

**INTERPRETASI SISTEMATIS PASAL 71 AYAT 1 UNDANG-UNDANG
NOMOR 10 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN STUDI KASUS KAJIAN
DUGAAN PELANGGARAN NOMOR REGISTER: 03/Reg/LP/PB/KAB/13.23/X/2024
BAWASLU KABUPATEN SUBANG**

Oleh :

Alvin Hermawan

Email: alfinhermawan077@gmail.com

ABSTRAK

Interpretasi sistematis merupakan salah satu upaya pencarian makna suatu aturan dengan penekanan pada optimalisasi kerangka sistematis yang menjadi pangkal keberlakuan normatif suatu perundang-undangan. Ini menunjukkan bahwa hukum memiliki karakter sebagai ilmu, dimana penelitian dan fokus kajian hukum didasarkan pada kaidah-kaidah dalam hukum itu sendiri. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode yuridis- normatif dengan pendekatan kepustakaan, dimana bahan primer dikaji dengan peratran perundang-undangan maupun doktrin-doktrin yang menunjang penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam kajian dugaan pelanggaran Nomor Register: 03/Reg/LP/PB/KAB/13.23/X/2024 Bawaslu Kabupaten Subang penafsiran yang dilakukan lebih dilakukan dengan menggunakan penafsiran gramatikal, padahal seharusnya penafsiran sistematis dapat diupayakan secara maksimal, sebab bagaimanapun penafsiran secara sistematis merupakan jantung karakter dari ilmu hukum normatif. Akibatnya terhadap penafsiran pasal yang dimaksud dalam kajian belum maksimal diupayakan.

Kata kunci: *interpretasi sistematis; undang-undang; pemilihan*

Abstract

Systematic interpretation is one of the efforts to a regulation by emphasizing the optimalization of a systematic framework that underlies the normative validity of legislation. This shows that law has the character of a science, where legal research and study focus are based on the principles within the law itself. The research method used in this study employs a juridical-normative method with a library approach, where primary materials are examined through legislation and supporting legal doctrines. The research results indicate that in the study of the alleged violation Number Register: 03/Reg/LP/PB/KAB/13.23/X/2024 by Subang Regency Bawaslu, interpretation was conducted more through grammatical interpretation, whereas systematic interpretation should have been maximally employed, because after all systematic interpretation is the core character of normative legal science. As a result, efforts to interpret the article in question in the study have not been maximized.

Keywords: *systematic interpretation; legislation; election*

PENDAHULUAN

Ada sebuah pertanyaan menarik yang sempat disodorkan dalam kajian mengenai penemuan makna hukum melalui interpretasi. “Mengapa penilaian masing-masing orang terhadap hukum dapat berbeda padahal setiap orang memiliki kesadaran yang sama bahwa hukum harus memiliki fungsi merealisasikan keinginan murni jiwa manusia (keadilan)? jawaban yang pernah ditawarkan adalah karena “dosa-dosa manusia sendirilah yang menghalangi mereka untuk berpikir jernih sehingga kesadaran hukum (keadilan) dalam jiwa manusia tertekan dan terkalahkan oleh nafsunya sendiri”¹. Dosa disini diartikan berbeda dengan pengertian dosa dalam perspektif keagamaan yang memandang dosa sebagai balasan atas dilakukannya perbuatan terlarang. Dosa yang dimaksud adalah bahwa seringkali kemurnian manusia dalam mengandaikan hukum yang adil dikotori oleh kepentingan manusia itu sendiri berupa nafsu akan kekuasaan atau materi lainnya (konflik kepentingan). Akibatnya putusan hukum seringkali lebih terasa sebagai pemenuhan kepentingan subjektif pihak tertentu ketimbang pencairan akan keadilan bagi mayoritas manusia. Maka perlu diadakan semacam persamaan pemahaman mengenai bagaimana mekanisme berupa panduan umum yang objektif yang meskipun tidak sempurna tetapi setidaknya setiap orang dapat menggunakannya untuk menafsirkan materi hukum sesuai kaidah-kaidah objektif, agar masing-masing orang tidak menafsirkan aturan secara sewenang-

wenang berdasarkan kepentingannya sendiri. Usaha tersebut kemudian dikenal sebagai interpretasi, yakni usaha untuk mencari maksud dari kalimat suatu undang-undang².

Kami memulai tulisan ini dengan beranjak dari logika Aristotelian bahwa hukum harus mewujudkan satu kesatuan untuk membentuk sebuah sistem³. Ini berarti pertama, hukum positif adalah satu kesatuan utuh dimana dalam dirinya (hukum) diharamkan adanya pertentangan. Hubungan yang harmonis, korelasi yang saling terikat dan terhubung satu sama lain membentuk hukum positif menjadi sebuah sistem. Maka ini juga berarti yang kedua, bahwa karena setiap aturan hukum positif merupakan satu kesatuan yang utuh maka antara satu aturan dengan aturan lainnya tidak dapat dipisahkan, kekurangan dalam satu aturan dapat dilengkapi oleh aturan lainnya. Misalnya, makna yang kurang jelas yang ada pada suatu aturan dapat diperjelas melalui penjelasan yang ada dalam aturan lainnya, yang artinya penafsiran suatu aturan dilakukan dengan mengaitkannya pada aturan yang lain⁴. Inilah yang kemudian disebut sebagai “penafsiran sistematis” dimana kelemahan penilaian atas hukum tidak digantungkan kepada ilmu pengetahuan lain melainkan sudah ada dalam dirinya (hukum) dan bisa dilakukan oleh dirinya sendiri⁵.

