

**DISKRESI KOMISI PEMILIHAN UMUM
DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN
KEPALA DAERAH
(STUDI KASUS PEMILIHAN KEPALA
DAERAH KABUPATEN LANGKAT
SUMATERA UTARA)¹**

Oleh : Fitrianta Jaya Ginting²

ABSTRAK

Kegiatan pemungutan suara Pilkada di Kabupaten Langkat terselenggara pada 26 Juni 2009. Sebagai sebuah mekanisme demokrasi yang baru, banyak hal yang menarik untuk diamati dalam Pilkada ini. Meskipun masih diwarnai oleh sejumlah kekurangan, apabila dibandingkan dengan penyelenggaraan Pilkada di kabupaten/kota lainnya, penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Langkat dapat dikatakan memiliki banyak catatan positif. Serangkaian diskresi yang dilakukan KPU Kabupaten Langkat selama menjadi penyelenggara Pilkada menunjukkan tindakan diskresi harus dilakukan untuk menjamin terselenggaranya pilkada yang jujur dan bersih. Diskresi KPU Kabupaten Langkat tersebut dilatarbelakangi oleh sejumlah permasalahan yang menjadi faktor pendorongnya, meliputi kelambanan *policy maker* dalam merumuskan kebijakan makro, keterlambatan pengalokasian dan keterbatasan anggaran dan sumberdaya, keterbatasan waktu, ketidak sempurnaan substansi kebijakan, kekurangan pengalaman *policy maker*, serta tuntutan akuntabilitas, responsivitas, dan profesionalitas.

Kata kunci: Direksi Komisi Pemilihan Umum, Pemilihan, Kepala Daerah.

I. PENDAHULUAN

Sosialisasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada) gencar dilakukan, baik melalui media massa ataupun forum seminar yang diwarnai perdebatan mulai dari permasalahan yang menyangkut substansi demokrasi, sampai dengan teknis penyelenggaraan Pilkada. Perdebatan tersebut terjadi karena sejumlah pihak menilai beberapa pasal dalam UU No. 32 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya yang mengatur Pilkada tidak konsisten dengan ketentuan UUD 1945, sehingga pada tanggal 28 Desember 2004 sejumlah lembaga swadaya masyarakat (LSM) diantaranya *Indonesian Corruption Watch* (ICW) serta 21 Komisi Pemilihan Umum Provinsi mengajukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi (MA).

Pada 22 Maret 2005 MK mengabulkan sebagian *judicial review* tersebut dengan menyatakan bahwa sejumlah ketentuan penyelenggaraan Pilkada dalam UU No. 32 Tahun 2004 bertentangan dengan konstitusi. Salah satu isi putusan MK menyatakan bahwa KPUD dalam menyelenggarakan Pilkada tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana ketentuan UU No. 32 Tahun 2004, melainkan langsung kepada publik. KPUD hanya melaporkan pelaksanaan Pilkada kepada DPRD.

Konsekuensi dengan adanya putusan MK ini, yaitu diperlukannya payung hukum baru untuk menyelenggarakan Pilkada. Namun mengingat DPR saat itu sedang mengalami masa reses, sementara waktu pelaksanaan Pilkada di sejumlah daerah waktu itu semakin sempit, maka tidak ada waktu untuk menyusun undang-undang baru. Merespon kondisi ini, pemerintah menyiapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sekaligus Peraturan Pemerintah (PP) yang materinya disesuaikan dengan hasil putusan MK. Setelah dibahas selama lebih

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Prof. Dr. J. Ronald Mawuntu, SH, MH: Dr. Caecilia J. J. Waha, SH, MH

² Mahasiswa Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi, Manado.

dari 1 bulan dan dikonsultasikan dengan DPR, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 27 April 2005 menandatangani Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004, dan juga PP No. 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas PP No. 6 Tahun 2003.³

Menyangkut kewenangan yang dimiliki KPUD, banyak pihak yang merasa skeptis terhadap lembaga tersebut, karena KPUD belum memiliki pengalaman dalam merumuskan tata cara atau perencanaan teknis pelaksanaan tahapan pemilihan. Sementara itu, lambannya penetapan regulasi penyelenggaraan Pilkada, baik sebelum maupun sesudah putusan MK, menyebabkan KPUD hanya memiliki waktu yang terbatas untuk melaksanakan semua tahapan Pilkada. Kerja KPUD menjadi semakin terhambat karena dana alokasi dari APBD maupun APBN selain mengalami keterlambatan juga terbatas jumlahnya. Hal itu diperparah dengan terlalu rigidnya ketentuan-ketentuan dalam PP No.6 tahun 2005 terutama menyangkut waktu dan tahapan penyelenggaraan Pilkada, tanpa memperhatikan kesiapan sumber daya manusia, anggaran maupun sumberdaya lain yang sangat bervariasi antara daerah satu dengan daerah lainnya.

Dengan adanya permasalahan-permasalahan tersebut maka diskresi penyelenggaraan Pilkada menjadi sulit dihindari. Atau dengan perspektif lain, KPUD memang dituntut memiliki inisiatif, kreativitas, dan fleksibilitas yang ekstra dalam menyelenggarakan Pilkada.

Untuk memenuhi tuntutan tersebut, maka sudah seharusnya KPUD memiliki diskresi.⁴ Adanya diskresi memungkinkan

3 Surat Putusan MK Perkara Nomor : 072-073/PUU-II/2004

4 Diskresi adalah kebebasan mengambil keputusan sendiri di setiap situasi yang dihadapi., Lihat Agus Dwiyanto dan Bavaola Kusumasari. 2001 *Diskresi dalam Pemberian Pelayanan Publik*_Police Brief no.03/PB

KPUD melakukan tindakan atau mengambil keputusan yang tidak sesuai dengan ketentuan Perpu ataupun peraturan Pemerintah (PP) Pilkada, atau bisa juga KPUD berinisiatif mengambil keputusan mengenai sesuatu hal karena belum ada ketentuan yang mengatur yang dimaksudkan agar Pilkada dapat terlaksana dengan lancar dan sesuai dengan yang dicita-citakan yaitu terpilihnya kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis.

