvantaged as a result of a KPU decision in the Registration Process for Candidates for Regional Heads is the authority of the Administrative Court PTUN, then the TSM Administration violations are handled and executed directly by the Provincial Bawaslu which are final and binding.

In Law Number 10 of 2016 concerning Pilkada, election supervisors are authorized to receive reports of alleged election violations. Regarding this report, Bawaslu and its staff is authorized to follow up on it by conducting examinations or asking for information from the parties, both the reporter, the reported party and witnesses and evidence.<sup>2</sup> If based on the results of the study it is concluded that an alleged administrative violation has occurred, the Provincial Bawaslu or Regency/Municipal Bawaslu will make a recommendation regarding administrative violations.<sup>3</sup> Furthermore, recommendations are submitted to the KPU according to their level. The recommendation document is accompanied by a copy of the violation file consisting of a report or findings form, review and evidence.<sup>4</sup> From the aspect of the functions of the Bawaslu and the KPU, there is a conflict of authority in the aspect of examining alleged violations. Bawaslu conducts investigations by requesting information from various parties, while the KPU also conducts investigations by re-examining the parties related to the alleged violations. In this context, the KPU is conducting a re-examination of alleged administrative violations that have been decided by Bawaslu. The existence of two inspection processes opens up space for uncertainty in the process of handling violations. This is because an inspection by the KPU will indirectly become a verification stage of the correctness of the results of an examination conducted by Bawaslu. Furthermore, the results of the Bawaslu investigation will become an object that is "contested" with the information obtained by the KPU through its inspection process.

To maintain the certainty of the process of handling administrative violations, the dualism of handling administrative violations already needs to be reviewed. The goal is that various problems that arise, especially the inconsistencies in the results of the KPU and Bawaslu examinations do not occur and the certainty of the process of resolving regional election administration violations can be maintained. One alternative to end it is to fully surrender the investigation process and administrative violation settlement decisions to Bawaslu. Thus, the function of the Bawaslu which only receives and reviews reports/findings in handling administrative violations,<sup>5</sup> is expanded by completely handing over the process of handling administrative violations to the institution. This is also in line with the

---

<sup>2</sup>Election Supervisory Body, Regulation of the Election Supervisory Board of the Republic of Indonesia Number 8 of 2020, *Loc.Cit.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, Article 139 paragraph (1)

<sup>4</sup> of Indonesia, Law Number 1 of 2015, *Loc.Cit.*, Article 134 paragraph (5) and paragraph (6)

<sup>5</sup> Didi Supriyanto *et.al.*, *Strengthening Bawaslu: Optimizing Position, Organization and Functions in the 2014 Election*, Jakarta: Perludem (Association for Democracy and Elections), (2014), page: 77

Bawaslu's dual function as a supervisory institution as well as a settlement of election law issues that occur.<sup>66</sup> Furthermore, the function of Bawaslu to receive, examine and decide on administrative violations has also been regulated in Law Number 7 of 2017, so that the Pilkada Law is quite adapted to the Bawaslu function in the Election Law.

### **3. Regulatory Reformulation of Administrative Dispute Resolution of Regional Head Elections by Bawaslu and Administrative Courts in Indonesia**

The Changes to the Dispute Settlement Arrangements for the issuance of the Constitutional Court decision No. 85/PPU-XX/2022 against Article 157 of the Pilkada Law, revokes the temporary MK which had previously been submitted to the MA. Regarding Election Result Disputes One of the structural designs for implementing regional elections that can encourage effective and efficient election administration law enforcers is the existence of a Special Judicial Body that handles, decides and resolves disputes and violations in regional elections. This research argues about the existence of an *Ad Hoc* Court specifically for regional elections which is an alternative choice that can become a *legal policy* for the government and the DPR to realize a fast and efficient process of resolving regional election disputes.

In the context of improving the administrative law enforcement system in post-conflict local elections, especially in resolving disputes over the determination of candidate pairs, it is necessary to improve the substance of the legislation. The revision of the legislation in question specifically regulates the procedural law of state administrative justice, the legislation governing Pilkada through the *first* amendment to Law Number 1 of 2015, government regulations in lieu of Law No. 1 of 2014 was enacted into law, then the *second* amendment to Law no. 10 of 2016 and the last *third* amendment to Law no. 6 of 2020 concerning the Stipulation of Perpu 2 of 2020.

Improvement of statutory provisions based on discussions related to the provisions of Pilkada Administrative Disputes. Several thoughts on improving legislation are summarized in the results of research in the field with several respondents which were then analyzed by the author so that it creates to several main ideas in the form of indicators that can be used as a starting point in improving statutory regulations, namely the issue of the Deadline for Filing of Lawsuits and Mechanisms for Implementing Decisions Delay (*Schoorsing*).

In terms of filing a lawsuit, Article 55 of Law No. 5 of 1986 does not specifically designate a grace period for filing complaints in post-conflict local election disputes, but the provisions for filing a grace period are still general in nature. So that at this time, the plaintiff who was disadvantaged in the issuance of KPUD decisions such as the determination of candidate pairs could be submitted to the Administrative Court only within a period of ninety days from the date of

---

<sup>66</sup> Saldi Isra and Khairul Fahmi, *Democratic General Elections: Principles in the Indonesian Constitution*, Jakarta : Rajawali Press, (2019), page: 217

receipt or announcement of the Decision of the State Administrative Agency or Official.

Ideally, legal settlements in political events such as general elections must be carried out and completed in a relatively short time. The time period stipulated in Article 55 is much longer than the very short period for submitting post-conflict local election disputes to the Constitutional Court, which is limited to only 3 (three) days after the determination of the election results (Article 94 PP No.6/2005 in conjunction with Law No. 12/2008). The most proportional legal formality is the provision of Article 55 of Law Number 5 of 1986 concerning Administrative Court, that in terms of resolving election disputes or post-conflict local elections, the grace period for filing a lawsuit is 7 (seven) days from the issuance of the KPU/KPUD and Bawaslu/Panwaslu decisions. or announced.

One part that needs synchronization arrangements between the Administrative Court Law and the Election Law is in the case of Postponement of the implementation of the post-conflict local election stages due to administrative disputes. In anticipating how long the process of settling disputes in Peratun will be, especially in resolving disputes over the determination of candidate pairs for regional election, some respondents in this study also recommended that all stages of the Pilkada stop when there is a lawsuit for a post-conflict local election dispute in Peratun. The choice to postpone the post-conflict local election process was conveyed by Fatmawati Rachim, a member of the Gowa Regency KPUD. According to Fatmawati Rachim, to avoid more complicated and complex issues in the future, it is best if the post-conflict local election stage is stopped until a final legal decision is made.

Technically, the procedural law in the State Administrative Regulations recognizes the mechanism for delaying the implementation of the State Administrative Decision that is being sued. Provisions regarding the postponement of the Decision are regulated in article 67 (1) of Law number 5 of 1986 which regulates:

- (1) The lawsuit does not delay or hinder the implementation of the decisions of the State Administrative Agency or Officials and the actions of the State Administrative Agency or Officials being sued.
  - (2) The plaintiff may submit a request for the implementation of the State Administrative Decision to be postponed while the examination of the State Administrative dispute is in progress, until a Court decision has permanent legal force.
  - (3) The application as referred to in paragraph (2) may be filed simultaneously in a lawsuit and may be terminated in advance from the subject matter of the dispute.
    - a. It can be granted only if there is a very urgent situation which results in the interests of the plaintiff being greatly harmed if the State Administrative Decision being challenged is still implemented;
    - b. It cannot be granted if the public interest in the context of development requires the implementation of the decision. a. It can be granted only if there is a very urgent situation which results in the interests of the plaintiff being greatly harmed if the State Administrative Decision being challenged is still implemented;
- Even though procedurally there is an opportunity to delay a decision, in the context of administrative law the general principle applies that a lawsuit against a

state administrative decision does not delay the enforcement of said state administrative decision or that the lawsuit cannot hinder its implementation. This principle is known as *Praesumptio iustae causa*. The author is of the opinion that in the context of post-conflict local election implementation which has stages that are already systemic, regular and certain, it can be simply seen that the substance of interests is generally quite profound. Bearing in mind that post-conflict local elections are a regional leadership change process that involves various parties and huge costs, the choice of post-conflict local election postponement is not a simple matter. But does that continue the post-conflict local election stages and ignore the ongoing legal process in court where the process still opens up the possibility that the plaintiff can win and the KPUD lose or vice versa.

According to the author, if it is related to KPUD decisions that cannot be executed in the form of re-elections, then what is needed in the context of improving the substance of the legislation is to improve or revise the provisions of the laws and regulations that regulate post-conflict local elections, especially those that regulate the reasons for delaying the post-conflict local election stages. According to the author, it is better if Article 236 A as mentioned above is added to a clause that another reason that can be used by the KPUD in postponing the post-conflict local election is because of a court decision ordering to postpone. This is to synchronize with the circumstance contained in article 67 of the Administrative Court Law.

Normally, as explained later in Chapter II, the Decision Letter concerning the Determination of Pilkada Candidate Pairs issued by the KPUD is a stipulation (*beschikking*) which in theory of administrative law is tested in the Administrative Court. or being sued by parties who feel their interests have been harmed by the issuance of the decree. At present or since the 2005 Regional Head Election was held, the State Administrative Court at the first level has accepted, decided and resolved many cases related to the KPUD Decree concerning the Determination of Election Candidate Pairs.

According to the author, to make the settlement of post-conflict local election cases more effective, it is best if the authority to resolve disputes over the determination of candidate pairs is carried out first at the Bawaslu. However, if there are parties who are dissatisfied with the settlement at Bawaslu, they can immediately appeal to the Administrative Court, so that the authority of the first-level Administrative Court is removed. In addition to the problem of the quantity of cases, other considerations remove the authority of the first-level Administrative Court in examining disputes quickly and accountably. Administrative Courts experience geographical problems when faced with post-conflict local election disputes that arise in districts or cities while in each province there is only one Administrative Court PTUN.

In addition to eliminating the authority of the first-level Administrative Court, another effort to make effective resolution of disputes over the determination of candidate pairs in post-conflict local elections is to shorten or limit the stages of permanent legal action (*inkracht*), the parties do not have to take legal action up to the cassation level at the Supreme Court. It needs to be redesigned so that the

final legal remedy in post-conflict local election disputes at the district or city level is enough to reach the Administrative Court.

The speed of time for resolving disputes regarding the determination of pairs of candidates in post-conflict local elections must be seen as part of efforts to realize the principles of efficiency, effectiveness and legal certainty. In addition, election disputes that are quickly and resolved can help or avoid potential prolonged conflicts. The principle of a quick and simple judiciary in resolving disputes regarding the determination of post-conflict local election candidates is important to implement so that the legal process for the dispute has legal force in a relatively short period of time without legal certainty regarding ongoing disputes which have implications for the ongoing post-conflict local election process or stages.

In this study, all respondents had the same views and main ideas regarding the first solution to dispute resolution, namely the dispute resolution process for determining pairs of regional election candidates must continue quickly so that the settlement of these disputes has certainty in a short time. The speed of completion is fast to meet the interests of the community in the regional election process which already has a certain schedule and stages. Time-efficient design in the context of establishing Bawaslu as an administrative appeal as discussed in the section above can be regulated directly in the Law governing the procedural law of the State Administrative Court, namely the revision of Article 55 of Law Number 5 of 1986. However, the essence or substance of the revisions to these arrangements have something in common, namely speeding up the time for resolving post-conflict local election disputes by applying the principle of a fast, simple and low-cost judiciary; In the context of the current implementation of the law where there has not been a revised amendment to the law, an effort that can be made by PTUN judges to apply the principle of a quick and simple trial is to apply a court calendar system (*Court Calendar*) at trials related to the determination of pairs of candidates in post-conflict local election. For this reason, a new legal instrument is needed in the form of a Law on Regional Head Election Administration Dispute Resolution, as well as the Government Administration settlement system.

#### **4. Model of Ideal Reformulation of Local Election Dispute Resolution**

##### **Institutions by Bawaslu and Administrative Courts in Indonesia**

The urgency of the *Ad Hoc* Court specifically for Pilkada is increasingly important because the design for implementing simultaneous post-conflict local elections has become a DPR decision which is planned to be trialled in 2024, following the simultaneous elections which will begin in 2018, 2020 to 2024. With simultaneous regional elections, there is the potential for violations and Pilkada disputes will take place *sporadically* and massively. According to this study, regular courts are currently lacking in ability to respond and quickly resolve post-conflict local election disputes and violations that occur. General courts for criminal offenses and PTUN for administrative violations in regional elections have not contributed much to encouraging consistent, integrative and accountable

enforcement of election law. Some of the weaknesses with the current pilkada court model are;

- 1) The problem of speed in resolving and providing legal certainty to ongoing regional election cases and the non-integrated process of legal dispute resolution and violations, namely in the case of violations of criminal law and violations of general administrative disputes
- 2) The issue of the quality of judges who handle regional election disputes. Judges are needed who have the capacity and expertise in the field of law or politics, especially those related to elections. So far efforts to increase the capacity of judges related to regional election disputes have not been effective considering that training or capacity building training only focuses on material mostly on understanding the procedural law of each court, not on the material or substance of the wider election.

The most specific thing in the idea of forming an *ad hoc* court specifically for regional elections is the integration of election dispute resolution, namely the settlement of criminal violation disputes, process disputes and disputes over TSM administration violations and election results. Integrating the resolution of these disputes is important to realize a fast, effective and *accountable* settlement model. With the concept of an *ad hoc* court specifically for regional elections which examines and adjudicates the two types of 3 types of disputes, the ideal model includes: *First* amending Article 135A, Article 153 and Article 157 of Law Number 10 of 2016 or by enacting a Law on Settlement Regional Head Election Administration Disputes that were resolved by the Administrative Appeal mechanism by the Provincial Bawaslu were followed by PTUN with final and binding decisions at the Administrative Court/*Ad hoc* Pilkada Court.

Based on the analysis and discussion above, it can be concluded as follows: *First*, the legal implications as a result of the issuance of SEMA Number 7 of 2010 which distinguishes Regional Head Election Disputes into 2 (two) types, namely administrative disputes which become the Authority of the State Administrative Court and Disputes regarding Outcomes that are not the Authority of the State Administrative Court. Then there was the Constitutional Court Decision No. 97/PUU-XI/2013, the Constitutional Court stated that it no longer has the authority to resolve disputes over the results of regional head and deputy regional head election votes and the last was MK Decision No. 85/PPU-XX/2022 revokes the Constitutional Court's provision of election result disputes that have been submitted to the Supreme Court. *Second*, reformulation of the Pilkada Administrative Dispute Resolution Arrangements by Bawaslu and Administrative Courts in Indonesia is required, that the administrators are not construed as an association and decision of an Administrative act so that changes are needed in Article 11, Article 135 of Perpu Number 1 of 2014, Article 135A, Article 153 and Article 157 of Law Number 10 of 2016 concerning Pilkada, *the third*, Ideal Reformulation Models of Regional Election Dispute Resolution Institutions By KPU, Bawaslu and State Administrative Court as Administrative Court in Indonesia, namely by giving authority to Bawaslu and State Administrative Court as in the Administrative Court system in Indonesia, KPU with its authority accepts objections, Bawaslu with its duties decides to take action against violations of its authority accepts administrative appeals on Criminal Violations, Processes and TSM Administrative Violations, Result Disputes Election. then from the results of the appeal examination, if it is still considered detrimental, it can be continued

through the Administrative Court with the assembly in particular and *ad hoc* judges who meet the competence of the Pilkada system in examining, adjudicating and deciding all Pilkada disputes whose decisions are final and binding.

Based on the conclusions above, the following are recommended: *First* recommendation: The government, in this case the DPR RI, to reformulate the provisions of Article 11 and Article 135 of Perpu No. 1 of 2014, Article 135A, Article 153 and Article 157 of the Law Number 10 of 2016 concerning Pilkada which has distinguished the types of disputes into several types of Electoral Violations, Administrative Violations, TSM Administrative Violations, TUN Disputes and Election Results Disputes by combining PTUN, Bawaslu and Administrative Courts which handle the Election Dispute Administration Resolution, with changes including among others Article 11 becomes: KPU with its authority on the basis of objections can amend or change its own decisions, Article 135 and Article 135A become: Bawaslu examines administrative appeals against KPU decisions. Then change the provisions of Article 153 to become: Administrative Court examines the legal remedies that have been terminated as Article 135. Then changes the provisions of Article 157 to: examination of Election Result Disputes is examined according to the provisions of Article 135 and Article 153 and demonstrations on AP laws and Judicial Procedures State Administration, as material law, then the *second* recommendation: the government, in this case the DPR RI and KY, to make a separate law on election dispute resolution and propose an *ad hoc* judge as a formal law that regulates the granting of authority to the KPU, accepts objections, Bawaslu to accept administrative appeals, then authorize the Administrative Court together with *ad hoc* judges to receive, examine and decide on lawsuits for all types of disputes which include election criminal disputes, administrative disputes (administrative processes and violations), election result disputes, all of which are processed by short grace period and final and binding decision, *Third* Recommendation: for the Constitutional Court to hand over its authority back to the Supreme Court in terms of receiving, adjudicating and deciding disputes over Pilkada results as a form of regional autonomy that prioritizes procedural democracy rather than substantial democracy.



## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur Alhamdulillah kehadiran Allah SWT yang telah memberikan berkah dan rido-Nya, sehingga penulisan disertasi ini dapat diselesaikan. Disertasi ini mengambil judul : REFORMULASI PENGATURAN PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH BAWASLU DAN PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA. Penulisan Disertasi ini didasari oleh banyaknya dinamika pengaturan hukum dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepada Daerah yang menyebabkan timbulnya pelanggaran dan persengketaan baik pelanggaran yang dilakukan pendukung, pelanggaran yang dilakukan peserta, sengketa antar peserta, dan sengketa antara peserta dengan penyelenggara.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan disertasi ini masih banyak kekurangan, untuk itu penulis selalu menerima saran dan kritikan demi kesempurnaan dari disertasi ini. Dalam penyelesaian disertasi ini penulis juga mengalami kendala, hambatan dan kesulitan-kesulitan, namun berkat bantuan dari semua pihak yang telah memberikan bimbingan, saran, petunjuk dan keritik dalam penulisan disertasi ini sehingga membantu penulis dalam menyelesaikan disertasi ini.

