Mujadalah: Jurnal Advokasi dan Peradilan
Vol. 1 | No. 3 | Oktober 2026 | Pages: 9-16
p-ISSN: - ; e-ISSN: -
Published by Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Universitas Muhammadiyah Sidoarjo

Article history:
Received: 01 Oktober 2026 Accepted: 04 Oktober 2026 Published: 04 Oktober 2026

Kekaburan Norma Pengaturan Suara Terbanyak dalam Pemilihan Pengurus Rukun Tetangga Kabupaten Sidoarjo

Muhammad Asrul Maulana[1)*], Rachma Nur Zahra Rahayu[2)] Nadine Candra Pratiwi[3)], Nabila Wilasmono[4)]

[1) 2) 3) 4)] Program Studi Hukum, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia
*Email Penulis Korespondensi: asrulnaa7@gmail.com

Abstrak. *Pemilihan Pengurus Rukun Tetangga (RT) merupakan bentuk demokrasi lokal yang memerlukan pengaturan yang jelas untuk menjamin kepastian hukum. Pasal 15 ayat (2) Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 1 Tahun 2026 mengatur bahwa apabila musyawarah mufakat tidak tercapai, pemilihan dilakukan melalui suara terbanyak. Namun, ketentuan tersebut belum memberikan kejelasan mengenai makna suara terbanyak dan mekanisme penentuan hasil pemilihan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, yang dianalisis melalui interpretasi gramatikal dan sistematis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan suara terbanyak belum sepenuhnya memenuhi asas kepastian hukum karena tidak menentukan secara tegas kriteria pemilih, mekanisme pemungutan dan penghitungan suara, serta penyelesaian apabila terjadi suara yang sama. Simpulan penelitian menunjukkan perlunya rekonstruksi norma yang memperjelas mekanisme pemilihan dan pembentukan kelembagaan pendukung agar hasil pemilihan Pengurus RT dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.*

Kata Kunci – *Pemilihan Rukun Tetangga, Kekaburan Norma.*

I. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat desa dan kelurahan tidak hanya dilaksanakan melalui perangkat pemerintahan formal, tetapi juga didukung oleh kelembagaan kemasyarakatan yang berfungsi sebagai sarana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Salah satu bentuk kelembagaan kemasyarakatan tersebut adalah Rukun Tetangga (RT), yang keberadaannya memiliki posisi strategis karena berhubungan langsung dengan masyarakat dalam lingkup wilayah yang paling dekat. Meskipun RT bukan merupakan perangkat pemerintahan dalam pengertian struktural, pengaturan mengenai pembentukan dan kepengurusannya merupakan bagian dari tata kelola pemerintahan pada tingkat lokal yang harus dilaksanakan berdasarkan norma hukum yang jelas, tertib, dan dapat dipertanggungjawabkan.[1]

Hukum administrasi mengenai pembentukan Pengurus RT berkaitan dengan kewenangan pemerintahan pada tingkat daerah dan desa/kelurahan diterjemahkan ke dalam norma dan prosedur yang mengatur hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Keberadaan Peraturan Bupati sebagai instrumen pengaturan menunjukkan adanya peran pemerintah daerah dalam memberikan pedoman mengenai pembentukan dan pengelolaan Lembaga Kemasyarakatan Desa/Kelurahan. Oleh karena itu,

setiap norma yang mengatur proses pembentukan Pengurus RT harus memperhatikan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, termasuk kepastian hukum, kejelasan prosedur, keterbukaan, dan akuntabilitas.[2]

Kabupaten Sidoarjo mengatur Lembaga Kemasyarakatan Desa/Kelurahan melalui Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 46 Tahun 2020 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa/Kelurahan sebagaimana telah mengalami perubahan, salah satunya melalui Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 1 Tahun 2026. Peraturan tersebut mengatur mekanisme pembentukan Pengurus RT, termasuk mekanisme pemilihan yang dilakukan dari dan oleh anggota masyarakat setempat. Perubahan pengaturan tersebut pada dasarnya menunjukkan upaya pemerintah daerah untuk memberikan dasar hukum terhadap proses pembentukan Pengurus RT di wilayah desa dan kelurahan.[3]

Persoalan hukum muncul ketika Pasal 15 ayat (1) Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 1 Tahun 2026 menentukan bahwa Pengurus RT dipilih dari dan oleh anggota masyarakat setempat dalam musyawarah mufakat. Selanjutnya, Pasal 15 ayat (2) menentukan bahwa apabila musyawarah mufakat tidak tercapai sesuai kesepakatan, maka diambil suara terbanyak. Pengaturan tersebut memperlihatkan bahwa pembentuk peraturan menempatkan musyawarah mufakat sebagai mekanisme utama dan suara terbanyak sebagai mekanisme alternatif ketika kesepakatan tidak tercapai.[4]