Praktik diskresi KPUD mulai tampak sejak tahap persiapan pelaksanaan Pilkada. Misalnya, karena dana alokasi dari APBD maupun APBN belum turun, maka KPU Kabupaten Langkat, Sumatera Utara mengajukan pinjaman kepada pemerintah daerahnya, bahkan juga meminjam dana tambahan kepada *Parwi Foundation* yaitu LSM yang sedang memantau kinerjanya.⁵ Langkah inisiatif ini dilakukan KPUD Kabupaten Langkat untuk membiayai operasional persiapan berbagai tahapan sehingga semua tahapan dapat dilaksanakan tepat waktu.

Penelitian ini hendak mengkaji diskresi KPUD dalam menyelenggarakan Pilkada, KPUD dan yang dipilih sebagai objek penelitian yakni KPU Kabupaten Langkat yang memiliki semangat dan kreativitas tinggi dalam menyelenggarakan Pilkada pada Juni 2009.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Diskresi

Diskresi secara konseptual merupakan suatu langkah yang ditempuh oleh administrator untuk menyelesaikan suatu kasus tertentu yang tidak atau belum diatur dalam ketentuan regulasi yang baku.⁶ Secara implisit, dalam definisi ini

5 Suwandi D. Subrata. 2005. *Pilkada Rawan Korupsi*_Handtout Seminar mengenai Transparansi kinerja dan anggaran KPUD

6 Agus Dwiyanto, dkk 2002 *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*

mengandung dua buah kata kunci, yaitu inisiatif dan kreativitas. Ketika dihadapkan pada suatu kasus tertentu sementara tidak atau belum ada ketentuan yang mengatur penyelesaian kasus tersebut maka implementor perlu berinisiatif melakukan langkah-langkah kreatif untuk mengatasinya. Sementara Chandler dan Plano (1988) mendefinisikan diskresi sebagai kebebasan yang dimiliki para administrator dalam membuat pilihan-pilihan mengenai penerapan suatu kebijakan.⁷

Mengadopsi pendapat Davis (1974), Michael Adler dan Stewart Asquith (1981) mengatakan bahwa “pejabat publik melakukan diskresi karena adanya keterbatasan kekuasaan yang dimiliki sehingga memberinya kebebasan untuk menentukan pilihan di antara cara-cara bertindak dan tidak bertindak.⁸ Dengan memperhatikan aspek eksternal dan internal, Lawton & Rose (1991) mengatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi diskresi antara lain: (1) Tuntutan akuntabilitas, karena sebesar apapun diskresi yang dilakukan dalam sektor publik, akhirnya keputusan itu harus dapat dipertanggungjawabkan tidak saja kepada atasan melainkan juga kepada publik melalui sistem peradilan; (2) Adanya keterbatasan sumber daya sehingga perlu membuat prioritas yang harus dikerjakan; (3) Kejelasan aturan-aturan formal, karena jika aturan jelas, spesifik dan mampu mengatasi segala kemungkinan maka implementor tidak akan mengalami keraguan dalam menerjemahkan dan melaksanakan.⁹

⁷ Ralph C Chandler dan Jack C Plano 1988 *The Public Administration Dictionari* 2nd edition.h.108.

⁸ Michael Adler dan Stewart Asquith (1981). *Discretion and Power* Dalam Michael Hill, *The Policy Proses*.

⁹ Alant Lawton dan Aidan G Rose. 1991 *Organizational and Management in The Public Sector*.

B. Eksistensi Komisi Pemilihan Umum Sebagai Organ Negara

Dari berbagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 terdapat beberapa lembaga negara yang disebut secara tegas namanya, bentuk dan susunan organisasi, sekaligus kewenangannya. Misalnya, Presiden, DPR, DPD, MPR, MA, MK, dan BPK. Namun ada pula lembaga negara yang tidak disebut namanya secara tegas, tetapi kewenangannya ditentukan dalam UUD 1945 meskipun tidak secara rinci, misalnya Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Organ konstitusi pada lapis pertama sebagai lembaga tinggi negara adalah Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA dan BPK. Organ konstitusi lapis kedua disebut lembaga negara meliputi: Menteri Negara, TNI, Kepolisian Negara, Komisi Yudisial, Bank Sentral dan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Organ konstitusi lapis ketiga disebut lembaga daerah, meliputi: Gubernur, dan DPRD Provinsi, Bupati/Walikota, dan DPRD kabupaten/Kota.¹⁰

KPU jika ditinjau dari tugas dan fungsinya dalam konteks cabang-cabang kekuasaan negara termasuk kategori menjalankan kekuasaan eksekutif, yakni untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia.

Secara kelembagaan lembaga penyelenggara pemilihan umum disebutkan secara tegas dalam pasal 22 E Undang-undang Dasar 1945 ayat 6 sebagai berikut: Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Hal ini menjadi sangat penting artinya, dan keberadaannya dijamin dan dilindungi secara konstitusional dalam UUD 1945.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara*, KONpress, Jakarta, 2006, hlm. 113.

III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dalam tataran dogmatik hukum dan teori hukum. Dogmatik hukum menggunakan metode normatif, sedangkan teori hukum menggunakan metode normatif dan juga metode empiris (*socio-legal*).

