

## RUANG TAFSIR ATAS JENIS/BENTUK SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG DAPAT DIAJUKAN KE PENGADILAN TINGGI TATA USAHA NEGARA

Oleh :

**Fajar Ramadhan Kartabrata<sup>1</sup> dan Rosa Tedjabuwana<sup>2</sup>**

### ABSTRAK

*Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 beserta aturan turunannya, Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah yang menjadi kewenangan Badan Pengawas Pemilu dengan Putusan yang bersifat mengikat bersinggungan dengan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Kepala Daerah yang menjadi kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, kedua penyelesaian tersebut timbul akibat diterbitkannya Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Kabupaten/Kota. Hal tersebut menimbulkan kerancuan dalam penerapan peraturan tersebut dikarenakan tidak terdapat parameter yang jelas untuk sengketa yang bisa dikualifikasikan sebagai Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Kepala Daerah. Dengan demikian, perumusan norma mengenai permasalahan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah khususnya mengenai Sengketa Pemilihan dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan perlu disesuaikan dengan sistem yang diterapkan dalam penyelesaian Sengketa Proses dan Sengketa Tata Usaha Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.*

*Kata Kunci : Bawaslu, Pemilihan Kepala Daerah, Sengketa Pemilihan, Sengketa TUN Pemilihan*

### ABSTRACT

*Referring to Law No.10/2016 and its subsequent regulations, dispute settlement for Local Government Election is jurisdiction of BAWASLU, and its verdict is considered binding. However, at the same time the High Administrative Court (PTUN) is given jurisdiction for administrative dispute of Local Government Election. These two conflicting rules come to attention because the enactment of the verdict of Local/District General Election Commission (KPU Provinsi dan Kota/Kabupaten). This creates confusion in the application of these regulations because there are no clear parameters for disputes that can be qualified as Local Government Election Administrative Disputes. Thus, the formulation of norms regarding issues regarding the implementation of Local Government Elections, especially regarding Election Disputes and State Administration Election Disputes, needs to be adjusted to the system applied in resolving Process Disputes and State Administration Disputes in the Implementation of General Elections as stipulated in Law Number 7/2017 regarding General Elections.*

*Keywords : Bawaslu, Local Government Election, Election Dispute, State Administration Dispute*

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung serta Praktisi Hukum (Advokat) pada Kantor Fajar Perjuangan Consultant, *email* : [fajar.kartabrata@unpas.ac.id](mailto:fajar.kartabrata@unpas.ac.id)

<sup>2</sup> Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, *email* : [tedjabuwana.rosa@unpas.ac.id](mailto:tedjabuwana.rosa@unpas.ac.id)

## A. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota atau sering disebut sebagai Pemilihan Kepala Daerah, didasarkan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang diubah oleh 3 (tiga) undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 serta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 (selanjutnya disebut “ Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah”). Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.”

Penafsiran frasa “dipilih secara demokratis” sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat frasa “dipilih secara demokratis” dimaksudkan guna memberikan kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk mempertimbangkan dan menentukan sistem/cara yang tepat dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang tetap berpedoman pada asas-asas Pemilihan Umum yang berlaku secara umum yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil) yang diselenggarakan oleh lembaga yang independen<sup>3</sup>.

Penafsiran Mahkamah Konstitusi tersebut, digunakan oleh pembentuk undang-undang untuk menentukan sistem

penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, tetapi sistem Pemilihan Kepala Daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut tidak bertahan lama karena mendapatkan penolakan yang cukup masif oleh masyarakat serta proses pengambilan keputusannya dianggap tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Sehingga, diterbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 tersebut ditetapkan menjadi undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan disahkannya 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, yang pada pokoknya penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung dengan dipilih langsung oleh rakyat, kemudian dalam rangka mengikuti/menyesuaikan perkembangan masyarakat serta menyempurnakan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, maka dilakukan perubahan beberapa kali yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020, guna menyesuaikan dengan kondisi adanya Pandemi COVID-19.

Konsekuensi logis dengan diterapkannya sistem penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah dengan dirumuskannya proses penyelesaian permasalahan hukum yang timbul dari penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, dimana peran dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menjadi cukup sentral dalam proses penyelesaian sengketa maupun pelanggaran guna mencapai

<sup>3</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang diucapkan pada hari Selasa tanggal 22 Maret 2005

penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang berkualitas dan berintegritas.

Bawaslu dinilai menjadi lembaga paling bertanggung jawab terhadap terwujudnya PILKADA yang berkualitas, berintegritas dan bermartabat. Keseriusan Bawaslu mewujudkan cita-cita ini nampak nyata beberapa tahun belakangan. Kita patut mengapresiasi Langkah-langkah Bawaslu untuk membenahi sistem elektoral Indonesia. Dengan kewenangan baru yang dimilikinya yakni kewenangan atributif yang merupakan kewenangan yang orisinal yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang Kepemiluan kepada lembaga negara atau pejabat negara<sup>4</sup> tertentu.

Salah satu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota (yang saat ini digunakan istilah "Bawaslu" sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi No. 48/PUU-XVII/2019) adalah menyelesaikan sengketa pemilihan, dimana salah satu sengketa yang termasuk sengketa pemilihan adalah sengketa antara Peserta Pemilihan Kepala Daerah dengan Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah akibat dikeluarkannya Keputusan Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah (*in casu* KPU Provinsi/Kabupaten/Kota)<sup>5</sup>.

