

Problematik Pencalonan Kembali Pasangan Calon Yang Dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) Dalam Pemilihan Kepala Daerah

(Studi Kasus Pencalonan Kembali Rasiyo Dalam Pemilihan Walikota Kota Surabaya Tahun 2015)

Rizky Amelia

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya
rizkyam1995@gmail.com

Hananto Widodo, S.H.,M.H.

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya
hananto.widodo@gmail.com

Abstrak

Pelaksanaan pemilihan walikota Surabaya tahun 2015 menimbulkan problematik yang perlu adanya penyelesaian. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya meloloskan Rasiyo dalam pencalonannya yang kedua setelah sebelumnya dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat menimbulkan permasalahan interpretasi atau penafsiran oleh masyarakat. Pasalnya menurut ketentuan pasal 89 A ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota menyebutkan bahwa pasangan calon yang telah ditolak atau dinyatakan tidak memenuhi persyaratan (TMS) tidak dapat diusulkan dalam pendaftaran kembali. Hal ini tentunya menyebabkan kekaburan norma atas Pasal 89 A ayat (2) Peraturan KPU ini tentang pasangan calon. Peraturan KPU tidak menjelaskan lebih lanjut tentang pasangan calon yang dimaksud. 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 sebagai payung hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah juga tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai pasangan calon. Tujuan penelitian ini adalah mengetahui tentang keabsahan pencalonan kembali Rasiyo setelah dinyatakan gugur karena Tidak Memenuhi Syarat(TMS). Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Jenis bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dengan menggunakan studi kepustakaan dan studi kasus. Teknik analisis bahan hukum yaitu dengan menginventarisasi serta mengelompokkan bahan hukum serta mengidentivikasi fakta hukum untuk menjawab isu hukum dengan penafsiran hukum. Berdasarkan penelitian jika ditafsirkan dengan interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis, interpretasi sosiologis, interpretasi restriktif dan interpretasi ekstensif dapat disimpulkan bahwa Keputusan Nomor 36/Kpts/KPU-Kota-014.329945/2015 tentang Penetapan Pasangan Calon Dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Surabaya Tahun 2015 yang memperbolehkan Rasiyo mencalonkan kembali dalam pemilihan walikota setelah dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat adalah sah dan sudah sesuai dengan ketentuan dengan Peraturan KPU Nomor 12 tahun 2015. Akibat hukum yang ditimbulkan dari suatu keputusan yaitu lahirnya keadaan hukum baru terhadap pihak yang terkait dengan keputusan tersebut. Berdasarkan asas praduga *rechtmatigh* sebuah keputusan tetap sah dan tidak dapat dibatalkan kecuali apabila ada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang membatalkannya. Dengan demikian status Rasiyo sebagai pasangan calon tetap sah dan dan keputusan KPU tersebut tetap dapat dilaksanakan.

Kata Kunci :Pencalonan Kembali, Rasiyo, Pemilihan Kepala Daerah, Tidak Memenuhi Syarat.

Abstract

The election of Surabaya Mayor in 2015 raised some problematic issue that need to be solved. The General Election Commissions (KPU) of Surabaya decided to pass Rasiyo in his second nomination after disqualified due Ineligible. This decision created interpretation problem in the society. According to Law Article 89 A verse (2) The General Election Commission Rules Number 12 year 2015 about The Regulation Changes of the General Election Commission number 9 year 2015 about Regent, and/or Mayor and Vice Mayor state that candidate who was rejected or do not comply with requirements cannot be proposed to the readmission. This issue is certainly raising vagueness of norm of Article 89 A verse (2) about candidates, because this rules does not contain any further explain about the candidate above. Law No. 8 of 2015 on the Amendment of Act No. 1 of 2015 on Stipulation of Government Regulation in Lieu of Law No. 1 of 20142 on the election of Governors, Regents and Mayors Become Law as a legal umbrella for the implementation of local elections also did not explain more about the candidates. The purpose of this study was to determine the validity of the nomination back Rasiyo after disqualified due Ineligible. This research is a law normative study using statute approach, conceptual approach, and case approach. The types of legal materials used consisted of primary legal materials, secondary law, and non-law material.Literature study and case studies are the legal materials techniques used

in this study. The step legal materials analysis techniques used in the study are to inventory and classify materials as well as identifying the legal facts of law to address the legal issues with legal interpretation. Based on this research to be interpreted with grammatical interpretation, systematic interpretation, sociological interpretation, interpretation restrictive and extensive interpretation can be concluded that Decision Number 36/Kpts/KPU-Kota-014.329945/2015 about Stipulation of the Candidate in Election of Mayor and Deputy Mayor of Surabaya year 2015 which is passed Rasiyo readmission in the Mayor Election is legitimate and appropriate according to The General Election Commissions rules Number 12 year 2015. The legal consequences arising from a decision that is the birth of a new legal situation of the parties concerned by the decision, based on the *rechtmatigh* presumption, a decision remains valid and cannot be canceled unless there is a cancelation from court decision of the State Administration. Thus Rasiyo status as a candidate remains valid and that the decision of the Election Commission can still be implemented.

Keywords : Readmission, Rasiyo, Local Election, Ineligible

PENDAHULUAN

Pemilihan Walikota Kota Surabaya pada tahun 2015 menimbulkan permasalahan hukum berupa kekaburan norma. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 89 A ayat (2) Peraturan KPU Nomor 12 tahun 2015 berbanding terbalik dengan fakta pencalonan kembali Rasiyo dalam pemilihan walikota Kota Surabaya, faktanya pada pendaftaran kedua yang dibuka kembali oleh Komisi Pemilihan Umum, KPU Surabaya memperbolehkan Rasiyo mencalonkan kembali walaupun Rasiyo bersama pasangannya yaitu Dhimam Abror telah dinyatakan gugur sebelumnya. Bahkan dalam pencalonan kembali ini Rasiyo dan pasangan barunya yaitu Lucy Kurniasari diloloskan sebagai peserta dalam pilkada tahun 2015.