Tataran teori hukum memiliki dimensi praktis dan empiris. Oleh karena hukum pada dasarnya terdiri atas ide-ide dan konsep-konsep yang abstrak, maka untuk memperoleh gambaran bagaimana ide-ide tersebut diwujudkan dalam praktik, penelitian ini juga melibatkan dimensi empiris secara proporsional atau yang dikenal sebagai aspek *socio-legal*. Tujuannya agar dapat memberikan penjelasan tentang gejala hukum yang diinterpretasi secara faktual, di mana faktor sosial dapat dijelaskan dengan bantuan hukum, demikian pula kaidah-kaidah hukum dapat dijelaskan dengan bantuan fakta-fakta sosial.¹¹

Jenis data dalam penelitian ini yaitu data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan data sekunder, berupa penelitian kepustakaan yang dilakukan terhadap pelbagai macam sumber-sumber bahan hukum yang dapat diklarifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu:¹² bahan hukum primer; bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Untuk mengumpulkan data primer dilakukan dengan melakukan wawancara dengan *key person*. Di samping itu juga dilakukan wawancara tidak terstruktur dengan tokoh-tokoh masyarakat di Kabupaten Langkat Sumatera Utara. Untuk

data sekunder dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Studi pustaka ini dapat dilakukan pada awal penelitian sebelum peneliti melakukan pengumpulan bahan-bahan hukum guna mengetahui keadaan objek serta pada tahap penelitian selanjutnya.

Setelah data yang diperlukan didapat, kemudian dianalisis dengan memakai metode analisis kualitatif terhadap semua informasi, baik terhadap informasi yang didapat dalam proses wawancara maupun terhadap informasi yang diperoleh dari semua literatur dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan.

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Substansi Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Untuk mengkaji diskresi penyelenggaraan Pilkada oleh KPU Kabupaten Langkat, terlebih dahulu perlu memahami ketentuan menurut peraturan perundangan yang ada, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. PP inilah yang dianggap sebagai petunjuk teknis bagi KPUD dalam menyelenggarakan Pilkada. Dalam perkembangannya, kedua peraturan perundangan tersebut direvisi sebagai konsekuensi adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang mengabulkan *judicial review* dari 21 KPU Provinsi dan 5 LSM. Revisi tersebut tertuang di dalam PP Pengganti UU (Perpu) No. 5 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005. Revisi kedua peraturan perundangan tersebut hanya sebatas pada sejumlah ketentuan saja sehingga sebagian besar ketentuan penyelenggaraan Pilkada tetap mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005.

¹¹ J.J.H. Bruggink, (Alih Bahasa B. Arief Shidarta, *Refleksi tentang Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 163.

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 13, lihat pula: Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 141, Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 93.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004, ketentuan mengenai Pilkada secara khusus diatu dalam Pasal 56 s/d119 yang mengatur tentang pemilihan, penetapan pemilih, kampanye, pemungutan suara, penetapan calon terpilih dan pelantikan, pemantauan Pilkada, serta ketentuan pidana.

Secara teknis KPU Kabupaten Langkat, sebagai pelaksanaan Pilkada membagi menjadi dua tahap kegiatan, yaitu masa persiapan dan pelaksanaan. Sesuai dengan Pasal 65 ayat (2), masa persiapan Pilkada meliputi:

1. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
2. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
3. Perencanaan penyelenggaraan meliputi tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pilkada;
4. Pembentukan Panwas, PPK, PPS, dan KPPS;
5. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Tahap pelaksanaan Pilkada menurut Pasal 65 ayat (3) meliputi:

1. Penetapan daftar pemilih;
2. Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah /wakil kepala daerah;
3. Kampanye;
4. Pemungutan suara;
5. Penghitungan suara; dan
6. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih.
7. Pengesahan, dan pelantikan.

Kedua tahapan kegiatan tersebut, baik masa persiapan maupun tahap pelaksanaan, tata caranya diatur oleh KPUD dengan berpedoman pada PP No. 6 Tahun 2005 beserta revisinya.

KPU kabupaten/kota maupun KPU provinsi bertanggungjawab sepenuhnya terhadap seluruh proses Pilkada, yakni pembuatan regulasi (*electoral regulation*), proses pemilihan (*electoral process*), dan

penegakan hukum pemilihan (*electoral law enforcement*), sebagaimana dilaksanakan KPU di dalam Pemilu 2004. Dalam fungsi *electoral regulation*, KPUD berwenang membuat berbagai peraturan dan keputusan mengenai pelaksanaan Pilkada yang kekuatan hukumnya mengikat.

KPUD Kabupaten Langkat dalam hal meneliti kelengkapan dan keabsahan persyaratan administrasi berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Dalam melakukan hal ini, KPUD tersebut menggunakan pendekatan *legal formal*, yaitu didasarkan atas pengujian atau penilaian dari instansi-instansi pemerintah yang berwenang terhadap persyaratan calon, kemudian meminta klarifikasi pada instansi yang berwenang dalam memberikan surat keterangan. Dengan demikian, kinerja KPUD sangat tergantung pada rekomendasi atau penilaian yang dilakukan

Pilkada sesungguhnya merupakan mekanisme politik untuk mengelola konflik kepentingan. Kepentingan yang dimaksudkan di sini yaitu perebutan jabatan kepala daerah. Dengan demikian, sekalipun pelaksanaan Pilkada diatur sedemikian rupa, potensi konflik antar calon maupun antar pendukung, akan selalu ada. Dalam Pilkada, potensi tersebut semakin besar karena jarak fisik dan jarak kepentingan mereka sangat pendek. Namun demikian, upaya pencegahan konflik merupakan kebutuhan yang tidak dapat ditawar dalam Pilkada langsung. KPU Kabupaten Langkat dalam upaya pencegahan konflik kampanye memberlakukan larangan dan pemberian sanksi atas pelanggaran larangan tersebut.