Dalam menyelesaikan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah, Putusan Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota bersifat mengikat<sup>6</sup>. Jika membandingkan dengan

sifat putusan badan peradilan, putusan hakim dalam badan peradilan akan mengikat pada saat putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Berkaitan dengan hal tersebut, dengan menafsirkan ketentuan Pasal 144 ayat (2) Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah serta Pasal 61 Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2020 yang pada pokoknya mewajibkan bagi KPU Provinsi/Kabupaten/Kota untuk menindaklanjuti Putusan Bawaslu mengenai sengketa Pemilihan Kepala Daerah selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja sejak putusan dibacakan, menunjukkan seolah-olah putusan Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota berkenaan dengan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah langsung berkekuatan hukum tetap karena harus dilaksanakan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota (*in casu* Termohon dalam perkara Sengketa Pemilihan Kepala Daerah di Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota).

Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah oleh Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota walaupun putusannya bersifat mengikat sejak putusan diucapkan, dapat dilakukan upaya hukum terhadap Putusan Bawaslu tersebut ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, yang dikualifikasikan sebagai Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Kepala Daerah.

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Kepala Daerah<sup>7</sup>, yang mana

<sup>4</sup> Absar Kartabrata, *Optimalisasi Kewenangan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) Dalam Penegakan Pelanggaran Administrasi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Massif Dalam Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA)*, Jurnal Keadilan Pemilu, Vol. 1 No. 3, 2020, hlm. 2

<sup>5</sup> Pasal 143 ayat (1) 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 *jo.* Pasal 142 huruf b 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

<sup>6</sup> Pasal 144 ayat (1) 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 *jo.* Pasal 57 Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota

<sup>7</sup> Pasal 153 ayat (2) 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

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara baru memiliki kewenangan apabila telah terdapat Putusan Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota berkaitan dengan permohonan penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah<sup>8</sup>. Hal ini berbanding terbalik dengan pengaturan dalam penyelenggaraan Pemilu (*in casu* Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum) yang menegaskan kualifikasi antara bentuk sengketa yang selesai di tingkat Bawaslu dengan bentuk sengketa yang dapat diajukan upaya hukum atas Putusan Bawaslu ke badan peradilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini berfokus pada masalah Bagaimana perumusan norma mengenai bentuk Sengketa Pemilihan Kepala Daerah yang dapat dikualifikasikan sebagai Sengketa TUN Pemilihan agar tidak menimbulkan multitafsir sehingga mengakibatkan ketidakpastian hukum?

## B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini yaitu penelitian hukum kepustakaan (*doctrinal research*) atau penelitian hukum normatif. Sedangkan bentuk penelitian yang digunakan adalah **yuridis normatif** yang menelaah hukum norma tertulis berkenaan dengan penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Kepala Daerah, yaitu meneliti keserasian/harmonisasi hukum positif (peraturan perundang-undangan) agar tidak menimbulkan pertentangan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundangan yang lain, guna menjaga konsistensi dari sistem norma terhadap norma yang lain.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah **pendekatan peraturan perundang-undangan** (*statute approach*)

untuk menelaah/meneliti semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan berkenaan dengan penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Kepala Daerah. Selain itu digunakan pula **pendekatan kasus** (*case approach*), yang bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Terutama mengenai kasus-kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian.

Data utama dalam penelitian adalah data sekunder atau data kepustakaan karena itu tahapan utama memperoleh datanya dilakukan melalui penelitian kepustakaan. Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder berupa bahan primer, sekunder, dan tertier, bahan hukum yang dimasud, yaitu:

- a. Bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2020, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2018 serta Putusan-Putusan Pengadilan;
- b. Bahan hukum sekunder berupa bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang meliputi pendapat para ahli hukum yang berkaitan dengan Hukum tentang Pemilihan Kepala Daerah. Data tersebut diperoleh dari buku teks, artikel, jurnal, dan hasil penelitian terdahulu;
- c. Bahan hukum tertier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Black's Law Dictionary*, maupun biografi yang relevan. Di samping itu dilakukan juga kajian terhadap data yang diperoleh

<sup>8</sup> Pasal 154 ayat (1) dan ayat (2) 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

dari hasil wawancara terhadap informan maupun narasumber.

Data yang terkumpul baik berupa data kepustakaan maupun data hasil wawancara akan dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Data kepustakaan berupa ketentuan peraturan perundang-undangan dianalisis untuk menemukan argumentasi dan asumsi dasar yang mendasari permasalahan dari objek penelitian.