Permasalahan terletak pada penggunaan frasa "*suara terbanyak*" yang tidak disertai dengan parameter normatif yang memadai mengenai cara menentukan suara terbanyak tersebut. Ketentuan tersebut belum secara eksplisit memberikan kejelasan apakah suara terbanyak dimaksudkan sebagai perolehan suara yang paling banyak dibandingkan calon lainnya atau mensyaratkan mayoritas tertentu dari jumlah suara sah. Selain itu, norma tersebut tidak secara tegas menentukan parameter mengenai subjek yang memiliki hak suara, dasar penghitungan suara, serta mekanisme yang harus ditempuh apabila terdapat dua atau lebih calon yang memperoleh jumlah suara tertinggi yang sama. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan perbedaan interpretasi dalam penerapan norma pada tingkat masyarakat.[5]

Kekaburan tersebut memiliki relevansi terhadap asas kepastian hukum karena hasil pemilihan Pengurus RT tidak hanya berkaitan dengan proses partisipasi masyarakat, tetapi juga menjadi dasar bagi proses penetapan Pengurus RT oleh pejabat yang berwenang. Pasal 15 ayat (3) menentukan bahwa pembentukan Pengurus RT difasilitasi oleh Pengurus RW dan hasilnya dilaporkan kepada Kepala Desa untuk ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa, sedangkan Pasal 15 ayat (4) mengatur penetapan Pengurus RT di kelurahan melalui Keputusan Lurah. Dengan demikian, terdapat hubungan antara proses pemilihan yang berlangsung di masyarakat dengan tindakan administratif berupa penetapan Pengurus RT. Ketidakjelasan pada tahap pemilihan berpotensi memengaruhi kepastian dasar bagi tindakan penetapan tersebut.

Permasalahan tersebut menjadi penting dikaji karena norma yang tidak memberikan parameter yang jelas dapat menghasilkan penerapan yang berbeda dalam kondisi yang sama. Perbedaan penafsiran mengenai makna suara terbanyak dapat menyebabkan perbedaan dalam menentukan calon yang dinyatakan terpilih. Dalam konteks hukum administrasi, kondisi tersebut dapat berimplikasi lebih lanjut terhadap tindakan pejabat yang melakukan penetapan karena keputusan administratif tersebut bersandar pada proses dan hasil pemilihan yang seharusnya memiliki dasar hukum yang jelas. Oleh karena itu, kepastian hukum tidak hanya diperlukan pada tahap penetapan administratif, tetapi juga sejak tahap pembentukan dan pemilihan Pengurus RT.

Penafsiran hukum terhadap Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 1 Tahun 2026. Penafsiran gramatikal diperlukan untuk memperoleh makna kebahasaan dari frasa "suara terbanyak", sedangkan penafsiran sistematis diperlukan untuk memahami hubungan antara mekanisme musyawarah mufakat, suara terbanyak, fasilitasi Pengurus RW, dan penetapan oleh Kepala Desa atau Lurah. Kedua metode penafsiran tersebut penting untuk menentukan apakah norma yang ada telah memberikan parameter yang cukup bagi masyarakat maupun pejabat yang berwenang dalam menentukan hasil pemilihan Pengurus RT.

Penelitian terdahulu menurut Putri Juliasmi, Irzal Anderson, dan Siti Tiara Maulia (2025), "*Mewujudkan Demokrasi Lokal: Analisis Pemilihan Ketua RT Berdasarkan Perda No. 9 Tahun 2016 di Kota Jambi*." Penelitian ini menunjukkan bahwa pemilihan Ketua RT merupakan bentuk demokrasi lokal dan partisipasi masyarakat. Namun, implementasi Perda Kota Jambi Nomor 9 Tahun 2016 dalam pemilihan Ketua RT belum sepenuhnya efektif, antara lain masih ditemukan proses pemilihan yang belum sepenuhnya melibatkan masyarakat sebagaimana mekanisme yang ditentukan dalam peraturan.[6]

Menurut Grant Sani, Delpiah Wahyuningsih, dan Chandra Kirana (2026), "*Sistem Penunjang Keputusan Pemilihan Ketua RT dan RW Tingkat Kelurahan Menggunakan Metode Simple Additive*

Weighting (SAW)." Penelitian ini berfokus pada pengembangan sistem penunjang keputusan dalam pemilihan Ketua RT dan RW dengan menggunakan metode Simple Additive Weighting (SAW). Hasil penelitian diarahkan pada pemanfaatan teknologi untuk membantu proses penentuan atau pemilihan Ketua RT/RW berdasarkan kriteria tertentu sehingga proses pengambilan keputusan dapat dilakukan secara lebih sistematis.[7]