Sistem pemungutan suara dalam pilkada sebagaimana dirumuskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 sangat memungkinkan penegakan hak pilih universal dan prinsip *one person, one vote, one value*. Penegakan hak pilih universal adalah usaha, tindakan atau kebijakan yang dapat mendorong

warga yang memiliki hak pilih dan telah terdaftar sebagai pemilih dapat dengan mudah menyalurkan hak suaranya.

Berdasarkan ketentuan dalam pilkada, mekanisme pengamanan agar tidak terdapat pemilih yang menggunakan hak pilih lebih dari satu kali, dilakukan dengan berbagai cara, yaitu:

- a. Pembatasan jumlah pemilih di TPS sebanyak-banyaknya 600 orang.
- b. Pencetakan Surat Suara sejumlah pemilih tetap dan ditambah 2,5%.
- c. Surat Suara cadangan di setiap TPS sebanyak 2,5% jumlah pemilih tetap.
- d. Pelaksanaan pemungutan suara dimulai pukul 07.00 dan berakhir pukul 13.00 waktu setempat.
- e. Pemberian tanda khusus pemilih yang sudah menggunakan hak pilih.

B. Diskresi Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Langkat Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Setelah semua tahap penyelenggaraan Pilkada dilaksanakan, KPUD menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan anggaran yang diterima KPUD dari APBD kepada DPRD. Adapun laporan penggunaan anggaran KPU Kabupaten Langkat disampaikan setelah dilakukan pemeriksaan oleh BPK dan atau aparat pengawas fungsional lainnya.

Dalam fungsi *electoral process*, KPUD berkewajiban menangani persoalan-persoalan teknis, administratif dan logistik sehingga penyelenggaraan Pilkada berjalan lancar. Dalam fungsi *electoral law enforcement*, KPUD berwenang melakukan tindakan-tindakan hukum yang berfungsi menegakkan aturan-aturan main di setiap tahapan Pilkada.

Melihat tugas, wewenang, dan kewajiban KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada, maka peran KPUD pada dasarnya tidak sebatas sebagai penyelenggara saja, melainkan juga sebagai regulator dalam membuat keputusan-keputusan yang

menyangkut tahapan persiapan dan pelaksanaan Pilkada dengan berpedoman pada peraturan perundangan yang ada. Penghitungan suara dalam pilkada dapat dikatakan mengandung ketentuan yang memungkinkan hasilnya valid dan reliabel. Penyelenggara penghitungan suara adalah anggota KPPS, PPS, PPK, serta KPUD yang melaksanakan tugas sesuai dengan asas-asas pilkada (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil). Figur-figur yang menjadi anggota KPPS, PPS dan PPK harus bersifat independen, bukan pengurus partai politik. Tujuannya adalah agar hasil penghitungan dapat dipercaya. Prosedur atau tata cara dibuat untuk memenuhi kebutuhan proses penghitungan suara yang baik. Di TPS, sebelum penghitungan suara dilakukan, petugas KPPS diharuskan terlebih dahulu menghitung jumlah pemilih yang menggunakan suara berdasarkan salinan Daftar Pemilih Tetap (DPT), jumlah pemilih dari TPS lain, jumlah surat suara tidak terpakai, dan jumlah surat suara yang dikembalikan karena rusak atau keliru dicoblos. Penghitungan suara dilakukan secepatnya setelah pemungutan suara berakhir jam 13.00 waktu setempat.

Biaya penyelenggaraan Pilkada dibebankan pada daerah melalui APBD. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 112 UU No. 32 Tahun 2004, yang kutipan utuhnya sebagai berikut: "Biaya kegiatan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibebankan pada APBD." Namun, bagi daerah yang melaksanakan Pilkada 2009, pembiayaannya dibebankan pada APBD dan APBN. Ketentuan ini terdapat pada Pasal 234 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa: "Pendanaan kegiatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diselenggarakan pada tahun 2009 dibebankan pada APBN dan APBD." Aturan permanen menentukan bahwa pendanaan Pilkada dibebankan sepenuhnya pada daerah. Sementara itu, konteks ketentuan dalam Pasal 234 ayat (3)

merupakan masa transisi implementasi perundangan sehingga pembebanan pada daerah dan pusat merupakan kebijakan yang bersifat transisi pula. Bantuan pusat dalam Pilkada 2009 berupa pengganti atas "sebagian pendanaan yang dianggarkan dalam APBD" dan langsung disalurkan ke kas daerah. Dengan demikian, sebagian besar biaya penyelenggaraan pilkada tetap berasal dari APBD. Bantuan dari pusat hanyalah bersifat menutupi kekurangan yang dimiliki daerah. Meskipun demikian, banyak daerah yang merasa keberatan dengan besarnya dana Pilkada. Peningkatan nominal besar-besaran terhadap biaya pilkada yang diusulkan sejumlah KPUD merupakan suatu konsekuensi logis yang tak terhindarkan. Contohnya, sejumlah KPU Kabupaten/Kota merancang anggaran untuk dua putaran (*two round*) sebagai antisipasi jika tak ada calon yang dapat terpilih sesuai ketentuan Pasal 107 UU No. 32 Tahun 2004. Dalam Pasal 107 Ayat (1) dikatakan bahwa pasangan calon terpilih jika mencapai suara lebih dari 50 persen. Ayat (2) menyebutkan, jika ketentuan Ayat (1) tidak terpenuhi, calon terpilih adalah jika memperoleh suara lebih dari 25 persen. Karena itu, anggaran Pilkada langsung terlihat sangat besar. Alokasi waktu untuk Pilkada masa transisi berbeda dengan pilkada masa normal dan pilkada yang dipercepat.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundangan, pilkada dilaksanakan dalam waktu 4 (empat) bulan atau 120 hari. Waktu 4 bulan ini didasarkan pada ketentuan bahwa pemungutan suara dilakukan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum masa jabatan berakhir (Pasal 86 ayat 1 UU No. 32 Tahun 2004) dan ketentuan bahwa pemberitahuan DPRD tentang berakhirnya masa jabatan kepada KPUD dilakukan 5 bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala daerah (Pasal 2 ayat 5 pada PP No. 6 Tahun 2005).