### C. PEMBAHASAN Sengketa Pemilihan Kepala Daerah

Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah mengkualifikasikan permasalahan hukum dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah menjadi 4 (empat) bentuk, yaitu :

1. Pelanggaran
  - a. Pelanggaran Kode Etik
  - b. Pelanggaran Administrasi
  - c. Pelanggaran yang bersifat Terstruktur, Sistematis, dan Masif
2. Sengketa
  - a. Sengketa Pemilihan
  - b. Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan
3. Perselisihan Hasil
4. Tindak Pidana

Selain mengkualifikasikan mengenai bentuk permasalahan hukum, Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah pun mengatur mengenai lembaga yang berwenang untuk menyelesaikannya, dengan uraian sebagai berikut :

Tabel 1  
Kualifikasi Jenis dan Bentuk Permasalahan Hukum  
Beserta Lembaga yang Berwenang Melakukan Penyelesaian

JENIS	BENTUK	KEWENANGAN	DASAR HUKUM
Pelanggaran	Pelanggaran Kode Etik	DKPP	Pasal 136-137
	Pelanggaran Administratif	Bawaslu KPU	Pasal 138
	Pelanggaran Terstruktur, Sistematis, dan Masif	Bawaslu Mahkamah Agung	Pasal 135A
Sengketa	Sengketa Pemilihan	Bawaslu	Pasal 142 - 144
	Sengketa TUN Pemilihan	PT. TUN Mahkamah Agung	Pasal 153-154
Perselisihan Hasil		Mahkamah Konstitusi	Pasal 157
Tindak Pidana Pemilihan		Bawaslu Gakkumdu Pengadilan Negeri Pengadilan Tinggi	Pasal 145-150

Berdasarkan uraian tersebut, menunjukkan Bawaslu memiliki kewenangan yang cukup sentral untuk menyelesaikan permasalahan hukum penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang mencakup : Pelanggaran Administratif; Pelanggaran yang bersifat Terstruktur, Sistematis dan Masif; Sengketa Pemilihan; serta Tindak Pidana Pemilihan.

Salah satu kewenangan Bawaslu baik Bawaslu Provinsi/Kabupaten/ Kota yaitu menyelesaikan Sengketa Pemilihan yang mencakup : Sengketa antara Peserta Pemilihan (*in casu* Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur/Bupati dan Wakil Bupati/ Walikota dan Wakil Walikota) dengan Penyelenggara Pemilihan (KPU Provinsi/Kabupaten/ Kota) akibat diterbitkannya Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota<sup>9</sup> yang menyebabkan hak peserta dirugikan secara langsung<sup>10</sup>. Dimana yang dapat menjadi objek permohonan bukan hanya sebatas Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten /Kota melainkan pula Berita Acara yang dibuat oleh KPU Provinsi/Kabupaten/ Kota<sup>11</sup>.

Selain menentukan objek permohonan yang dapat dilakukan pengujian di Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota, diatur pula pengecualian terhadap objek permohonan, dalam artian terdapat Keputusan dan/atau Berita Acara KPU Provinsi/Kabupaten/ Kota yang tidak dapat menjadi objek permohonan, yaitu :

1. Hasil tindak lanjut penanganan pelanggaran administrasi Pemilihan;
2. Hasil tindak lanjut Putusan sengketa Pemilihan;

3. Hasil tindak lanjut Putusan tindak pidana Pemilihan;
4. Hasil tindak lanjut Putusan badan peradilan Tata Usaha Negara berkenaan dengan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan;
5. Hasil Penghitungan Suara; dan
6. Tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan Perselisihan Hasil Pemilihan<sup>12</sup>.

Berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 1 Tahun 2017 yang diubah terakhir dengan Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, terdapat 2 (dua) tahapan yaitu : tahapan persiapan dan tahap penyelenggaraan. Jika mendasarkan pada penafsiran terhadap ketentuan mengenai objek permohonan Sengketa Pemilihan yang dapat dilakukan pengujian di Bawaslu serta tahapan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, maka yang dapat dikualifikasikan menjadi Sengketa Pemilihan Kepala Daerah yang menjadi kewenangan Bawaslu Provinsi/Kabupaten /Kota yaitu sengketa yang terjadi pada tahapan penyelenggaraan Pemilihan terbatas pada tahap pencalonan hingga kampanye.

Penafsiran tersebut didasarkan pada ketentuan dalam Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2020 yang memperluas frasa "Keputusan KPU Provinsi/ Kabupaten/Kota" dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah<sup>13</sup>, yang bukan hanya Keputusan KPU Provinsi/ Kabupaten/Kota melainkan pula Berita

<sup>9</sup> Pasal 142 huruf b 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

<sup>10</sup> Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota

<sup>11</sup> Pasal 4 ayat (4) Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota

<sup>12</sup> Pasal 5 Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota

<sup>13</sup> Pasal 142 huruf b 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

Acara yang dibuat dalam setiap tahapan dengan syarat Berita Acara tersebut dianggap menyebabkan hak peserta secara langsung<sup>14</sup>. Sehingga, terdapat beberapa bentuk sengketa pemilihan yang menjadi ruang lingkup kewenangan Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota yaitu diantaranya:

1. Hasil verifikasi jumlah dukungan bagi bakal pasangan calon perseorangan;
2. Hasil verifikasi administrasi bakal pasangan calon
3. Hasil verifikasi faktual termasuk pula hasil verifikasi adanya dukungan ganda bagi bakal pasangan calon perseorangan;
4. Pembetulan jumlah dukungan bagi bakal pasangan calon perseorangan;
5. Hasil rekapitulasi jumlah dukungan bagi bakal pasangan calon perseorangan;
6. Penetapan pasangan calon sebagai peserta pemilihan Kepala Daerah;
7. Penyusunan daftar pasangan calon dan nomor urut;
8. Penyerahan, pemasangan dan/atau penayangan alat peraga kampanye

Bentuk-bentuk tahapan Pemilihan Kepala Daerah sebagaimana diuraikan diatas merupakan sub-tahapan dari tahapan pendaftaran dan kampanye yang dituangkan seluruhnya dalam Berita Acara. Sedangkan untuk penetapan pasangan calon sebagai peserta Pemilihan Kepala Daerah selain dituangkan dalam Berita Acara, dituangkan pula dalam Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Bentuk tahapan tersebut, dapat dikualifikasikan

sebagai sengketa antar peserta Pemilihan Kepala Daerah dengan Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah yang didasarkan pada penafsiran terhadap ketentuan yang mengatur mengenai tahapan serta objek permohonan dalam penyelesaian sengketa pemilihan di Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota.