Menurut Hasdi Suryadi dkk. (2025), "*Pendampingan Penerapan Good Governance Pemilihan Ketua RT 031 Simpang Gusti Banjarmasin*." Penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan prinsip good governance dalam pemilihan Ketua RT dapat mendorong proses pemilihan yang lebih transparan, partisipatif, dan mampu meminimalisasi potensi konflik di tingkat masyarakat. Penelitian tersebut menekankan pentingnya tata kelola dan pendampingan dalam penyelenggaraan pemilihan Ketua RT agar proses pemilihan berlangsung secara lebih terbuka dan melibatkan masyarakat.[8]

Berdasarkan ketiga penelitian terdahulu tersebut, terlihat bahwa kajian mengenai pemilihan Ketua RT telah dilakukan dari perspektif demokrasi lokal dan partisipasi masyarakat, pemanfaatan teknologi dalam pengambilan keputusan, serta good governance dan tata kelola pemilihan. Namun, ketiga penelitian tersebut belum secara khusus mengkaji persoalan yuridis mengenai kekaburan norma dalam menentukan hasil pemilihan Ketua RT, khususnya mengenai makna dan mekanisme "suara terbanyak" sebagai mekanisme alternatif ketika musyawarah mufakat tidak tercapai. Padahal, kejelasan mengenai siapa yang memiliki hak suara, bagaimana suara dihitung, apakah "suara terbanyak" dimaknai sebagai jumlah suara relatif tertinggi atau mayoritas mutlak, serta bagaimana penyelesaian apabila terjadi suara yang sama merupakan aspek penting dalam menjamin kepastian hukum hasil pemilihan.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat kebutuhan untuk mengkaji apakah pengaturan suara terbanyak dalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 1 Tahun 2026 telah memenuhi asas kepastian hukum serta apakah diperlukan rekonstruksi pengaturan untuk memberikan kejelasan dalam menentukan hasil pemilihan Pengurus RT. Penelitian ini diarahkan untuk menghasilkan konstruksi hukum yang tidak hanya menjelaskan makna norma yang berlaku, tetapi juga memberikan preskripsi mengenai model pengaturan dan kelembagaan yang dapat mendukung kepastian hukum dalam pembentukan Pengurus RT.

II. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian ini menggunakan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 1 Tahun 2026 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Bupati Nomor 46 Tahun 2020 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa/Kelurahan, khususnya Pasal 15 yang mengatur mekanisme pemilihan Pengurus RT. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi buku-buku hukum, jurnal ilmiah, artikel ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dan buku. Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mengidentifikasi, menginventarisasi, mengklasifikasikan, dan menelaah bahan hukum yang memiliki relevansi dengan permasalahan penelitian. Analisis bahan hukum dilakukan secara deduktif, yaitu proses penalaran yang dimulai dari proposisi atau prinsip hukum yang bersifat umum kemudian digunakan untuk menganalisis permasalahan yang bersifat khusus. Penelitian ini menggunakan interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis.[9]

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Pengaturan Suara Terbanyak dalam Pemilihan Pengurus Rukun Tetangga

Pasal 15 ayat (2) Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 1 Tahun 2026 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Bupati Nomor 46 Tahun 2020 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa/Kelurahan menentukan bahwa apabila musyawarah mufakat dalam pemilihan Pengurus Rukun Tetangga tidak mencapai kesepakatan, pengambilan keputusan dilakukan melalui suara terbanyak. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa pembentuk peraturan bermaksud menempatkan musyawarah mufakat sebagai mekanisme utama dan suara terbanyak sebagai mekanisme alternatif untuk menyelesaikan kebuntuan pengambilan keputusan. Namun, ketentuan tersebut belum secara eksplisit menentukan makna operasional suara terbanyak, terutama mengenai subjek yang berhak memberikan suara, ambang batas

penentuan calon terpilih, serta mekanisme penyelesaian apabila terdapat kesamaan jumlah suara, dengan identifikasi kekaburan hukum berikut:

1. Kekaburan mengenai subjek pemilik hak suara. Pasal 15 ayat (1) menentukan bahwa Pengurus RT dipilih dari dan oleh anggota masyarakat setempat. Namun, ayat (2) tidak menjelaskan siapa yang secara konkret berhak memberikan suara terbanyak. Apakah seluruh warga yang berdomisili di wilayah RT, setiap kepala keluarga, warga yang telah memenuhi usia tertentu, atau peserta yang hadir dalam musyawarah.
2. Kekaburan mengenai mekanisme pemungutan suara. Frasa diambil suara terbanyak tidak menentukan apakah pemungutan suara dilakukan secara terbuka atau tertutup, melalui pengangkatan tangan, surat suara, atau metode lainnya. Tidak dijelaskan pula apakah tata cara pemungutan suara ditentukan sebelum pemilihan atau disepakati ketika musyawarah berlangsung.
3. Kekaburan mengenai makna suara terbanyak. Ketentuan tersebut tidak menjelaskan apakah suara terbanyak berarti mayoritas mutlak, yakni lebih dari setengah suara sah, atau pluralitas, yakni jumlah suara paling banyak dibandingkan calon lainnya meskipun tidak mencapai lebih dari setengah suara sah.
4. Kekaburan mengenai penyelesaian hasil yang sama. Tidak terdapat ketentuan tentang tindakan yang harus dilakukan apabila dua calon memperoleh jumlah suara yang sama. Norma juga tidak mengatur apakah pemungutan suara harus diulang, dilanjutkan dengan musyawarah, atau diselesaikan melalui mekanisme lain.
5. Kekaburan mengenai legitimasi dan penetapan hasil. Ayat (3) dan ayat (4) mengatur fasilitasi pembentukan Pengurus RT serta penetapannya melalui keputusan Kepala Desa atau Lurah. Namun, belum dijelaskan dalam Pasal 15 bagaimana hasil suara terbanyak dibuktikan, dicatat, dan diverifikasi sebelum ditetapkan.