Peraturan yang dibuat oleh KPU menyatakan dengan tegas bahwa pasangan calon yang tidak memenuhi persyaratan tidak dapat diusulkan kembali. Namun pada faktanya Rasiyo yang merupakan pasangan calon yang sebelumnya dinyatakan gugur tetap dapat mencalonkan kembali dan dapat menjadi peserta dalam pilkada Surabaya tahun 2015. Terdapat kerancuan makna pada kalimat "Pasangan Calon" Pasal 89 A ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Dengan demikian dapat dilihat adanya kekaburan norma pada Pasal ini mengenai pengertian dari "Pasangan Calon" itu sendiri jika dikaitkan dengan kasus yang terjadi pada Pilkada Kota Surabaya tahun 2015 ini. Permasalahan Pilkada seperti ini juga dapat menimbulkan keraguan masyarakat tentang transparansi pelaksanaan Pilkada yang dilakukan oleh Penyelenggara Pilkada.

Problematic ini menjadi isu yang diperbincangkan di masyarakat. Berbagai pihak mempertanyakan tentang boleh atau tidaknya Rasiyo mencalonkan kembali dalam Pemilihan Walikota Kota Surabaya. Beberapa pihak merasa gerah dengan keputusan KPU kota Surabaya dikarenakan KPU dinilai tidak konsisten alias *plin-plan*.¹

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tentang keabsahan pencalonan kembali Rasiyo dalam Pemilihan Walikota Kota Surabaya tahun 2015 serta akibat hukum yang ditimbulkan akibat pencalonan kembali Rasiyo dalam pemilihan Walikota Kota Surabaya tahun 2015.

Keputusan KPU Kota Surabaya Nomor 36/Kpts/KPU-Kota-014-329945/2015 tentang Penetapan

Pasangan Calon Dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Surabaya Tahun 2015 yang menetapkan Rasiyo mencalonkan kembali menjadi fokus dari permasalahan yang ada di masyarakat. Keputusan KPU Kota Surabaya tentang penetapan Rasiyo dapat mencalonkan kembali dinilai oleh berbagai kelompok ataupun masyarakat sebagai kesalahan KPU atas penafsiran pasal 89 A ayat (2) peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota. Keputusan KPU Kota Surabaya tersebut merupakan *KTUN*. Merujuk pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara memiliki unsur-unsur sebagai penetapan tertulis, (oleh) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, tindakan hukum Tata Usaha Negara, konkret, individual, final, akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.²

Kekaburan norma dalam penelitian hukum dapat diselesaikan dengan adanya interpretasi hukum. Interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.³ Interpretasi dalam hal ini digunakan untuk memaknai lebih mendalam tentang apa yang tertuang dalam undang-undang. Undang-undang seringkali mengalami kekaburan norma, ataupun norma yang tidak jelas, sehingga perlu adanya interpretasi atau penafsiran.

Hans Kelsen berpendapat bahwa penafsiran adalah sebuah aktivitas intelektual yang menyertai proses penciptaan hukum. Dalam kasus standart, kasus menafsirkan undnag-undang, persoalan yang harus dijawab adalah bagaimana, dalam menerapkan norma umum pada sebuah fakta material konkret, cara mendapatkan norma individual yang sesuai.⁴ Beberapa metode interpretasi hukum dalam penelitian hukum yaitu Interpretasi Gramatikal, Interpretasi Sosiologis, Interpretasi Historis, Interpretasi Teleologis, Interpretasi Komparatif, Interpretasi Antisipatif, Interpretasi Restriktif dan Interpretasi Ekstensif.

² Philipus M Hadjon, *Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hal.138.

³ Sudikno, *Op.Cit.* 2008, hal.169.

⁴ Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2010, hal.121.

¹ Mnndi, Perbolehkan Rasiyo Daftar Kembali KPU terkesan *Plin-Plan*, diakses di <http://cakrawalanews.co/2015/09/02>, diakses pada Jumat, 20 Januari 2015.

METODE

Penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif dengan pendekatan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi,⁵ yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemilihan Kepala Daerah. Pendekatan Konseptual merupakan pendekatan yang dilakukan dalam suatu penelitian hukum dalam mengidentifikasi peneliti terlebih dahulu memahami konsep tersebut melalui pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum,⁶ dengan menelaah dan memahami konsep pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah. Pendekatan kasus digunakan dalam penelitian normatif untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah yang digunakan dalam praktek hukum.⁷ Kajian pokok penelitian ini adalah interpretasi terhadap kekaburan norma pada Pasal 89 A ayat (2) Peraturan KPU Nomor 12 tahun 2015 terhadap pelaksanaan Pilkada Kota Surabaya tahun 2015.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah : Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1057. Bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁸ Bahan-bahan non hukum dapat berupa buku-buku mengenai Ilmu Politik, Sosiologi, Ekonomi, Filsafat, Kebudayaan maupun

laporan penelitian dan jurnal non hukum sepanjang masih memiliki relevansi dengan topik penelitian.⁹

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan dan studi kasus untuk menelusuri bahan hukum yang relevan. Perundang-undangan yang akan dicari adalah perundang-undangan baik berupa *legislation* maupun *regulation*. Bahkan undang-undang yang tidak berkaitan langsung dengan isu hukum yang hendak dipecahkan adakalanya harus menjadi bahan hukum bagi penelitian tersebut.¹⁰ Penulis menganalisis bahan hukum dengan menginventarisasi dan mengelompokkan bahan hukum, mengidentifikasi fakta hukum. Pengolahann bahan hukum pada penelitian hukum normatif dapat dilakukan dengan melakukan pemilihan atau seleksi bahan hukum, selanjutnya di klasifikasi menurut penggolongannya dan menyusun penelitian hukum secara sistematis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemilihan Kepala Daerah meliputi pemilihan gubernur dan wakil gubernur, walikota dan wakil walikota, bupati dan wakil bupati. Pada tahun 2015 Kota Surabaya menyelenggarakan pemilihan walikota sebab masa jabatan walikota dan wakil walikota telah berakhir. Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar NRI 1945. Dalam penyelenggaraan pemilihan walikota ini, Komisi Pemilihan Umum berdasarkan kepada Undang-Undang Republik Indonesia 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.