Didalam suatu putusan misalnya, tentu kita menyadari bahwasannya suatu putusan hakim adalah tidak lain daripada hasil reproduksi dari pemikiran hakim dalam menilai fakta dan data dari suatu

¹ Paul Scholten, (2013). *Struktur Ilmu Hukum*, (Judul Asli “*De Stuctuur Der Rechtswetenschap*”), Bandung: P.T Alumni, hlm. 49

² Fajar Ramadhan Kartabrata dan Rosa Tedjabuwana, Jurnal Keadilan Pemilu 4, No. 1 (June 1, 2023), *Ruang Tafsir Atas Jenis/Bentuk Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Yang Dapat Diajukan Ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*, hlm. 38

³ Paul scholten, *Ibid*, hlm. 29

⁴ Paul scholten, *Ibid*, hlm. 31

⁵ Paul scholten, *Ibid*, hlm. 53

kasus. Tetapi apakah putusan hakim sudah cukup dari pertimbangan logis subjektif mereka saja, bagaimana kita menjelaskan adanya yurisprudensi dimana putusan hakim putusan hakim terdahulu dapat dijadikan dasar oleh hakim setelahnya pada kasus yang hampir sama. Apakah hal tersebut merupakan sebuah kebetulan, menurut hemat kami tidak. Ini menunjukkan bahwa ada kesamaan kontruksi mengenai bagaimana hakim melandasi putusannya yang tidak hanya sekedar berdasarkan kerangka logis subjektif, melainkan juga didasarkan pada kerangka berpikir yang sistematis yang ditentukan oleh nalar-nalar kaidah objektif.

Kerangka pemikiran tersebut diatas merupakan gagasan sebagaimana yang telah masyhur dikalangan sarjana hukum mengenai kesesuaian nalar dalam hukum positif yang dipertahankan dalam stufenbau teori Hans Kelsen, bahwa setiap norma terhubung satu sama lainnya dan kesesuaian nalar itu harus dipertahankan melalui mekanisme jenjang norma dengan kaidah “undang-undang yang berada dibawah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang diatasnya”, juga dengan istilah lain dapat dipahami bahwa hukum yang lebih tinggi seakan-akan mereproduksi hukum di bawahnya, apabila terjadi pertentangan antar norma maka norma yang memiliki derajat lebih rendah harus dicabut dan tidak memiliki legitimasi sebagai norma. Tujuannya adalah agar aturan positif tidak bertentangan satu sama lain. Artinya, antara norma terhubung secara nalar dengan norma lain yang tidak terjadi secara kebetulan melainkan sengaja dipertahankan sebagai sistem yang utuh. Akan tetapi dalam kajian dugaan pelanggaran pelanggaran Nomor Register: 03/Reg/LP/PB/KAB/13.23/X/2024 Bawaslu Kabupaten Subang, terhadap pasal 71 ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota, dimana penafsiran “keputusan dan/atau tindakan” dilakukan dengan penafsiran gramatikal, padahal sebenarnya secara sistematis, peraturan perundang-undangan telah memberikan penjelasan. Sehingga seyogyanya terhadap perkataan “keputusan dan/atau tindakan” sebagaimana dimaksud dalam kajian, diartikan terlebih dahulu dengan makna yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Kerangka tersebutlah yang menjadi acuan dalam penelitian ini mengenai bagaimana menafsirkan pasal 71 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota, khususnya dalam frasa “keputusan dan/atau tindakan” dengan metode penafsiran sistematis yang kemudian diimplementasikan sekaligus memperbandingkannya dengan hasil kajian dugaan pelanggaran Nomor Register: 03/Reg/LP/PB/KAB/13.23/X/2024 Bawaslu Kabupaten Subang

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis, yakni dengan menarasikan permasalahan dan pembahasannya berdasarkan fakta dan data yang diperoleh berupa kajian dugaan pelanggaran di Bawaslu Kabupaten Subang pada pemilihan tahun 2024. Penelitian ini menggunakan pendekatan content analysis (analisis inti)⁶ peraturan perundang-undangan dan doktrin yang relevan melalui kajian yuridis-normatif, yakni mengkaji data yang diperoleh kemudian dianalisis dan diperbandingkan dengan peraturan perundang-undangan dan doktrin sehingga menghasilkan kesimpulan berupa hasil penelitian.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *penelitian hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 93