1. Makna Normatif Musyawarah Mufakat dan Suara Terbanyak dalam Pemilihan Pengurus Rukun Tetangga

Pengaturan mengenai pemilihan Pengurus Rukun Tetangga (RT) dalam Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 1 Tahun 2026 menunjukkan adanya dua mekanisme pengambilan keputusan, yaitu musyawarah mufakat dan suara terbanyak. Pasal 15 ayat (1) menentukan bahwa pengurus RT dipilih dari dan oleh anggota masyarakat setempat dalam musyawarah mufakat. Selanjutnya, Pasal 15 ayat (2) menentukan bahwa apabila musyawarah mufakat tidak mencapai kesepakatan, pengambilan keputusan dilakukan melalui suara terbanyak. Berdasarkan konstruksi tersebut, musyawarah mufakat ditempatkan sebagai mekanisme utama, sedangkan suara terbanyak berfungsi sebagai mekanisme alternatif untuk menyelesaikan keadaan ketika kesepakatan tidak tercapai.

Secara normative penggunaan dua mekanisme tersebut memperlihatkan upaya pembentuk peraturan untuk menyeimbangkan pengambilan keputusan berdasarkan kesepakatan dengan pengambilan keputusan berdasarkan perbandingan jumlah suara. Musyawarah mufakat menghendaki tercapainya kesepakatan di antara anggota masyarakat yang terlibat, sedangkan mekanisme suara terbanyak memungkinkan keputusan diambil meskipun tidak seluruh peserta mencapai kesepakatan. Dengan demikian, suara terbanyak berfungsi sebagai jalan keluar dari kebuntuan musyawarah agar proses pembentukan Pengurus RT tetap dapat dilanjutkan.

Keberadaan kedua mekanisme tersebut belum dengan sendirinya menjamin kepastian hukum. Kepastian hukum tidak hanya berkaitan dengan tersedianya mekanisme untuk mengambil keputusan, tetapi juga dengan kejelasan mengenai syarat penggunaan mekanisme tersebut dan cara menentukan hasilnya. Dalam konteks ini, Pasal 15 ayat (2) menggunakan frasa suara terbanyak tanpa secara eksplisit menentukan kriteria kuantitatif kemenangan, subjek yang memiliki hak suara, serta prosedur penentuan hasil pemilihan.

2. Kekaburan Norma dalam Pengaturan Suara Terbanyak pada Pasal 15 Ayat (2)

Kekaburan norma dapat diidentifikasi ketika rumusan suatu ketentuan membuka kemungkinan pemaknaan yang berbeda terhadap konsekuensi hukum yang seharusnya ditimbulkan. Dalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 1 Tahun 2026, persoalan tersebut terutama terletak pada penggunaan frasa suara terbanyak. Ketentuan ini tidak secara eksplisit memberikan definisi ataupun kriteria yang menentukan kapan seorang calon dapat dinyatakan memperoleh suara terbanyak. Akibatnya, terdapat ruang interpretasi mengenai apakah calon terpilih harus memperoleh lebih dari setengah jumlah suara sah atau cukup memperoleh suara lebih banyak dibandingkan calon lainnya.

Perbedaan tersebut dapat diilustrasikan melalui pemilihan yang diikuti oleh tiga calon dengan perolehan suara masing-masing 45, 35, dan 20 suara sah. Apabila suara terbanyak ditafsirkan sebagai pluralitas, calon yang memperoleh 45 suara dapat dinyatakan sebagai calon terpilih karena memperoleh suara paling banyak di antara seluruh calon. Sebaliknya, apabila digunakan kriteria mayoritas mutlak, tidak terdapat calon yang memperoleh lebih dari setengah suara sah sehingga diperlukan mekanisme lanjutan. Ilustrasi tersebut menunjukkan bahwa perbedaan interpretasi terhadap satu frasa dapat menghasilkan konsekuensi yang berbeda dalam menentukan hasil pemilihan.