Berdasarkan keputusan KPU Kota Surabaya Nomor 1/Kpts/kpu-Kota-014.329945/2015 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Surabaya Tahun 2015, pendaftaran pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah ini dilaksanakan pada 26 juli 2015 hingga 28 Juli 2015. KPU Kota Surabaya mengumumkan pendaftaran pencalonan ini melalui Pengumuman KPU Nomor : 110/KPU-Kota.014.329945/VII/2015 tertanggal 14 Juli 2015. Namun belum ada pasangan calon yang mendaftarkan, oleh karena itu KPU Kota Surabaya memperpanjang pendaftaran tanggal 1 Agustus 2015 hingga 3 Agustus 2015.

⁵ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2013, hal.137

⁶ *Ibid*, hal.138.

⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia Publishing, Jakarta, 2006, hal.295.

⁸ *Op.Cit*, hal.181

⁹ *Ibid*, hal.142

¹⁰ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2010, hal.257

Perpanjangan pendaftaran calon ini ternyata membuahkan hasil dikarenakan terdapat dua pasangan calon yang mendaftarkan diri dalam Pemilihan Walikota Surabaya, yakni Risma-Wisnu dan Rasiyo-Dhimam Abror. Pasangan calon Risma-Wisnu diusung oleh partai PDIP sedangkan Pasangan Calon Rasiyo-Dhimam diusung oleh partai PAN. Setelah dilakukan penelitian persyaratan pencalonan oleh KPU Surabaya terdapat kekurangan persyaratan pencalonan yang disetorkan oleh Pasangan Calon Rasiyo dan Dhimam Abror. Pasangan Calon Rasiyo-Abror tidak melengkapi surat rekomendasi dari Partai PAN sesuai dengan Pasal 42 ayat (1) huruf a Peraturan KPU Nomor 12 tahun 2015. Kekurangan yang lain yaitu Dhimam Abror tidak menyertakan surat tidak menyertakan surat tentang tanggungan perpajakan berdasarkan Pasal 45 ayat (2) huruf g Undang - Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya telah memberikan waktu kepada Pasangan Calon yang belum memenuhi kelengkapan pencalonan untuk melakukan perbaikan syarat pencalonan. Hingga waktu yang telah ditentukan, KPU Kota Surabaya melakukan penelitian kembali hasil perbaikan yang dilakukan oleh Pasangan Calon yang belum melengkapi persyaratan. Hasil dari penelitian perbaikan persyaratan administrasi dokumen persyaratan pencalonan dan persyaratan calon dalam pemilihan walikota tahun 2015, Rasiyo dan Dhimam Abror tidak juga melengkapi persyaratan yang sebelumnya masih kurang.

Rasiyo dan Dhimam Abror dinyatakan tidak memenuhi syarat administrasi berdasarkan Keputusan KPU Nomor 32/Kpts/KPU-Kota-014.329945/2015. Berita Acara yang dikeluarkan oleh KPU Kota Surabaya Nomor 43/BA.KPU/VIII/2015 tanggal 29 Agustus 2015 yang menjadi dasar Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya mengeluarkan Keputusan. Rasiyo dan Dhimam Abror tidak melengkapi dokumen Model B.1 KWK-Parpol (Surat keputusan Pimpinan Parpol tentang Persetujuan Paslon) dimana dokumen yang diserahkan pada tanggal 11 Agustus 2015 dan dokumen yang diserahkan pada tanggal 19 Agustus 2015 TIDAK IDENTIK yang meliputi penulisan nomor surat, penulisan angka pada tanggal surat, dan nomor seri materai. Selain itu Dhimam Abror tidak menyerahkan tanda bukti Tidak Mempunyai Tunggalan Pajak dari KPP, dengan demikian secara kumulatif tidak memenuhi syarat.

Tanggal 30 Agustus 2015 Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya mengeluarkan Keputusan Nomor 32/Kpts/KPU-Kota-014.329945/2015 tentang Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota yang tidak Memenuhi Syarat terhadap Persyaratan Pencalonan dan Calon Dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Surabaya Tahun 2015. Keputusan ini menetapkan bahwa

Pasangan Calon Rasiyo-Dhimam Abror Tidak Memenuhi Syarat (TMS) sebagai Pasangan Calon dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota. Oleh karena itu pasangan calon ini dinyatakan gugur dan tidak dapat melanjutkan untuk mengikuti tahapan Pemilihan Kepala Daerah.

Akibat dari keputusan KPU Kota Surabaya yang menggugurkan pasangan calon Rasiyo dan Dhimam Abror ini berdampak pada penyelenggaraan Pemilihan Walikota Kota Surabaya. Pasal 89 A ayat (1) Peraturan KPU Nomor 12 tahun 2015 menyatakan bahwa¹¹ :

"Dalam hal berdasarkan hasil penelitian perbaikan persyaratan pencalonan dan persyaratan calon tidak ada atau hanya 1 (satu) Pasangan Calon yang tidak memenuhi persyaratan, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota membuka pendaftaran kembali pendaftaran Pasangan Calon paling lama 3 (tiga) hari."

Dengan demikian Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya mengubah kembali jadwal penyelenggaraan pemilihan walikota dengan memperpanjang pendaftaran pasangan calon ke II dengan dikeluarkannya Keputusan KPU Nomor 33/Kpts/KPU-Kota-014.329945/2015. Pendaftaran pasangan calon ke II dibuka kembali tanggal 8 September 2015 hingga 15 September 2015.

Pembukaan kembali pendaftaran calon diikuti kembali oleh Rasiyo yang sebelumnya digugurkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya dikarenakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS). Pada pendaftaran Pasangan calon ke II ini Rasiyo mengganti wakilnya yang telah mendaftar pada pendaftaran Pasangan Calon ke-1 yaitu Dhimam Abror dengan Lucy Kurniasari. Setelah melalui proses penelitian yang dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya, Pasangan Rasiyo-Lucy ini dinyatakan lolos oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya dengan ditetapkannya keputusan KPU Nomor 36/ Kpts/KPU-Kota-014.329945/2015 tentang Penetapan Pasangan Calon Dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Surabaya tahun 2015. Keputusan KPU ini menetapkan Pasangan calon dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Surabaya Tahun 2015 yaitu Tri Rismaharini-Whisnu dan Rasiyo-Lusy Kurniasari.