Pada kesempatan ini, Penulis juga menyampaikan penghargaan dan ucapan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu, memotivasi, mengarahkan dan membimbing dalam proses penyelesaian disertasi ini, terutama kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Taufik Marwa, S.E.,M.Si. selaku Rektor Universitas Sriwijaya beserta segenap Wakil Rektor dan seluruh staf rektor yang telah menerima dan member kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu, mengikuti jenjang pendidikan Program Studi Doktor ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

2. Bapak Prof. Dr. Febrian, S.H., M.S., selaku Promotor yang telah banyak meluangkan waktu membantu dan membimbing penulis dalam penyusunan disertasi ini, sekalipun ditengah-tengah kesibukan beliau yang saat ini menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Pesan yang selalu penulis ingat dan memotivasi dalam penulis menyelesaikan disertasi ini yaitu sebaik-baiknya tulisan adalah tulisan yang selesai.
3. Ibu Dr. Iza Rumesten, S.H., M.H. selaku Co Promotor yang telah dengan sabar membimbing dan mengarahkan penulis dalam penyusunan disertasi ini, sekaligus membimbing penulis dalam menyelesaikan artikel hingga terbit pada jurnal Internasional terindex scopus sekalipun ditengah-tengah kesibukan beliau sebagai Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
4. Ibu Dr. Hj. Annalisa Y, S.H., M.Hum. sebagai Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang telah memberikan bimbingan dan arahan penulis, dalam proses administrasi penyusunan disertasi.
5. Bapak Dr. Firman Muntaqo, S.H., M.Hum., sebagai Penguji 1 (satu)
6. Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. sebagai Penguji 2 (dua)
7. Bapak Dr. Mada Apriandi, S.H., MCL. sebagai Penguji 3 (tiga)
8. Ibu Dr. Suci Flambonita, S.H., M.H. sebagai Penguji 4 (empat)
9. Bapak Prof. Dr. Herawan Sauni, S.H., M.H. Guru Besar Universitas Bengkulu yang telah menyempatkan diri untuk menjadi Penguji (Eksternal)
10. Tidak lupa penulis ucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya juga kepada alm. Bapak Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S. selaku Dosen Senior pada Fakultas Hukum Universitas Lampung yang semula adalah sebagai Promotor penulis yang kemudian digantikan oleh Prof. Dr. Febrian, S.H., M.S., dari Alm. lah motivasi untuk selalu focus dalam menyelesaikan tulisan ini, semoga amal jariahnya selama ini diterima oleh Allah SWT.

11. Bapak Dr. H.K.N. Sofyan Hasan, S.H.,M.H. selaku Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang pernah menjabat Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum telah banyak member memotivasi, membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyelesaikan disertasi ini, sekalipun ditengah kesibukan beliau.
12. Seluruh Dosen Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Sriwijaya yang telah memberikan bekal ilmu dan motivasi kepada penulis dan membantu kelancaran pendidikan selama ini.
13. Seluruh Staf Administrasi Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
14. Kepada seluruh civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Lampung, kepada Dekan FH Unila Bapak Dr. M.Fakih, S.H.,M.S. yang selalu memberikan surat tugasnya dalam penulis bulak balik melaksanakan bimbingan dan menyelesaikan studi, Rekan-rekan Dosen di Bagian Hukum Administrasi Negara FH Unila, Dr. Tisnanta yang selalu mejadi teman untuk berdiskusi, serta teman-teman seperjuangan dari FH Unila yang bersama-sama menyelesaikan Studi pada Program Doktoral Fakultas Hukum Unsri : Dr. Rinaldi, Pak Fathoni dan terlebih kepada Pak Sepriadi yang satu angkatan dengan penulis, seiring sejalan dari mulai pendaftaran, menjalankan perkuliahan hingga dalam menyelesaikan studi pada Program Doktoral Ilmu Hukum FH Unsri ini.
15. Kepada teman-teman seperjuangan Angkatan Tahun 2017 Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya : **alm. Abunawar Basyeban, S.H.,M.H. ; Dr. Firmansyah, S.H.,M.H ; Dr. Arfa'I, S.H.,M.H. ; Dr. Iwan Victor Leonardo Sitindaon,S.H., M.H. ; Dr. Muslimin, S.H.,M.H. ; Dr. Oslita, S.H.,M.H. ; Dr. Ilham Soetansah,S.H.,M.H. Sepriadi Adhan, S.H.,M.H. ; Jumanah, S.H.,M.H. ; Meirina, S.H.,M.Kn. ; Antoni, S.H.,M.H. ; Jhon Heri, S.H.,M.H.**

16. Terimakasih yang tak terhingga Penulis sampaikan kepada Ayahanda (Alm) H. Ir. Mugni Kusnady, M.S. Ibunda Dra. Hj. Dedeh Supendah berkat tangisan dalam Doanya lah Penulis bisa menyelesaikan tulisan ini, kepada Ayah Mertua (Alm) Ahmad Buchori: Ibu Mertua Hj. Aswati, orang tua Penulis yang sangat Penulis kagumi dan sayangi.
17. Saudara-saudaraku, Dewi Kania S.P. dan Suami Dr. Farid Jaendar Muda, Dewi Kartika, S.E., M.M. dan Suami Arif Budiman, S.E., Dewi Komala, S.T. dan Suami Mohamad Ikhsan, S.E. dan kakak-kakak Iparku yang saya cintai
18. Yang tercinta istriku Noviria Indah Sari, S.E., M.M. dan anak-anakku tersayang Ahmad Galih Prayoga dan Ahmad Gilang Prayoga, terimakasih atas pengertiannya, keiklasannya dan kesabarannya yang telah rela kehilangan waktu kebersamaan selama Penulis menyelesaikan tulisan ini.

Semoga kebaikan selalu menyertai kita semua, tak lupa penulis berharap semoga pemikiran dalam disertasi ini dapat bermanfaat bagi kita semua, Amiin.

Palembang, 2023  
Penulis,

SATRIA PRAYOGA  
NIM. 02013681722006

## DAFTAR ISI

|  |       |
|--|-------|
| HALAMAN JUDUL.....   | i     |
| HALAMAN PENGESAHAN.....  | ii    |
| HALAMAN PERNYATAAN .....   | iii   |
| HALAMAN PERSEMBAHAN .....  | iv    |
| ABSTRAK.....   | v     |
| ABSTRACT.....  | vi    |
| RINGKASAN .....  | vii   |
| SUMMARY .....  | xvii  |
| KATA PENGANTAR .....   | xxvii |
| DAFTAR ISI .....   | xxx   |
| DAFTAR TABEL.....  | xxxiv |
| DAFTAR ISTILAH .....   | xxxv  |
| <br>   |       |
| BAB I PENDAHULUAN.....   | 1     |
| A. Latar Belakang.....   | 1     |
| B. Permasalahan.....   | 23    |
| C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian.....  | 24    |
| 1. Tujuan Penelitian .....   | 24    |
| 2. Manfaat Penelitian .....  | 25    |
| D. Orisinalitas Penelitian.....  | 26    |
| E. Kerangka Teori.....   | 34    |
| F. Kerangka Konseptual .....   | 45    |
| G. Metode Penelitian.....  | 49    |
| 1. Tipe Penelitian .....   | 49    |
| 2. Pendekatan Penelitian .....   | 50    |
| 3. Bahan Hukum Penelitian .....  | 54    |
| 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....   | 56    |
| 5. Teknik Pengolahan Bahan Hukum .....   | 56    |
| 6. Analisis Bahan Hukum dan Pengambilan Kesimpulan .....                             | 57    |
| <br>   |       |
| BAB II DINAMIKA PENEGAKAN HUKUM SENKETA<br>PEMILIHAN KEPALA DAERAH .....             | 59    |
| A. Konsep Keadilan Pemilu ( <i>Electoral Justice</i> ) .....                         | 59    |
| 1. Sistem Keadilan Pemilu.....   | 59    |
| 2. Penegakan Hak .....   | 62    |
| 3. Keadilan Pemilu dan Siklus Pemilu .....   | 65    |
| 4. Mencegah Terjadinya Sengketa Pemilu .....   | 66    |
| B. Pemisahan Sengketa Pemilu dan Sengketa Kepala Daerah .....                        | 72    |
| 1. Konsep Umum tentang Sengketa Pemilihan<br>Kepala Daerah .....                     | 72    |
| 2. Sengketa Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.....                                | 75    |
| 3. Isu-isu Dominan dalam Sengketa<br>Hukum Administrasi Pemilihan Kepala Daerah..... | 77    |
| C. Sengketa Tata Usaha Negara di PTUN .....  | 87    |

|  |     |
|--|-----|
| 1. Pengertian Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara.....   | 87  |
| 2. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara .....              | 89  |
| a. Pengertian Keputusan .....                                | 89  |
| b. Unsur-unsur Keputusan .....                               | 89  |
| 3. Upaya Administratif di Peradilan Tata Usaha Negara.....   | 91  |
| 4. Tenggang Waktu Mengajukan Gugatan .....                   | 93  |
| D. Dinamika Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada ..... | 94  |
| 1. Pengaturan Sengketa Administrasi .....                    | 99  |
| 2. Sengketa Pilkada Yang Menjadi Kewenangan PTTUN .....      | 106 |
| 3. Substansi Perbaikan Ketentuan Perundang-Undangan .....    | 110 |
| a. Tenggang waktu mengajukan gugatan .....                   | 111 |
| b. Penetapan penundaan.....                                  | 121 |

**BAB III IMPLIKASI HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA  
ADMINISTRASI OLEH BADAN PENGAWAS PEMILU  
DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH .....**

|   |     |
|---|-----|
| 134   | 134 |
| A. Lembaga Penegakan Hukum Pilkada .....  | 134 |
| 1. Komisi Pemilihan Umum Sebagai Lembaga Negara<br>yang Mandiri.....                                | 135 |
| 2. Badan Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Pengawas<br>Dan Quasi Peradilan Pilkada .....              | 137 |
| 3. Menambah kewenangan PTUN .....   | 154 |
| 4. Efektifitas Asas Peradilan Cepat, sederhana dan<br>Biyaya ringan.....                            | 159 |
| B. Pelanggaran Pidana Pilkada oleh Perorangan Masyarakat.....                                       | 165 |
| 1. Perbuatan Pidana dalam Pencalonan .....  | 165 |
| 2. Perbuatan Pidana dalam Masa Kampaye.....   | 180 |
| 3. Perbuatan Pidana dalam Pemungutan dan<br>Perhitungan Suara .....                                 | 226 |
| 4. Perbuatan Pidana Menghalang-halangi Penyelenggara.....   | 233 |
| C. Pelanggaran Administrasi Pilkada oleh Peserta Pilkada .....                                      | 240 |
| 1. Pelanggaran Administrasi Pilkada .....   | 240 |
| 2. Penanganan Pelanggaran Administrasi Pilkada.....   | 244 |
| a. Pelanggaran Administrasi .....   | 244 |
| b. Pelanggaran Administrasi Terstruktur, Sistematis<br>dan Masif (TSM) .....                        | 264 |
| D. Mekanisme dan Kelembagaan Penanganan Pelanggaran<br>Pilkada Terhadap Kelangsungan Demokrasi..... | 286 |
| 1. Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilihan .....  | 286 |
| 2. Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilihan .....  | 295 |
| a. Mekanisme Penanganan Pelanggaran .....   | 295 |
| b. Kelembagaan Penanganan Pelanggaran Administrasi .....  | 300 |
| 3. Penanganan Pelanggaran Administrasi TSM .....  | 303 |
| a. Mekanisme Penanganan.....  | 303 |
| b. Kelembagaan Penanganan Pelanggaran.....  | 306 |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| BAB IV | REFORMULASIPENGATURAN PENYELESAIAN<br>SENGKETA ADMINISTRASI PEMILIHAN KEPALA<br>DAERAH OLEH BAWASLU DAN PERADILAN<br>ADMINISTRASI DI INDONESIA ..... | 308 |
| A.     | Pengaturan Sengketa Administrasi.....  | 308 |
| 1.     | Penyelesaian Sengketa Berdasarkan Undang-Undang<br>Administrasi Pemerintahan .....   | 308 |
| 2.     | Bawaslu sebagai Lembaga Banding Administratif .....  | 315 |
| 3.     | Kompetensi PTUN dalam Sengketa Administratif .....   | 331 |
| 4.     | Kewenangan Eksekutorial PTUN .....   | 336 |
| B.     | Substansi Perbaikan Ketentuan Perundang-Undangan .....   | 339 |
| 1.     | Tenggang Waktu Mengajukan Gugatan .....  | 340 |
| 2.     | Penetapan Penundaan .....  | 350 |
| 3.     | Sistem Pengawasan dan Sanksi .....   | 362 |
| 4.     | Penerapan sanksi <i>contempt of court</i> .....  | 369 |
| C.     | Reformulasi Lembaga Penegakan Hukum Pemilihan<br>Kepala Daerah .....   | 382 |
| 1.     | Kewenangan Eksekutorial terhadap Laporan<br>Pelanggaran Administrasi .....   | 383 |
| 2.     | Budaya hukum pejabat .....   | 388 |
| 3.     | Asas <i>Contarisu Actus</i> .....  | 390 |
| 4.     | Efektifitas Pelaksanaan Putusan PTUN Dalam<br>Sengketa Pilkada .....   | 392 |
| D.     | Urgensi Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah .....   | 398 |
| 1.     | Kompetensi Absolut dan Relatif Mengadili Sengketa<br>Pemilihan Kepala Daerah .....   | 414 |
| 2.     | Struktur Organisasi Penyelesaian Sengketa Pilkada .....  | 421 |
| 3.     | Kriteria dalam Rekrutmen Hakim <i>Ad Hoc</i> .....   | 423 |
| 4.     | Analisis Yuridis Kewenangan PTUN.....  | 425 |
| BAB V  | MODEL REFORMULASI IDEAL LEMBAGA<br>PENYELESAIAN SENGKETA PILKADA OLEH<br>BAWASLU DAN PERADILAN ADMINISTRASI<br>DI INDONESIA .....                    | 430 |
| A.     | Komisi Pemilihan Umum Sebagai Lembaga Keberatan .....  | 430 |
| 1.     | Sejarah Terbentuknya Komisi Pemilihan Umum.....  | 431 |
| 2.     | Komisi Pemilihan Umum Sebagai Lembaga Yang mandiri ...   | 432 |
| 3.     | Keputusan Komisi Pemilihan Umum Obyek KTUN .....   | 434 |
| 4.     | Penataan Pengaturan dan Kelembagaan Komisi<br>Pemilihan Umum .....   | 438 |
| B.     | Badan Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Lembaga<br>Pengawas dan Lembaga Banding Administratif .....  | 439 |
| 1.     | Penanganan Pelanggaran Pemilihan Bersifat Aktif.....   | 441 |
| 2.     | Penanganan Pelanggaran Administrasi Bersifat Pasif.....  | 442 |
| 3.     | Penataan Kelembagaan Bawaslu Sebagai<br>Bandung Administratif.....   | 446 |
| 4.     | Penataan Pengaturan Bawaslu Sebagai Lembaga  |     |

|   |     |
|---|-----|
| Banding Administratif .....   | 448 |
| C. Pengadilan Tata Usaha Negara Sebagai Lembaga<br>Penyelesaian Tingkat Terakhir Yang Final dan Mengikat<br>Terhadap Sengketa Administrasi Pilkada..... | 450 |
| 1. Penanganan Sengketa Proses Pemilihan .....   | 450 |
| 2. Penanganan Pelanggaran Pemilihan.....  | 453 |
| 3. Penanganan Sengketa Pelanggaran Administrasi.....  | 456 |
| 4. Penataan Pengaturan dan Kelembagaan PTUN .....   | 458 |
| D. Pengadilan Khusus Pilkada .....  | 465 |
| <br>BAB VI PENUTUP .....  | 468 |
| A. Kesimpulan.....  | 468 |
| B. Rekomendasi .....  | 471 |
| <br>DAFTAR PUSTAKA .....  | 474 |



## DAFTAR TABEL

|  |     |
|--|-----|
| Tabel 1 : Orisinalitas.....  | 27  |
| Tabel 2 : Desain Pemikiran Secara Regulasi dan Konseptual<br>Reformulasi Pengaturan Penyelesaian Sengketa<br>Administrasi Pemilihan Kepala Daerah Oleh Bawaslu dan Peradilan<br>Administrasi di Indonesia..... | 48  |
| Tabel 3 : Perbandingan Kewenangan Peratun, PU dan MK<br>dalam penanganan sengketa pemilukada.....  | 108 |
| Tabel 4 : Posisi Panwaslu/Bawaslu periode 2005-sekarang.....   | 141 |
| Tabel 5 : Perbandingan Jumlah Perkara Sengketa Pemilukada Dengan<br>Perkara lainnya di PTUN Makassar Yang masuk pada priode 2009-2012 ..   | 155 |
| Tabel 6 : Penyelesaian Sengketa Pemilukada di PTUN Makasar.....  | 158 |
| Tabel 7 : Putusan Terkait Pasal 185B UU Pilkada.....   | 174 |
| Tabel 8 : Putusan Terkait Pasal 188 jo Pasal 71 ayat (1) UU Pilkada .....  | 185 |
| Tabel 9 : Putusan Terkait Pasal 187A jo Pasal 73 ayat (4) UU Pilkada.....  | 207 |
| Tabel 10 : Putusan Terkait Pasal 178B UU Pilkada .....   | 227 |
| Tabel 11 : Putusan Terkait Pasal 178A UU Pilkada.....  | 229 |
| Tabel 12 : Tren Pelanggaran Administrasi dalam Pilkada 2020.....   | 245 |
| Tabel 13 : Rekomendasi Pembatalan sebagai Calon dalam<br>Pilkada 2020 Akibat Pelanggaran Pasal 71 UU Pilkada .....   | 247 |
| Tabel 14 : Pelanggaran Administrasi TSM dalam Pilkada 2020.....  | 264 |
| Tabel 15 : Alur Penanganan Pelanggaran Pidana Pilkada Sesuai UU Pilkada .....  | 289 |
| Tabel 16 : Tahapan Penanganan Tindak Pidana Pemilihan Sesuai<br>Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kapolri dan Jaksa Agung.....  | 292 |
| Tabel 17 : Posisi Panwaslu/Bawaslu Periode 2005- sekarang.....   | 319 |
| Tabel 18 : Pebandingan Jumlah Perkara Sekarang Pilkada dengan perkara<br>lainnya di PTUN Makassar yang masuk pada priode 2009-2012.....  | 332 |
| Tabel 19 : Penyelesaian Sengketa Pemilukada di PTUN Makassar.....  | 336 |

## DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN

|            |   |   |
|------------|---|---|
| AP         | = | Administrasi Pemerintahan   |
| ASN        | = | Aparatur Sipil Negara   |
| BALON      | = | Bakal Calon yang hendak maju dalam perhelatan pilkada   |
| BAWASLU    | = | Badan Pengawas Pemilihan Umum   |
| DKPP       | = | Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu   |
| KPU        | = | Komisi Pemilihan Umum   |
| KTUN       | = | Keputusan Tata Usaha Negara   |
| MA         | = | Mahkamah Agung  |
| UUD        | = | Undang-Undang Dasar   |
| UU         | = | Undang-Undang   |
| PANWASLI   | = | Panitia Pengawas Pemilu   |
| PERBAWASLU | = | Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum   |
| PERMA      | = | Peraturan Mahkamah Agung  |
| PHP        | = | Perselisihan Hasil Pemilihan  |
| PILKADA    | = | Pemilihan Kepala Daerah Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota |
| PKPU       | = | Peraturan Komisi Pemilihan Umum   |
| PNS        | = | Pegawai Negeri Sipil  |
| PN         | = | Pengadilan Negeri   |
| PTUN       | = | Pengadilan Tata Usaha Negara  |
| PTTUN      | = | Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara   |
| TSM        | = | Terstruktur Sistematis Masif  |

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Konsep Negara hukum Indonesia<sup>1</sup> dimodifikasi dari konsep *rechtstaat* yang disesuaikan dengan cita hukum (*rechtsidee*) dan cita Negara Indonesia (*staatsidee*) yang berdasarkan Pancasila<sup>2</sup> sebagaimana dapat disimak pada alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Sehingga dalam negara hukum,<sup>3</sup> hukumlah yang pertama-tama di anggap sebagai pemimpin dalam penyelenggaraan kehidupan bersama, bukan orang, “*the rule of Law, and not of man*”. Prinsip inilah yang dimaksud dengan *nomocracy* atau kekuasaan yang dipimpin oleh nilai hukum (*nomos*) sebagai pendamping terhadap konsep *democracy*.<sup>4</sup>

Ide dasar negara hukum Indonesia tidak terlepas dari ide dasar tentang *rechtstaat*. Bertolak dari konstruksi tersebut memunculkan konsep negara hukum Indonesia sebagai

---

<sup>1</sup> Konsep negara hukum ini telah tumbuh sebelum teori Montesquie yang memberikan konstruksi ketatanegaraan terhadap fungsi dan wewenang organ-organ negara di dalam penyelenggaraan negara yang berlandaskan demokrasi tidak berdasarkan kekuasaan belaka

<sup>2</sup> Ciri-ciri negara hukum Pancasila adalah (1). Azas legalitas, yaitu setiap tindakan pemerintah harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan.(2) pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpuh pada satu tangan, (3) hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi masyarakat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentuk undang-undang, (4) tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintah. Philipus M. Hadjon *Op. Cit.* Hlm. 48

<sup>3</sup> Ditinjau dari perspektif historis perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai negara hukum sudah berkembang sejak 1800 sebelum masehi, J.J. Von Schmid, 1948 *Grote Denker Over Staat en recht*, Haarlem de Erven F Bohn NV, Brussel, diterjemahkan, *Pemikiran Tentang negara dan Hukum*, Pembangunan, Jakarta, Hlm.7

<sup>4</sup> Jika dalam demokrasi yang diidealkan adalah kepemimpinan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat dan bahkan bersama rakyat, maka dalam *nomocracy* yang diidealkan sebagai pemimpin adalah hukum. Titik temu di antara keduanya terletak pada demokrasi yang berdasar atas hukum dan prinsip *nomocracy* atau negara hukum yang demokratis. Phillipus M. Hadjon, *Op.Cit.* Hlm. 90

negara hukum modern<sup>5</sup>, secara substantif mengandung jiwa dan semangat Pancasila.<sup>6</sup> Ide negara hukum<sup>7</sup> ini terus berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat atau zaman, seperti halnya demokrasi yang terus berkembang.<sup>8</sup>

Perdebatan mengenai bentuk negara hukum dalam Hukum Tata Negara<sup>9</sup> dikalangan pemikir politik dan ilmu negara selalu menjadi perdebatan yang serius dan tajam. Namun demikian, sudah ada kesepakatan umum dikalangan para ahli negara yang mengklasifikasikan negara dalam dua bentuk yaitu negara kesatuan (*eeheidsstaat*) dan negara federasi (*federalis staat*), negara federal ini disebut juga sebagai negara yang bersusun jamak.

Pembagian kekuasaan antar Lembaga-lembaga negara serta distribusi kekuasaan pada jenjang-jenjang kekuasaan negara yang berada di bawahnya. Adanya pergeseran terhadap kajian negara dari bentuk susunan negara, pada bagaimana pembagian urusan dan kewenangan dalam negara.<sup>10</sup> Titik berat permasalahan negara dewasa ini menyangkut pembagian urusan

---

<sup>5</sup> Ciri negara hukum modern adalah (1) pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. (2) Pancasila menjiwai setiap peraturan hukum dan pelaksanaannya. (3) asas kekeluargaan merupakan titik tolak negara hukum Indonesia. (4) peradilan yang bebas dan tidak dipengaruhi kekuatan manapun. (5). Partisipasi masyarakat secara luas. Bahder Johan nasution . 2017, *Negara Hukum dan hak asasi manusia*, Mandar Maju, Bandung Hlm.80

<sup>6</sup> Adapun jiwa dan isi negara hukum Pancasila adalah (1) negara menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan azas kerukunan. (2) terjalannya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara. (3) penyelesaian sengketa secara musyawarah. (4) menekankan hak asasi manusia yang seimbang dengan kewajiban asasi manusia, Philipus M. Hadjon, 1987. *Ibid*, Hlm. 84.

<sup>7</sup> Menurut Daud Busro dan Abu Bakar Busro yang mengemukakan bahwa negara hukum adalah negara yang berdasarkan hukum yang menjamin keadilan bagi warga negaranya. Abu Daud Busro dan Abu Bakar Busro, 1995, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm. 110.

<sup>8</sup> Hotma P Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, erlangga, Jakarta, hlm.9

<sup>9</sup> Soehino, 1980, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta. Secara teoritis negara dalam susunannya dibagi dalam dua bentuk pertama negara kesatuan (*eenheidstaats*), negara kesatuan (*eenheidstaats*) disebut juga negara unitaris atau negara yang bersusun tunggal, negara kesatuan (*eenheidstaats*) adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara. Begitu juga dengan pemerintahannya dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan . kedua negara federasi (*federalis staats*) negara yang bersusun jamak. C. F. Strong dalam bukunya "*konstitusi-konstitusi politik modern*" yang dikutip oleh Soehino, mengatakan negara federasi adalah negara yang tersusun dai pada beberapa negara yang pada awalnya negara-negara tersebut berdiri sendiri-sendiri, yang kemudian negara itu mengadakan ikatan kerja sama yang efektif. Tapi negar-negara itu masih mempunyai wewenang yang diurus sendiri oleh negara bagian. Urusan negara bagian yang diserahkan menjadi urusan negara federal adalah urusan-urusan yang menyangkut kepentingan Bersama dari pada semua negara-negara bagian tersebut.

<sup>10</sup> Mengenai distribusi kewenangan dalam negara baik itu negara kesatuan dan negara federal dapat dilihat dari konstitusi negara yang mengatur tentang kekuasaan negara. Dalam konstitusi negara federal negara-negara bagian mempunyai wewenang untuk membuat Undang-Undang Dasar (*Poupoir Constituent*), dan negara bagian

dan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Bentuk negara kesatuan pembagian kewenangannya antara pemerintah dengan pemerintah daerah tidak diatur langsung dalam konstitusi, tetapi hanya diatur dalam Undang-undang yang kedudukannya berada di bawah konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara. Tidak diaturnya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah dalam konstitusi karena dalam negara kesatuan hanya ada satu kesatuan negara, sedangkan daerah-daerah adalah satu kesatuan dalam pemerintahan pusat. Oleh karena itu yang menjadi kewenangan dan urusan pemerintah daerah-daerah diserahkan oleh pemerintah pusat. Dalam konstitusi atau Undang-Undang dasar negara hanya diatur mengenai ketentuan-ketentuan pokok tentang bagaimana pembagian kekuasaan dan distribusi kewenangan antar lembaga-lembaga negara.

Di Indonesia sistem pemerintahan daerah sudah menjadi konsensus para pendiri negara (*Founding Father*) seperti yang diatur UUD RI 1945, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD RI 1945.<sup>11</sup> Terbatasnya pengaturan tentang daerah ini dapat dimengerti apabila dilihat dari sudut pandang sejarah penyusunan UUD RI 1945 yang sangat singkat dan dibuat dalam suasana yang tidak normal seperti yang dikatakan oleh Ir. Soekarno “ Undang-Undang Dasar RI 1945 adalah Undang-Undang Dasar Kilat “<sup>12</sup> Oleh karena itu, UUD 1945 hanya mengatur

---

dapat menentukan bentuk organisasi negara masing-masing dalam batas-batas yang tidak bertentangan dalam konstitusi negara federal. Dalam negara kesatuan (*eenheidstaats*) organisasi dalam negara ditentukan oleh pembuat undang-undang di pusat. Bagian-bagian negara kesatuan yang disebut dengan provinsi tidak berwenang untuk membuat Undang-Undang dasar sendiri. Begitu juga dengan wewenang yang dimiliki oleh negara bagian dan provinsi. Pada negara federal dalam konstitusi di atur mengenai wewenang membuat Undang-Undang pemerintah pusat federal ditentukan secara terinci, sedangkan wewenang lainnya ada pada negara bagian (*residu power of reserved power*), dalam negara kesatuan wewenang secara terperinci terdapat pada provinsi-provinsi yang residu power ada pada pemerintah pusat negara kesatuan. Moh. Kusnaldi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Hlm. 166-167

<sup>11</sup> Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah yang diatur dalam pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

<sup>12</sup> Seperti yang dikatakan oleh Ir. Soekarno ketika membuka rapat PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 dan meresmikan pemberlakuan UUD 1945, dengan mengatakan : “... Tuan-tuan semuanya tentu mengerti bahwa Undang-Undang Dasar yang kita buat adalah Undang-Undang Dasar sementara, kalau boleh saya memakai perkataan, ini adalah UUD kilat. Nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana yang tenteram, kita akan

tentang ketentuan-ketentuan pokok mengenai kehidupan negara. Ketentuan mengenai hubungan pemerintahan dan pemerintah daerah akan diatur dengan Undang-Undang, namun prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dititik beratkan pada otonomi seluas-luasnya pada daerah. Pembagian kekuasaan tidak diatur secara rinci dan tegas dalam undang-undang tapi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.<sup>13</sup> dengan Peraturan Pemerintah (PP) tersebut telah mempersempit ruang desentralisasi dan memperbesar kewenangan pemerintahan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah<sup>14</sup>, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi,<sup>15</sup> pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhasan suatu daerah dan sistem negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan sempurna. Valina Singka Subekti, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Radja Grafindo Persada, Jakarta Hlm. 20

<sup>13</sup> lihat Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, pemerintah Propinsi, dan pemerintah Kabupaten/Kota. ( Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2007 Nomor 82)

<sup>14</sup> Otonomi itu sendiri mempunyai arti “ pemerintahan sendiri” (*auto*=sendiri, *Nomos*= pemerintahan), otonomi yang luas maksudnya menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat suatu daerah. Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*, BIP Gramedia, Jakarta, Hlm. 399 Secara etimologis menurut RDH Koesoemahatmadja, yang dikutip oleh Juanda istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “*de*”= lepas dan “*centerum*” = pusat, jadi berdasarkan peristilahannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Istilah “*autonomie*” berasal dari bahasa Yunani (*autos* = sendiri; *nomos* = undang-undang) dan berarti “perundangan sendiri” (*zelfwetgeving*). Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah; Pasang Surut Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung Alumni 2008. hlm.12

<sup>15</sup> Prinsip merupakan kaidah atau ketentuan dasar yang harus dipegang dan ditaati. Prinsip demokrasi adalah beberapa kaidah dasar yang harus ada dan ditaati oleh negara penganut pemerintahan demokratis. Adapun prinsip-prinsip tersebut adalah Pertama negara berdasarkan konstitusi, kedua Jaminan perlindungan Hak asasi manusia, ketiga Kebebasan Berserikat dan mengeluarkan pendapat, keempat Pergantian Kekuasaan secara berkala, Kelima Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak. Keenam Penegakan Hukum dan persamaan kedudukan setiap

Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”. Berdasarkan pada ketentuan UUD 1945 tersebut pemilihan kepala daerah langsung<sup>16</sup> diyakini sebagai mekanisme yang lebih demokratis dibandingkan pemilihan secara perwakilan oleh DPRD. Fakta menunjukkan bahwa di sejumlah daerah, pemilihan kepala daerah justru menjadi ajang pertarungan kepentingan dan pertarungan kapital antara DPRD, partai politik, dan para kandidat kepala daerah. Hal inilah yang semakin menguatkan tuntutan diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,<sup>17</sup> terhadap daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Hal ini diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

---

warga negara didepan hukum, Ketujuh Jaminan Kebebasan Pers. <http://evastickt.blogspot.com/2015/11/7-prinsip-prinsip-demokrasi-dan.html>

<sup>16</sup> Pilkada (pemilihan Kepala daerah ) masuk rangkaian pemilu setelah disahkannya UU nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, tepatnya setelah diberlakukannya UU nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasangan calon yang dapat serta dalam pemilihan kepala daerah tidak hanya pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik, tetapi juga perorangan. Selanjutnya keluar Perppu nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota, Perppu ini sekaligus mencabut UU nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Sebagai konsekuensi dari penetapan ini Pilkada secara langsung tersebut, maka untuk menghilangkan ketidakpastian hukum di masyarakat, juga dikeluarkan Perppu kedua terkait dengan UU nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah yang isinya menghapus kewenangan DPRD untuk melaksanakan pemilihan Kepala Daerah. Selanjutnya pada 12 februari 2015 keluar UU no 1 tahun 2015 tentang pengesahan Perppu No 1 tahun 2014, dimana UU ini kemudian direvisi lagi pada 18 maret 2015 dan ditetapkan kembali dengan UU no. 8 tahun 2015. Tjahyo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Penerbit exspose, Jakarta, Hlm. 34 – 39

<sup>17</sup> Perubahan Pertama yakni dengan dikeluarkannya PERPU No 2 Th. 2014 (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014) tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian di Undangkan menjadi UU No. 2 Tahun 2015 ( yang merupakan pengesahan atas Perppu No. 2 tahun 2014) dan Perubahan Kedua yakni dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (UU No 9 Th. 2015) tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pilkada bukan hanya sekedar pesta demokrasi<sup>18</sup> untuk menentukan pemimpin, melainkan sarana yang demokratis bagi rakyat untuk menjaga kesinambungan suatu sistem yang telah dibangun. Pilkada juga bukan hanya berbicara tentang figur pejabat yang pernah berkuasa atau para elit politik yang punya keinginan besar meraih kekuasaan, tetapi sebuah usaha untuk menentukan nasib rakyat lima tahun ke depan. Partisipasi rakyat menjadi penting, dengan tetap jeli dan kritis dalam menentukan pilihan, sehingga akan menghasilkan kepala daerah yang sanggup menjadi pemimpin, bukan penguasa.

Dalam perjalanan Undang-Undang Otonomi Daerah sampai pada saat di berlakukannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, ada perubahan yang sangat signifikan yakni dengan adanya pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Ketentuan Pasal 2 disebutkan bahwa “Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung ini menjadi isu yang sangat populis bagi masyarakat daerah, karena persoalan pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan salah satu tuntutan dari masyarakat di tingkat lokal.<sup>19</sup>

Pasca runtuhnya kekuasaan Rezim Orde Baru, dan memasuki Orde Reformasi yang salah satu tujuannya adalah untuk mewujudkan suatu Indonesia baru, yaitu Indonesia yang

---

<sup>18</sup> Pemilihan Umum selalu dikatakan sebagai pesta demokrasi. Dikatakan pesta demokrasi karena disinilah saatnya rakyat menunjukkan kedaulatannya dengan memilih siapapun yang dikehendakinya.