Persoalan berikutnya berkaitan dengan subjek yang berhak memberikan suara. Pasal 15 ayat (1) menggunakan frasa anggota masyarakat setempat, tetapi ketentuan tersebut perlu dianalisis lebih lanjut untuk menentukan apakah terdapat batasan yang jelas mengenai status pemilih. Perlu diperiksa apakah istilah tersebut telah dijelaskan dalam ketentuan umum Peraturan Bupati, peraturan lain yang terkait, atau aturan pelaksanaan yang berlaku. Apabila tidak terdapat ketentuan yang memberikan batasan secara memadai, norma tersebut berpotensi menimbulkan perbedaan penentuan pihak yang berhak mengikuti pemilihan.

Pasal 15 ayat (2) tidak secara eksplisit mengatur tata cara pemungutan dan penghitungan suara ataupun penyelesaian apabila dua calon memperoleh jumlah suara yang sama. Ketiadaan pengaturan tersebut tidak otomatis membuktikan bahwa keseluruhan mekanisme pemilihan tidak sah. Akan tetapi, hal tersebut menjadi persoalan normatif apabila tidak terdapat ketentuan lain yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk menyelesaikan keadaan tersebut. Dengan demikian, pengujian terhadap kekaburan norma harus mempertimbangkan keseluruhan sistem pengaturan pemilihan Pengurus RT, bukan hanya membaca Pasal 15 ayat (2) secara terpisah.

3. Analisis Pemenuhan Asas Kepastian Hukum dalam Pengaturan Suara Terbanyak

Asas kepastian hukum digunakan sebagai parameter untuk menilai apakah suatu norma memberikan kejelasan mengenai tindakan yang harus dilakukan, syarat yang harus dipenuhi, serta konsekuensi hukum yang timbul. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, aspek tersebut berkaitan dengan kejelasan rumusan agar norma dapat dipahami dan diterapkan secara konsisten. Oleh karena itu, pengujian terhadap Pasal 15 ayat (2) tidak cukup dilakukan dengan menunjukkan bahwa frasa suara terbanyak belum didefinisikan, tetapi harus menjelaskan apakah ketidakjelasan tersebut menimbulkan ketidakpastian dalam menentukan hasil pemilihan Pengurus RT.[10]

Dalam perspektif kepastian hukum norma yang mengatur mekanisme pengambilan keputusan seharusnya menyediakan parameter yang dapat digunakan secara konsisten oleh pihak yang melaksanakan pemilihan. Apabila suatu norma memungkinkan dua interpretasi yang sama-sama masuk akal dan menghasilkan penentuan calon terpilih yang berbeda, sementara tidak tersedia ketentuan lain yang menyelesaikan perbedaan tersebut, kondisi itu menunjukkan adanya persoalan kepastian hukum. Sebaliknya, apabila ketentuan lain yang berlaku telah menyediakan prosedur dan kriteria penentuan hasil secara memadai, kekaburan yang tampak pada satu ayat belum tentu mengakibatkan ketidakpastian hukum dalam keseluruhan sistem pengaturan.[11]

Pemenuhan asas kepastian hukum dalam Pasal 15 ayat (2) harus dinilai berdasarkan tiga aspek utama, yaitu kejelasan makna suara terbanyak, kejelasan subjek dan prosedur pemungutan suara, serta tersedianya mekanisme untuk menyelesaikan hasil yang tidak dapat ditentukan melalui ketentuan yang ada. Apabila ketiga aspek tersebut tidak memperoleh kejelasan dari keseluruhan peraturan yang berlaku, terdapat dasar argumentatif untuk menyatakan bahwa pengaturan suara terbanyak belum memberikan kepastian hukum yang memadai.[12]

B. Rekonstruksi Pengaturan Suara Terbanyak dalam Pemilihan Pengurus Rukun Tetangga

Interpretasi gramatikal, frasa suara terbanyak tersusun atas kata suara dan terbanyak. Dalam konteks pemilihan, suara merujuk pada pilihan yang diberikan oleh pemilih kepada calon, sedangkan kata terbanyak menunjukkan jumlah yang lebih besar dibandingkan jumlah suara yang diperoleh calon lainnya. Berdasarkan susunan bahasa tersebut, frasa suara terbanyak lebih dekat pada pengertian perolehan suara yang paling besar secara komparatif atau pluralitas (plurality), bukan secara otomatis mayoritas mutlak (*absolute majority*), yang mensyaratkan perolehan lebih dari setengah jumlah suara sah.

Penafsiran gramatikal tersebut belum sepenuhnya menyelesaikan persoalan hukum. Norma Pasal 15 ayat (2) tidak menentukan apakah perolehan suara terbanyak harus dihitung berdasarkan seluruh anggota masyarakat yang berhak memilih, peserta yang hadir, atau suara sah yang diberikan dalam pemilihan. Selain itu, norma tersebut belum memberikan ketentuan mengenai penyelesaian apabila terdapat dua calon dengan jumlah suara yang sama. Dengan demikian, secara gramatikal, frasa suara

terbanyak memberikan petunjuk mengenai perbandingan jumlah suara, tetapi belum menyediakan keseluruhan parameter yang diperlukan untuk menentukan hasil pemilihan secara pasti.