Pencalonan kembali Rasiyo yang telah diputuskan oleh KPU Kota Surabaya ini menimbulkan problematik yang mengundang perhatian berbagai pihak. Gabungan Partai Politik yang terbentuk dalam Koalisi Majapahit melaporkan pencalonan kembali Rasiyo ini kepada Panwaslu Kota Surabaya dengan laporan yang mengarah pada dugaan regulasi KPU RI tentang pembukaan

kembali pendaftaran pasangan calon yang multitafsir.¹² Regulasi yang menjadi fokus Koalisi Majapahit dalam laporannya adalah tentang Keputusan KPU Kota Surabaya yang menetapkan Rasiyo mencalonkan kembali dalam Pemilihan Walikota Surabaya melanggar ketentuan Pasal 89 A Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015. Keputusan KPU Kota Surabaya Nomor 36/Kpts/KPU-Kota-014.329945/2015 yang menetapkan Rasiyo menjadi calon dalam pemilihan walikota kota Surabaya tidak menjelaskan secara terperinci alasan serta pertimbangan KPU Kota Surabaya meloloskan Rasiyo yang mencalonkan kembali setelah digugurkan pada pendaftaran sebelumnya karena dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS).

Pasal 89A ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya menjelaskan bahwa "*Pasangan Calon yang telah ditolak atau telah dinyatakan tidak memenuhi persyaratan tidak dapat diusulkan dalam pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*". Pasal ini menyebutkan kalimat "pasangan calon" yang telah dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) tidak dapat mencalonkan kembali. Pasangan Calon dalam hal ini tidak dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015.

Dalam pelaksanaan demokrasi tentunya harus dilakukan dengan sistem yang baik pula. Pada bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa sistem yang baik tersebut meliputi *elektoral regulation, electoral proces dan electoral law enforcement. Electoral law enforcement* merupakan sistem dimana penegakan hukum terhadap aturan-aturan pilkada baik secara politis, administratif, atau pidana.¹³

Aturan hukum seringkali dijumpai manakala ada tiga macam keadaan aturan hukum yang meliputi kekosongan norma (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (*antinomi hukum*), dan norma yang kabur (*vage normen*).¹⁴ Ketiga problematik hukum tersebut memiliki penyelesaian masing-masing. Apabila menghadapi problematik hukum berupa norma yang kabur (*vage normen*) maka yang diberlakukan adalah interpretasi hukum atau penafsiran hukum. Interpretasi hukum dan macam-macam interpretasi hukum telah dijelaskan pada bab sebelumnya yang meliputi interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis atau logis, interpretasi teleologis atau sosiologis, interpretasi historis, interpretasi komparatif, interpretasi antisipatif

atau futuristis, interpretasi reskriptif dan interpretasi ekstensif.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 tahun 2015 telah menjelaskan bahwa Pasangan Calon yang telah dinyatakan tidak memenuhi syarat tidak dapat diusulkan dalam pendaftaran yang dibuka kembali oleh KPU. Tidak memenuhi persyaratan dalam hal ini berkaitan pula dengan kelengkapan syarat administrasi. Dengan demikian akan menimbulkan problematik di berbagai pihak akibat adanya multitafsir apabila Rasiyo yang sebelumnya telah digugurkan melalui keputusan KPU karena dinyatakan tidak memenuhi syarat pada pendaftaran berikutnya dapat mencalonkan kembali dalam Pemilihan Walikota Surabaya.

Perlunya kita mengetahui bahwa Keputusan yang di keluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya adalah Keputusan Tata Usaha Negara. Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administasi Pemerintahan menjelaskan bahwa syarat sahnya keputusan meliputi:

- a. ditetapkan oleh pejabat berwenang
- b. dibuat sesuai prosedur, dan
- c. substansi yang sesuai dengan objek Keputusan.

Keputusan yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya mengenai pencalonan kembali Rasiyo dalam pemilihan kepala daerah telah memenuhi syarat sah sebuah keputusan berdasarkan Pasal tersebut. Dengan demikian, Keputusan tentang pencalonan kembali Rasiyo dalam Pemilihan Walikota Surabaya adalah sah meskipun terdapat berbagai problematik.

Keputusan KPU Kota Surabaya Nomor 36/Kptr/KPU-Kota-014.329945/2015 yang menetapkan bahwa Rasiyo dapat mencalonkan kembali hingga dinyatakan lolos menjadi calon walikota Surabaya menimbulkan problematik yuridis berupa kekaburan norma terhadap kalimat "pasangan calon" yang dimaksudkan dalam peraturan KPU. Permasalahan kekaburan makna atau multitafsir dari peraturan yang ditetapkan KPU ini dilaporkan oleh Koalisi Majapahit yang merupakan Gabungan Partai Politik kepada Panwaslu Kota Surabaya. Kekaburan norma yang berkaitan adalah pada Pasal 89A ayat (2) Peraturan KPU Nomor 12 tahun 2015 yang menyebutkan "pasangan calon". Perlu diketahui terlebih dahulu bahwa didalam Peraturan Perundang-undangan tidak dijelaskan siapa yang dimaksud "pasangan calon". Berdasarkan Pasal 89A ayat (2), Rasiyo seharusnya tidak dapat mencalonkan kembali, sebab pada pendaftaran pertama Rasiyo telah digugurkan bersama Dhimam Abror.

Interpretasi gramatikal merupakan salah satu penyelesaian untuk menafsirkan makna kalimat "pasangan calon" dalam problematik hukum ini.