<sup>19</sup> Satu-satunya hak politik yang masih dimiliki rakyat adalah memberikan suara pada saat pemilu langsung. Sesudah itu semua hak politik yang dimiliki rakyat beralih kepada partai politik sehingga rakyat tidak memiliki apa-apa lagi, bahkan sudah dilupakan sama sekali. Untuk mengembalikan kedaulatan ketangan rakyat, sistem pemilu harus diubah dengan sistem yang memberi peluang kepada rakyat pemilih, untuk dapat menggunakan hak pilihnya secara langsung. Melalui amandemen terhadap UUD Tahun 1945, dengan menambah pasal 6 A dan pasal 22-E, sistem pemilu kita diubah menjadi sistem pemilihan umum secara langsung, baik untuk Pemilu legislatif maupun untuk Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Untuk pemilu legislatif yang diatur dengan pasal 22 E, selanjutnya dijabarkan melalui Undang-Undang No. 10 tahun 2008, sedangkan untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008.



lebih demokratis. Hal ini bisa dicapai dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Selama ini, baik di masa Orde Baru maupun di Era Reformasi, kedaulatan sepenuhnya berada di lembaga-lembaga eksekutif, dan di lembaga legislatif. Bahkan di Era Reformasi ini, kedaulatan seolah-olah berada di partai politik, melalui fraksi - fraksinya di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan DPR, dapat melakukan apapun, yang berkaitan dengan kepentingan bangsa dan negara, bahkan dapat memberhentikan Presiden sebelum berakhir masa jabatannya, seperti layaknya pada negara dengan sistem parlementer padahal negara kita menganut sistem Presidensial. Di daerah-daerah, DPRD melalui pemungutan suara (*voting*), dapat menjatuhkan Kepala Daerah sebelum masa jabatannya.<sup>20</sup>

Menurut Rozali Abdullah ada beberapa alasan mengapa harus dilaksanakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, yaitu sebagai berikut<sup>21</sup> :

#### 1. Mengembalikan Kedaulatan Ketangan Rakyat.

Warga masyarakat di daerah, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari warga negara Republik Indonesia secara keseluruhan, juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak azasi mereka, yang dijamin dalam konstitusi, yakni UndangUndang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, warga masyarakat di daerah, berdasarkan kedaulatan yang mereka miliki, harus diberi kesempatan untuk ikut menentukan masa depan daerahnya masing-masing, antara lain dengan memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.

---

<sup>20</sup> Kasus pemberhentian Kepala Daerah ini, seperti contoh yang terjadi di Kabupaten Kampar, yang kasusnya belum selesai sampai sekarang, di mana paket Bupati Jefri Noer dan H.A. Zakir dinonaktifkan oleh DPRD Kabupaten Kampar, dengan alasan telah terjadi krisis kepercayaan publik yang luas, yang sumber utama persoalannya, yakni pengusiran yang dilakukan oleh Bupati Jefri Noer terhadap seorang Guru pada saat berlangsungnya dialog antara Bupati dan Guru-Guru se-Kabupaten Kampar, tetapi usulan dari DPRD Kampar ditanggapi oleh Mendagri dengan mengeluarkan Keputusan untuk memberikan masa orientasi kepada Bupati Jefri Noer, sehingga persoalan ini menjadi berlarut-larut.

<sup>21</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2005. hlm. 3

2. Legitimasi yang sama antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan DPRD.  
dalam pemilu legislatif 5 April 2009 yang lalu, anggota DPRD dipilih langsung oleh rakyat pemilih (*konstituen*) melalui sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tetap dipilih oleh DPRD, bukan dipilih langsung oleh rakyat, maka tingkat legitimasi anggota DPRD jauh lebih tinggi dari tingkat legitimasi yang dimiliki Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
3. Kedudukan yang Seajar antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan DPRD.  
UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa DPRD, sebagai badan legislatif daerah, berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. Logikanya adalah apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD, berarti kedudukan DPRD berada diatas Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (*superior*). Oleh karena itu untuk memberikan kedudukan sebagai mitra sejajar antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan DPRD, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyat.
4. UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.  
Dalam Pasal 293 huruf d dan Pasal 344 huruf d UU No. 27 Tahun 2009, kewenangan DPRD dalam relevansinya dengan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, adalah mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.
5. Mencegah Terjadinya Politik Uang (*money politics*)  
Pada era sebelum berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, sering kita dengar isu-isu mengenai terjadinya politik uang dalam proses Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Hal ini sudah merupakan rahasia umum, dan hampir terjadi di semua daerah. Masalah politik uang ini dimungkinkan terjadi karena begitu besarnya wewenang yang dimiliki oleh DPRD dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan di laksanakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, kemungkinan terjadinya politik uang ini bisa di cegah, atau setidaknya-tidaknya bisa dikurangi. Apabila masih ada pihak-pihak yang ingin melakukannya, mereka akan berhadapan langsung dengan pemilih yang jumlahnya cukup banyak.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ( Pilkada )<sup>22</sup> secara langsung mulai dilaksanakan pada Tahun 2014.<sup>23</sup> Terhadap Pilkada langsung menggantikan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dialaksanakan oleh DPRD<sup>24</sup> Pada pelaksanaannya, pilkada melahirkan banyak permasalahan, baik dari segi kerangka pemahaman peraturan hukum, kesiapan lembaga penyelenggara, kesiapan partai politik, dan kesiapan masyarakat. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai aturan induk masih sangat rendah sehingga kerap kali pasal atau ayatnya dibatalkan oleh mahkamah konstitusi pada saat *judicial review*.

Pada tahun 2014, DPR memutuskan untuk memisah pengaturan pilkada dan wakil kepala daerah dari undang-undang pemerintahan daerah. Tanggal 30 september 2014 disahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota.

---

<sup>22</sup> Istilah pemilukada diatur dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilu. Istilah ini berganti menjadi pemilihan gubernur, bupati dan walikota sebagaimana diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan pemilihan umum. UU No. 15 tahun 2011 menghilangkan kalimat pemilihan umum. Penghilangan kalimat pemilihan umum diperkuat dengan putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan pemilihan gubernur, bupati dan walikota bukanlah bagian dari pemilihan umum. UU No. 1 tahun 2015 menegaskan UU No. 1 tahun 2011 terkait penggunaan istilah pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Jadi dalam dalam tulisan ini penggunaan istilah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ( pilkada ), pemilukada dan pemilihan gubernur, bupati dan walikota memiliki konsekuensi hukum yang berbeda.

<sup>23</sup> Pemilukada secara langsung pertama kali diadakan pada tanggal 1 juni 2005 dkabupaten kutai kertanegara provinsi Kalimantan timur.

<sup>24</sup> Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD pernah diatur dalam pasal 39 ayat (1) Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 22 Tahun 2014 mengubah sistem pemilihan gubernur, bupati dan walikota dari dipilih langsung oleh rakyat menjadi dipilih oleh DPRD. Belum sempat dilaksanakan, Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Perppu tersebut mengatur pemilihan gubernur, bupati dan walikota kembali dipilih secara langsung. Melalui perubahan *pertama* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 ditetapkan menjadi undang-undang, kemudian perubahan *kedua* Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang selanjutnya disebut Undang-Undang Pilkada, dan yang terakhir perubahan *ketiga* Undang-Undang No. 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu 2 Tahun 2020 penambahan pada penanggulangan penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19).

Permasalahan dalam kerangka hukum pada tahap penyelenggaraan pilkada mulai Tahun 2010, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 sampai 2018 dan 2020 menimbulkan kesimpangsiuran dan ketidakjelasan bagi penyelenggara maupun peserta pilkada serentak teletak pada penegakan yang terjadi Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu), Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) KAB/Kota, BAWASLU, Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK), seperti salah satu contoh yang terjadi di Pilkada Kota Bandar Lampung Tahun 2010<sup>25</sup> telah terjadi adanya *money politics* namun dikarenakan MK menganggap bukan kewenangannya untuk memeriksa dan memutus terhadap hal tersebut, melainkan kewenangan

---

<sup>25</sup> Adanya tindakan *money politics* dengan cara membagikan uang dan barang yang dilakukan Tim Pasangan Calon Nomor Urut2, dengan memberikan uang sebanyak Rp 2.500.000 kepada Sdr. Madsuri pada tanggal 28 Juni 2010 atau saat masa tenang, MK mempertimbangkan bukti-bukti yang diajukan Pemohon bukan merupakan kewenangan Termohon untuk menyelesaikannya, melainkan kewenangan Panwaslukada dan Gakkumdu. Berdasarkan Berita Acara Klarifikasi Panwaslu Kota Bandar Lampung terhadap Madsuri dan Berlian bertanggal 5 dan 6 juli 2010, pemberian uang tersebut adalah berkaitan dengan permohonan bantuan pembelian perlengkapan musala kepada Gubernur Provinsi Lampung dan tidak terkait dengan *money politics* yang dilakukan pihak terkait. Heru Widodo, 2018, Hukum Acara Sengketa Pemilu Pilkada dinamika di Mahkamah Konstitusi, Konstitusi Press, Jakarta, Hlm.170

Panwaslu dan Gakumdu sebagaimana Surat Edara Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) yang dikeluarkan tanggal 11 Mei 2010 membedakan menjadi 2 (dua) jenis sengketa, yaitu sengketa yang bersifat administratif yang menjadi wewenang PTUN, dan sengketa mengenai hasil yang bukan wewenang PTUN, sehingga fakta yang didalilkan pada sengketa Pilkada Kota Bandar Lampung tersebut tidak bisa dipakai dalam Hakim MK mengambil keputusan. peraturan yang ambigu dan multitafsir berkontribusi pada rentetan persoalan dalam tahapan penyelenggaraan pilkada, sebut saja masalah daftar pemilih, kisruh pencalonan, kampanye yang tidak terkontrol, pemungutan dan penghitungan suara yang bermasalah hingga terjadinya konflik horizontal antar masyarakat. Jika dianatomi, beberapa konflik horizontal dalam pilkada disebabkan dua hal.<sup>26</sup> Pertama adanya rasa ketidakpuasan dari pasangan calon atau pendukung pasangan calon ketika pasangan calon gugur dalam tahap pencalonan. Kedua, adanya rasa ketidakpuasan pasangan calon terhadap hasil Penghitungan Pilkada.

Kemudian negara sudah menyiapkan beberapa model penyelesaian sengketa pilkada yang diatur dalam undang-undang. **Pertama**, penyelesaian dengan penetapan hasil pilkada menjadi kewenangan MK. Dalam perkembangan, pada tanggal 19 Mei 2014 melalui putusan No. 97/PUU-XI/2013, MK menyatakan tidak lagi memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan gubernur, bupati dan walikota diberikan kepada MA.

Hasil revisi terbatas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, wewenang penyelesaian sengketa hasil pemilihan gubernur, bupati dan walikota diserahkan kembali ke MK bersifat

---

<sup>26</sup> Titi anggraini dkk, menata kembali, perludem, Jakarta, 2011, Hlm. Kata pengantar iv.

sementara sebelum dibentuk badan peradilan khusus yang menyelesaikan sengketa hasil pemilihan gubernur, bupati dan walikota.<sup>27</sup>

**Kedua**, penyelesaian sengketa pelanggaran pilkada baik yang dilakukan komisi pemilihan umum maupun peserta pilkada menjadi kewenangan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) provinsi dan Panwaslu kabupaten/kota. **Ketiga**, terhadap sengketa pilkada yang bersumber dari keputusan komisi pemilihan umum yang mengandung unsur Keputusan Tata Usaha Negara dan tidak terkait dengan hasil pilkada menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).<sup>28</sup> **Keempat**, terhadap dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan unsur penyelenggara pilkada yang diselesaikan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP).

Pada praktiknya, model penyelesaian sengketa pilkada yang dilakukan oleh beberapa lembaga negara yang berbeda termasuk didalamnya sengketa administrasi dan hasil pilkada menimbulkan banyak masalah. Dibeberapa daerah di Lampung seperti kota Bandar Lampung, kabupaten Ogan Ilir, maupun Kabupaten Lampung Tengah, Kabupaten Lampung Selatan pada 2020 kemarin, adanya putusan Bawaslu Provinsi Lampung tentang diskualifikasi salah satu pasangan calon di Kota Bandar Lampung yang sudah melewati tahapan proses kampanye, hingga sudah sampai ditetapkan sebagai peserta dengan suara terbanyak oleh KPU Bandar Lampung.

Ada juga putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang sudah melewati proses tahapan pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. akibatnya komisi pemilihan

---

<sup>27</sup> Pada saat jurnal ini ditulis, revisi tersebut belum dituangkan dalam bentuk undang-undang tentang perubahan undang-undang No. 1 tahun 2015. Meskipun begitu, peralihan kembali kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan dari MK ke MA sudah menjadi kesepakatan anggota Komisi II DPR RI

<sup>28</sup> Pasal 2 undang-undang No. 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan undang-undang No. 51 tahun 2009.

umum sebagai tergugat maupun Kementerian Dalam Negeri sebagai pihak yang ikut terkait dengan putusan tersebut kesulitan bahkan tidak bisa melaksanakan putusan PTUN.

Masalah selanjutnya adalah adanya dualisme putusan pengadilan yang berbeda yakni antara putusan PTUN dengan putusan MK. Sebagai lembaga peradilan yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan hasil perselisihan pilkada, MK menolak penafsiran bila hanya memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan yang terkait hasil saja yakni hasil hitung-hitungan secara angka penghitungan dan rekapitulasi pemungutan suara.

Pilkada untuk memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Wali Kota/Wakil Wali Kota sebagai pelaksana amanat Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Jo Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pilkada menggantikan Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dianggap mampu mengekspresikan dan melembagakan kehendak Rakyat yang berdasarkan pengakuan atas Kedaulatan berada ditangan Rakyat untuk memilih figur Kepala Daerah yang menentukan perkembangan dan pembangunan Daerah.

Unsur Penyelenggara Pilkada terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum<sup>29</sup> (BAWASLU), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Sedangkan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur di wilayah Provinsi adalah Bawaslu Provinsi, kemudian yang mengawasi penyelenggaraan pemilihan di wilayah Kabupaten/Kota adalah Panwas Kabupaten/Kota berdasarkan amanat Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Jo Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

---

<sup>29</sup> Pasal 1 Ayat 10 Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Berikut Tugas, Wewenang dan Tanggungjawab Bawaslu dan PTUN berdasarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota :

Pasal 134

- (1) Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS menerima laporan pelanggaran Pemilihan pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan.
- (2) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disampaikan oleh:
  - a. Pemilih;
  - b. pemantau Pemilihan; atau
  - c. peserta Pemilihan.
- (3) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan secara tertulis yang memuat paling sedikit:
  - a. nama dan alamat pelapor;
  - b. pihak terlapor;
  - c. waktu dan tempat kejadian perkara; dan
  - d. uraian kejadian.
- (4) Laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilihan.
- (5) Dalam hal laporan pelanggaran Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) telah dikaji dan terbukti kebenarannya, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima.



- (6) Dalam hal diperlukan, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS dapat meminta keterangan tambahan dari pelapor dalam waktu paling lama 2 (dua) hari.

#### Pasal 138

Pelanggaran administrasi Pemilihan meliputi pelanggaran terhadap tata cara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan Pemilihan.

#### 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.

#### Pasal 142

Sengketa Pemilihan terdiri atas:

- a. sengketa antarpeserta Pemilihan; dan
- b. sengketa antara Peserta Pemilihan dengan penyelenggara Pemilihan.

#### Pasal 143

- (1) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 142.
- (2) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa Pemilihan paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan.
- (3) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa melalui tahapan:
  - a. menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan
  - b. mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.

#### Pasal 144

- (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.

#### Pasal 153

Sengketa tata usaha negara Pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilihan antara Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota dengan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.

#### Paragraf 1

## Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

### Pasal 154

- (1) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilihan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota telah dilakukan.
- (2) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 3 (tiga) hari setelah dikeluarkannya Keputusan Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota.
- (3) Dalam hal pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan paling lama 3 (tiga) hari sejak diterimanya gugatan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- (4) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.
- (5) Terhadap putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dapat dilakukan upaya hukum.
- (6) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 21 (dua puluh satu) hari sejak gugatan dinyatakan lengkap.
- (7) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (8) Permohonan kasasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) diajukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6).

- (9) Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima.
- (10) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (9) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.
- (11) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) atau putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (9) paling lama 7 (tujuh) hari.

Kemudian dengan disahkannya 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, hal yang patut di soroti dengan lahirnya UU No 10 Tahun 2016 ini adalah kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU). Selain sebagai badan yang memiliki wewenang untuk mengawasi jalannya pemilihan umum (baik pusat maupun daerah), bawaslu juga berwenang melakukan persidangan ajudikasi terhadap pelanggaran administrasi, berikut beberapa pasal yang mengalami perubahan dalam mengatur tugas, wewenang dan tanggungjawab Bawaslu dan PTUN :

- (1) Pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.
- (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.

#### Pasal 144

- (1) Putusan Bawaslu Provinsi dan Putusan Panwas Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan Putusan bersifat mengikat.
- (2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dan/atau putusan Panwas Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 3 (tiga) hari kerja.
- (3) Seluruh proses pengambilan Putusan Bawaslu Provinsi dan Putusan Panwas Kabupaten/Kota wajib dilakukan melalui proses yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian sengketa diatur dengan Peraturan Bawaslu.

#### Pasal 153

- (1) 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.
- (2) Peradilan Tata Usaha Negara dalam menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan menggunakan Hukum Acara Tata Usaha Negara, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.

## Pasal 154

- (1) Peserta Pemilihan 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.
- (2) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilihan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota telah dilakukan.
- (3) Dalam hal pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterimanya gugatan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- (4) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.
- (5) Terhadap putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dapat dilakukan upaya hukum.
- (6) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak gugatan dinyatakan lengkap.
- (7) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (8) Permohonan kasasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) diajukan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan.

- (9) Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak permohonan kasasi diterima.
- (10) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (9) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum peninjauan kembali.
- (11) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) atau putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (9) dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) Hari.
- (12) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia mengenai keputusan tentang penetapan pasangan calon peserta Pemilihan sepanjang tidak melewati tahapan paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sebelum hari pemungutan suara.

Berdasarkan perubahan pasal-pasal di atas, Bawaslu dan PTUN memiliki peran yang cukup vital dalam mengawal jalannya pemilihan kepala daerah dalam rangka mewujudkan demokrasi yang prosedural dan substansial. Bawaslu bahkan berhak mengeluarkan sanksi administratif kepada calon kepala daerah berupa penjatuhan sanksi diskualifikasi untuk mengikuti pemilihan, jika calon yang dimaksud secara nyata melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Bahkan kewenangan ini tidak hanya dimiliki oleh Bawaslu Pusat melainkan juga Bawaslu Provinsi. Terhadap kewenangan baru Bawaslu yang begitu besar ini, tentu saja harus disertai juga dengan kontrol kepada Bawaslu agar tetap berada pada relnya, setidaknya ada beberapa hal yang patut dan perlu diperhatikan.