Solusi melalui penafsiran gramatikal adalah memaknai suara terbanyak sebagai perolehan suara sah yang jumlahnya lebih besar daripada perolehan suara sah calon lainnya, sepanjang tidak terdapat ketentuan lain yang berlaku dan menentukan pengertian berbeda. Penafsiran ini merupakan interpretasi terhadap norma yang ada, bukan penggantian norma melalui penambahan syarat mayoritas mutlak yang tidak dinyatakan secara eksplisit.

Penafsiran sistematis terhadap Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2). Secara sistematis, Pasal 15 ayat (2) harus dibaca dalam hubungan dengan Pasal 15 ayat (1), yang menentukan bahwa Pengurus RT dipilih dari dan oleh anggota masyarakat setempat dalam musyawarah mufakat. Hubungan kedua ayat tersebut menunjukkan adanya urutan mekanisme pengambilan keputusan. Musyawarah mufakat merupakan mekanisme utama, sedangkan suara terbanyak menjadi mekanisme alternatif ketika kesepakatan tidak tercapai.

Penafsiran sistematis menghendaki agar ayat (2) tidak dimaknai secara terpisah dari ayat (1). Frasa suara terbanyak harus ditempatkan dalam kerangka pemilihan oleh anggota masyarakat setempat, sehingga mekanisme alternatif tersebut tetap berlandaskan partisipasi masyarakat yang menjadi subjek pemilihan. Namun, hubungan kedua ayat itu belum menjawab secara tuntas mengenai batasan anggota masyarakat yang berhak memberikan suara, persyaratan keabsahan pemilihan, dan penyelesaian hasil yang sama.

Pasal 15 ayat (3) dan ayat (4) mengatur fasilitasi pembentukan Pengurus RT oleh Pengurus RW serta penetapan hasil melalui keputusan Kepala Desa atau Lurah sesuai wilayahnya. Secara sistematis, ketentuan tersebut memperlihatkan bahwa proses pemilihan merupakan bagian dari rangkaian pembentukan Pengurus RT yang berujung pada penetapan administratif. Oleh karena itu, hasil pemilihan perlu memiliki dasar prosedural yang dapat diverifikasi, agar keputusan penetapan tidak hanya bertumpu pada hasil yang diumumkan, tetapi juga pada proses yang dapat dipertanggungjawabkan.

Perbaikan norma perlu dilakukan dengan mempertahankan musyawarah mufakat sebagai mekanisme utama, menegaskan suara terbanyak sebagai mekanisme alternatif, serta memperjelas subjek pemilih, dasar penghitungan suara, dan penyelesaian apabila jumlah suara sama. Pengaturan demikian akan membentuk hubungan yang lebih koheren antara proses pemilihan, penentuan hasil, dan penetapan Pengurus RT.

Rekonstruksi norma untuk memperjelas norma tanpa mengubah karakter dasar pengambilan keputusan yang telah ditentukan, rumusan Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) dapat dipertimbangkan sebagai berikut.

1. Usulan rumusan Pasal 15 Ayat (1). Pengurus RT dipilih dari dan oleh anggota masyarakat yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih di wilayah RT yang bersangkutan melalui musyawarah mufakat.
2. Ayat (2). Dalam hal musyawarah mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mencapai kesepakatan, pemilihan dilakukan melalui pemungutan suara dan calon yang memperoleh suara sah terbanyak dinyatakan terpilih.
3. Ayat (3). Pemungutan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan berdasarkan daftar pemilih yang ditetapkan sebelum pemilihan, dengan tata cara pemungutan, penghitungan, dan pencatatan hasil suara yang dapat diverifikasi.
4. Ayat (4). Dalam hal terdapat dua atau lebih calon yang memperoleh jumlah suara sah tertinggi yang sama, dilakukan pemungutan suara ulang terhadap calon-calon tersebut.

Pemerintah Kabupaten Sidoarjo perlu merekonstruksi pengaturan pemilihan Pengurus Rukun Tetangga melalui penataan kewenangan dan prosedur pemilihan yang terstandar. Rekonstruksi tersebut dilakukan dengan mempertahankan musyawarah mufakat sebagai mekanisme utama, sekaligus menetapkan secara eksplisit mekanisme suara terbanyak sebagai mekanisme alternatif apabila kesepakatan tidak tercapai. Pengaturan tersebut perlu memuat persyaratan pemilih, tata cara pencalonan, metode pemungutan dan penghitungan suara, kriteria penentuan calon terpilih, serta penyelesaian apabila terdapat jumlah suara tertinggi yang sama.[13]

Dari aspek kelembagaan Pengurus RW tetap menjalankan fungsi fasilitasi sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Bupati, sedangkan pelaksanaan teknis pemilihan dapat dibantu oleh tim fasilitasi yang dibentuk secara ad hoc. Tim tersebut bertanggung jawab membantu pendataan pemilih, mendokumentasikan proses pemungutan dan penghitungan suara, serta menyusun berita acara hasil

pemilihan. Hasil pemilihan selanjutnya disampaikan kepada Kepala Desa atau Lurah untuk diperiksa kelengkapan administratifnya sebelum dilakukan penetapan sesuai kewenangan masing-masing.