Dalam menyelesaikan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah, Putusan Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota bersifat mengikat<sup>15</sup>. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap mempunyai kekuatan mengikat bagi para pihak yang terkait didalamnya untuk patuh dan taat pada putusan tersebut. Putusan tersebut juga mempunyai kekuatan sebagai pembuktian yang sempurna sehingga diperolehnya suatu kepastian hukum<sup>16</sup>. Sehingga dapat ditafsirkan, suatu putusan yang bersifat mengikat merupakan bentuk putusan yang telah berkekuatan hukum tetap (*in kracht van bewijsde*). Tetapi, penafsiran tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 153 ayat (2) Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yang pada pokoknya menerangkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Kepala Daerah<sup>17</sup>, yang mana Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara baru memiliki kewenangan apabila telah terdapat Putusan Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota berkaitan dengan permohonan penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah

<sup>14</sup> Pasal 4 ayat (1) dan (4) Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota

<sup>15</sup> Pasal 144 ayat (1) 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 *jo.* Pasal 57 Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota

<sup>16</sup> Maya Sartika, *Kedudukan Putusan Pengadilan yang Sudah Berkekuatan Hukum Tetap Dalam Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jurnal Sosial Humaniora, Vol. 2 Nomor 1, 1 Juni 2019, hlm. 71-72

<sup>17</sup> Pasal 153 ayat (2) 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

karena syarat pengajuan gugatan dalam Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara diajukan setelah adanya putusan Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota<sup>18</sup>.

Ketentuan tersebut merupakan penjabaran dari ketentuan yang menegaskan pengajuan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara haruslah terlebih dahulu ditempuh upaya administratif di Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota<sup>19</sup>. Dengan mendasarkan pada penafsiran sistematis, yaitu suatu cara untuk mencari pengertian dari suatu rumusan norma hukum atau bagian/unsur dari norma hukum dengan cara menghubungkan pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam suatu peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau pada perundang-undangan hukum lainnya, sehingga menjadi jelas apa yang dimaksud dalam oleh undang-undang tersebut<sup>20</sup>, upaya administratif yang dimaksud adalah proses penyelesaian sengketa pemilihan di Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota.

Hal tersebut dilakukan dengan cara penafsiran yang belum dapat dipastikan dalam implementasinya, walaupun dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 sudah ditegaskan objek sengketa adalah Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah sebagai peserta Pemilihan Kepala Daerah, tetapi dalam Undang-

undang tentang Pemilihan Kepala Daerah masihlah sumir atau tidak menegaskan dalam mengkualifikasikan bentuk Sengketa Tata Usaha Negara, dikarenakan pengertian antara sengketa pemilihan dengan sengketa Tata Usaha Negara pemilihan terdapat unsur esensial yang sama yaitu adanya kerugian akibat diterbitkannya Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

Setelah mengkonstantir bentuk sengketa pemilihan yang dapat diajukan ke Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota, hanya pada saat tahapan penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah yang putusan Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak bersifat mengikat karena dapat diajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dengan dasar tahapan tersebut *output*-nya adalah Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

Berbeda halnya dengan pengaturan sengketa proses Pemilihan Umum dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Umum, yang mengatur mengenai mekanisme penyelesaian sengketa proses Pemilihan Umum yang menjadi satu rangkaian dengan sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Umum. Sengketa Proses Pemilihan Umum memiliki pengertian yang sama dengan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah, yaitu salah satunya adalah sengketa antara peserta dengan penyelenggara akibat diterbitkannya Keputusan Penyelenggara (*in casu* Komisi Pemilihan Umum)<sup>21</sup>. Tetapi dalam proses sengketa

<sup>18</sup> Pasal 154 ayat (1) dan ayat (2) 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 *jo.* Pasal 5 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan

<sup>19</sup> Pasal 154 ayat (2) 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

<sup>20</sup> Farhana Hanifah dan Anatomi Muliawan, *Implementasi Penerapan Penafsiran Hakim Tentang Pelanggaran Unsur Bertentangan dengan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi*, JCA of LAW, Vol. 1 Nomor 1, Tahun 2020, hlm. 125

<sup>21</sup> Bandingkan Pasal 466 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan Pasal 143 ayat (1) 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 *jo.* Pasal 142 huruf b 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



proses Pemilihan Umum, Putusan dari Bawaslu adalah final dan mengikat kecuali terhadap 3 (tiga) bentuk sengketa yaitu berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu; Penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan penetapan Pasangan Calon, dimana ketiga bentuk sengketa proses tersebut dapat diajukan upaya hukum ke Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai bentuk Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Umum<sup>22</sup>.