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Interpretasi Sistematis

Telah sedikit disinggung di muka bahwa dalam tulisan ini, penekanan lebih diberatkan pada pembahasan mengenai bagaimana hukum menjelaskan dirinya sendiri, yakni berarti sesuatu yang diberi kualifikasi oleh hukum secara otomatis akan diupayakan untuk dijelaskan oleh hukum itu sendiri, ini menunjukkan sebuah skema dimana hukum menjadi sarana penafsiran bagi dirinya sendiri.⁷ Contoh paling sering dijumpai dalam suatu peraturan perundang-undangan biasanya terdapat penjelasan mengenai kualifikasi-kualifikasi dalam aturan tersebut yang biasanya dimuat dalam pasal 1 mengenai ketentuan umum. Seperti misalnya “bawaslur adalah,” atau penjelasan yang dimuat dalam pasal lain yang biasanya “,” yang dimaksud dengan,” dalam pasal “,” adalah,” ini menunjukkan adanya upaya dimana hukum menjelaskan tubuhnya sendiri.

Dalam konteks demikian, apabila suatu aturan telah secara tegas menyebutkan penjelasan dan batasan mengenai apa yang diaturnya maka terhadapnya tidak diperkenankan dilakukan interpretasi (*expressum facit cassare tacitum* / kata-kata yang telah dicantumkan secara tegas mengakhiri pencarian mengenai maksud dari suatu perundang-undangan), namun demikian tidak semua peraturan dapat mengakomodir seluruh penjelasan dari tubuhnya sendiri, terdapat sebuah kualifikasi yang tidak dijelaskan padahal kualifikasi tersebut diatur dalam peraturan tersebut. Misalnya perkataan “keputusan dan/atau tindakan” dalam pasal 71

undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota, dimana undang-undang tersebut tidak memberikan penjelasan mengenai arti “keputusan dan/atau tindakan” yang dimaksud, maka perkataan tersebut dianggap tidak jelas dan terhadapnya harus dilakukan interpretasi, konsepsi demikian disebut prinsip “*ita scriptum est*” dimana hakim harus menaruh curiga bahwa maksud dari perkataan itu belum atau tidak diuraikan secara jelas dan lengkap, maksud dari suatu aturan disebut “*sentetia legis*” dan perkataan untuk menjelaskannya disebut “*litera legis*”.⁸

Lantas kemudian kita dihadapkan pada pertanyaan mendasar mengenai apa itu interpretasi kemudian kapan dan dalam hal apa suatu aturan memerlukan interpretasi, serta bagaimana melakukan interpretasi? Interpretasi adalah sebuah konstruksi mengenai suatu proses yang dilakukan untuk mendapatkan kepastian mengenai makna (*sentetia legis*) yang tidak tersampaikan secara jelas melalui perkataan dalam suatu peraturan perundang-undangan (*litera legis*).⁹ Menurut Gadamer, pemahaman terhadap sesuatu adalah menginterpretasi sesuatu tersebut¹⁰. Ini berarti bahwa meskipun maksud pembentukan undang-undang telah diupayakan untuk dapat disampaikan melalui *litera legis*, akan tetapi hal tersebut tidak secara otomatis mengakomodir seluruhnya, pencarian dan penggalian terhadap *litera legis* masih harus terus dilakukan guna mendapatkan suatu pengertian yang setepat-tepatnya mengenai *sentetia legis* yang dimaksud.

⁷ Hans Kelsen, (2014) *Teori Hukum Murni “Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif”* (Diterjemahkan Dari Buku Hans Kelsen, *Pure Theory Of Law* (Berkely University Of California Press, 1978), Bandung: Nusa Media, hlm. 3-4

⁸ Satjipto Raharjo, (2014). *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 95-97

⁹ Satjipto, *Ibid*, hlm. 93-94

¹⁰ Askarial, *Interpretasi Atau Penafsiran Sebagai Metode Penemuan Hukum*, MENARA Ilmu, Volume XII Jilid II, No. 79 Januari 2018, hlm. 19

Kita tentu menyadari bahwa yang digunakan oleh pembentuk undang-undang untuk mengutarakan dan menjelaskan undang-undang yang dibuatnya kepada khalayak ramai adalah dengan menggunakan bahasa. Maka dari itu, langkah pertama kali untuk menginterpretasi suatu aturan adalah dengan menganalisis terlebih dahulu struktur kebahasaan dalam pasal tersebut. Tetapi perlu dilakukan pembatasan yang sangat hati-hati agar jangan sampai pencarian makna aturan tersebut hanya didasarkan pada kaidah-kaidah kebahasaan, sebab yang hendak kami bahas adalah bagaimana menemukan makna dari suatu aturan dengan mengoptimalkan aturan itu sendiri.