Rekonstruksi norma juga perlu menyediakan mekanisme pengajuan dan pemeriksaan keberatan terhadap proses maupun hasil pemilihan. Mekanisme tersebut harus menentukan pihak yang berwenang menerima keberatan, batas waktu pengajuan, dasar pemeriksaan, dan bentuk tindak lanjut yang dapat diberikan. Dengan demikian, penetapan Pengurus RT tidak hanya didasarkan pada keberadaan hasil pemilihan, tetapi juga pada proses yang transparan, terdokumentasi, dan dapat dipertanggungjawabkan.[14]

Penataan kelembagaan tersebut diharapkan dapat mengurangi perbedaan interpretasi dan praktik pemilihan antarrukun tetangga. Kepastian hukum diwujudkan melalui kejelasan norma, sedangkan kepastian penerapannya diperkuat melalui pembagian kewenangan, standardisasi prosedur, dokumentasi hasil, dan mekanisme penyelesaian keberatan. Oleh karena itu, rekonstruksi pengaturan suara terbanyak tidak cukup dilakukan melalui perubahan terminologi, tetapi harus disertai desain kelembagaan yang memastikan bahwa norma dapat diterapkan secara konsisten dan memberikan perlindungan yang proporsional terhadap hak partisipasi warga.[15]

IV. KESIMPULAN

Pertama, pengaturan suara terbanyak dalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 1 Tahun 2026 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Bupati Nomor 46 Tahun 2020 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa/Kelurahan belum sepenuhnya memenuhi asas kepastian hukum. Kekaburan terutama terdapat pada frasa “suara terbanyak” yang tidak memberikan parameter secara tegas mengenai makna suara terbanyak, subjek yang memiliki hak suara, dasar penghitungan suara, serta mekanisme penyelesaian apabila terdapat calon yang memperoleh jumlah suara tertinggi yang sama. Berdasarkan interpretasi gramatikal, suara terbanyak dapat dimaknai sebagai perolehan suara sah yang jumlahnya paling banyak dibandingkan calon lainnya. Sementara berdasarkan interpretasi sistematis, suara terbanyak merupakan mekanisme alternatif yang digunakan setelah musyawarah mufakat tidak mencapai kesepakatan. Namun, interpretasi tersebut belum sepenuhnya memberikan kepastian apabila norma tidak disertai ketentuan operasional mengenai prosedur dan penentuan hasil pemilihan. Dengan demikian, terdapat kekaburan norma yang berpotensi menimbulkan perbedaan penerapan dalam pemilihan Pengurus RT.

Kedua, rekonstruksi pengaturan suara terbanyak diperlukan untuk mewujudkan kepastian hukum dalam penentuan hasil pemilihan Pengurus RT. Rekonstruksi tidak cukup dilakukan dengan memperjelas frasa “suara terbanyak”, tetapi perlu mencakup penataan prosedur dan kelembagaan pemilihan. Pengaturan perlu memberikan kejelasan mengenai subjek pemilih, tata cara pemungutan dan penghitungan suara, kriteria penentuan calon terpilih, mekanisme penyelesaian apabila terjadi perolehan suara yang sama, serta dokumentasi hasil pemilihan sebagai dasar penetapan oleh Kepala Desa atau Lurah. Dari aspek kelembagaan, Pengurus RW tetap menjalankan fungsi fasilitasi, sedangkan pelaksanaan teknis dapat didukung oleh tim fasilitasi yang dibentuk secara *ad hoc*, dengan hasil pemilihan dituangkan dalam berita acara dan diverifikasi secara administratif sebelum dilakukan penetapan. Rekonstruksi tersebut diperlukan untuk menciptakan hubungan yang jelas antara norma, prosedur pemilihan, dan tindakan penetapan administratif sehingga penerapan pengaturan Pengurus RT dapat dilakukan secara konsisten, transparan, dan akuntabel.

V. REFERENSI

[1] M. D. Purnama dan U. Rosidin, “Dinamika Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Serta Implikasinya Terhadap Pemilihan Umum Serentak Tahun 2024,” *Adagium: Jurnal Ilmiah Hukum*, vol. 3, no. 2, hlm. 226–246, Jul 2025, doi: 10.70308/adagium.v3i2.112.