Secara normatif, konstruksi norma penyelesaian sengketa proses pemilu dalam undang-undang maupun PERBAWASLU mengandung makna bahwa sengketa yang terjadi antar peserta pemilu merupakan sengketa yang terjadi akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota. Ketentuan terkait adanya dasar keputusan KPU yang memunculkan kerugian hak peserta Pemilu secara langsung oleh tindakan peserta Pemilu lain sebagai objek sengketa secara yuridis telah mempersempit dan membatasi ruang lingkup penyelesaian sengketa proses pemilu<sup>23</sup>.

### Ruang Tafsir Hakim

Penafsiran hukum merupakan aspek penting dalam proses peradilan, yang berfungsi sebagai sarana untuk memahami makna dan maksud undang-undang<sup>24</sup>. Proses yang rumit ini melibatkan analisis komprehensif terhadap undang-undang, peraturan, dan preseden hukum untuk memperoleh pemahaman yang koheren tentang penerapan undang-undang

tersebut pada situasi tertentu. Landasan penafsiran hukum terletak pada bahasa hukum itu sendiri, di mana setiap kata ditimbang secara cermat dan diteliti maknanya<sup>25</sup>.

Pengadilan sering kali menggunakan berbagai metode penafsiran untuk mengungkap maksud legislatif di balik undang-undang. Aturan makna yang jelas menyatakan jika bahasa suatu undang-undang jelas dan tidak ambigu, pengadilan harus mengikutinya tanpa menyelidiki pertimbangan-pertimbangan yang tidak relevan. Namun, jika bahasanya tidak jelas atau memberikan hasil yang tidak masuk akal, pengadilan dapat menggunakan alat interpretasi lain<sup>26</sup>. Sejarah legislatif, yang mencakup perdebatan, laporan komite, dan rancangan undang-undang, memberikan wawasan berharga mengenai maksud legislatif, membantu hakim menavigasi bahasa yang ambigu. Apakah kemudian pengadilan akan menafsirkan rumusan norma dalam suatu undang-undang hanya didasarkan pada rumusan teks berdasarkan paradigma positivisme hukum dengan ciri khasnya yang silogistik dan reduksionis sehingga kedudukan teks menjadi otonom dan independen sifatnya serta terlepas dari posisi penafsir<sup>27</sup>, atau pengadilan mengambil langkah progresif melakukan penafsiran hukum berdasarkan spirit keadilan sosial dan keadilan substantif<sup>28</sup>.

Konstruksi undang-undang melibatkan pemeriksaan seluruh kerangka undang-undang untuk menyelaraskan ketentuan dan memberikan efek pada tujuan legislatif. Istilah-istilah yang ambigu dapat diklarifikasi melalui analisis undang-

<sup>22</sup> Pasal 469 ayat (1) dan ayat (2) *jo.* Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>23</sup> Yulianto, *Problematisasi dan Tantangan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu dan Pemilihan Tahun 2024*, Jurnal Keadilan Pemilu, Vol. 2 Nomor 2, 2021, hlm. 82

<sup>24</sup> Cecep Cahya Supena, 2022, *Manfaat Penafsiran Hukum Dalam Rangka Penemuan Hukum*, Jurnal MODERAT, Volume 8, Nomor 2 ISSN: 2442-3777 (cetak) Website: <https://ojs.unigal.ac.id/index.php/modrat> ISSN: 2622-691X (online) Submitted 3 Mei 2022, Reviewed 10 Mei 2022, Publish 31 Mei 2022 (page 427-435)

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Huzim Hamidi, 2005, *Hermeneutika Hukum*, Yogyakarta, UII Press

<sup>27</sup> Marhus Ali, 2010, *Mahkamah Konstitusi Dan Penafsiran Hukum Yang Progresif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010

undang secara keseluruhan, dengan memastikan bahwa tidak ada bagian yang beroperasi secara terpisah<sup>29</sup>. Pendekatan kontekstual memungkinkan hakim untuk mempertimbangkan skema undang-undang yang lebih luas, menghindari penafsiran yang dapat membuat ketentuan tertentu menjadi tidak berarti atau bertentangan<sup>30</sup>.

Dalam beberapa kasus, pengadilan menggunakan pendekatan purposif<sup>31</sup>, dengan fokus pada tujuan kebijakan yang mendasari suatu undang-undang dan bukan pada kata-kata literalnya. Metode ini memungkinkan hakim untuk menyesuaikan hukum dengan perubahan kebutuhan masyarakat dan kemajuan teknologi<sup>32</sup>. Namun, para pengkritik berpendapat bahwa pendekatan seperti ini berisiko melampaui batas peradilan, karena hakim dapat memasukkan preferensi kebijakan mereka ke dalam proses penafsiran<sup>33</sup>. Sifat penafsiran hukum yang dinamis terlihat jelas dalam perdebatan yang sedang berlangsung antara penganut tekstualis dan purposivis. Kaum tekstualis menekankan kepatuhan yang ketat terhadap bahasa hukum yang jelas, sementara kaum purposivis menganjurkan pendekatan yang lebih fleksibel dan mempertimbangkan tujuan legislasi yang lebih luas. Ketegangan ideologis ini mencerminkan perjuangan terus-menerus untuk menyeimbangkan kebutuhan akan prediktabilitas dengan keharusan untuk mengatasi tantangan-tantangan kontemporer.