Bahasa adalah bentuk dari pengertian-pengertian (mengerti/paham) yang melugaskan dan mengobjekifikan sesuatu yang dipahami, maka bahasa adalah perwujudan untuk mengartikulasi pemikiran.¹¹ Bahasa hukum adalah cara pengutaraan dari pembentuk undang-undang mengenai suatu ide atau gagasan yang belum sempurna dari upaya kodifikasi untuk mengumpulkan suatu perundang-undangan agar sederhana, mudah dipahami, logis, serasi dan pasti.¹²

Akan tetapi pembentuk undang-undang biasanya mengupayakan untuk membuat bahasa hukum mengenai kualifikasi-kualifikasi yang diaturnya dalam keadaan kosong (abstraksi), bahkan dikatakan bahwa semakin tinggi tingkat abstraksi suatu bahasa hukum maka semakin matang hukum tersebut, sehingga ketika ada suatu peristiwa hukum yang menggerakkannya, mau tidak mau kekosongan tersebut harus diisi yang mana pengisian kekosongan hukum tersebut terlebih dahulu dilakukan dengan pencocokan peristiwa hukum dengan

kualifikasi yang dimaksud dalam undang-undang.¹³

Misalnya sebagai contoh kami uraikan konsepsi mengenai interpretasi dari mulai kerangka pembentukan perundang-undangan sampai kepada penegakkan aturan tersebut. Dalam KUHP lama pasal 338 tentang pembunuhan, pembentuk undang-undang hendak membuat aturan mengenai larangan menghilangkan nyawa orang lain (membunuh), maksud atau kehendak pembentuk undang-undang tersebut disebut sebagai sentetia legis, untuk merealisasikan dan memberlakukan aturan larangan membunuh tersebut, pembentuk undang-undang menyusunnya dalam struktur bahasa yang berlaku dan dipahami masyarakat berupa teks yang dimuat dalam pasal-pasal, teks-teks pasal tersebut disebut litera legis. Tetapi, pembentuk undang-undang dalam litera legis tidak menentukan secara limitatif (dirinci satu persatu) mengenai bentuk perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai "pembunuhan". Pembentuk undang-undang hanya membuat kualifikasi mengenai pembunuhan tersebut dalam bentuk "menghilangkan nyawa orang lain" ini merupakan bentuk kosong yang kemudian disebut abstraksi. Bentuk kosong tersebut sengaja dibuat dengan maksud bahwa dengan memahami kehidupan manusia yang dinamis dan berubah-ubah, bentuk kosong tersebut dapat tetap berlaku terhadap perbuatan-perbuatan baru yang tidak ada pada masa saat aturan tersebut dibuat atau bahkan belum terfikirkan oleh pembentuk undang-undang saat membentuk aturan tersebut. Ini berarti juga segala perbuatan menghilangkan nyawa dapat dimasukkan kedalam kualifikasi karena pada dasarnya perbuatan-perbuatan baru tersebut sama-sama dapat meng-

¹¹ Muissen, (2018), *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum Dan Filsafat Hukum*, Bandung: Reflika Aditama, hlm. 44

¹² Satjipto, *Op Cit*, hlm. 92-93

¹³ Satjipto, *OP Cit*, hlm. 41-42

hilangkan nyawa. Namun demikian, karena bentuk abstraksinya yang kosong tersebut, dalam praktiknya menimbulkan kesulitan-kesulitan mengenai apakah semua bentuk menghilangkan nyawa itu dilarang dan dikenai hukuman pidana. Maka perlu untuk membuat batasan-batasan misalnya mengenai tidak dianggap sebagai perbuatan melanggar hukum apabila menghilangkan nyawa tersebut dilakukan karena perintah jabatan (pasal 51 KUHP) atau karena pembelaan terpaksa (pasal 49 ayat 1) atau karena keadaan yang memaksa (pasal 48). Batasan-batasan tersebut adalah upaya hukum menjelaskan dirinya sendiri dengan mengupayakan penafsiran internal. Inilah yang kemudian disebut sistematisasi bahwa setiap pasal dalam aturan saling terhubung dengan pasal atau bahkan aturan lainnya.

Begitu pula dengan aturan-aturan lain yang juga memiliki konsepsi dan struktur yang hampir serupa. Disinilah interpretasi diperlukan, yakni dalam rangka untuk mengisi kekosongan kualifikasi hukum dan mencocokkan peristiwa hukum dengan rumusan dalam undang-undang, berupa penilaian sesuai atau tidak sesuai. Adapun teknik interpretasi dalam penafsiran sistematis adalah tetap berpegang pada kerangka hukum sebagai sebuah sistem sebagaimana telah disinggung diawal. Yang pertama harus dipahami adalah menjadikan rumusan dalam undang-undang sebagai satu kesatuan, artinya setiap kata atau kalimat dalam rumusan peraturan tidak boleh dimaknai secara terpisah atau sendiri-sendiri melainkan diartikan secara utuh sebagai satu kesatuan makna. Ini yang dalam asas hukum disebut "*noscitur a sociis*" yang artinya "arti suatu perkataan

harus dimulai dari ikatannya dalam kumpulannya"¹⁴. Artinya, seorang hakim akan tetap berpegang pada peraturan sebagai pedoman dan menjadikan peristiwa hukum yang mencocoki rumusan undang-undang sebagai instrument untuk menjustifikasi kesalahan si pelanggar¹⁵. Maka dari itu penting untuk memahami kontruksi kebahasaan dalam rumusan serta teknik mengartikannya sebagai dasar peng-hukuman.