[2] A. P. Irawan, D. Prasetyo, dan A. B. Yulianto, “Implementasi Sistem E-Voting Ketua Rt Berbasis Blockchain Untuk Transparansi Dan Keamanan Data Suara,” *JATI (Jurnal Mahasiswa Teknik Informatika)*, vol. 10, no. 2, hlm. 1947–1954, Mar 2026, doi: 10.36040/jati.v10i2.17256.

[3] F. A. Ramdani dan J. Maulana, “Implementasi Dan Dinamika Demokratisasi Warga Dalam Pembentukan Pemilihan Ketua Rukun Tetangga Di Lingkungan Ciloang Rt. 05/09 Kelurahan Sumur

Pecung Kecamatan Serang Kota Serang," *Tensile: Journal of Community Service*, vol. 3, no. 1, hlm. 83–92, Mar 2025, doi: 10.32493/tensile.v3i1.43151.

[4] Arfiani dan Syofiarti, "Menakar Transparansi Keuangan Partai Politik Pada Pelaksanaan Pemilihan Umum," *Unes Journal of Swara Justisia*, vol. 7, no. 4, hlm. 1283–1293, Jan 2024, doi: 10.31933/ujsj.v7i4.437.

[5] D. C. Ambarita, E. Carsnelly, dan F. C. Mahieu, "Kepastian Hukum Kewenangan Perangkat Desa Terkait Penagihan Pajak Bumi dan Bangunan pada Masyarakat Desa," *Journal of Accounting Law Communication and Technology*, vol. 2, no. 1, hlm. 535–535, Des 2024, doi: 10.57235/jalakotek.v2i1.4673.

[6] P. Juliasmi, I. Anderson, dan S. T. Maulia, "Mewujudkan Demokrasi Lokal: Analisis Pemilihan Ketua RT Berdasarkan Perda No. 9 Tahun 2016 di Kota Jambi," *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*, vol. 9, no. 1, hlm. 43–54, Jun 2025, doi: 10.31571/jpkn.v9i1.7436.

[7] G. Sani, D. Wahyuningsih, dan C. Kirana, "Sistem Penunjang Keputusan Pemilihan Ketua RT Dan RW Tingkat Kelurahan Menggunakan Metode Simple Additive Weighting (SAW)," *Jurnal Minfo Polgan*, vol. 15, no. 2, Jun 2026, doi: 10.33395/jmp.v15i2.16048.

[8] H. Suryadi *dkk.*, "Pendampingan Penerapan Good Governance Pemilihan Ketua Rt 031 Simpang Gusti Banjarmasin," *Azam Insan Cendikia*, vol. 5, no. 2, hlm. 86–97, Jun 2025, doi: 10.62833/pkm.v5i2.281.

[9] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2021.

[10] Phahlevy, R. R. (2016). Pergeseran Kebijakan Tata Pemerintahan Desa Di Kabupaten Sidoarjo Pasca Uu Nomor 6 Tahun 2014. Kosmik Hukum, 16(1).

[11] C. Puspitasari, Sumarjono, P. Perdana, dan J. G. Mardhika, "Pola Relasi Pemerintahan Desa," *Governabilitas (Jurnal Ilmu Pemerintahan Semesta)*, vol. 3, no. 1, hlm. 17–34, Jun 2022, doi: 10.47431/governabilitas.v3i1.149.

[12] J. A. Silalahi dan H. Siregar, "Efektifitas Fungsi Pencegahan Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Melakukan Pencegahan Pelanggaran Pemilu Di Sumatera Utara," *Jurnal Administrasi Pemerintahan Desa*, vol. 6, no. 1, hlm. 8–8, Feb 2025, doi: 10.47134/villages.v6i1.233.

[13] M. Asrul. Maulana dan F. Muharram, "Proyeksi Strategi Kebijakan Fiskal Desa Wisata 1000 UMKM Sepande Kabupaten Sidoarjo Terhadap Kemandirian Ekonomi," *Jurnal Multidisiplin West Science*, vol. 4, no. 6, hlm. 592–602, Jun 2025, doi: 10.58812/jmws.v4i06.2264.

[14] A. E. Nadilah dan J. Jumiati, "Pelaksanaan Pelayanan Kartu Identitas Anak Melalui Oase (Online Anywhere Service) Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Di Kecamatan Lima Kaum," *Jurnal Administrasi Pemerintahan Desa*, vol. 5, no. 1, hlm. 11–11, Nov 2023, doi: 10.47134/villages.v5i1.65.

[15] M. Asrul. Maulana, Sukardi, dan Radian Salman, "Konflik Norma Dalam Pemberian Izin Jangka Waktu Hak Atas Tanah Wilayah Ibu Kota Nusantara," *Veritas et Justitia*, vol. 11, no. 1, 2025, doi: https://doi.org/10.25123/g032eq74.