Subyektivitas hakim dalam penafsiran hukum merupakan aspek yang sering terjadi dan kontroversial dalam proses peradilan<sup>34</sup>. Terlepas dari analisis hukum yang bersifat objektif, kenyataannya hakim membawa perspektif, nilai, dan pengalaman unik mereka ke pengadilan<sup>35</sup>. Subyektivitas ini terutama terlihat ketika menafsirkan undang-undang yang ambigu atau ketika berhadapan dengan isu-isu hukum yang berkembang, karena hakim terpaksa mengandalkan alasan masing-masing untuk mengisi kesenjangan penafsiran<sup>36</sup>.

Salah satu sumber subyektivitas hakim yang signifikan terletak pada ambiguitas bahasa yang melekat. Undang-undang dan teks hukum sering kali dibuat dengan tingkat ketidakjelasan sehingga memungkinkan adanya penafsiran yang beragam<sup>37</sup>. Hakim harus mengatasi ambiguitas linguistik ini, dan pemahaman subyektif mereka terhadap kata dan frasa dapat mempengaruhi hasil suatu kasus. Subyektivitas ini semakin diperparah oleh kenyataan bahwa hakim dapat berasal dari latar belakang hukum yang berbeda-beda<sup>38</sup>, sehingga membentuk kepekaan linguistik dan pendekatan interpretatif mereka.

Ideologi pribadi juga memainkan peran penting dalam subyektivitas hakim<sup>39</sup>. Hakim, seperti individu lainnya, mempunyai keyakinan dan nilai-nilai pribadi yang pasti mempengaruhi pengambilan keputusan mereka. Baik yang berakar pada keyakinan politik, sosial, atau moral, ideologi-ideologi ini dapat mewarnai cara

<sup>29</sup> Mertokusumo, Soedikno, 2001. *Penemuan Hukum*, Sebuah Pengantar. Penerbit Liberty. Yogyakarta.

<sup>30</sup> Mertokusumo, Sudikno & Pitlo, A, 1993. *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung

<sup>31</sup> Murphy, Walter. 2000. *Constitutional Interpretation as Constitutional Creation: The 1999-2000 Harry Eckstein Lecture*, University of California, Irvine.

<sup>32</sup> *Ibid*

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> Vandavelde, Kenneth J. 1996. *Thinking Like A Lawyer: An Introduction to Legal Reasoning*. Westview Press. Colorado

<sup>35</sup> *Ibid*

<sup>36</sup> *Ibid*

<sup>37</sup> Loundoe, John Z. 2012. *Menemukan Hukum Melalui Tafsir dan Fakta*. Penerbit Bina Aksara. Jakarta.

<sup>38</sup> *Ibid*.

<sup>39</sup> Joshua B. Fischman dan David S. Law, *What Is Judicial Ideology, and How Should We Measure It?*, 29 WASH. U. J. L. & POL'Y 133 (2009), [https://openscholarship.wustl.edu/law\\_journal\\_law\\_policy/vol29/iss1/7](https://openscholarship.wustl.edu/law_journal_law_policy/vol29/iss1/7)

pandangan hakim dalam menafsirkan dan menerapkan hukum<sup>40</sup>. Subyektivitas ini menimbulkan kekhawatiran mengenai konsistensi dan prediktabilitas hasil hukum<sup>41</sup>, karena keputusan-keputusan mungkin mencerminkan kekhasan masing-masing hakim dan bukan kerangka hukum yang terpadu.

Proses lainnya seperti penunjukan hakim menambahkan lapisan lain dalam menilai subyektivitas. Otoritas penunjukan yang berbeda mungkin memprioritaskan filosofi peradilan atau metode penafsiran yang berbeda. Keberagaman dalam penunjukan hakim ini dapat menyebabkan beragamnya pendekatan terhadap penafsiran hukum<sup>42</sup>, dimana para hakim yang ditunjuk oleh otoritas yang berbeda-beda menerapkan perspektif unik mereka terhadap kasus-kasus yang mereka hadapi<sup>43</sup>. Akibatnya, teks hukum yang sama bisa saja mendapat penafsiran berbeda berdasarkan komposisi majelis hakim<sup>44</sup>.

### **Penafsiran dan Kepastian Hukum terhadap Sengketa Pemilihan Kepala Daerah**

Interaksi dinamis antara tekstualisme dan purposivisme menambah kompleksitas dalam menilai subyektivitas. Hakim yang berpegang teguh pada teks undang-undang mungkin akan melakukan pendekatan penafsiran yang berbeda dibandingkan hakim yang memprioritaskan tujuan kebijakan yang mendasarinya<sup>45</sup>. Ketegangan antara filosofi interpretatif ini mencer-

minkan spektrum ideologis yang lebih luas dalam sistem peradilan, sehingga berkontribusi terhadap sifat subjektif dari pengambilan keputusan hukum<sup>46</sup>.

Meskipun ada upaya untuk meminimalkan subyektivitas hakim, seperti penggunaan panitera hukum dan pengambilan keputusan kolaboratif di tingkat banding, objektivitas yang utuh masih merupakan cita-cita yang sulit dicapai. Pengakuan terhadap subyektivitas hakim memicu perdebatan mengenai peran yang tepat dari lembaga peradilan dalam membentuk dan menafsirkan undang-undang. Keseimbangan antara independensi dan akuntabilitas peradilan<sup>47</sup> menjadi hal yang sangat penting dalam menentukan batas antara menghormati individualitas hakim dan memastikan konsistensi dalam hasil hukum.