B. Keputusan dan/atau tindakan administrasi

Sekiranya penting untuk diuraikan terlebih dahulu mengenai apa itu keputusan dan/atau tindakan administrasi sebelum menganalisis lebih lanjut mengenai metode penafsiran sistematis.

1) Keputusan administrasi

Keputusan administrasi menurut W.F. Prins merupakan suatu keputusan yang dilakukan penguasa berupa keputusan sepihak dalam lapangan pemerintahan berdasarkan wewenang istimewa (yang diberikan undang-undang)¹⁶. Selanjutnya ada beberapa macam bentuk keputusan administrasi menurut Utrecht, yaitu¹⁷;

- a) keputusan positif dan keputusan negatif,
- b) keputusan deklaratur dan keputusan konstitutif
- c) keputusan kilat dan keputusan tetap
- d) keputusan dispensasi, lisensi, isin dan konsesi

2) tindakan administrasi

tindakan administrasi merupakan sesuatu yang lebih luas daripada keputusan administrasi, sebab keputusan administrasi merupakan salah satu bentuk dari tindakan

¹⁴ Satjipto, *Op Cit*, hlm. 97

¹⁵ Hart, (2011), *Konsep Hukum*, (Diterjemahkan Dari Karya H.L.A. Hart, *The Concept Of Law* (New York: Clarendon Press-Oxford, 1997), Bandung: Nusa Media, hlm. 16

¹⁶ Nur Aisyah, *Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara*, *Jurnal Hukum Samudera Keadilan*, Volume 11, Nomor 1, Januari-Juni 2016, hlm. 51

¹⁷ *Ibid*, hlm. 52

administrasi, adapun tindakan administrasi adalah sebagai berikut;¹⁸

- e) tindakan membuat keputusan, yakni keputusan administrasi
- f) tindakan membuat peraturan, yakni tindakan mengeluarkan aturan-aturan umum yang bersifat abstrak
- g) tindakan materiil, yakni tindakan yang melibatkan dua pihak untuk kepentingan umum, misalnya membuat MoU atau nota kesepahaman

Baik keputusan ataupun tindakan administrasi pada dasarnya merupakan perbuatan pemerintah yang mekanismenya didasarkan pada ketentuan perundang-undangan, bukan keputusan atau tindakan subjektif orang yang menduduki jabatan tersebut. Sebab keputusan dan/atau tindakan merupakan bagian dari hukum administrasi negara, dimana hukum administrasi negara memiliki fungsi salah satunya menjamin kepastian hukum dimana pemerintah bertindak sesuai prosedur hukum, sehingga masyarakat punya akses untuk mengawal keputusan atau tindakan pemerintah tersebut agar tidak terjadi penyelewengan atau kesewenang-wenangan.¹⁹ Oleh karena itu keputusan dan/atau tindakan dalam pasal 71 sebagaimana dimaksud dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk diartikan sebagai seluruh tindakan atau keputusan yang dilakukan oleh orang yang menduduki jabatan pemerintahan, melainkan keputusan dan/tindakan yang dimaksud adalah yang melekat pada jabatan. Hal tersebut merupakan implementasi dari asas *niscitur a socis* yang telah kami uraikan di awal. Pemaknaan setiap kata harus dilakukan dengan mengaitkannya pada perkataan lain dalam pasal tersebut sebagai satu kesatuan makna. Pemaknaan yang utuh berarti perkataan sebelumnya menafsirkan perkataan selanjutnya dan

begitu juga sebaliknya. Ini menunjukkan karakteristik kebersisteman yang hendak kami tonjolkan sebagai metode penafsiran yang seyogyanya dapat diupayakan lebih maksimal, mengingat kaidah-kaidah yang objektif sebagai bahan acuan dan pedoman sangat dinutuhkan dalam penyelesaian permasalahan. Terlebih lagi penyelesaian terhadap permasalahan-permasalahan yang terkait erat dengan pemilihan umum dan demokrasi yang menjadi harapan besar bagi seluruh kalangan agar supaya setiap proses dan tahapan dapat transparan, objektif, adil dan akuntabel. Oleh karena itu penafsiran yang berpegang pada kaidah-kaidah objektif menjadi bahan pertimbangan yang sepadan dengan tuntutan sebagaimana tersebut diatas.

Selain itu, berpedoman terhadap kaidah-kaidah objektif khususnya peraturan perundang-undangan sejatinya sejalan dengan Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2022 Tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum, yang mana dalam pasal 1 angka 21 dikatakan bahwa pengawasan dilakukan untuk mencegah dan menindak pelanggaran dan sengketa, yang mana pencegahan maupun penindakan dimaksudkan untuk menjamin pelaksanaan setiap tahapan pemilu sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Tentu hal tersebut juga berarti bahwa pelaksanaan pemilu didasarkan pada kaidah-kaidah objektif maka itu berarti juga segala hal yang terkait di dalamnya juga harus berlandaskan pada kaidah-kaidah normatif, termasuk dalam penegakan aturan terhadap dugaan pelanggaran dimana mekanismenya seyogyanya menekankan pada optimalisasi kaidah normatif yang terdapat dalam aturan itu sendiri.