Oleh karenanya terhadap banyaknya pergantian aturan Hukum yang mengatur dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak tersebut, dan Pemberian Kewenangan Kepada Bawaslu Provinsi serta PTUN dirasakan sangat membingungkan bagi masyarakat, hal tersebut terjadi pada saat penyelenggaraan Pilkada di Provinsi Lampung maupun di daerah-daerah lainnya mulai dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2020. Kemarin, Masih banyak yang belum memahami prosedur dan batasan kewenangan dari badan atau lembaga-lembaga penyelesaian Pelanggaran Administrasi dan Sengketa Administrasi Pilkada, yang dianggap paling berwenang untuk melakukan upaya hukum administrasi mengajukan keberatan, gugatan, laporan sebagai wujud mempertahankan hak politiknya dalam Negara hukum.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang tersebut di atas perlu diadakan pembahasan, khususnya yang berkaitan dengan Reformulasi Pengaturan Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemilihan Kepala Daerah Oleh Bawaslu dan Peradilan Administrasi di Indonesia

Selanjutnya untuk penelaahan dan analisis yang lebih mendalam diajukan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah implikasi hukum Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Oleh Badan Pengawas Pemilu dalam Pemilihan Kepala Daerah?
2. Hal apa saja yang perlu direformulasi dalam penyelesaian Sengketa Administrasi pemilihan Kepala Daerah oleh Bawaslu dan Peradilan Administrasi di Indonesia?
3. Bagaimana model formulasi hukum yang ideal terhadap sistem penyelesaian sengketa administrasi oleh Bawaslu dan Peradilan Administrasi di Indonesia?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penelitian ini adalah :

- a. Menganalisis dan menjelaskan perbedaan mendasar pilkada pasca dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terhadap penyelesaian pelanggaran administrasi pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) yang diperiksa dan diputuskan oleh Badan Pengawas Pemilu.
- b. Menganalisis dan menjelaskan landasan pemikiran perlu dilakukan reformulasi hukum, mengingat begitu pentingnya putusan badan pengawas pemilu dalam penyelesaian sengketa pilkada yang merupakan penentu untuk diterimanya proses sengketa kejenjang peradilan tata usaha negara sebagai peradilan administrasi selanjutnya.
- c. Menganalisis dan menawarkan model reformulasi hukum yang ideal terhadap sistem penyelesaian pelanggaran administrasi, sengketa pemilihan dan sengketa tata usaha negara dalam pilkada dengan mengadopsi sistem peradilan administrasi di Indonesia, sebagaimana Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang diawali dengan Keberatan, banding administratif dan gugatan ke pengadilan tata usaha negara sehingga memiliki kepastian hukum.

### **2. Manfaat Penelitian**

Kontribusi penelitian selain bermanfaat dari tatanan teoritis juga diharapkan bermanfaat dalam tatanan praktis

#### **a. Manfaat Teoritis**

1. Memberikan sumbangan pemikiran bagi kalangan akademisi, penegak hukum dan masyarakat tentang penyelesaian sengketa administrasi sebagai langkah awal melakukan upaya hukum dalam kontestasi pemilihan kepala daerah ketika terdapat pelanggaran yang merugikan salah satu pihak peserta pilkada, sebagaimana telah diamanahkan dalam undang-undang pilkada.
2. Memberikan manfaat sebagai model reformulasi hukum terhadap penyelesaian sengketa administrasi pilkada yang dilaksanakan oleh bawaslu dan PTUN sebagaimana penyelesaian sengketa peradilan administrasi di Indonesia untuk mewujudkan kepastian hukum dan keadilan melalui reformulasi hukum, sebagai suatu kesatuan dalam kerangka hukum administrasi negara.

#### **b. Manfaat Praktis**

1. Bagi pembentuk undang-undang dapat dijadikan pertimbangan untuk merevisi ketentuan Pasal 135, Pasal 135A, Pasal 153 dan Pasal 157 undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pilkada dengan yang terbaru Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam menawarkan penyederhanaan penyelesaian sengketa pilkada guna memberikan kepastian hukum.
2. Bagi aparaturnya penegak hukum baik Kepolisian, Kejaksaan, KPU, Bawaslu dan Lembaga Peradilan dibawah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi diharapkan tercipta pemahaman yang sama mengenai penyelesaian sengketa dalam pemilihan kepala daerah mulai dari tahap penyelesaian administrasi yang berpengaruh tahap penyelesaian sengketa tahap hasil pemilihan.

#### **D. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian disertasi dengan judul “*Reformulasi Pengaturan Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemilihan Kepala Daerah Oleh Bawaslu dan Peradilan Administrasi DiIndonesia*” berdasarkan penelusuran peneliti lakukan, belum ditemukan yang mengkaji secara khusus bagaimana menyelesaikan sengketa administrasi pada pemilihan kepala daerah sebagaimana yang telah diterapkan dalam peradilan administrasi baik pada proses non litigasi maupun sesudah memasuki ranah litigasi, sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Secara substansi penelitian disertasi ini berfokus pada tiga permasalahan, yaitu : Apakah akibat hukum penyelesaian sengketa administrasi Oleh Bawaslu dalam Pilkada ; Mengapa perlu revitalisasi pengaturan penyelesaian sengketa administrasi pemilihan Kepala Daerah oleh Bawaslu ; Bagaimana revitalisasi hukum terhadap sistem penyelesaian sengketa administrasi oleh Bawaslu dan Peradilan Administrasi di Indonesia.

Guna menghindari adanya kesamaan dalam penelitian ini terhadap penelitian sebelumnya, peneliti melakukan perbandingan dengan penelitian yang sudah ada sebelumnya terhadap penelitian yang sejenis, diantaranya terdapat empat disertasi dan satu jurnal yang memiliki kesamaan obyek penelitian berkaitan dengan penyelesaian sengketa administrasi pemilihan kepala daerah.

Untuk memberikan kejelasan bahwa penelitian-penelitian tersebut tidak memiliki kesamaan dengan penelitian yang penulis buat, perlu ditampilkan pokok-pokok substansi disertasi dan jurnal tersebut seperti yang tergambar pada Tabel berikut :

**Tabel 1**

### Orisinalitas Penelitian

| No | Nama dan Tahun          | Judul dan Asal Penelitian   | Temuan Hasil Penelitian   | Perbedaan dengan Disertasi yang dibuat   |
|----|-------------------------|---|---|--|
| 1  | Fauzan Khairazi<br>2019 | <p>Eksistensi Untuk Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam sistem Pemilu di Indonesia.</p> <p>Disertasi Pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jambi</p> | <p>Bawaslu tidak menimbulkan masalah baru dengan bertambahnya satu lembaga lagi dalam penyelesaian masalah hukum pemilu dan pilkada</p> | <p>Bawaslu ditransformasi menuju lembaga yang akan menjalankan fungsi peradilan.</p> <p>Kemudian kedepan merekomendasikan perlunya regulasi baru terkait kelembagaan penyelesaian terpadu, mengingat pentingnya dan strategisnya fungsi dan peran pengawas pemilihan dalam penyelesaian sengketa administrasi pemilihan.</p> <p>Diperlukan payung hukum tersendiri, khusus terkait penyelesaian sengketa pemilihan serta lembaga berwenang memeriksa dan memutus sengketa pemilihan dalam mengimplementasikan aturan hukum peradilan ajudikasi, kemudian</p> |

|   |                      |   |   |  |
|---|----------------------|---|---|--|
|   |                      |   |   | <p>merekomendasi lain perlu adanya desain pola dan sifat putusan peradilan adjudikasi sengketa administrasi pemilihan gubernur, bupati dan walikota kedalam pola majelis banding administratif, serta hukum acara administratif.</p> <p>Eksistensi putusan adjudikasi peradilan administrasi pemilihan yang bersifat final dan banding perlu dirumuskan sebagai norma dalam rangka memberikan perlindungan dan kepastian hukum serta memiliki nilai eksekutorial yang wajib dilaksanakan</p> |
| 2 | Ida Budihati<br>2018 | Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia<br>Disertasi Pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro | <p>Perlu penegasan terhadap kedudukan lembaga penyelenggara pemilu sebagai “state primary organ yang bersifat “self regulatory body”;</p> <p>Untuk memperkuat kemandirian penyelenggara</p> | <p>Perlu melakukan perubahan kebijakan terkait sumber pendanaan pemilu dan pemilihan kepala daerah yang berpotensi mereduksi kemandirian penyelenggara pemilu;</p> <p>Mentransformasi kelembagaan Badan Pengawas</p>   |

|   |                             |  |   |   |
|---|-----------------------------|--|---|---|
|   |                             |  | <p>pemilu perlu dilakukan penataan kembali tugas, wewenang KPU, KPU Provinsi, KPU kabupaten/kota, penataan jumlah keanggotaan dan pola rekrutmennya;</p>  | <p>Pemilu (Bawaslu) menjadi pengadilan pemilu dan menyerahkan fungsi pengawasan kepada masyarakat sebagai wujud partisipasi</p>   |
| 3 | <p>Refly Harun<br/>2016</p> | <p>Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia.</p> <p>Disertasi Pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Andalas Padang</p> | <p>Perlu mendesain ulang lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil, sengketa dan masalah hukum pemilu dan pilkada lainnya sudah perlu dilakukan. Arahnya adalah menyederhanakan sistem dan lembaga yang terlibat dalam penyelesaian masalah hukum pemilu dimaksud</p> | <p>pembentukan peradilan khusus yang akan diberi kewenangan menyelesaikan sengketa hasil pilkada seharusnya ditindak lanjuti dalam kerangka berfikir yang koperhensif</p> <p>Hanya akan ada dua peradilan yang terlibat dalam penyelesaian perselisihan terkait proses maupun hasil pemilu dan pilkada, yaitu MK untuk penyelesaian sengketa hasil pemilu, dan peradilan pemilu yang akan menyelesaikan sengketa (proses saja) dan sengketa pilkada (proses maupun hasil). Agar tidak menimbulkan masalah baru dengan bertambahnya satu</p> |

|   |                               |   |  |  |
|---|-------------------------------|---|--|--|
|   |                               |   |  | lembaga lagi dalam penyelesaian masalah hukum pemilu dan pilkada   |
| 4 | Priyatmo<br>Abdoellah<br>2014 | Revitalisasi Kopetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara.<br><br>Disertasi Pada Program Doktorat Ilmu Hukum Universitas Hasanudin | <p>Bahwa ruang lingkup kompetensi absolut Praturun sangat sempit dan dibatasi secara ketat oleh undang-undang, baik menyangkut kriteria subjek gugatan maupun obyek gugatan yang dapat diadili di Praturun</p> <p>Bahwa pembatasan kompetensi absolut tersebut telah berpengaruh pada kurang optimalnya fungsi dan peran Peraturun yang mencakup fungsi peradilan, fungsi perlindungan hukum kepada masyarakat dan fungsi pengawasan terhadap administrasi Negara dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (<i>good governance</i>)</p> | Undang-undang Praturun sebagai hukum formal mengandung beberapa kelemahan yang perlu direvisi, serta dibentuk undang-undang tentang hukum materil. |



*Pertama*, Disertasi yang ditulis oleh Fauzan Khairazi, dengan judul : “*Eksistensi Untuk Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam sistem Pemilu di Indonesia*” . pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jambi, Jambi tahun 2019. Permasalahan yang dibahas yaitu : 1. Bagaimanakah keberadaan Bawaslu dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam sistem Pemilu di Indonesia? ; 2. Apakah diperlukan regulasi baru terkait kelembagaan penyelesaian sengketa Pilkada dalam sebuah sistem terpadu dalam fungsi pengawas pemilihan dalam penyelesaian sengketa administrasi Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota?

Dari hasil analisis dan pembahasan disertasinya, Fauzan menyimpulkan bahwa : 1. Kedepan Bawaslu tidak menimbulkan masalah baru dengan bertambahnya satu lembaga lagi dalam penyelesaian masalah hukum pemilu dan pilkada, maka sebaiknya Bawaslu saat ini ditransformasi menuju lembaga yang akan menjalankan fungsi peradilan. Kemudian Fauzan juga berpendapat kedepan merekomendasikan perlunya regulasi baru terkait kelembagaan penyelesaian terpadu, mengingat pentingnya dan strategisnya fungsi dan peran pengawas pemilihan dalam penyelesaian sengketa administrasi pemilihan. Diperlukan payung hukum tersendiri, khusus terkait penyelesaian sengketa pemilihan serta lembaga berwenang memeriksa dan memutus sengketa pemilihan dalam mengimplementasikan aturan hukum peradilan ajudikasi, Fauzan juga merekomendasikan adanya desain pola dan sifat putusan peradilan ajudikasi sengketa administrasi pemilihan gubernur, bupati dan walikota kedalam pola majelis banding administratif, serta hukum acara administratif. Eksistensi putusan adjudikasi peradilan administrasi pemilihan yang bersifat final dan banding perlu dirumuskan sebagai norma dalam rangka memberikan perlindungan dan kepastian hukum serta memiliki nilai eksekutorial yang wajib dilaksanakan.

*Kedua*, Disertasi yang ditulis oleh Ida Budihati, dengan judul : “*Rekontruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia*” pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro tahun 2018. Permasalahan yang dibahas yaitu : 1. Mengapa politik hukum perundang-undangan penyelenggara pemilu selalu berubah?; 2. Bagaimanakah Rekontruksi politik hukum penyelenggara pemilu berbasis pada nilai-nilai demokrasi?.

Dari hasil analisis dan pembahasan disertasinya 1. Perlu penegasan terhadap kedudukan lembaga penyelenggara pemilu sebagai “state primary organ yang bersifat “self regulatory body”; 2. Untuk memperkuat kemandirian penyelenggara pemilu perlu dilakukan penataan kembali tugas, wewenang KPU, KPU Provinsi, KPU kabupaten/kota, penataan jumlah keanggotaan dan pola rekrutmennya; 3. Perlu melakukan perubahan kebijakan terkait sumber pendanaan pemilu dan pemilihan kepala daerah yang berpotensi mereduksi kemandirian penyelenggara pemilu; 4. Mentransformasi kelembagaan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menjadi pengadilan pemilu dan menyerahkan fungsi pengawasan kepada masyarakat sebagai wujud partisipasi.

*Ketiga*, Disertasi yang ditulis oleh Refly Harun dengan judul : “*Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia*”. Pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Andalas Padang tahun 2016. Permasalahan yang dibahas yaitu : 1. Bagaimana pengaturan penyelesaian masalah hukum pemilu dan pilkada?; 2. Bagaimana desain kelembagaan dan kewenangan peradilan pemilu?

Dari hasil analisis dan pembahasan disertasinya, Refly Harun menyimpulkan bahwa :

1. Perlu mendesain ulang lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil, sengketa dan masalah hukum pemilu dan pilkada lainnya sudah perlu dilakukan. Arahnya adalah menyederhanakan sistem dan lembaga yang terlibat dalam penyelesaian masalah hukum

pemilu dimaksud. Dalam konteks itu, madat pembentukan peradilan khusus yang akan diberi kewenangan menyelesaikan sengketa hasil pilkada seharusnya ditindak lanjuti dalam kerangka berfikir yang koperhensif. Dalam arti, peradilan khusus ini seyogayanya tidak hanya dibentuk untuk penyelesaian sengketa hasil pilkada semata, melainkan juga harus diformat sebagai sebuah peradilan pemilu yang berwenang menyelesaikan semua sengketa pemilu dan pilkada, kecuali sengketa hasil pemilu DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD yang tetap menjadi kewenangan MK. 2. Hanya akan ada dua peradilan yang terlibat dalam penyelesaian perselisihan terkait proses maupun hasil pemilu dan pilkada, yaitu MK untuk penyelesaian sengketa hasil pemilu, dan peradilan pemilu yang akan menyelesaikan sengketa (proses saja) dan sengketa pilkada (proses maupun hasil). Agar tidak menimbulkan masalah baru dengan bertambahnya satu lembaga lagi dalam penyelesaian masalah hukum pemilu dan pilkada, maka sebaiknya Bawaslu saat ini ditransformasi menjadi lembaga yang akan menjalankan fungsi peradilan pemilu dimaksud.

*Keempat*, Disertasi yang ditulis oleh Priyatmo Abdoellah, dengan judul : “*Revitalisasi Kopetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*”. Pada Program Doktoral Ilmu Hukum Universitas Hasanudin tahun 2014. Permasalahan yang dibahas yaitu : 1. Bagaimanakah ruang lingkup kompetensi absolute peradilan tata usaha negara?; 2. Sejauhmanakah kompetensi absolut pratun dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*)?; 3. Apakah diperlukan pembentukan undan-undang peratun materil?.

Dari hasil analisis dan pembahasannya, Priyatmo Abdoellah menyimpulkan bahwa : 1. Bahwa ruang lingkup kompetensi absolut Pratun sangat sempit dan dibatasi secara ketat oleh undang-undang, baik menyangkut kriteria subjek gugatan maupun obyek gugatan yang dapat diadili di Pratun. Berdasarkan data statistik perkara yang masuk di Pengadilan TUN di Indonesia pada tahun 2007 s/d tahun 2012 hanya berjumlah antara 1.067 s/d 1.520 gugatan,

atau tidak lebih dari 0,04% (empat perseratus persen) dari total perkara masuk di empat lingkungan peradilan (umum, agama, militer, dan tata usaha Negara) yang seluruhnya berjumlah 3.514.709 perkara (tahun 2007) dan 3.514.709 perkara (tahun 2012); 2. Bahwa pembatasan kompetensi absolut tersebut telah berpengaruh pada kurang optimalnya fungsi dan peran Peratun yang mencakup fungsi peradilan, fungsi perlindungan hukum kepada masyarakat dan fungsi pengawasan terhadap administrasi Negara dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).; 3. Undang-undang Praturun sebagai hukum formal mengandung beberapa kelemahan yang perlu direvisi, serta dibentuk undang-undang tentang hukum materil.