Dengan dilakukannya penafsiran hukum, maka tidaklah berarti bahwa hukum itu selalu mengandung sesuatu yang tidak jelas atau tidak tegas, melainkan harus diartikan sebagai upaya guna mewujudkan adanya kepastian hukum<sup>48</sup>. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum tersebut, tidak perlu dilakukan penafsiran serta tidak dapat ditafsirkan yang tidak sesuai dengan ketentuan tersebut karena sudah menegaskan kualifikasi bentuk sengketa proses Pemilihan Umum dan sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Umum serta mekanisme penyelesaiannya. Sedangkan kualifikasi bentuk sengketa pemilihan Kepala Daerah

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> David E. Adelman dan Robert L. Glicksman, 2020, *Judicial Ideology as a Check on Executive Power*, Ohio State Law Journal, Vol. 81:2

<sup>42</sup> Eriksson LM and Vernby K (2023). *Let Me Be the Judge: Ideology, Identity, and Judicial Selection*. Journal of Experimental Political Science 10, 221–230. <https://doi.org/10.1017/XPS.2022.10>

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Afif Khalid, 2014, *Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia*, o[Us]oju- VI Nomor 11, Januari-Juni 2014

<sup>45</sup> David E. Adelman dan Robert L. Glicksman, *Op.Cit.*

<sup>46</sup> Anwar, Shamena, Patrick Bayer and Randi Hjalmarsson. 2019. Politics in the Courtroom: Political Ideology and Jury Decision Making. Journal of the European Economic Association 17(3): 834–875.

<sup>47</sup> Rahayu Prasetyaningsih, 2011, *Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011 ISSN 1829-7706

<sup>48</sup> Charles W. Collier, 2000, *Law as Interpretation*, 76 Chi.-Kent L. Rev. 779, available at <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/617>

dan sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Kepala Daerah haruslah ditafsirkan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Sehingga, guna mencapai kepastian hukum dalam proses penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah khususnya berkaitan dengan penyelesaian sengketa pemilihan Kepala Daerah dan sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Kepala Daerah diperlukan pengaturan/penorma-an seperti halnya dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum yaitu merubah norma Pasal 144 ayat (1) Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah menjadi "Putusan Bawaslu Provinsi dan Putusan Bawaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan Putusan bersifat mengikat kecuali mengenai penetapan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota sebagai Peserta Pemilihan Kepala Daerah".

Upaya hukum setelah penyelesaian sengketa pemilihan di Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota berkaitan dengan penetapan pasangan calon yaitu mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang dikualifikasikan sebagai Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan. Dalam kerangka konsep peradilan di Indonesia menempatkan PT.TUN sebagai Lembaga pengadilan yang menyelesaikan sengketa proses pasca penyelesaian administratif (*in casu* Sengketa Pemilihan) dalam Pemilihan Kepala Daerah lebihlah tepat. Dikarenakan secara konsep tingkatan peradilan di Indonesia berdasarkan wewenang hakim pada masing-masing tingkatannya konsep peradilan sengketa proses Pemilu kurang tepat dengan menempatkan PTUN sebagai penyelesaian pasca Bawaslu. Demikian tersebut akan menimbulkan pengulangan atas proses yang seharusnya telah diselesaikan di tingkat penyelesaian pertama, dalam artian

seluruh fakta yang telah diperiksa pada proses penyelesaian tingkat pertama di Bawaslu akan diulangi kembali pada Pengadilan Tata Usaha Negara<sup>49</sup>.

#### D. KESIMPULAN DAN SARAN

Saat pengadilan dihadapkan pada suatu perkara, pada awalnya ia akan terlebih dahulu memutuskan apakah perkara tersebut merupakan bagian dari kewenangannya. Dalam beberapa kasus yang umum keputusan itu dapat tampak dengan mudah dibuat, namun dalam beberapa situasi lain tidak begitu sederhana. Ruang tafsir akan terbuka saat hakim memeriksa Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah oleh Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota walaupun putusannya bersifat mengikat sejak putusan diucapkan, dapat dilakukan upaya hukum terhadap Putusan Bawaslu tersebut ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, yang dikualifikasikan sebagai Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan Kepala Daerah. Hal ini berbanding terbalik dengan pengaturan dalam penyelenggaraan Pemilu (*in casu* Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum) yang menegaskan kualifikasi antara bentuk sengketa yang selesai di tingkat Bawaslu dengan bentuk sengketa yang dapat diajukan upaya hukum atas Putusan Bawaslu ke badan peradilan Tata Usaha Negara.

Pengadilan sering kali menggunakan berbagai metode penafsiran untuk mengungkap maksud legislatif di balik undang-undang. Aturan makna yang jelas menyatakan bahwa jika bahasa suatu undang-undang jelas dan tidak ambigu, pengadilan harus mengikutinya tanpa menyelidiki pertimbangan-pertimbangan yang tidak relevan. Bagaimanapun, proses penafsiran diberikan sejauh dihadapkan untuk memutus peristiwa kongkrit (*as per cases*). Penafsiran yang menekankan pada subjektivitas hakim tidak dapat menuntut

<sup>49</sup> Putri Diah Lestari dan Hananto Widodo, *Disharmonisasi Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu dan Pilkada di Indonesia*, Jurnal universitas Lampung, Vol. 01 Nomor 01, 2012, hlm. 193-194

kita bahwa setiap hakim akan mengambil Keputusan yang sama oleh pengadilan yang berbeda di tempat yang berbeda. Maka proses perumusan norma perundang-undangan yang lebih jelas menjadi diperlukan sehingga maksud penafsiran kemudian digunakan untuk mempertegas hal-hal yang telah secara definitif dikehendaki oleh legislatif sebagai pihak yang diberikan kewenangan untuk membentuk undang-undang.