Sebagai penjelasan awal kami akan coba contohkan penafsiran sistematis

¹⁸ Ibid, hlm. 50

¹⁹ Bebi Anisa, dkk, *Kajian Kritis Atas Peran Hukum Administrasi Negara Dalam Penegakkan Keputusan Administrasi*, Ijolares: Indonesian Journal Of Law Research, Volume 3 No 1, Maret 2025, hlm. 20

melalui asas tersebut dalam pasal 71 ayat 1 undang-undang tentang pemilihan yang sedang kita bahas. Pasal 71 tersebut dalam rumusannya adalah sebagai berikut “Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon” dalam rumusan pasal tersebut, terdapat 2 bentuk kategori hukum atau kualifikasi hukum yang terpenting, pertama kualifikasi subjek hukum berupa “pejabat negara, ASN, dan lain-lain”, kedua kualifikasi mengenai perbuatan hukum yakni “keputusan dan/atau tindakan”. Untuk mengartikan maksud dari rumusan tersebut, maka baik kualifikasi pertama maupun kualifikasi kedua harus diartikan sebagai satu kesatuan, artinya dalam mengartikan “keputusan dan/atau tindakan” harus berkorelasi dengan kualifikasi subjek hukum. Penjelasan lebih lanjut akan kami uraikan di pembahasan selanjutnya.

Sebagaimana tersebut diatas, terangnya bagi kita bahwa persoalan interpretasi tentu dimulai dari pemahaman tentang bahasa. Pertama-tama tentu kita harus memahami secara urut mengenai konsepsi penggunaan bahasa dalam perundang-undangan. Bahasa hukum memiliki dua makna. Pertama, bahasa hukum sebagai sarana komunikasi, disini bahasa hukum dimaksudkan untuk menghantarkan pikiran pembentuk undang-undang kepada masyarakat mengenai aturan yang dibuat dan diberlakukan, maka disini bahasa hukum harus dirumuskan dalam bahasa yang mudah dimengerti masyarakat, kedua, bahasa hukum sebagai teknik dimana hukum menciptakan istilah-istilah yang meskipun secara kebahasaan merupakan bahasa sehari-hari namun diberikan pembatasan makna oleh hukum

atau ahli hukum berkonsensus untuk menggunakan istilah-istilah yang mereka ciptakan untuk berkomunikasi diantara mereka daripada menggunakan bahasa sehari-hari yang umum dan samar, agar istilah hukum dapat dirumuskan dengan sebaik mungkin dan menunjang kerja mereka, dengan kata lain hukum menciptakan bahasanya sendiri.²⁰ Penafsiran sistematis lebih cenderung penjelasan terhadap yang kedua, yang mana istilah-istilah yang dipakai oleh ahli hukum ataupun pembentuk undang-undang seringkali memerlukan penjelasan lebih lanjut. Kemudian terhadap istilah-istilah yang memerlukan penjelasan lebih lanjut tersebut, pembentuk undang-undang telah menjelaskannya dalam peraturan lain. Oleh karena itu penemuan makna melalui interpretasi sebaiknya dilakukan dengan mencari penjelasan atas istilah yang tidak jelas dari peraturan lainnya.

Lantas bagaimana dengan pekataan yang hendak kita bahas, yakni perihal perkataan “keputusan dan/atau tindakan” dalam pasal 71 ayat 1 undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota dalam kajian dugaan pelanggaran nomor register: 03/Reg/LP/PB/KAB/13.23/X/2024 Bawaslu Kabupaten Subang. Terlebih dahulu kami paparkan hasil kajian yang hendak dianalisis sebagai berikut;

Kasus Posisi

Pada hari Selasa tanggal 15 Oktober 2024 sekitar pukul 20.00- 21.00 WIB berlokasi di Bokma Cafe Sukamelang Subang, terpotret foto Camat Ciasem atas Nama E ZAITHON THOWI bersama SANTOSO dan MASDI BAELAH, yang didalam foto tersebut Camat sebelah kanan mengepal ke pinggang, SANTOSA duduk paling depan dan MASDI duduk di seberang Pa Camat berpose dengan Gestur

²⁰ Satjipto, *Op Cit*, hlm. 88-89

mengacungkan jari telunjuk simbol 01, dan foto tersebut di posting dengan caption “Meeting dengan Camat dan Rekan untuk JIMAT AKU Nomor 1” atas viralnya foto tersebut ada Indikasi Camat Ciasem sebagai PNS, mendukung paslon Bupati nomor urut 01, atas viralnya foto tersebut masyarakat menilai ada pelanggaran Netralitas ASN.²¹

Dasar Hukum

Pasal 71 ayat (1) menyatakan bahwa *“Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon”*.