¹² Abdul Hakim, Panwaslu Surabaya Minta Penjelasan KPU Soal Regulasi Multitafsir, diakses di <http://jatim.antaranews.com>, diakses pada Selasa 23 Januari 2017

¹³ Hamdan Zulfa, *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada*, Op.Cit.

¹⁴ Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal.89

Interpretasi Gramatikal merupakan interpretasi paling sederhana untuk menguraikan suatu perundang-undangan dengan menguraikannya dari segi bahasa, susunan kata maupun bunyinya.¹⁵ Bahasa yang dimaksudkan dalam hal ini adalah bahasa yang digunakan sehari-hari. Susunan kata Pasangan Calon terdiri dari dua kata yaitu "Pasangan" dan "Calon". Kata dasar dari "Pasangan" adalah "pasang". Kamus Besar Bahasa Indonesia menyatakan bahwa "pasang" adalah dua orang (pemain dan sebagainya) yang merupakan satu kesatuan.¹⁶ Satu kesatuan dalam hal ini mengartikan bahwa pasangan ini terdiri lebih dari satu orang (dua orang) yang disatukan. Kata "Calon" berarti orang yang diusulkan atau dicadangkan supaya dipilih atau diangkat menjadi sesuatu.¹⁷

Merujuk pada permasalahan Rasiyo dan Dhimam Abror, Rasiyo merupakan bagian dari pasangan tersebut yang akan diusulkan dalam pemilihan kepala daerah bersama dengan Dhimam Abror. Namun ketika kita berbicara Rasiyo, Rasiyo merupakan individu. Oleh karena itu Rasiyo tidak dapat dikatakan Pasangan Calon yang dimaksudkan dalam Pasal 89 A ayat (2) Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015. Mengingat Pasal 89A ayat (2) Peraturan KPU Nomor 12 tahun 2015 yang menyatakan pasangan calon yang telah dinyatakan tidak memenuhi syarat tidak dapat dicalonkan kembali pada Pemilihan Kepala Daerah. Berdasarkan penafsiran tersebut, maka seharusnya pencalonan kembali Rasiyo dalam Pemilihan Walikota Kota Surabaya tahun 2015 tetap diperbolehkan dikarenakan pasangan baru bukanlah Rasiyo-Dhimam melainkan pasangan Rasiyo-Lucy yang sebelumnya bahkan belum pernah didaftarkan.

Interpretasi Sistematis menjelaskan bahwa sebuah peraturan perundang-undangan dapat ditafsirkan dengan menghubungkan dengan peraturan perundang-undangan yang ada ataupun peraturan perundang-undangan yang lainnya. Segala istilah ataupun pengertian dapat ditafsirkan dengan hal-hal yang masuk akal. Oleh karena itu ketika istilah yang memiliki makna yang kabur dapat di tafsirkan dengan baik.

Merujuk pada kasus Pencalonan Kembali Rasiyo dalam pemilihan kepala daerah pada tahun 2015 jika diinterpretasikan secara sistematis maka akan dikaitkan dengan peraturan pemilihan kepala daerah yang lain. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Op.Cit. hal.171

¹⁶ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kemendikbud, Kamus Besar Bahasa Indonesia *Online*, www.kbbi.web.id/pasang, diakses tanggal 13 Desember 2016.

¹⁷ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kemendikbud, Kamus Besar Bahasa Indonesia *Online*, www.kbbi.web.id/calon, diakses tanggal 13 Desember 2016.

Walikota tidak memberikan penjelasan secara khusus tentang pengertian pasangan calon yang dimaksud dalam sebuah pemilihan. Hingga Peraturan Pemerintah tersebut diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015, tidak dijelaskan pula tentang apakah pasangan calon yang dimaksud adalah salah satu atau kedua orang yang mencalonkan kembali.

Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya mengeluarkan Surat Komisi Pemilihan Umum Nomor 510/KPU/VIII/2015 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan membedakan pengertian pasangan calon dan calon. Surat yang ditetapkan oleh KPU Kota Surabaya tersebut menjelaskan dalam angka 2 sebagai berikut :

Apabila berdasarkan berita acara sebagaimana dimaksud angka 1, calon yang tidak memenuhi syarat mengakibatkan pasangan calon kurang dari 2 (dua) pasangan calon, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota hanya menerbitkan keputusan bagi calon yang tidak memenuhi syarat.

Poin ke-2 Surat Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya tersebut menjelaskan bahwa pengertian pasangan calon dan calon merupakan suatu yang berbeda. Dengan demikian, apabila Rasiyo mencalonkan kembali dalam pemilihan walikota Kota Surabaya pada tahun 2015, hal itu tidak dapat dimaknai bahwa pencalonan kembali Rasiyo tidak sesuai dengan Pasal 89 A ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015. Dengan demikian pencalonan kembali Rasiyo tetap sah menurut ketentuan peraturan yang ditetapkan oleh KPU maupun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 tahun 2015.

Keputusan yang telah dikeluarkan oleh KPU Kota Surabaya Nomor 36/Kpts/KPU-Kota-014.329945/2015 yang menetapkan bahwa Rasiyo dapat mencalonkan dalam pemilihan walikota Kota Surabaya juga tidak menjelaskan secara gamblang tentang pengertian pasangan calon yang dimaksudkan dalam Pasal 89 A ayat (2) Peraturan KPU Nomor 12 tahun 2015. Keputusan KPU Kota Surabaya yang lainnya juga tidak memberikan pengertian yang lebih jelas tentang pertimbangan KPU meloloskan Rasiyo dalam pencalonan kembali dalam Pemilihan Walikota Surabaya tahun 2015. Dengan demikian, jika dikaitkan dengan keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh KPU berdasarkan rapat pleno yang diadakan oleh KPU Kota Surabaya tidak memberikan pertimbangan yang jelas serta penafsiran hukum yang tepat untuk menafsirkan siapakah pasangan calon yang dimaksudkan dalam Pasal 89 A ayat (2) Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015.