Manajemen waktu yang sangat baik diperlukan agar waktu 4 bulan cukup digunakan untuk melaksanakan 11 kegiatan pada masa persiapan maupun tahap pelaksanaan pilkada. Dengan demikian, diperlukan metode pengalokasian waktu yang memperhatikan kelancaran pelaksanaan kegiatan dan keamanan secara hukum.

Salah satu kegiatan yang dilakukan KPU Kabupaten Langkat terutama untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan cepat sarana pengadaan seperti : Kotak suara, surat suara, sarana penunjang TPS, papan perhitungan suara, dan ATK.

Dalam praktik penyelenggaraan pilkada, masalah sarana dan prasarana penunjang harus dipenuhi pada waktunya agar supaya Pemilu dapat berlangsung secara jujur dan adil. Oleh karena itu maka diperlukan tindakan diskresi dalam bentuk pengadaan lewat tender dengan kebijakan KPU. Adapun proses tender pengadaan kotak suara sebagaimana layaknya tender-tender proyek pengadaan barang dan jasa pemerintah di dalam Keppres No. 80 tahun 2003.

Landasan hukum KPU Kabupaten Langkat dalam pelaksanaan tender proyek dipakai sebagai pedoman yaitu Keppres No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Keppres ini sudah memuat prosedur tender proyek yang dilakukan oleh pemerintah. Di dalam Keppres ini, semua koridor hukum sudah mengatur tentang proses lelang.

Di samping itu diskresi untuk surat suara ini sangat penting dan mendesak karena Surat Suara merupakan sarana untuk menunjukkan pilihan dan referensi pemilih terhadap calon-calon yang ada. Sebagai dokumen-dokumen negara, Surat Suara perlu dijaga orisinalitasnya bahkan sampai pemilihan selesai dan hasil pemilihan diketahui.

Diskresi juga diadakan untuk sarana dan prasarana tempat pemungutan suara (TPS). TPS merupakan tempat yang digunakan untuk melakukan pemungutan suara. Keberadaan TPS sedikit membantu pencapaian hak pilih universal. Artinya, keberadaan TPS dapat mendatangkan keinginan pemilih menggunakan hak pilihnya. Syarat-syarat TPS yang baik antara lain: Lokasi mudah dijangkau pemilih; Desain TPS harus dapat menjamin kerahasiaan pilihan pemilih; Memungkinkan adanya mekanisme kontrol.

TPS dengan bilik suara terbuka sebagaimana digunakan dalam Pemilu 2009 memudahkan pemilih menggunakan hak pilih dan mencegah tindakan-tindakan buruk di TPS, seperti intimidasi, provokasi, dan usaha mempengaruhi pemilih di TPS. Dengan bilik suara tertutup sebagaimana digunakan dalam pemilu-pemilu Orde Baru mekanisme kontrol di TPS tidak berjalan.

KPU Kabupaten Langkat membatasi jumlah pemilih di TPS. Tujuannya adalah untuk mempermudah kontrol distribusi logistik dan penghitungan suara serta efisiensi anggaran. Pendirian TPS hanya disebut dalam satu pasal pada UU No.32/2004. Dikatakan bahwa TPS harus ditempatkan di lokasi-lokasi strategis dan mudah dijangkau masyarakat.

Kegiatan pemungutan suara Pilkada di Kabupaten Langkat terselenggara pada 26 Juni 2009. Sebagai sebuah mekanisme demokrasi yang baru, banyak hal yang menarik untuk diamati dalam Pilkada ini. Salah satunya yaitu penyelenggaraan pilkada itu sendiri oleh KPUD. KPU Kabupaten Langkat seperti halnya yang dialami oleh KPUD lainnya memiliki banyak keterbatasan dalam menyelenggarakan Pilkada, namun dengan sejumlah keterbatasan tersebut, KPU Kabupaten Langkat tetap dapat menyelenggarakan Pilkada yang relatif baik.

Meskipun masih diwarnai oleh sejumlah kekurangan, apabila dibandingkan dengan

penyelenggaraan Pilkada di kabupaten/kota lainnya, penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Langkat dapat dikatakan memiliki banyak catatan positif. Seperti yang diberitakan di sejumlah media massa nasional maupun lokal, penyelenggaraan pilkada di sejumlah daerah pada Juni 2009 banyak yang diwarnai kerusuhan massa ataupun konflik antara KPUD dengan tim sukses dan parpol pendukung calon, panitia pengawas, pemantau, dan pemerintah daerah, yang sebagian besar merupakan akibat dari ketidakpuasan terhadap kinerja KPUD. Memang benar bahwa kesuksesan dan kelancaran penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Langkat tidak bisa dianggap sebagai buah dari kepiawaian KPU Kabupaten Langkat semata, tetapi itu semua adalah wujud adanya kontribusi positif dari banyak *stakeholders* penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Langkat. Namun sebagai lembaga yang telah mempersiapkan, mengkoordinasi, dan memfasilitasi penyelenggaraan Pilkada, KPU Kabupaten Langkat tentu telah memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap kelancaran penyelenggaraan pilkada di Kabupaten Langkat.