#### **E. Kerangka Teori**

Kerangka teori diperlukan dalam penelitian ilmiah sebagai landasan teori yang dapat digunakan sebagai pendekatan untuk memecahkan permasalahan penelitian. Pada bagian ini, akan dikemukakan teori-teori yang menjadi dasar pijakan teoritis dalam menganalisis dan menjawab permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian disertasi ini sebagai teori dasar/besar (*grand theory*) yaitu, teori keadilan, teori negara hukum dan demokrasi.

Kemudian untuk teori menengah (*middle range theory*) menggunakan teori Penegakan Hukum dapat berdampak positif dan negatifnya terletak pada isi faktor tersebut. Terjadinya gangguan terhadap penegakan hukum terjadi apabila ada ketidakserasian antara nilai, kaidah dan pola perilaku (“tritunggal”) tiap-tiap lembaga dalam menjalankan tugasnya melaksanakan pilkada, mengawasi pilkada, serta proses pilkada baik masyarakat sebagai peserta, pemilih, serta lembaga-lembaga pelaksana pilkada.

Teori aplikatif/terapan (*applied theory*) menggunakan teori Kepastian Hukum penggunaan teori tersebut diperlukan sebagai dasar untuk menganalisis permasalahan penelitian disertasi ini, agar

diperoleh pemahaman dan kesimpulan model reformulasi hukum yang ideal dalam penyelesaian sengketa administrasi oleh Bawaslu dan Peradilan Administrasi di Indonesia yang merefleksi nilai-nilai negara hukum dan demokrasi dalam pembaharuan hukum administrasi dalam pilkada.

## **1. Teori Keadilan**

Keadilan adalah kebijakan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, betapapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar; demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli betapapun efisien dan rapihnya, harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil. Setiap orang memiliki kehormatan yang berdasarkan pada keadilan sehingga seluruh masyarakat sekalipun tidak bias membatalkannya. Atas dasar ini keadilan menolak jika lenyapnya kebebasan bagi sejumlah orang dapat dibenarkan oleh hal lebih besar yang didapatkan orang lain. Keadilan tidak membiarkan pengrobanan yang dipaksakan pada segelintir orang diperberat oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati banyak orang. Karena itu, dalam masyarakat yang adil kebebasan warganegara dianggap mapan; hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak tunduk pada tawar-menawar politik atau kalkulasi kepentingan social. Satu-satunya hal yang mengijinkan kita untuk menerima teori yang salah adalah karena tidak adanya teori yang lebih baik; secara analogis, ketidakadilan yang lebih besar. Sebagai kebijakan utama umat manusia, kebenaran dan keadilan tidak bisa diganggu gugat<sup>30</sup>.

Keadilan merupakan tema pokok dalam filsafat hukum, mengingat tujuan hukum adalah keadilan. Memahami pengertian keadilan secara garis besar memang tidak sulit karena pendapat beberapa perumusan sederhana yang dapat menjawab tentang hal itu. Namun untuk

---

<sup>30</sup> Rawls, John. 2019. *A Theory of Justice Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Yogyakarta. Pustaka Praja. Hal. 3-4

memahami makna keadilan secara filosofis, tidak mudah karena membutuhkan perenungan serius sampai pada hakikat yang paling dalam<sup>31</sup>.

Setidaknya ada dua rumusan keadilan yang perlu diperhatikan: *Pertama*, pandangan atau pendapat umum yang pada dasarnya merumuskan bahwa keadilan ialah keserasian antara penggunaan hak yakni takaran hak dan kewajiban. *Kedua*, pandangan para ahli hukum seperti Purnandi Purbacaraka yang merumuskan keadilan dengan keserasian antara kepastian hukum dan kesebandingan hukum<sup>32</sup>.

Keadilan dalam filsafat, mengandung dua poin utama, yaitu kebaikan dan kewajiban. Dengan kata lain, keadilan dalam filsafat merupakan penghubung antara moral dan politik. Keadilan adalah prinsip rasional yang mengendalikan tindakan-tindakan politik untuk menjamin kesatuan, kesetabilan, dan kelanggengan masyarakat. Masyarakat harus mendapatkan apa yang seharusnya mereka peroleh. Jadi, dari dua pengertian tentang keadilan berdasarkan penjabaran di atas, maka bisa ditarik benang merah, antara lain bahwa : a) keadilan berlaku untuk semua orang; b) keadilan adalah masalah moral; c) keadilan merupakan posisi yang ideal, karena untuk mencapai situasi ini akan ada upaya pengendalian tindakan agar setiap orang mendapat perlakuan yang sama atau tidak dicurangi<sup>33</sup>.

Dengan demikian konsep keadilan bisa dikatakan bersifat umum atau universal, karena keadilan merupakan kebutuhan atau bagian hidup manusia di mana pun dan pada masa apa pun manusia berada. Keadilan merupakan sebuah proses kejiwaan yang dibawa semenjak manusia

---

<sup>31</sup> Angkasa, *Filsafat Hukum* dalam , Jurnal al-Ihkâ V o l . 1 1 N o . 2 D e s e m b e r 2 0 1 6. Hal.248. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v3i2.11106>. diakses pada tanggal 1 Agustus 2020. Pukul 21:20 WIB

<sup>32</sup> Purnandi Purbacaraka, *Pengantar Ilmu Hukum Dalam Tanya Jawab*, dalam Jurnal al-Ihkâ V o l . 1 1 N o . 2 D e s e m b e r 2 0 1 6. Hal.248. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v3i2.11106>. diakses pada tanggal 1 Agustus 2020. Pukul 21:20 WIB

<sup>33</sup> Farkhaini dkk, *Filsafat Hukum; Paradigma Modernisasi Menuju Post Modernisme*. Solo, Kafilah Publishing.2018. Hal.103.

lahir. Selain itu, ukuran keadilan pada tiap zaman cenderung bergeser, makanya ukuran keadilan jadi cenderung relatif. Kerelatifan ini karena manusia cenderung subyektif. Mereka merasa diperlakukan adil apabila dapat mempertahankan dan membela hak-haknya, sesuai dengan kewajibanyang telah dipenuhinya<sup>34</sup>.

Sementara itu, keadilan menurut hukum atau yang sering dimaksud adalah keadilan hukum (*legal justice*) adalah keadilan yang telah dirumuskan oleh hukum dalam bentuk hak dan kewajiban, proses hukum. Hal ini menunjukkan bahwa jika seseorang telah melanggar keadilan tersebut, maka akan dikenakan hukum lewat proses hukum (penghukuman atau retributif)<sup>35</sup>.

## 2. Teori Negara Hukum dan Demokrasi

FJ. Sthall memaknai negara hukum dengan mengemukakan unsur-unsur pokok dari suatu negara hukum unsur-unsur itu, meliputi :

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. pemisahan kekuasaan Negara berdasarkan prinsip *trias politica*;
3. pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmating bestuur*); dan
4. adanya peradilan administrasi Negara<sup>36</sup>.

Unsur yang pertama adalah pengakuan dan perlindungan hak asasi salah satunya hak dibidang politik, Pengakuan (*recognition*) dan perlindungan (*protection*) hak asasi manusia merupakan upaya untuk mengesahkan dan membenarkan serta segala upaya yang ditujukan

---

<sup>34</sup> *Ibid.* Hlm 104

<sup>35</sup> *Ibid*

<sup>36</sup> Bernhard Limbong, Op.Cit., Hlm.49

untuk memberikan rasa aman terhadap hak-hak asasi manusia. Hak asasi manusia dikonsepsikan sebagai :

Seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugrahNya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, hukum dan pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia<sup>37</sup>.

Dalam hubungannya dengan proses pemilihan kepala daerah sebagai wujud penyaluran hak politik bagi setiap warga Negara baik dipilih maupun pemilih dalam menentukan pilihannya secara langsung secara demokratis.

Unsur yang kedua adalah pemisahan kekuasaan negara, menurut Bintang R. Saragih menyajikan konsep Negara hukum. Ia mengemukakan Negara hukum adalah :  
Sebagai Negara di mana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendak sendiri

Salah satu teori pemisahan kekuasaan dipopulerkan melalui ajaran Trias Politika Montesquieu. Dalam bukunya "*The Spirit of Laws*" (1974) Montesquieu memberikan protes atas pemerintahan Inggris. Montesquieu membagi kekuasaan Negara dalam tiga cabang, yaitu:

1. Kekuasaan Legislatif sebagai pembuat undang-undang;
2. Kekuasaan Eksekutif yang melaksanakan; dan
3. Kekuasaan Yudikatif atau kekuasaan untuk menghakimi<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

<sup>38</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta. Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2006. Hal.13.



Tiga poros kekuasaan di atas oleh Immanuel Kant, filsuf yang ada kemudian disebut sebagai Trias Politika<sup>39</sup>. Pada hakikatnya, Trias Politika menghendaki kekuasaan-kekuasaan tersebut sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuatan oleh pihak yang berkuasa<sup>40</sup>.

Jimly Asshiddiqi mengemukakan bahwa : Khusus mengenai cita negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan tidak dapat dilepaskan pula dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila<sup>41</sup>

Pemisahan kekuasaan dalam Pilkada diharapkan bisa memberikan rasa kepercayaan masyarakat terhadap proses penyelesaian sengketanya di bawah yudikatif yang jauh dari kepentingan-kepentingan eksekutif dan legislatif. Kekuasaan kehakiman menjadi salah satu elemen penting dalam struktur ketatanegaraan suatu negara. Dalam konsep negara hukum, baik konsep *rechtsstaat*, *the rule of law*, maupun Nomokrasi Islam, kekuasaan kehakiman menjadi pilar penting tentang bagaimana negara hukum bekerja. Asumsinya, jika kinerja kekuasaan kehakiman buruk, maka akan berimplikasi bagi buruknya negara hukum Indonesia<sup>42</sup>

Unsur yang ketiga adalah pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang, sebagaimana diketahui bersama, konsep Negara hukum di Indonesia dituangkan secara tegas dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ketiga. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ketiga tersebut menyatakan dengan tegas bahwa Negara Indonesia merupakan Negara hukum. Sebagai konsekwensi dianut dan diurnya konsep Negara hukum dalam Undang-Undang Dasar 1945 maka pemerintah dan lembaga-

---

<sup>39</sup> Moh. Mahfudz, *Pergaulan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta. Gama Media. 1999. Hal. 273

<sup>40</sup> Meriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta. PT. Gramedia Pustaka. 2002. Hal. 151

<sup>41</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, akses apada PDF Created with deskPDF PDF Writer – Trial <http://www.docudesk.com>, tanggal 5 Agustus 2020, hal 2.

<sup>42</sup> Sri Hastuti Puspitasari, “Urgensi Independensi dan Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia”, artikel dalam Jurnal Putra Astomo, Eksistensi Peradilan Administrasi Dalam Sistem Negara Hukum Indonesia

lembaga Negara dan para aparaturnya dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi hukum, hukum dalam hal ini mencakup hukum dasar dan undang-undang sebagai rinciannya dan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum<sup>43</sup>

Hasil amandemen Undang – Undang Dasar 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan<sup>44</sup> Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah. Pasal 18 ayat 4 UU no 45 menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Dari pandangan dan pengertian di atas, maka demokrasi bisa diartikan dengan suatu keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat<sup>45</sup>.

Unsur yang keempat adalah karakteristik negara hukum *rechtsstaat* adanya peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan sebagaimana yang dikemukakan pertama kali oleh Friedrich Julius Stahl pada abad ke-19. Adanya suatu peradilan administrasi untuk mengontrol perilaku sewenang-wenang yang dilakukan oleh negara<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Yopi Gunawan, Kristian, Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila, Bandung, Refika Aditama, Hal. 20-21

<sup>44</sup> Sistem ketatanegaraan adalah sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara baik susunan, kedudukan, tugas dan wewenang maupun hubungan antara yang satu dan yang lain. (terpetik dalam; I Gde Pantja Astawa, “Hak angket dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945”, disertasi, pascasarjana Unpad Bandung, 2000, hlm 5.

<sup>45</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2006, hlm.131.

<sup>46</sup> Hasan Zaini, Z, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung, Alumni, 1974, hlm.9 dalam jurnal Putra Astomo, Eksistensi Peradilan Administrasi Dalam Sistem Negara Hukum Indonesia

Rochmat Soemitro membagi peradilan administrasi menjadi 2, yakni mencakup (1) peradilan administrasi dalam arti sempit dan (2) peradilan administrasi tidak murni<sup>47</sup>. Sjachran Basah sependapat dengan pendapat Rochman Soemitro dengan istilah yang berbeda.

Sjachran menyebut peradilan administrasi dalam arti luas pada dasarnya dua golongan, yaitu (1) peradilan administrasi murni yang sesungguhnya, atau peradilan administrasi dalam arti sempit dan (2) peradilan administrasi yang tidak sesungguhnya, atau peradilan administrasi semu.<sup>48</sup>

Terkait kedua jenis peradilan administrasi tersebut, ada perbedaan penting yang dapat memberikan pemahaman yang lebih utuh tentang peradilan administrasi, yaitu ciri-ciri yang melekat pada kedua macam peradilan administrasi, yaitu “Peradilan Administrasi Murni” dan “Peradilan Administrasi Semu”. Hal ini pertama dikemukakan Rochmat Soe Mitro<sup>49</sup> yang kemudian dilengkapi oleh Sjachran Basa sebagai berikut : Ciri – ciri peradilan administrasi murni adalah : (1) Yang memutus adalah hakim; (2) Penelitian terbatas pada “*rechtsmatigheid*” keputusan administrasi ; (3) Hanya dapat meniadakan keputusan administratif, atau bila perlu memberikan hukuman berupa uang (Ganti Rugi) Tetapi tidak membuat keputusan lain yang menggantikan keputusan administrasi yang pertama; (4) Terikat pada mempertimbangkan fakta – fakta dan keadaan pada saat diambilnya keputusan administrasi dan atas itu dipertimbangkan “*rechtsmatigheid*” nya; (5) Badan yang memutus itu tidak tergantung, atau bebas dari pengaruh badan – badan lain apapun juga.

Sedangkan menurut Irfan Fachrudin, ciri – ciri peradilan administrasi “semu” adalah (1) Yang memutus perkara biasanya instansi yang hirerarkis lebih tinggi (dalam satu jenjang secara vertikal) atau lain dari pada yang memberikan putusan pertama; (2) Meneliti “*Doelmatigheid*”

---

<sup>47</sup> Rochmat Soemitro, *Peradilan Administrasi*..Op.Cit.,hlm.49.

<sup>48</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur*...Op.Cit.,hlm.37.

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm.64.

dan “*rechtsmatigheid*” dari keputusan administrasi; (3) dapat mengganti, mengubah atau meniadakan keputusan administrasi yang pertama; (4) dapat memperhatikan perubahan – perubahan keadaan sejak diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi dalam prosedur jalan; (5) Badan yang memutus dapat dibawah pengaruh badan lain, walaupun merupakan badan diluar hirerarkhi.

### **3. Teori Penegakan Hukum**

Prof. Dr. Soerjono Soekanto berpendapat bahwa penegakan hukum terdapat faktor-faktor yang dapat mempengaruhi dan mempunyai arti sehingga penegakan hukum dapat berdampak positif dan negatifnya terletak pada isi faktor tersebut. Terjadinya gangguan terhadap penegakan hukum terjadi apabila ada ketidakserasian antara nilai, kaidah, dan pola perilaku (“tritunggal”). Dalam hal terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan dan menjelma dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang akan dapat mengganggu kedamaian pergaulan hidup, maka penegakan hukum menjadi tidaklah dapat diwujudkan. Artinya, penegakan hukum akan menjadi tidaklah berjalan sebagaimana mestinya atau akan terganggu dalam perjalanan dan penegakan hukumnya. Masalah pokok penegakan hukum terletak kepada factor - faktor yang mempengaruhinya. Faktor - faktor tersebut adalah pertama, faktor hukumnya, kedua faktor penegak hukum, ketiga, faktor sarana atau fasilitas, keempat faktor masyarakat dan kelima faktor kebudayaan.

Pertama, faktor hukumnya itu sendiri. Hukum yang dimaksudkan adalah Undang-Undang (“UU”) atau peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Pemerintah. Faktor hukum yang dimaksud adalah bermula dari undang-undangnya itu sendiri yang bermasalah. Penegakan hukum yang berasal dari UU itu disebabkan a). tidak diikutinya azas-azas berlakunya, UU b). belum ada peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk

menerapkan UU, c). Ketidakjelasan arti kata-kata dalam UU yang akan berakibat kesimpang siuran dalam penafsiran serta penerapannya. Disamping itu adalah ketidakjelasan dalam kata-kata yang dipergunakan dalam perumusan pasal-pasal tertentu. Hal itu disebabkan, karena penggunaan kata-kata yang artinya dapat ditafsirkan secara luas sekali. Konsekuensi ini peraturan yang memuat pasal dengan kata-kata yang dapat ditafsirkan secara luas (multiinterpretasi) dan menyebabkan kesimpang siuran dalam penafsiran atau penerapannya sehingga pada akhirnya menimbulkan konflik. Artinya, faktor hukum yaitu peraturan yang memiliki ketidakjelasan kata-kata dalam perumusan pasal-pasalnya terbukti telah mempengaruhi penegakan hukum terhadap sengketa di Indonesia. Masalah itu tumbuh karena meskipun UU telah disahkan dan berlaku, tetapi hingga batas waktu tertentu belum juga dibuat peraturan pelaksanaannya sebagai perintah Undang-undang, sehingga akibatnya beberapa pasal dari UU tidak dapat dijalankan.

#### **4. Teori Kepastian Hukum**

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Apabila dilihat secara historis, perbincangan mengenai kepastian hukum merupakan perbincangan yang telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan dari Montesquieu<sup>50</sup>.

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat

---

<sup>50</sup> <https://layanan.hukum.uns.ac.id> (diakses pada 12 Agustus 2022, pukul 15.28)

hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Guna memahami secara jelas mengenai kepastian hukum itu sendiri, berikut akan diuraikan pengertian mengenai kepastian hukum dari beberapa ahli.