Pertimbangan Hukum

Bahwa berdasarkan hasil Klarifikasi terhadap Pelapor, Saksi-Saksi dan Terlapor, adalah sebagai berikut:

1) Bahwa Terlapor atas nama EZA ZAITHON THOWI adalah benar berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan Jabatan sebagai Camat Ciasem, berusia 49 tahun Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di Jalan Pulau Kalimantan No 6 Cikalapa RT 030 / 010 Kel Pasirkarembi Kec Subang Kab Subang diketahui berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN) menjabat sebagai Camat Ciasem, berdasarkan Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa : Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri

sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan diberikan penghasilan berdasarkan peraturan perundang-undangan. sehingga unsur Pejabat Aparatur Sipil Negara **Terpenuhi**.

2) Bahwa Pelapor dan Saksi-Saksi yang diajukan oleh Pelapor dalam klarifikasi yang telah dilaksanakan tidak dapat membuktikan perbuatan yang terjadi yang didokumentasikan dalam foto bersama SANTOSO dan MASDI BAELAH sesuai bukti yang diajukan merupakan keputusan dan/atau tindakan yang diketahui dan diizinkan oleh Terlapor. Sehingga berdasarkan uraian diatas maka unsur membuat “membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon”, **Tidak Terpenuhi**”.

Kesimpulan Bahwa berdasarkan seluruh uraian diatas maka, Unsur-Unsur Tindak Pidana Pemilihan **Tidak Terpenuhi**.

Dalam kajian tersebut diatas, interpretasi pasal 71 ayat 1 sebagaimana dimaksud dalam penelitian ini, cenderung dilakukan secara terpisah dimana pembuktian subjek hukum dan peristiwa hukum (perbuatan hukumnya) dilakukan secara terpisah bukan sebagai kesatuan utuh. Padahal seyogyanya interpretasi dilakukan secara terhubungan yang tidak dapat dipisahkan. Penafsiran “keputusan dan/atau tindakan” dilakukan terlampau luas sehingga tidak menyentuh kepada apa yang dimaksud dalam pasal tersebut. Kualifikasi subjek hukum seharusnya turut menentukan interpretasi dari keputusan dan/atau tindakan dimana perbuatan hukum tersebut diartikan sebagai keputusan dan

²¹ Kajian Dugaan Pelanggaran Nomor Register: 03/Reg/LP/PB/KAB/13.23/X/2024 Bawaslu Kabupaten Subang

atau tindakan yang hanya dapat dilakukan subjek hukum dengan kualifikasi sebagaimana ditentukan dalam pasal yang dimaksud. Tetapi perluasan keputusan dan/atau tindakan seakan-akan diartikan sebagai keputusan dan/atau tindakan biasa yang dapat dilakukan oleh setiap orang. Interpretasi dan penjelasan lebih lanjut mengenai hal tersebut kami uraikan sebagai berikut.

ANALISIS HUKUM

Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan menyatakan bahwa *“Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon”*.

Dalam melakukan interpretasi terhadap pasal 71 ayat (1) tersebut perlu diperhatikan bahwa setiap frasa dan kalimat adalah satu kesatuan utuh pasal sehingga menafsirkannya tidak bisa diartikan secara tersendiri. Dalam kajian dugaan pelanggaran Nomor Register: 03/Reg/LP/PB/KAB/13.23/X/2024 Bawaslu Kabupaten Subang, terlapor adalah seorang aparatur sipil negara (ASN) yang menduduki jabatan sebagai camat. maka perlu untuk diuraikan dan dijelaskan terlebih dahulu kedudukan hukum terlapor apakah sebagai pejabat negara, pejabat pemerintahan daerah atau pejabat aparatur sipil negara. Sedangkan dalam kajian hanya dibuktikan mengenai status dari terlapor yang merupakan aparatur sipil negara. Padahal dalam pasal 71 ayat 1 sebagaimana fokus penelitian, terlapor harus memiliki kualifikasi sebagai *“pejabat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan baik yang termasuk ASN maupun Non ASN”*. Sehingga pembuktian status ASN saja adalah kurang kurang tepat.

Selanjutnya mengenai kualifikasi terlapor dalam pasal 71 ayat 1 dapat diperjelas secara sistematis, yakni berdasarkan;

- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Keprotokolan Pasal 1 angka 7 bahwa *“Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pejabat Negara yang secara tegas ditentukan dalam Undang-Undang”*. Kemudian dalam angka 8 dikatakan *“Pejabat Pemerintahan adalah pejabat yang menduduki jabatan tertentu dalam pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah”*.
- Kemudian dijelaskan kembali dalam Undang-Undang No 20 tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara pasal 57 *“pegawai ASN dapat menjadi pejabat negara”* dijelaskan kembali mengenai pejabat negara sebagaimana dalam pasal 58 huruf n antara lain *“pejabat lainnya yang ditentukan oleh undang-undang”*.
- Pejabat lainnya tersebut diperjelas melalui undang-undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yakni Pasal 225 ayat (1) yang menyatakan bahwa *“Camat sebagaimana dimaksud dalam pasal 224 ayat (1) mempunyai tugas (a) menyelenggarakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 ayat (6)”*.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, maka dapat diketahui bahwasannya camat merupakan pejabat pemerintahan berstatus ASN yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah. Sehingga pembuktian kualifikasi terlapor adalah **terbukti sebagai pejabat pemerintahan yang berstatus ASN**.