Mengapa penyelenggaraan Pilkada antara daerah satu dengan lainnya memiliki kualitas penyelenggaraan yang seringkali berbeda, tentu salah satunya disebabkan sistem penyelenggaraan Pilkada yang memberikan kewenangan besar pada KPUD untuk menyusun regulasi hingga melaksanakan Pilkada di masing-masing daerah. Artinya, kelancaran atau keberhasilan penyelenggaraan Pilkada ditentukan oleh kapasitas dan kompetensi dari KPUD. Jika semua KPUD mengacu pada peraturan perundangan yang sama dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya serta mengalami permasalahan, kendala, dan keterbatasan yang relatif sama pula, maka keberhasilan penyelenggaraan Pilkada ditentukan oleh kreativitas dan

inisiatif KPUD. Diskresi KPUD inilah yang menjadi salah satu faktor yang menentukan keberhasilan penyelenggaraan Pilkada. Tentunya kemauan dan kemampuan melakukan diskresi sangat berbeda antara satu KPUD dengan KPUD lainnya. Kuantitas dan kualitas praktik diskresi inilah yang menyebabkan kualitas penyelenggaraan Pilkada antara daerah yang satu dengan lainnya berbeda.

Faktor pendorong yang menyebabkan KPU Kabupaten Langkat melakukan tindakan Diskresi pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah Kabupaten Langkat sebagai berikut¹³ :

Diskresi yang dilakukan KPU Kabupaten Langkat didorong atau disebabkan sejumlah situasi dan kondisi atau permasalahan tertentu. Adanya keterbatasan anggaran, keterlambatan pencairan anggaran, kelambanan pemerintah dalam proses pembuatan dan pengesahan PP yang menjadi petunjuk teknis bagi KPUD, ketidaksempurnaan ketentuan peraturan perundangan, keterbatasan waktu, serta barunya peran KPUD sebagai regulator menciptakan motivasi bagi KPU Kabupaten Langkat untuk melakukan sejumlah diskresi. Namun ternyata adanya sejumlah permasalahan tersebut belum membuat KPU Kabupaten Langkat memiliki keberanian penuh untuk bertindak fleksibel dan berinisiatif mengembangkan keputusan dan tindakan kreatif dalam menyelenggarakan Pilkada. Terdapat faktor lain yang mengurangi keleluasaan dan keberanian KPU Kabupaten Langkat untuk bertindak diskresif. Faktor penghambat ini adalah gencarnya gerakan pemberantasan korupsi.

Berfungsinya faktor pendorong dan penghambat secara bersamaan ini akhirnya menyebabkan KPU Kabupaten Langkat

memilih untuk bersikap hati-hati dan penuh dengan pertimbangan di dalam mengambil keputusan maupun bertindak diskresif. Hal inilah yang kemudian menimbulkan kesan bahwa KPU Kabupaten Langkat masih minim di dalam melakukan diskresi karena sejumlah diskresi yang telah dilakukannya dibayangi oleh sejumlah keputusan dan tindakan yang dianggap publik ataupun *stakeholders* sebagai sikap yang tidak mencerminkan adanya fleksibilitas di dalam menyelenggarakan Pilkada. Meskipun demikian, tampaknya publik ataupun *stakeholders* penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Langkat tidak mempermasalahkan hal yang terakhir tersebut dan memakluminya mengingat penyelenggaraan Pilkada 2009 ini adalah sebuah pesta demokrasi yang harus dilakukan oleh masyarakat Kabupaten Langkat. Sebagai sebuah *learning process*, sejumlah diskresi yang telah dilakukan KPU Langkat diakui memiliki nilai positif yang perlu terus dikaji dan dikembangkan dalam rangka menemukan sebuah sistem penyelenggaraan Pilkada yang lebih baik.

Kelambanan Pemerintah di dalam menyusun PP yang mengatur mengenai tata cara penyelenggaraan Pilkada memiliki pengaruh yang luar biasa besar terhadap proses penyelenggaraan Pilkada 2009. Semua KPUD sangat bergantung pada PP tersebut karena semua ketentuan atau regulasi yang dibuatnya diharuskan mengacu atau berpedoman pada PP yang merupakan ketentuan turunan dari UU No. 32 Tahun 2004, khususnya yang mengatur mengenai pilkada. Dengan demikian, ketika KPU dihadapkan dengan permasalahan regulasi waktu dan jadwal, maka KPUD tidak akan dapat atau setidaknya berani mulai menyusun regulasi mengenai tata cara penyelenggaraan pilkada ataupun melakukan kegiatan-kegiatan persiapan lainnya di luar ketentuan jadwal sebagaimana dalam ketentuan yang sudah diatur (tabel 1). Sebagian besar KPUD

¹³ Hasil wawancara dengan Mantan Wakil Ketua Panitia Pengawas Pilkada Kabupaten Langkat pada tanggal 5 Juli 2009”.

memilih untuk menunggu dikeluarkannya PP terlebih dahulu daripada berinisiatif untuk memulai persiapan penyelenggaraan Pilkada. Hal ini disebabkan adanya kekhawatiran KPUD jika nantinya dipermasalahkan karena tindakan yang dilakukannya belum memiliki landasan hukum.

Lambannya proses pembuatan dan adanya revisi regulasi oleh pemerintah juga telah mendorong KPU Langkat untuk melakukan diskresi. Berbeda dengan KPUD lain yang sebagian besar tidak berani memulai kegiatan-kegiatan persiapan penyelenggaraan Pilkada, KPU Langkat telah melakukan sejumlah kegiatan persiapan tanpa menunggu keluarnya PP terlebih dahulu. Sebelum adanya realisasi dari Pusat, KPU Langkat telah berani berinisiatif untuk melakukan kegiatan sosialisasi, penyusunan draft regulasi, koordinasi dengan *stakeholders* dan perencanaan anggaran. in kada di Kabupaten Langkat.