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu :

Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.

Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta (2006 : 85), yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut :

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (accessible), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
- 2) Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;

- 3) Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- 5) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kelima syarat yang dikemukakan Jan M. Otto tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.

## **F. Kerangka Konseptual**

Berdasarkan kategorinya bahwa sebagai penelitian normatif maka penelitian ini menggunakan beberapa kerangka konseptual antara lain :

### **1. Reformulasi**

Kata “reformulasi” memiliki kata dasar “Re” artinya ulang, maksudnya disini adalah melihat ulang kembali segala sesuatu yang terjadi disana, sedangkan “formulasi” yang berarti merumuskan. Reformulasi artinya merumuskan ulang<sup>51</sup> terhadap keadaan (apapun) yang ada, karena jauh dari kata ideal.

---

<sup>51</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2018, Balai Pustaka, Jakarta, hlm 1382

## **2. Sengketa Administrasi Pemilihan Kepala Daerah**

Sengketa Administrasi Pemilihan Kepala Daerah yaitu terdiri dari laporan Pelanggaran Administrasi<sup>52</sup> dan Sengketa Antar Peserta Pemilihan dan Sengketa Antar Peserta dengan Penyelenggara Pemilihan<sup>53</sup>, serta Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara Pemilihan antar Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota dengan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota<sup>54</sup>.

## **3. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)**

Tugas Bawaslu adalah menerima laporan pelanggaran administrasi dari pemilih, pemantau pemilih dan peserta pemilih yang kemudian Bawaslu dapat mengeluarkan rekomendasi kepada KPU, kemudian KPU wajib minindaklanjuti rekomendasi Bawaslu tersebut. Wewenang Bawaslu menerima, memeriksa dan memutus sengketa pemilihan antar peserta pemilihan dan antar peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan. Kewajiban Bawaslu memutus sengketa pemilihan melalui proses yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

## **4. Peradilan Administrasi di Indonesia**

Peradilan Administrasi di Indonesia dalam penegakan hukum Pilkada adalah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) secara khusus fungsi peratun adalah mengawal agar proses pilkada berlangsung jujur dan adil dalam perespektif keadilan administrasi antara kandidat dan/atau peserta pilkada dengan otoritas penyelenggara Pilkada KPU/D. Kehadiran

---

<sup>52</sup> Pasal 138 Perpu No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

<sup>53</sup> Pasal 142 Perpu No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

<sup>54</sup> Pasal 153 Perpu No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

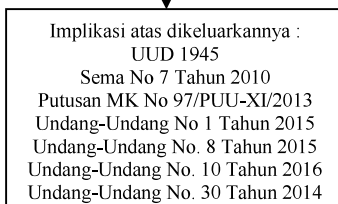
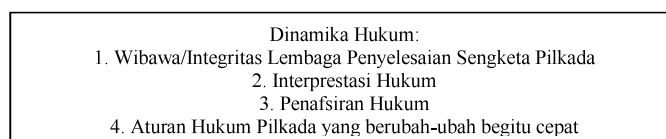


UU No. 8 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 tahun 2016 menandai eksistensi Peraturan dalam penyelenggaraan pilkada. Sebelum undang-undang pilkada dibuat secara khusus (UU No.8 Tahun 2015), pelaksanaan Pilkada menjadi bagian dari rezim UU Pemda. Pada era pemberlakuan rezim UU Pemda berpengaruh terhadap kualitas legitimasi dan kualitas penyelenggara pilkada<sup>55</sup>

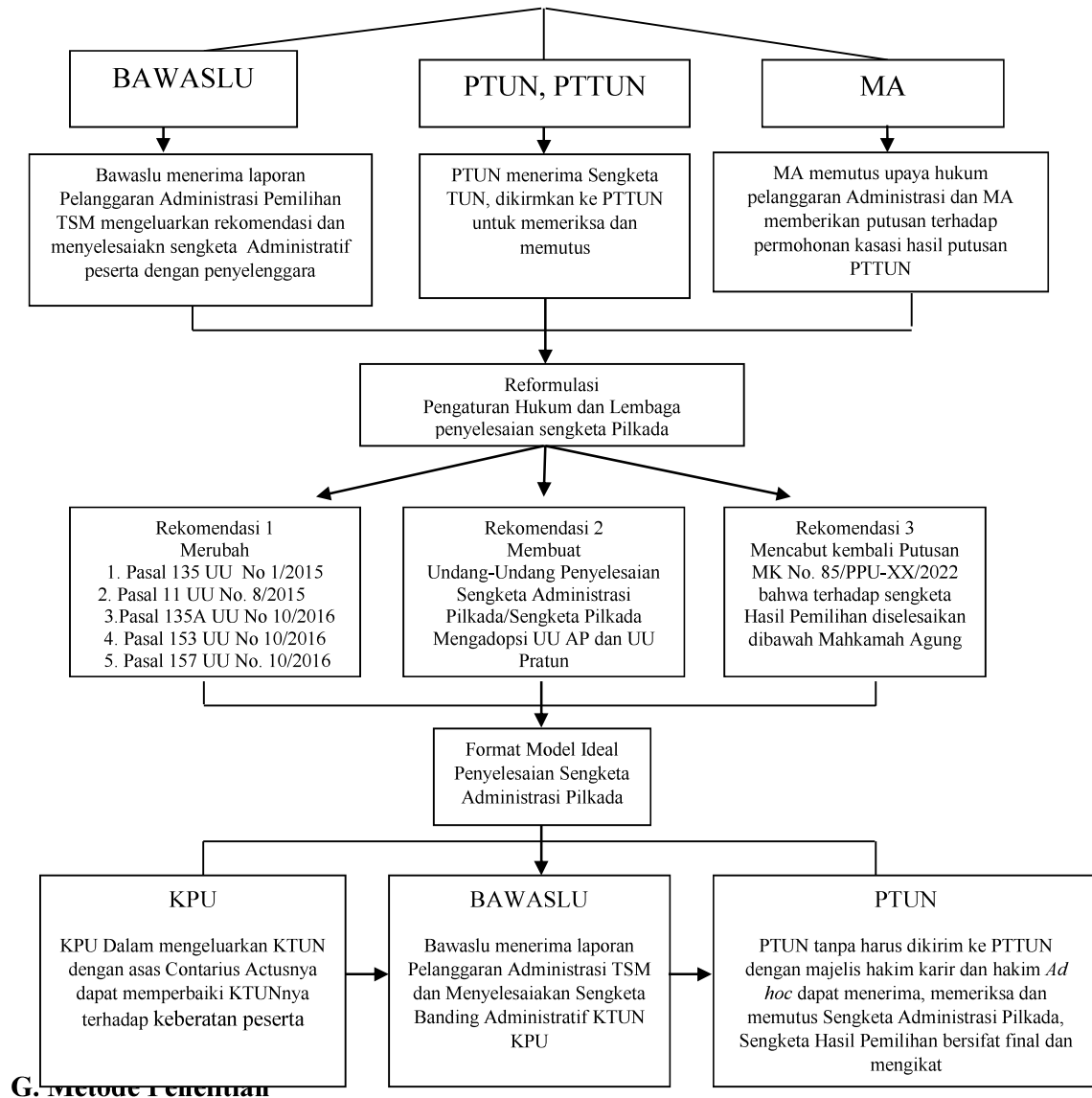
**Tabel 2**

**Desain Pemikiran Secara Regulasi dan Konseptual**

**REFORMULASI PENGATURAN PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH BAWASLU DAN PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA**



<sup>55</sup> Awalnya UU tentang Penyelenggaraan Pemilu, yakni UU No. 22 Tahun 2007 sebagaimana diubah dengan UU No.15 Tahun 2011-yang kemudian dicabut berdasarkan UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu-meng jadikan Pilkada sebagai bagian dari rezim Pemilu. Lalu pasca keluarnya Putusan MK No.97/PUU-XI/2013 membawa akibat Pilkada bukan bagian dari rezim Pemilu melainkan menjadi bagian dari rezim pemerintahan daerah (Pemda) sehingga MK dianggap tidak berwenang menyelesaikan perselisihan hasil suara Pilkada dan berdasarkan UU No. 1 Tahun 2015 ditentukan bahwa penyelesaian sengketa hasil suara Pilkada ditangani secara berjenjang oleh Pengadilan Tinggi dan MA, seperti dahulu sebelum terbentuknya MK, namun tak lama berselang melalui UU No. 8 Tahun 2015, penyelesaian perselisihan hasil suara Pilkada dikembalikan lagi kepada MK. Dalam UU No.8 Tahun 2015, kewenangan MK untuk mengadili sengketa hasil suara Pilkada kembali dihidupkan sampai terbentuknya Pengadilan Khusus Pemilu.



## 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah penelitian hukum doktrinal. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder sebagai kegiatan utama. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan

sejarah hukum. Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa penelitian hukum (*legal research*) merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normative bertolak dari pandangan bahwa hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional. Penelitian ini beranjak dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada Serentak dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan serta Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administratif Terkait Larangan Memberikan dan/atau Menjanjikan Uang Atau Materi Lainnya Yang Dilakukan Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota terutama pengaturan dalam penyelesaian sengketa administrasi dalam pemilihan kepala daerah yang diselesaikan oleh Badan Pengawas Pemilu.

Penelitian hukum normatif ini dilakukan untuk menemukan kebenaran khorensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum, Metode yang digunakan adalah metode dokterinal, dengan bersarankan logika deduktif untuk membangun hukum positif, khususnya hukum administrasi negara dalam penerapannya terhadap penyelesaian sengketa administrasi merefleksi nilai-nilai kepastian hukum dan keadilan dalam penegakan hukum.

## **2. Pendekatan Penelitian**

Isu hukum dalam penelitian ini merupakan masalah sentral yang akan dipecahkan untuk dijawab, maka terdapat beberapa pendekatan yang akan digunakan didalam penelitian ini, yaitu

pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan futuristic (*futuristic approach*).

### **2.1. Pendekatan Sejarah Perundang-Undangan (*Statute Approach*)**

Suatu penelitian hukum normative tidak dapat melepaskan diri dari pendekatan perundang-undangan yang dijadikan referensi dalam memecahkan isu hukum yang diajukan. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, yaitu untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya, serta mencari *ratio legis* dan dasar *ontologism* lahirnya undang-undang tersebut.

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk memperoleh diskripsi analisis isu hukum yang berkaitan dengan penerapan pembuktian unsur Terstruktur Sistematis Masif dalam penyelesaian sengketa administrasi pemilihan kepala daerah UU No 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, Peraturan Bawaslu Tahun 2017. Dalam penelitian ini juga meliputi bahan hukum pendukung dari semua perundang-undangan yang terkait dengan penyelesaian sengketa administrasi pilkada. Hasil telaah tersebut merupakan suatu argumentasi untuk memecahkan isu yang dihadapi.

### **2.2. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)**

Perumusan penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah dalam perundang-undangan secara historis telah beberapa kali mengalami perubahan pertama adanya Putusan No. 97/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak lagi memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala

daerah Mahkamah Agung (PTUN), diperkuat berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota pada Pasal 157 Ayat 1 berbunyi : “Dalam Hal terjadi perselisihan penetaapan perolehan suara hasil pemilihan, peserta pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perhitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota kepada Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung”

Selanjutnya dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pilkada ketentuan Pasal 157 yang berbunyi ; “Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah diselesaikan melalui Badan Peradilan Khusus dibentuk sebelum Pemilihan Kepala Daerah serentak nasional, kemudian sebelum adanya Badan Peradilan Khusus maka Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah menjadi Wewenang Mahkamah Konstitusi”.

Ketentuan tersebut ditafsirkan menghilangkan Wewenang Peradilan Tata Usaha Negara dalam menangani Sengketa Pilkada Khusus yang bersifat administratif. Dengan ketentuan di atas maka Penyelesaian Sengketa administratif tetap menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara sepanjang belum dibentuknya Badan Peradilan Khusus sebelum Pilkada Serentak Nasional. Kemudian dengan disahkannya 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, hal yang patut di soroti dengan lahirnya UU No 10 Tahun 2016 ini adalah kewenangan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU), telah mempengaruhi pelaksanaan pilkada dimasyarakat, sehingga menjadi alasan peneliti mempertimbangkan perlunya pendekatan sejarah (*historical approach*).

Pendekatan sejarah dilakukan untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu sistem atau lembaga, atau suatu pengaturan hukum tertentu sehingga dapat diperkecil, baik dalam pemahaman maupun penerapan ketentuan hukum tertentu. Hal tersebut dikarenakan bahwa hukum pada masa kini dan hukum pada masa lampau merupakan suatu kesatuan yang berhubungan erat dan tidak putus, disamping itu, melalui filosofis yang melandasi aturan hukum tersebut.

### **2.3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)**

Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Pendekatan kasus ini digunakan untuk memahami *ratio decidendi* atau *reasonin*, yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai pada putusan. Pemahaman terhadap *ratio decidendi* tersebut merupakan referensi bagi peneliti untuk menyusun argumentasi dalam pemecahan isu hukum.

### **2.4. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)**

Penelitian ini juga melakukan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan membandingkan penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah yang diatur di Negara lain, terutama menyangkut pengaturan penyelesaian sengketa administrasinya. Negara-negara yang akan dibandingkan dalam penelitian ini adalah, USA, Belanda dan Malaysia. Negara-negara ini dipilih dengan pertimbangan karena memiliki peringkat lebih baik dibandingkan dengan Indonesia dalam penyelesaian sengketa administrasi pemilihan kepala daerah.

Pentingnya pendekatan perbandingan dalam ilmu hukum karena dalam bidang hukum tidak akan mungkin dapat dilakukan suatu eksperimen, seperti yang biasa dilakukan dalam ilmu empiris. Menurut Jhonny Obrahim, pendekatan perbandingan hukum merupakan salah satu cara yang digunakan dalam penelitian hukum normative untuk membandingkan salah satu lembaga hukum dari sistem hukum yang satu dengan sistem hukum yang lain. Sementara Van Apeldorn sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa perbandingan hukum merupakan suatu ilmu bantu bagi ilmu hukum dogmatic dalam arti bahwa untuk menilai aturan-aturan hukum dan putusan-putusan pengadilan yang ada dengan sistem hukum lain. Perbandingan tersebut bertujuan untuk menemukan unsure-unsur persamaan dan perbedaan dari sistem hukum yang diperbandingkan, yaitu untuk memperoleh gambaran mengenai konsistensi antara filosofi dan undang-undang diantara Negara-negara tersebut.

## **2.5. Pendekatan Futuristik (*Futuristic Approach*)**

Pendekatan futuristic (*futuristic approach*) dilakukan sebagai upaya pembaruan hukum dimasa yang akan datang (*futuristic* atau *atisipatoris*) yang berhubungan dengan penerapan penyelesaian sengketa administrasi pilkada oleh Bawaslu yang berdasarkan peradilan administrasi di Indonesia untuk menciptakan kepastian hukum dan berkeadilan. Dengan demikian, penelitian ini juga melakukan proyeksi ke masa depan (*futurelogical*).

Dari pelbagai pendekatan penelitian yang telah dikemukakan di atas maka sesuai karakteristik penelitian hukum normative, suatu hal yang pasti dan harus digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan yang menjadi focus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Namun demikian, di samping pendekatan perundang-undangan, dapat juga menggunakan pendekatan-pendekatan

yang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian, yaitu untuk memperkaya pertimbangan-pertimbangan hukum yang tepat untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.

### **3. Bahan Hukum Penelitian**

Dari sudut pandang jenis-jenis penelitian data yang dipergunakan dalam penelitian hukum, pada penelitian hukum normatif sering disinonimkan dengan penelitian kepustakaan sebagai bahan penelitiannya yang disebut data sekunder, yaitu data yang bukan diusahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti. Sedangkan penelitian hukum empiris sering disinonimkan dengan penelitian lapangan dengan menggunakan data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya.

Sesuai tipe penelitian, maka data yang dapat digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Peneliti melakukan penelusuran bahan-bahan hukum melalui penelitian kepustakaan sesuai isu hukum yang dibahas, termasuk penelusuran pustaka secara elektronik dengan memanfaatkan teknologi informasi (internet). Data sekunder yang dikaji dalam penelitian ini, adalah meliputi :

**a. Bahan Hukum Primer**, bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia
2. 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 (LN. 2014/ NO.245, TLN NO. 5588, LL SETNEG : 130 HLM)
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 (LN. 2015/NO.57, TLN NO. 5678, LL SETNEG : 87 HLM)

4. Undang-Undang 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 (LN.2016/NO. 130, TLN NO.5898, LL SETNEG : 70 HLM)
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (LN.1986/No. 77, TLN NO. 3344, LL SETNEG : 36 HLM)
6. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (LN. 2004/No. 35, TLN. NO. 4380, LL SETNEG : 17 HLM)
7. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (LN.2009/No. 160, TLN NO. 5079, LL SETNEG : 23 HLM)
8. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (LN. 2014/No.292, TLN No. 5601, LL SETNEG : 66 HLM)
9. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (LN.2014/No. 244, TLN No.5587, LL SETNEG 212 HLM)

**b. Bahan Hukum Sekunder**, yaitu : bahan hukum yang bersifat menjelaskan bahan hukum primer, yang diperoleh dari hasil-hasil penelitian yang relevan, buku, artikel ilmiah, makalah ilmiah, jurnal ilmiah atau literature pendukung lainnya yang berkaitan

dengan penyelesaian sengketa administrasi pemilihan kepala daerah oleh Bawaslu dan peradilan administrasi di Indonesia.

- c. **Bahan Hukum Tersier**, merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu antara lain berupa Kamus, Ensiklopedia.

#### **4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan Bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan mengidentifikasi dan menginventarisasi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier, yang diperoleh dari penelitian kepustakaan. Selanjutnya dikelompokkan dan diklasifikasikan sesuai jenisnya, untuk memudahkan bahan hukum yang ada dijadikan dasar melakukan analisis dan memecahkan permasalahan yang ada.