Interpretasi Sosiologis menurut Ishaq adalah mencari pengertian dari suatu istilah atau ketentuan

berdasarkan hal-hal yang masuk akal.¹⁸ Masuk akal dalam hal ini yang dimaksud berarti dapat di nalar oleh pemikiran manusia. Merujuk pada permasalahan yang telah dijelaskan, maka pasangan calon yang dimaksudkan dalam sebuah pemilihan adalah dua orang. Mengingat bahwa pasangan adalah terdiri lebih dari satu orang, seperti misalnya sepasang sepatu, sepasang suami istri, dan lain-lain. Jika kita melihat Pasangan Calon ini terdiri dari 2 orang maka kita harus mengetahui bahwa Pasangan Rasiyo-Dhimam Abror dengan Pasangan Rasiyo-Lucy merupakan pasangan yang berbeda. Sangat masuk akal apabila KPU Kota Surabaya memutuskan bahwa Rasiyo dapat mencalonkan kembali dalam pemilihan Walikota Surabaya 2015 karena Rasiyo mencalonkan kembali dengan orang yang berbeda yaitu Lucy Kurniasari. Hal ini dapat dikatakan bahwa pasangan calon baru (Rasiyo-Lucy) ini berbeda dengan pasangan calon yang sebelumnya dinyatakan gugur (Rasiyo-Dhimam Abror). Dengan demikian, seharusnya jika merujuk pada Pasal 89A ayat(2) maka Rasiyo selaku tetap dapat mencalonkan kembali dalam pemilihan walikota karena Rasiyo mencalonkan dengan pasangan calonnya yang baru yaitu Lucy Kurniasari.

Secara sempit dua orang akan menjadi pasangan calon dan ketika salah satu telah musnah yang salah satunya dengan dinyatakan gugur, maka tidak dapat dikatakan sebagai pasangan calon kembali. Merujuk kasus ini jika ditafsirkan secara sempit atau restriktif maka Rasiyo merupakan pasangan calon dari Dhimam Abror yang dinyatakan gugur. Apabila Dhimam Abror telah gugur maka Rasiyo kembali merupakan individu. Oleh karena itu, apabila KPU meloloskan Rasiyo dalam pendaftaran kembali dengan pasangan calon yang baru yaitu Lucy Kurniasari, hal ini tidak melanggar ketentuan Pasal 89 A ayat (2) Peraturan KPU Nomor 12 tahun 2015.

Interpretasi Ekstensif memberikan kebebasan untuk menafsirkan seluas-luasnya melampaui interpretasi gramatikal. Dengan demikian keaburan makna "pasangan calon" dalam kasus pencalonan kembali Rasiyo ini dapat ditafsirkan seluas-luasnya. Berbalikan dengan interpretasi restriktif, jika ditafsirkan secara luas maka pasangan calon adalah satu kesatuan yang terdiri dari dua orang. Oleh karena itu, apabila salah satu telah mendapatkan sanksi maka yang satunya juga turut mendapatkan sanksi. Merujuk kasus Pencalonan Kembali Rasiyo, maka Rasiyo adalah pasangan calon yang telah dinyatakan gugur. Meskipun Rasiyo dinyatakan gugur bersama Dhimam Abror maka dalam pencalonan kembali Rasiyo dengan Lucy maka Rasiyo pernah

¹⁸ Ishaq, *Dasar - Dasar Ilmu Hukum*. Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hal. 256

digugurkan. Dengan demikian, jika berdasarkan penafsiran ini seharusnya Rasiyo tidak dapat mencalonkan kembali berdasarkan Pasal 89A ayat (2) Peraturan KPU Nomor 12 tahun 2015.

Akibat adalah sesuatu yang menjadi kesudahan atau hasil suatu peristiwa, persyaratan atau keadaan yang mendahuluinya.¹⁹ Secara umum, akibat hukum merupakan segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan subjek hukum terhadap objek hukum yang dilakukan oleh subjek hukum atau akibat-akibat yang disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum.²⁰ Perubahan yang timbul dalam hubungan hukum tersebut dapat berupa melahirkan hubungan hukum yang baru, menghapuskan hubungan hukum yang telah ada, penetapan suatu status hukum dan sebagainya.²¹

Akibat hukum merupakan suatu akibat yang muncul dari suatu perbuatan hukum yang dapat berwujud²² : (1) lahir, berubah atau lenyapnya suatu keadaan hukum; (2) lahir, berubah atau lenyapnya suatu hubungan hukum antara dua subjek hukum atau lebih, (3) lahirnya sanksi apabila dilakukan tindakan yang melawan hukum. Keputusan merupakan wujud konkret dari sebuah tindakan hukum pemerintahan. Tindakan hukum pemerintahan adalah tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu khususnya di bidang pemerintahan atau administrasi negara.²³ Dengan demikian, keputusan yang dikeluarkan Komisi Pemilihan Umum yang menetapkan Rasiyo menjadi calon dalam pemilihan walikota Surabaya tahun 2015 yang merupakan tindakan pemerintahan memiliki akibat hukum.

Keputusan yang dikeluarkan oleh KPU Kota Surabaya Nomor 32/Kpts/KPU-Kota-014.329945/2015 yang menetapkan bahwa Rasiyo dan Dhimam Abror Tidak Memenuhi Syarat merupakan Keputusan yang telah sah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Tetntunya Keputusan tersebut memiliki akibat hukum yaitu terhadap pencalonan kembali Rasiyo dalam Pemilihan Walikota Kota Surabaya. Tidak Memenuhi Syarat (TMS) yang dimaksud dalam Keputusan Komisi Pemilihan Umum

¹⁹ Tim Penyusun Kamus Besar P&K, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta. hal.17.

²⁰ Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum, Pustaka Setia*, Bandung, 1999, hal. 71.

²¹ Muhamad Indra R, 2009, *Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tender Dalam Sengketa Tata Usaha Negara Pasa PTUN Jakarta (Studi Kasus: Putusan No 167/G/2007/PTUN.JKT)*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal. 24

²² Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal. 295.

²³ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal.154.