Permasalahan yang paling banyak menjadi keluhan dari sebagian besar KPUD di dalam menyelenggarakan Pilkada tahun 2009 yaitu minimnya anggaran yang dialokasikan oleh masing-masing pemerintah daerah untuk sebuah *event* demokrasi yang sangat vital di tingkat lokal. Problema keterbatasan anggaran penyelenggaraan berdasarkan PP tentang Pilkada, pembiayaan pilkada ditanggung oleh masing-masing APBD setiap daerah yang melaksanakan Pilkada. Namun untuk 226 daerah yang menyelenggarakan Pilkada 2009, sebagian biayanya ditanggung oleh APBN 2009. Hal ini sebagai bentuk kompensasi dari pemerintah terhadap beberapa daerah yang pemilihan kepala daerahnya pada tahun 2009 ditunda karena adanya agenda pemilu secara nasional. Besarnya bantuan APBN ini tidak sama untuk setiap daerahnya, karena pemerintah akan menggunakan sejumlah faktor sebagai pertimbangan, di antaranya adalah jumlah

pemilih, jumlah desa, dan jarak antar desa di daerah yang bersangkutan.¹⁴ Namun sampai dengan pertengahan Pebruari 2009 belum ada kepastian mengenai anggaran Pilkada dari pemerintah pusat. Hal ini menimbulkan keresahan sejumlah KPUD karena APBD yang menjadi sumber utama anggaran Pilkada juga belum disahkan oleh DPRD masing-masing, sementara proses persiapan pelaksanaan Pilkada akan dimulai.¹⁵

Kebiasaan melakukan pemotongan terhadap rencana anggaran suatu instansi oleh lembaga yang berwenang melakukan pengesahan anggaran selalu terjadi di dalam kegiatan pemerintahan. Hal ini dialami juga oleh KPU Langkat di dalam menyusun rencana anggaran penyelenggaraan Pilkada tahun 2009. Dari total anggaran yang diajukan sebesar Rp 10,5 M terus direvisi (baca: dipotong) oleh Pemerintah Kabupaten Langkat sehingga berturut-turut menjadi Rp 9,5 M dan akhirnya hanya menjadi Rp 9,2 M, termasuk di dalamnya adalah Rp 7,48 M yang diajukan khusus untuk anggaran KPUD. Setelah melalui beberapa kali proses pemotongan akhirnya KPU Langkat harus puas dengan anggaran Rp 5,78 M.

KPU Langkat telah berupaya menyusun dan mengajukan rancangan anggaran secara rasional. Dengan demikian, praktik pemotongan anggaran penyelenggaraan Pilkada yang dilakukan oleh Pemkot dan DPRD tentu mengakibatkan semakin terbatasnya dana yang digunakan KPU Langkat untuk menyelenggarakan Pilkada dari tahap persiapan sampai dengan tahap pelantikan bupati terpilih. Keterbatasan dana ini mendorong KPU Langkat melakukan diskresi berupa langkah-langkah efisiensi anggaran serta pemenuhan semua

¹⁴Republika, 27 Mei 2009.

¹⁵Kompas, 19 Februari 2009.

kebutuhan dalam mendukung terlaksananya. Pilkada.¹⁶

Tentu langkah efisiensi ini bukan tindakan diskresi itu sendiri, tetapi langkah efisiensi yang dilakukan KPU Langkat telah berimplikasi pada munculnya keputusan untuk mengurangi jumlah TPS. Permasalahan ini tidak berhenti begitu saja dalam pelaksanaan pilkada, karena KPU Langkat dalam penyelenggaraan Pilkada tahun 2009 mengalami dua kali pemilihan, dikarenakan dalam pelaksanaan Pilkada I proses pilkada menghasilkan dua kandidat calon yang memiliki hasil pemungutan suara yang hampir sama antara pasangan Ngogesa Sitepu dan Budiono SE. serta Drs.Hi.Asrin Naim dan Legimun. maka sesuai dengan peraturan perUUan yakni UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 107 ayat (1) dan (2), KPU Kabupaten Langkat dalam hal ini sebagai penyelenggara Pilkada dapat melakukan pemilihan ulang (*two round*) untuk mendapatkan calon kepala daerah terpilih hasil pelaksanaan Pilkada tahun 2009, hal ini berimplikasi kepada alokasi anggaran yang tersedia di mana KPU Kabupaten tersebut hanya memiliki jumlah anggaran sebesar Rp. 5,78 M. Dalam penyelesaian putaran pertama Pilkada saja dirasakan relatif kurang, sehingga untuk pemecahan permasalahan ini KPU tersebut mengambil tindakan diskresi yang bersifat kreatif dan inovatif, baik dari sistem pengadaan anggaran, sistem pengadaan barang dan jasa serta regulasi waktu pelaksanaan.

Dalam hal pengadaan anggaran, KPU Kabupaten Langkat dalam menyelenggarakan Pilkada tahun 2009 bermitra dengan orang ketiga (pengusaha) untuk kompensasi anggaran sejalan dengan proses pengajuan alokasi anggaran kepada pemerintah pusat untuk menyesuaikan

dengan regulasi waktu yang ditentukan terhadap pelaksanaan Pilkada tersebut.

Diskresi dalam sistem pengadaan barang dan jasa dalam bentuk proses dan ketentuan pengadaan tidak lagi mengikuti Keppres No. 80 Tahun 2004. Ini terjadi dilatarbelakangi oleh karena waktu dan kepentingan masyarakat yang mendesak, KPUD Langkat melakukan sistem penunjukan langsung dengan pengadaan barang dan jasa pemenang tender pilkada tahap I.