#### **5. Teknik Pengolahan Bahan Hukum**

Pada penelitian hukum normatif, pengelolaan bahan hukum dilakukan dengan cara mensistematisasikan bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi mengikuti alur sistematika pembahasan. Menurut Van Hoecke sebagaimana dikutip Bernard Arif Sidarta, metode sistematisasi dapat dilakukan : *Pertama*, tataran teknis, yaitu menghimpun, memaparkan dan mengklasifikasi aturan-aturan hukum berdasarkan hirarki sumber hukum untuk membangun landasan legitimasi dalam menafsirkan aturan hukum. *Kedua*, aturan teleologis, mensistematisasi peraturan hukum berdasarkan substansi atau isi hukum dengan cara memikirkan, menata ulang dan menafsirkan bahan hukum sehingga sistemnya menjadi lebih baik. *Ketiga*, sistematisasi eksternal, mensistematisasi hukum

dalam rangka mengintegrasikannya ke dalam tatanan masyarakat yang selalu berkembang dengan cara penafsiran ulang pengertian-pengertian yang ada dan pembentukan pengertian yang baru.

Hal yang sama dikemukakan oleh Radbruch, bahwa konstruksi dan sistematisasi dalam pengelolaan bahan hukum dilakukan dengan dua cara, yaitu pertama, *secara kategorial* menampilkan hukum sebagai realisasi konsep hukum dan kategori-kategori hukum sebagai komponen-komponennya; dan kedua, *secara teleologis* yaitu melukiskan hukum sebagai realisasi cita hukum.

## **6. Analisis Bahan Hukum dan Pengambilan Kesimpulan**

Bahan hukum yang telah dilakukan pengolahan, dilakukan analisis dengan metode diskriptif kualitatif dan metode interpretasi. Diskriptif kualitatif dilakukan untuk menentukan isi atau makna dari suatu bahan hukum disesuaikan dengan pokok permasalahan yang ada. Interpretasi merupakan cara menafsirkan bahan hukum berdasarkan pada pengertian hukum, norma hukum, teori hukum serta doktrin untuk membentuk argumentasi guna menjawab isu hukum atau permasalahan yang ada. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan menggunakan logika deduktif yang bersaranakan silogisme, yaitu untuk menemukan premis-premis dasar yang melandasi kebenaran suatu norma hukum *in concreto*. Norma hukum sebagai *premis mayor*, kemudian dikoreksikan dengan fakta-fakta yang relevan yang dipakai sebagai *premis minor* dan melalui proses *silogisme* akan diperoleh kesimpulan terhadap permasalahan.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku – Buku

- Adhani, Hani, 2020. *Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis Kontraversi Pemilihan Kepala Daerah Langsung dan Tidak Langsung* Depok. PT. Raja Grafindo Persada.
- Anwary, Ichsan, 2018. *Lembaga Negara dan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Yogyakarta. Genta Publishing.
- Astomo, Putera, 2018. *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik di Indonesia*. Depok. Rajawali Pers.
- Amarini, Indriati, 2017. *Keaktifan Hakim Dan Peradilan Administrasi*. Purwokerto. Purwokerto Press.
- Abdoellah, Priyatmanto, 2016. *Revitalisasi Kewenangan PTUN Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta. Cahaya Utama Pustaka.
- Agus Riwanto, 2016, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Angger Sigit Pramukti dkk, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- Ali Taher Parasong, 2014, *Mencegah Runtuhnya Negara Hukum*, Grafindo Books Media, Jakarta.
- Abu Daud Busroh, 2011, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- dan Abu Bakar Busro, 1995, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Abdullah, Rozali, 2011. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* Jakarta. Rajawali Pers.
- Bahder Johan Nasution, 2017, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung..
- Bambang Sudaryana, 2016, *Akuntabilitas Birokrasi di Indonesia*, Dee Publish, Yogyakarta.
- Daryanto, 2014, *Negara Hukum dan Demokrasi Pergulatan Paradigmatik dan Kritik Realitas Dalam Meluruskan Jalan Bernegara*, Deeppublish, Yogyakarta
- Farkhaini dkk 2018, *Filsafat Hukum; Paradigma Modernisasi Menuju Post Modernisme*. Kafilah Pubishing.Solo

- Gunawan yopi, Kristin, 2015, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, Refika Aditama, Bandung.
- Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Hidayat, Syarif. 2007. *Too Much Too Soon*. Jakarta. PT.Rajagrafindo Persada,.
- Hardjon, Philipus Mandiri. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta.Gajah Mada University.
- JS Panjaitan, Marojahan, 2018. *Politik, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi Dalam Bingkai Negara Kesejahteraan Dan Kebahagiaan Menurut UUD 1945*.Bandung. Pustaka Reka Cipta.
- Juanda, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung.
- Kelsen, Hans, 2007. *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*. Bandung. Nuansa Media.
- dkk, 2005, *Pengantar Hukum Administasi Negara (Introduc-tion to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Mujahidin,Ahmad, 2007. *Peradilan Satu Atap di Indonesia*.Bandung, Refika Aditama
- Manan, Abdul, 2018. *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta Timur.Kencana.
- Mauludi, Sahrul dkk, 2018. *Undang-Undang Pemilihan Umum Pedoman Terlengkap Undang-Undang Pemilu Terbaru (2017) Dan Penjelasannya*. Jakarta. Kompas Gramedia.
- R.Wiryono, 2014. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara edisi ketiga*. Jakarta Timur. Sinar Grafika
- Rawls, John. 2019. *A Theory of Justice Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Yogyakarta. Pustaka Praja
- Syahrizal,Darda, 2012. *Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Tata usaha Negar*. Yogyakarta. Pustaka Yustisia.
- Sudrajat, Tedi, 2017. *Hukum Birokrasi Pemerintah Kewenangan dan Jabatan*. Jakarta Timur. Sinar Grafika.
- Saleh 2017. *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*, Jakarta Timur. Sinar Grafika

- Salim HS dan Septian Nurbani Erlies, 2018. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*. Depok, Raja Grafindo Persada.
- Setiawan DJ, Otong, 2018. *Pedoman Penulisan Skripsi Tesis Disertasi*, Bandung, Yrama Widya.
- Simanjuntak, Enrico 2018. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi dan Refleksi*. Jakarta Timur. Sinar Grafika.
- Santoso, Topo dan Budhiati, Ida, 2019. *Pemilu Indonesia Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*. Jakarta Timur. Sinar Grafika.
- Tjandra, W. Ridwan, 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta Timur. Sinar Grafika.
- Tim Permata Press, 2017. *Undang-Undang Pilkada Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Nomor 10 Tahun 2016*. Jakarta. Pratama Press.
- Tim Universitas Indonesia-Center for Study of Governance and Administrative Reform, 2017. *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Jakarta (UI-CSGAR)
- Valina Singka Subekti, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Valerine J.L.K, 1993. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Pascasarjana FH-UI
- Widodo, Heru, 2018. *Hukum Acara Sengketa Pemilu pada Dinamika di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta. Konstitusi Press

## **B. Disertasi**

- Fauzan Khairazi, Disertasi “*Eksistensi Untuk Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam sistem Pemilu di Indonesia*” . pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jambi, tahun 2019, Sumber : <https://metrojambi.com/read/2020/01/17/49713/fauzan-perlu-desain-ulang-lembaga-dalam-sengketa-pilkada>
- Ida Budhiati, Disertasi “*Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia*” pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro tahun 2018, Suber : <https://jateng.tribunnews.com/2018/07/21/ida-budhiati-pemerintah-perlu-mentransformasi-bawaslu>
- Refly Harun Disertasi “*Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Indonesia*”. Pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Andalas Padang tahun 2016. : <https://mediaindonesia.com/read/detail/46628-refly-harun-raih-gelar-doktor>

Priyatmo Abdoellah Disertasi “*Revitalisasi Kopetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*”. Pada Program Doktoral Ilmu Hukum Universitas Hasanudin tahun 2014. Dalam buku *Revitalisasi Kewenangan PTUN Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta. Cahaya Utama Pustaka 2016.

### **C. Jurnal, Majalah dan Tulisan Ilmiah Lainnya**

Jurnal Hukum & Pembangunan 48 No 1 (2018) : 199-221, ditulis oleh Qurrata Ayuni, dengan judul : “*Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah*”.

Hukum Tata Negara, Makalah Pembagian Kekuasaan, Kekuasaan Eksekutif, Kekuasaan Legislatif, dan Kekuasaan Yudikatif.  
<http://pustakamediasyariah.blogspot.com/2016/10/makalah-pembagian-kekuasaan.html>. diakses tanggal 28 Agustus 2020

Jurnal al-Ihkâ V o l . 1 1 N o . 2 D e s e m b e r 2 0 1 6.  
Hal.248. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v3i2.11106>. diakses pada tanggal 1 Agustus 2020. Pukul 21:20 WIB

Jurnal Dinamika Hukum Vol. 8 No. 1 Januari 2008 ditulis oleh Pramono Sukolegowo, dengan judul : *Efektifitas Sistem Peradilan Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan Di Lingkungan Peradilan Umum*.

Jurnal Etika & Pemilu DKPP, Vol 1, Nomor 3 Oktober 2015 Diakses pada tanggal 14 Oktober 2023. Pukul 19:00 WIB

Jurnal [journal.kpu.go.id](http://journal.kpu.go.id), Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Penguatan Institusi: Dari Kooptasi Rejim, Kemandirian dan Penguatan Etik Penyelenggara, ditulis oleh Syarifuddin Jurdi, diakses tanggal 14 Oktober 2023. Pukul 19:30 WIB

Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum Jurnal Of Law Vol 4, No 2 (2017) ditulis oleh Victor Imanuel Nalle, dengan judul : *Asas Cotarius Actus pada Perpu Ormas : Kritik dalam Prespektif Hukum Administrasi Negara dan Hak Azasi Manusia*. Diakses pada tanggal 16 Oktober 2023. Pukul 13:40 WIB

### **D. Peraturan Perundang - Undangan**

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 *tentang Penyelenggaraan Pemilu Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101*

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 *tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117*



- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 *tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota  
Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 245*
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 *tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota  
Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 243*
- 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 Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 57*
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *tentang Perubahan 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 Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 57*
- Undang-Undang 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 Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 130*
- Undang-Undang Nomor 6 tahun 2020 *tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti  
Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-  
Undang 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-  
Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota  
menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang Lembaran Negara Tahun 2020  
Nomor 193*
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 *tentang Pemilihan Umum Lembaran Negara Tahun  
2017 Nomor 182*
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *tentang Pengadilan Tata Usaha Negara Lembaran  
Negara Tahun 1986 Nomor 77*
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *tentang Pengadilan Tata Usaha Negara Lembaran  
Negara Tahun 2004 Nomor 35*
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 *tentang Pengadilan Tata Usaha Negara Lembaran  
Negara Tahun 2009 Nomor 160*
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 *tentang Administrasi Pemerintahan Lembaran  
Negara Tahun 2014 Nomor 292*
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 *tentang Penyelenggaraan Pemilu Lembaran Negara  
Tahun 2007 Nomor 59*
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara  
Tahun 2004 Nomor 125*
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 *tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara  
Tahun 2008 Nomor 59*

- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 *tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244*
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 *tentang Kekuasaan Kehakiman Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 157*
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 *tentang Pelayanan Publik Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 112*
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *tentang Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 245*
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 *tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administratif Terkait Larangan Memberikan dan/atau Menjanjikan Uang Atau Materi Lainnya Yang Dilakukan Secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Berita Negara Tahun 2017 Nomor 181*
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 *tentang Tatacara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan, Berita Negara Tahun 2016 Nomor 1630*
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 *tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, Berita Negara Tahun 2018 Nomor 1586*
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 *tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota Yang Terjadi Secara Terstruktur, Sistematis dan Masif Berita Negara Tahun 2020 Nomor 1113*
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 *tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota Berita Negara Tahun 2020 Nomor 159*

**E. Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Keputusan dan Surat-surat Resmi KPU dan Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota**

- Bawaslu Republik Indonesia, Putusan Nomor 02/REG/K/TSM-PG/BAWASLU/XII/2020 terkait Keberatan Terhadap Putusan Bawaslu Kalimantan Tengah Bawaslu Republik Indonesia, Putusan Nomor 03/REG/K/TSM-PB/BAWASLU/XII/2020

Bawaslu Provinsi Bengkulu, Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PB/07.00/XI/2020

Bawaslu Provinsi Bengkulu, Putusan Pendahuluan Nomor 02/Reg/L/TSM-PB/07.00/XI/2020

Bawaslu Provinsi Bengkulu, Putusan Pendahuluan Nomor 03/Reg/L/TSM-PB/07.00/XII/2020

Bawaslu Provinsi Maluku Utara, Putusan Pendahuluan Nomor 01/Reg/L/TSM-PB/32.00/XII/2020

Bawaslu Provinsi Maluku Utara, Putusan Pendahuluan Nomor 02/Reg/L/TSM-PB/32.00/XII/2020

Bawaslu Provinsi Maluku Utara, Putusan Pendahuluan Nomor 03/Reg/L/TSM-PB/32.00/XII/2020

Bawaslu Provinsi Sumatera Utara, Putusan Pendahuluan Nomor 01/REG/TSM-PB/02.00/XII/2020

Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Barat, Putusan Nomor 01/L/TSM-PB/18.00/2020

Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Barat, Putusan Pendahuluan Nomor 02/Reg/L/TSM PB/18.00/I/2021

Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan, Putusan Pendahuluan Nomor 01/REG/L/TSM PB/06.06/X/2020

Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan, Putusan Pendahuluan Nomor 02/REG/L/TSM PB/06.00/X/2020

Bawaslu Provinsi Kalimantan Tengah, Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PG/21.00/ XI/2020

Bawaslu Provinsi Lampung, Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PB/08.00/XII/2020

Bawaslu Provinsi Lampung, Putusan Nomor 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/2020

Bawaslu Provinsi Sulawesi Selatan, Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PB/27.00/XII/2020

Bawaslu Provinsi Jawa Timur, Putusan Nomor 01/Reg/L/TSM-PW/16.00/XII/2020

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banggai, Surat Nomot 125/HM.03-SD/7201/ KPU-KAB/V/2020 Perihal Tindak Lanjut Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilihan, tanggal 12 Mei 2020

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banggai, Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banggai Nomor 63/PL.02.3-Kpt/7201/KPU-Kab/X/2020 tentang Perubahan Atas Keputusan

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banggai Nomor 52/PL.02.3-Kpt/7201/KPU-Kab/IX/2020 tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon dan Daftar Pasangan Calon pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banggai Pemilihan Serentak Lanjutan Tahun 2020

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Ogan Ilir, Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Ogan Ilir Nomor 203/HK.03.1-Kpt/1610/KPU-Kab/2020 tentang Pembatalan Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Ogan Ilir Tahun 2020

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kaur, Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kaur Nomor 75/PL.02.3-Kpt/1704/KPU-Kab/IX/2020 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kaur Peserta Pemilihan Umum Tahun 2020 Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kaur, Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Kaur Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Nomor 87/PL.02.2-BA/1704/KPU-Kab/X/2020

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pegunungan Bintang, Berita Acara Nomor 48/PL 02.2-BA/9112/KPU-Kab/X/2020 tentang Tindak Lanjut Surat Bawaslu Kabupaten Pegunungan Bintang Nomor 053/K.Bawaslu.Kab-PB/PM.06.02/X/2020 Perihal Penelurusan Pelanggaran Administrasi Pemilihan

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Gorontalo, Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Gorontalo Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Nomor 658/KPU-Kab/X/2020

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kutai Kartanegara, Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Nomor 013/REG/PP/PB/RI/00.00/XI/2020

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Halmahera Utara, Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Halmagera Utara Terhadap Dugaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Nomor 299/HK.06.2-Lp/8203/KPU-Kab/ IX/2020

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan, Tindak Lanjut Rekomendasi Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 940/BAWASLU PROV.SU-14/PM.06.02/XII/2020

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tasik Malaya, Tindak Lanjut Atas Surat Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Tasik Malaya Nomor 046/K.BAWASLU. JB-18/PM.00.02/XII/2020

## **F. Internet**

Encyclopædia Britannica <https://www.britannica.com/topic/natural-law> (terakhir kali dikunjungi pada 12 Desember 2020)

Encyclopædia Britannica, <https://www.britannica.com/biography/Hugo-Grotius> (terakhir kali dikunjungi pada 12 Juni 2020).

[https://www.servat.unibe.ch/rphil/t/10.1\\_radbruch\\_formel\\_1945.pdf](https://www.servat.unibe.ch/rphil/t/10.1_radbruch_formel_1945.pdf) (terakhir kali dikunjungi pada 12 Desember Juni 2020).

Didik Supriyanto, <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoal-bawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru?page=all#page2>

<https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01376497/kpu-petahana-pasang-foto-di-bantuan-sosial-covid-19-bisa-kena-sanksi>, diakses tanggal 10 Februari 2021

<http://infopublik.id/kategori/nasional-politik-hukum/453822/kpu-larang-kepala-daerah-manfaatkan-jabatan>, diakses tanggal 10 Februari 2021

<https://voi.id/en/berita/8687/peringatan-agar-kepala-daerah-petahana-tak-manfaatkan-bansos-untuk-kampanye-di-pilkada-2020>, diakses tanggal 10 Februari 2021

<https://news.detik.com/berita/d-5211836/pencalonan-dibatalkan-kpu-kubu-bupati-ogon-ilir-ajukan-gugatan-ke-ma>, diakses tanggal 29 Januari 2021

<https://regional.kompas.com/read/2020/11/07/17030211/gugatan-dikabulkan-ma-paslon-petahana-ilyas-endang-kembali-jadi-peserta>, diakses tanggal 29 Januari 2020

<https://regional.kompas.com/read/2020/09/24/22503611/dinyatakan-tak-memenuhi-syarat-calon-petahana-di-pilkada-banggai-berencana?page=all>, diakses tanggal 4 Februari 2020

<https://gemasulawesi.com/pilkada-banggai-2020/>, diakses tanggal 4 Februari 2020