Kota Surabaya telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya bahwa tidak melengkapi persyaratan administrasi berupa Surat Rekomendasi Asli dari Partai Politik Pengusung dan Surat Bukti Tanggungan Perpajakan sesuai dengan Berita Acara yang dikeluarkan oleh KPU Kota Surabaya Nomor 43/BA.KPU/VIII/2015 tanggal 29 Agustus 2015. Kekurangan persyaratan dalam pencalonan oleh pasangan calon Rasiyo dan Dhimam Abror menimbulkan akibat hukum yaitu digugurkannya pasangan calon tersebut dalam pemilihan walikota dan wakil walikota Kota Surabaya tahun 2015.

Merujuk pada interpretasi hukum yang ditelaah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya, maka tentunya akan timbul akibat hukum apabila Rasiyo tetap diperbolehkan mencalonkan kembali. Menurut interpretasi hukum yang telah diteliti maka Rasiyo seharusnya masih dapat mencalonkan kembali dalam Pemilihan Walikota Kota Surabaya tahun 2015. Secara gramatikal dan secara sosiologis telah jelas bahwa pencalonan kembali Rasiyo dalam Pemilihan Walikota tidak melanggar Pasal 89 A ayat (2) peraturan KPU Nomor 12 tahun 2015 sesuai dengan laporan yang diajukan oleh gabungan Partai Politik yang terbentuk dalam Koalisi Majapahit. Dengan demikian, Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya Nomor 36/Kpts/KPU-Kota-014.329945/2015 tentang Penetapan Pasangan Calon Dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Surabaya Tahun 2015 tetap dapat dilaksanakan.

Merujuk pada permasalahan tentang Keputusan Komisi Pemilihan Umum yang meloloskan Rasiyo dalam pemilihan walikota Surabaya tersebut, perlunya kita menjelaskan terlebih dahulu bahwa Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya merupakan Badan atau Pejabat TUN. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 "*Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*". Komisi Pemilihan Umum memiliki memperoleh kewenangan secara atribusi. Kewenangan atribusi merupakan kewenangan yang didapatkan untuk membuat keputusan yang sumbernya langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD NRI 1945). Kewenangan Komisi Pemilihan Umum langsung diatur dalam Pasal 22E UUD NRI 1945. Selain itu 57 ayat (1) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan kewenangan kepada Komisi Pemilihan Umum untuk menyelenggarakan pemilihan umum.

Keputusan Komisi Pemilihan Umum merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sepanjang tidak mengenai tentang hasil pemilihan umum. Hal ini telah diatur dalam

Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 2 huruf g telah menjelaskan bahwa Keputusan Komisi Pemilihan Umum yang tidak termasuk Keputusan Tata Usaha Negara adalah mengenai hasil pemilihan umum. Artinya sepanjang tidak mengenai hasil pemilihan umum, Keputusan Komisi Pemilihan Umum adalah KTUN yang sifatnya final, individual, konkret dan tentunya menimbulkan akibat hukum.

Komisi Pemilihan Umum merupakan Pejabat Tata Usaha Negara yang kewenangannya telah diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian, artinya Keputusan KPU merupakan KTUN yang dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara selama itu bukan keputusan mengenai hasil pemilihan umum. Dengan demikian Koalisi Majapahit dapat mengajukan gugatan jika tidak sepakat terhadap Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya Nomor 36/Kpts/KPU-Kota-014.329945/2015 yang menetapkan Rasiyo dapat mencalonkan kembali dalam Pemilihan Walikota Kota Surabaya tahun 2015.

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara mengenal adanya asas praduga *rechmatig* (*vermoeden van rechmatige, presumptio iustae causa*). dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara menjelaskan bahwa Keputusan tata usaha negara yang selanjutnya disebut KTUN dan tindakan Pejabat TUN tetap dilaksanakan sepanjang tidak dibatalkan. Hal ini tersirat dalam Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menegaskan bahwa "*Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat.*" Oleh karena itu, pada dasarnya selama suatu keputusan tidak dibatalkan oleh Pengadilan, maka Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang digugat tetap dianggap sah menurut hukum dan dapat dilaksanakan.²⁴ Dengan demikian, meskipun sebuah Keputusan Tata Usaha negara digugat, gugatan tersebut tidak menunda atau tidak menjadikan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak dilaksanakan. Hal ini berarti, meskipun selama gugatan masih dalam proses pemeriksaan dan belum mendapatkan putusan pengadilan yang menyatakan tidak sah, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat tetap memiliki kekuatan hukum serta masih dianggap sah.

²⁴ Risti Mutiara, 2015, Sengketa Tata Usaha Negara Mengenai Surat Keputusan Presiden Tentang Pengangkatan Hakim Mahkamah Konstitusi (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 139/G/2013/PTUN.JKT), Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, hal.120.

Asas praduga *rechmatig* memiliki konsekuensi bahwa suatu keputusan tidak dapat batal demi hukum namun hanya dapat dibatalkan. Tindakan pemerintah dapat disimpulkan dapat berakibat pada batal, dapat dibatalkan ataupun batal demi hukum. Dalam hal Keputusan yang dikeluarkan Pejabat Tata Usaha Negara selalu tidak boleh dianggap batal (batal demi hukum), baik dalam hal keputusan itu digugat di muka hakim administrasi atau banding administrasi, maupun dalam hal kemungkinan untuk menggugat dan untuk memohon banding itu tidak digunakan, demikian juga dalam hal kedua kemungkinan tersebut tidak ada.²⁵ Berdasarkan asas praduga *rechmatig* dalam suatu Peradilan Tata Usaha Negara, tindakan pemerintah dalam mengeluarkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara itu hanya dapat dibatalkan dan tidak dapat batal demi hukum atau batal mutlak.