Permasalahan lain berkaitan dengan alokasi dan realisasi yang masih menyangkut anggaran KPU Kabupaten Langkat yaitu lambannya proses pencairan dana. Proses pencairan dana penyelenggaraan Pilkada di kabupaten ini dilakukan dalam 4 tahap dengan total dana Rp. 5,78 milyar.

Dengan situasi dan keadaan demikian, KPU Kabupaten Langkat dalam mengemban fungsi sebagai pelaksana penyelenggaraan pemilihan Pilkada, mengambil kebijakan diskresif yang bersifat inisiatif dan kreatif dalam upaya menyukseskan pesta demokrasi untuk mewujudkan *god local government*, atas dasar analisa dan evaluasi dari administrator KPUD Kabupaten Langkat. Di satu sisi KPU Kabupaten Langkat dituntut untuk bekerja lebih, dalam menjalankan fungsi penyelenggara Pilkada untuk mewujudkan *god local goverment*, tetapi dari sisi lainnya KPU ini dihadapkan dengan berbagai hambatan dalam mewujudkan pelaksanaan kegiatan Pilkada tersebut sebagaimana pembahasan sebelumnya.

Secara positif, diskresi dilakukan KPU Kabupaten Langkat, sehingga Pilkada dapat terselenggara dengan lancar dan tepat waktu sehingga pemilihan kepala daerah dan wakilnya sesuai yang diharapkan setidaknya oleh UU Pemerintahan Daerah. KPU KabupatenLangkat dalam melakukan diskresi mempertimbangkan modal sosial yang dimiliki atau yang melekat dalam

¹⁶ Informan: Suryatiningsih Budi Lestari, 28 November 2009.

hubungan institusional KPUD dengan *stakeholders* penyelenggaraan Pilkada di kabupaten ini. Jaringan, norma, dan kepercayaan sosial merupakan bentuk modal sosial yang teridentifikasi mendukung KPU Kabupaten Langkat dalam melakukan diskresi.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Substansi hukum yang mengatur penyelenggaraan Pilkada oleh KPU yakni UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kemudian Perpu No. 5 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005. Revisi kedua peraturan perundangan tersebut hanya sebatas pada sejumlah ketentuan saja sehingga sebagian besar ketentuan penyelenggaraan Pilkada tetap mengacu pada kedua peraturan perundang-undangan tersebut.
2. Serangkaian diskresi yang dilakukan KPU Kabupaten Langkat selama menjadi penyelenggara Pilkada pada tahun 2009 menunjukkan tindakan diskresi harus dilakukan untuk menjamin terselenggaranya pilkada yang jujur dan bersih. Tindakan diskresi sekalipun menyimpang secara normatif tapi demi mengamankan kepentingan yang lebih besar maka tindakan diskresi KPU dianggap sah. Kebijakan KPU Kabupaten Langkat merupakan hal baru yang belum diatur di dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah, dan merupakan respon terhadap adanya *overlapping*, atau bahkan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundangan tersebut. Inisiatif, kreativitas, dan fleksibilitas (diskresi) cenderung

menjadi alternatif yang sulit dihindari KPU Kabupaten Langkat di dalam menyelenggarakan Pilkada. Diskresi KPU Kabupaten Langkat tersebut dilatarbelakangi oleh sejumlah permasalahan yang menjadi faktor pendorongnya, meliputi kelambanan *policy maker* dalam merumuskan kebijakan makro, keterlambatan pengalokasian dan keterbatasan anggaran dan sumberdaya, keterbatasan waktu, ketidak sempurnaan substansi kebijakan, kekurangan pengalaman *policy maker*, serta tuntutan akuntabilitas, responsivitas, dan profesionalitas.

B. Saran

1. Perlunya revisi terhadap peraturan perundangan yang mengatur tentang pemilihan umum, dengan menambahkan ketentuan yang mengatur khusus tentang tindakan yang bersifat Inovatif dan kreatif (diskresi) KPU dalam penyelenggaraan Pilkada guna mewujudkan *god local goverment*. Sehingga KPU provinsi dan kabupaten/kota mempunyai kewenangan penuh sebagai penyelenggara Pilkada. KPU pusat tetap mempunyai hak melakukan supervisi yang tidak berlaku mengikat, seperti yang telah dilakukan pada saat penyelenggaraan Pilkada 2009.
2. KPUD sebaiknya diberi keleluasaan yang cukup, diatur dalam undang- undang atau peraturan tertentu, untuk menyelenggarakan pilkada agar dapat terselenggara sesuai dengan kesiapan, situasi dan kondisi daerah. Namun untuk hal-hal tertentu, seperti mekanisme pengadaan barang dan jasa serta kualifikasinya, tetap berpedoman pada standar kelayakan yang telah ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adler, Michael dan Stewart Asquith. 1993. "Discretion and Power" dalam Michael Hill (edt.), *The Policy Process: A reader*. New York: Harvester Wheatsheaf,
- Asshiddiqie, Jimly., *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara*, KONpress, Jakarta, 2006
- Bruggink, J.J.H. (Alih Bahasa B. Arief Shidarta, *Refleksi tentang Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Chandler, Ralph C. dan Jack C. Plano. 1988. *The Public Administration Dictionary (2nd edition)*. California: ABC-CLIO.
- Dwiyanto, Agus., 2002. *Reformasi Kebijakan Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK-UGM.
- ., (Ed.). 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gamapress.
- Marzuki, Peter Mahmud., *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.
- Lawton, Alan dan Aidan G. Rose. 1991. *Organizational and Management in The Public Sector*. Hongkong: Pitmen Publishing.
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri., *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Sunggono, Bambang., *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Wahab, Solichin Abdul. 2002. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.