Dengan demikian, seyogianya ketentuan Pasal 144 ayat (1) Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah dirumuskan sebagai berikut : “Putusan Bawaslu Provisni dan Putusan Bawaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan Putusan bersifat mengikat kecuali mengenai penetapan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota sebagai Peserta Pemilihan Kepala Daerah”

## DAFTAR PUSTAKA

### Sumber Buku, Publikasi, dan Karya Tulis Ilmiah

- Absar Kartabrata, *Optimalisasi Kewenangan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) Dalam Penegakan Pelanggaran Administrasi Secara Terstruktur, Sistematis, dan Massif Dalam Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA)*, Jurnal Keadilan Pemilu, Vol. 1 No. 3, 2020
- Afif Khalid, 2014, *Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia*, VI Nomor 11, Januari-Juni 2014
- Anwar, Shamena, Patrick Bayer and Randi Hjalmarsson. 2019. Politics in the Courtroom: Political Ideology and Jury Decision Making. *Journal of the European Economic Association* 17(3): 834–875.
- Cecep Cahya Supena, 2022, *Manfaat Penafsiran Hukum Dalam Rangka Penemuan Hukum*, Jurnal MODERAT, Volume 8, Nomor 2 ISSN: 2442-3777 (cetak) Website: <https://ojs.unigal.ac.id/index.php/modrat> ISSN: 2622-691X (online) Submitted 3 Mei 2022, Reviewed 10 Mei 2022, Publish 31 Mei 2022 (page 427-435)
- Charles W. Collier, 2000, *Law as Interpretation*, 76 Chi.-Kent L. Rev. 779, available at <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/617>
- David E. Adelman dan Robert L. Glicksman, 2020, *Judicial Ideology as a Check on Executive Power*, *Ohio State Law Journal*, Vol. 81:2
- Eriksson LM and Vernby K (2023). Let Me Be the Judge: Ideology, Identity, and Judicial Selection. *Journal of Experimental Political Science* 10, 221–230. <https://doi.org/10.1017/XPS.2022.10>
- Farhana Hanifah dan Anatomi Muliawan, *Implemetasi Penerapan Penafsiran Hakim Tentang Pelanggaran Unsus Bertentangan dengan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi*, JCA of LAW, Vol. 1 Nomor 1, Tahun 2020
- Jazim Hamidi, 2005, *Hermeneutika Hukum*, Yogyakarta, UII Press
- Joshua B. Fischman dan David S. Law, What Is Judicial Ideology, and How Should We Measure It?, 29 WASH. U. J. L. & POL'Y 133 (2009), [https://openscholarship.wustl.edu/law\\_journal\\_law\\_policy/vol29/iss1/7](https://openscholarship.wustl.edu/law_journal_law_policy/vol29/iss1/7)
- Loundoe, John Z. 2012, *Menemukan Hukum Melalui Tafsir dan Fakta*. Penerbit Bina Aksara. Jakarta.
- Marhus Ali, 2010, *Mahkamah Konstitusi Dan Penafsiran Hukum Yang Progresif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010
- Maya Sartika, *Kedudukan Putusan Pengadilan yang Sudah Berkekuatan Hukum Tetap Dalam Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jurnal Sosial Humaniora, Vol. 2 Nomor 1, 1 Juni 2019
- Mertokusumo, Soedikno, 2001. *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*. Penerbit Liberty. Yogyakarta.
- Mertokusumo, Sudikno & Pitlo, A, 1993. *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung
- Murphy, Walter. 2000. *Constitutional Interpretation as Constitutional Creation: The 1999-2000 Harry Eckstein Lecture*, University of California, Irvine.
- Putri Diah Lestari dan Hananto Widodo, *Disharmonisasi Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu dan Pilkada di Indonesia*, Jurnal universitas Lampung, Vol. 01 Nomor 01, 2012
- Putri Diah Lestari dan Hananto Widodo, *Disharmonisasi Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu dan Pilkada di Indonesia*, Jurnal universitas Lampung, Vol. 01 Nomor 01, 2012, hlm. 193-194
- Rahayu Prasetyaningasih, 2011, *Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011 ISSN 1829-7706

Vandeveld, Kenneth J. 1996. *Thinking Like A Lawyer: An Introduction to Legal Reasoning*. Westview Press. Colorado

Yulianto, *Problematika dan Tantangan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu dan Pemilihan Tahun 2024*, Jurnal Keadilan Pemilu, Vol. 2 Nomor 2, 2021

**Sumber Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan**

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

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

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

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2017 yang diubah terakhir dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 yang diubah terakhir dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2017 yang diubah terakhir dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2020 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 072-073/PUU-II/2004 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang diucapkan pada hari selasa tanggal 22 Maret 2005