Konsekuensi atas praduga *rechmatig* selanjutnya, bahwa pada dasarnya keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah itu tidak dapat ditunda pelaksanaannya meskipun terdapat keberatan (*bezwaar*), banding (*beroep*), perlawanan (*bestreden*) atau gugatan terhadap suatu keputusan oleh pihak yang dikenai keputusan tersebut.²⁶ Oleh karena itu Keputusan yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya terkait pencalonan kembali Rasiyo dalam Pemilihan Walikota Surabaya tahun 2015 sebelum adanya putusan Pengadilan yang membatalkannya masih dianggap sah dan dapat dilaksanakan. Meskipun keputusan tersebut digugat oleh Koalisi Majapahit terkait pelanggaran terhadap asal 89A ayat (2) Peraturan KPU ke Pengadilan Tata Usaha Negara, maka Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya tersebut masih dianggap sah dan dapat dilaksanakan kecuali jika diajukan permohonan penundaan. Penundaan Keputusan berdasarkan Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan hanya dapat dilakukan melalui dua hal yaitu Permintaan Pejabat Pemerintahan terkait atau Putusan Pengadilan.

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya Nomor 36/Kpts/KPU-Kota-014.329945/2015 tentang Penetapan Pasangan Calon Dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Surabaya Tahun 2015 yang menetapkan bahwa Rasiyo dapat mencalonkan diri dalam Pemilihan Walikota Surabaya tetap memiliki kekuatan hukum dan sah. Koalisi Majapahit yang menafsirkan bahwa keputusan KPU Kota Surabaya ini melanggar Ketentuan Pasal 89 A Peraturan KPU tidak mempengaruhi pelaksanaan keputusan KPU Kota Surabaya karena Koalisi Majapahit hanya melakukan

pelaporan kepada Panwaslu Kota Surabaya. Atas Keputusan KPU Kota Surabaya yang menetapkan Rasiyo dapat mencalonkan kembali dalam Pemilihan Walikota Surabaya tidak diajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu Keputusan KPU Kota Surabaya ini tetap mempunyai kekuatan hukum sepenuhnya dan tetap dapat dilaksanakan.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan teori interpretasi yang telah diuraikan dalam pembahasan, jika diinterpretasikan secara gramatikal, sosiologis dan interpretasi restriktif maka Rasiyo dapat mencalonkan kembali karena Rasiyo merupakan calon yang berdiri sendiri dari pasangan calon. Merujuk pada penafsiran yang dilakukan oleh peneliti, maka Keputusan Komisi Pemilihan Umum yang menetapkan Rasiyo dapat mencalonkan kembali dalam Pemilihan Walikota Surabaya tahun 2015 adalah sah dan sudah sesuai dengan ketentuan dengan Peraturan KPU Nomor 12 tahun 2015. Keputusan yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Surabaya tersebut merupakan sebuah bentuk kongkret dari tindakan pemerintahan yang tentunya memiliki akibat hukum. Akibat hukum dari keputusan KPU tersebut berdasarkan asas Praduga Rechmatige yang berarti bahwa Suatu Keputusan Tata Usaha Negara tetap dilaksanakan sepanjang tidak dilakukan pembatalan.

Saran

Merujuk pada penelitian yang telah dilakukan, maka saran yang dapat diberikan oleh peneliti yang pertama kepada Pemerintah seharusnya pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya harus lebih diperhatikan agar tidak menimbulkan penafsiran ganda/kesalahan penafsiran. Kepada masyarakat seharusnya mengawal pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah sehingga pelaksanaan demokrasi tetap berjalan dengan baik. Kepada partai politik selaku pemeran dalam pelaksanaan pemilihan di Indonesia seharusnya tetap menjunjung nilai-nilai demokrasi yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, bukan sesuai dengan kepentingan-kepentingan politik yang ingin dicapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kemendikbud. Kamus Besar Bahasa Indonesia Online. www.kbbi.web.id/pasang, diakses Pada Selasa, 13 Desember 2016.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kemendikbud. Kamus Besar Bahasa Indonesia Online. www.kbbi.web.id/calon, diakses Pada Selasa, 13 Desember 2016.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Risti Mutiata, *Op.Cit. hal. 123*

- Hadjon, Philipus M. 2005. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Hakim, Abdul . *Panwaslu Surabaya Minta Penjelasan KPU Soal Regulasi Multitafsir*. <http://jatim.antaranews.com>, diakses pada Selasa, 23 Januari 2017.
- Haq, Ahmad Zaimul. 2015. 2 Alasan KPU Surabaya Putuskan Pasangan Rasiyo – Abror Tidak Lolos Verifikasi. <http://m.tribunnews.com/regonal/2015/08/30/2-alasan-kpu-surabaya-putuskan-pasangan-rasiyo-abror-tidak-lolos-verifikasi>, diakses Pada Selasa, 06 September 2016.
- Ibrahim, Johny. 2008. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang : Banyumedia Publishing.
- Indra, Muhamad R. 2009. *Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tender Dalam Sengketa Tata Usaha Negara Pasa PTUN Jakarta (Studi Kasus: Putusan No 167/G/2007/PTUN.JKT.*, Skripsi. Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Ishaq. 2012. *Dasar - Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Kelsen, Hans. 2010. *Pengantar Teori Hukum*. Bandung : Nusa Media.
- Mahmud, Pieter. 2013. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Marijan, Kacung. 2012. *Sistem Politik Indonesia-Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mertokusumo, Sudikno. 2008. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Mnhdi. 2015. Perbolehkan Rasiyo Mendaftar Kembali, KPU Terkesan Plin-Plan. <http://cakrawalanews.co/2015/09/02>, diakses pada Jumat, 20 Januari 2015.
- Mutiara, Risti. 2015. *Sengketa Tata Usaha Negara Mengenai Surat Keputusan Presiden Tentang Pengangkatan Hakim Mahkamah Konstitusi (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 139/G/2013/PTUN.JKT)*. Skripsi. Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Republik Indonesia. Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77)
- Republik Indonesia. Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101)
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244)
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292)
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57)
- Republik Indonesia. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Wakil Walikota, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (Berita Negara Tahun 2015 Nomor 565)
- Republik Indonesia. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1057)
- Ridwan. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Rifai, Ahmad. 2011. *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Soeroso. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Syarifin, Pipin. 1999. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung : Pustaka Setia.
- Wijoyo, Suparto. 2005. *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara)*. Surabaya : Airlangga University Press.
- Zulfa, Hamdan. "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada Oleh Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Konstitusi*. (Vol.10 No. 3, September, 2013).