Kemudian terhadap frasa “membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon” harus dimaknai sejalan dengan keputusan dan/atau tindakan yang dapat dilakukan atau merupakan kewenangan yang dimiliki oleh camat sebagai penyelenggara urusan pemerintahan, bukan keputusan dan/atau tindakan pribadi individu semata. Ini berkaitan dengan asas *noscitur a sociis* yang telah kita uraikan diawal.

- Berdasarkan Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 7 dikatakan bahwa “Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

Kemudian dalam angka 8 dijelaskan juga bahwa “Tindakan Badan dan/atau Pejabat dalam Administrasi penyelenggaraan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan”. Maka jelaslah bahwa yang dimaksud “keputusan dan/tindakan” dalam pasal 71 ayat (1) adalah keputusan atau tindakan yang berkaitan dengan keputusan dan/atau tindakan administratif penyelenggaraan pemerintahan.

- Adapun bentuk keputusan dan/ atau tindakan yang dimaksud adalah sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 19 bahwa “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum

tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”. Sehingga penafsiran dari perkataan “keputusan dan/atau tindakan” tidak tepat apabila diartikan sebagai perbuatan biasa seperti berfoto, sebab berfoto adalah tindakan subjektif individu bukan perbuatan hukum pemerintah baik berupa tindakan membuat keputusan, membuat peraturan, atau tindakan materil, sehingga terhadap perkataan tersebut seharusnya diartikan sebagai keputusan administrasi dan/atau tindakan administrasi.

KESIMPULAN

“Keputusan dan/atau tindakan” sebagaimana dimaksud dalam pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota, merupakan abstraksi yang dibuat untuk menyederhanakan maksud pembentuk undang-undang mengenai kualifikasi perbuatan yang diatur. Namun demikian, semakin tinggi tingkat abstraksi suatu aturan, maka semakin kosong keadaannya, sehingga terhadapnya harus dilakukan interpretasi. Penafsiran yang dilakukan dalam kajian dugaan pelanggaran Nomor Register: 03/Reg/LP/PB/KAB/13.23/X/2024 Bawaslu Kabupaten Subang penafsiran yang dilakukan lebih dilakukan dengan menggunakan penafsiran gramatikal, pembatasan terhadap penggunaan kaidah-kaidah kebahasaan belum terjaga dengan komprehensif sehingga karakteristik normatif dari hukum dan ilmu hukum sebagai ilmu menjadi kabur. Padahal karakter ilmu hukum normatif penting untuk diupayakan supaya nuansa objektif putusan dapat terasa dan mendorong transparansi serta akuntabilitas, sehingga kedepannya suatu putusan dapat diprediksi secara ilmiah.

Hal ini dapat mendorong partisipasi masyarakat dalam mengawal pemilu dan demokrasi kedepannya. Seharusnya terhadap perkataan “keputus-an dan/atau tindakan” diinterpretasin dengan metode penafsiran sistematis, sebab bagaimanapun

penafsiran secara sistematis merupakan jantung karakter dari ilmu hukum normatif. Akibatnya terhadap penafsiran pasal yang dimaksud dalam kajian belum maksimal diupayakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aisyah. Nur, *Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara*, Jurnal Hukum Samudera Keadilan, Volume 11, Nomor 1, Januari-Juni 2016,
- Anisa. Bebi, dkk, *Kajian Kritis Atas Peran Hukum Administrasi Negara Dalam Penegakkan Keputusan Administrasi*, Ijolaes: Indonesian Journal Of Law Research, Volume 3 No 1, Maret 2025
- Askarial, *Interpretasi Atau Penafsiran Sebagai Metode Penemuan Hukum*, MENARA Ilmu, Volume XII Jilid II, No. 79 Januari 2018
- Hart. H.L.A, (2011), *Konsep Hukum*, (Diterjemahkan Dari Karya H.L.A. Hart, *The Concept Of Law* (New York: Clarendon Press-Oxford, 1997), Bndung: Nusa Media
- Ramadhan. Fajar Kartabrata dan Rosa Tedjabuwana, Jurnal Keadilan Pemilu 4, No. 1 (June 1, 2023) *Ruang Tafsir Atas Jenis/Bentuk Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Yang Dapat Diajukan Ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*
- Kelsen. Hans, (2014) *Teori Hukum Murni “Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif”* (Diterjemahkan Dari Buku Hans Kelsen, *Pure Theory Of Law* (Berkely University Of California Press, 1978), Bandung: Nusa Media
- Mahmud. Peter Marzuki. (2005). *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Muissen, (2018), *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum Dan Filsafat Hukum*, Bandung: Reflika Aditama
- Raharjo, Satjipto, (2014). *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti
- Scholten. Paul, (2013). *Struktur Ilmu Hukum*, (Judul Asli “*De Stuctuur Der Rechtswetenschap*”), Bandung: P.T Alumni