

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. Konstitusionalitas Pembentukan Badan Peradilan Khusus dalam Menangani Sengketa Hasil Pilkada di Indonesia**

Dalam *black law Dictionary*, konstitusionalitas memiliki arti tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusi atau hukum dasar Negara. Namun, Konstitusionalitas tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis pada naskah UUD NRI 1945 secara tertulis, tetapi spirit dan jiwa yang ada didalamnya. Oleh karena itu, dalam penjelasan umum Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang asli, terdapat uraian yang menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar hanyalah sebagian dari hukum dasar konstitusi yang tertulis, karena disamping Undang-Undang Dasar berlaku hukum dasar yang tidak tertulis seperti nilai-nilai hidup dalam praktek ketatanegaraan itu sendiri. Oleh karena itu, menurut Jimly Assiddqie, alat-alat pengukur konstitusionalitas meliputi:<sup>1</sup>

- a) Naskah UUD NRI 1945 yang resmi tertulis dalam lembaran Negara;
- b) Dokumen-dokumen tertulis lain yang terkait erat dengan naskah UUD NRI 1945 seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang tertentu, peraturan perundang-undangan lain di bawah undang-undang, dan lain-lain;

---

<sup>1</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 8.

- c) Nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang menjadi bagian yang tidak terlepas dari keharusan dalam penyelenggaraan Negara; dan
- d) Nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat serta perilaku politik dan hukum masyarakat yang sudah menjadi keharusan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan demikian, penilaian konstiusionalitas bukanlah merupakan suatu konsep yang sangat sempit yang hanya terpaku dalam naskah UUD NRI 1945 saja. Kempat alat pengukur diatas tersebut merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak boleh dipertentangkan antara alat pengukur yang satu dengan yang lainnya dalam menilai konstiusionalitas atau tidaknya suatu hal.

Munculnya gagasan pembentukan Badan Peradilan Khusus diawali dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang 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 dalam Pasal 157 ayat (1), berbunyi *“Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Badan Peradilan Khusus”*.

Konstiusionalitas pembentukan badan peradilan khusus untuk menangani sengketa hasil pilkada di Indonesia harus dilihat dari berbagai perspektif landasan, baik itu landasan filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Landasan filosofis merupakan landasan yang menggambarkan pembentukan suatu hal harus mempertimbangkan pandangan hidup dan cita hukum yang dimuat dalam falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI

1945.<sup>2</sup> Indonesia adalah Negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, tujuan dasar dari Negara hukum adalah memberikan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi warga negaranya. Sehingga, membentuk suatu lembaga peradilan yang bersih dan berwibawa dalam memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat perlu diwujudkan dalam penyelenggaraan Negara. Untuk itu, dalam rangka mewujudkan seorang kepala daerah yang demokratis, jujur, dan berintegritas harus menciptakan badan peradilan yang mandiri dan merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan khususnya dalam menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Penyelesaian sengketa hasil pilkada saat ini oleh Mahkamah Konstitusi memunculkan beberapa persoalan karena Mahkamah Konstitusi pada akhirnya terjebak pada paradigma tafsir yang digunakan dalam konstruksi pilkada. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak lagi berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pilkada, ketentuan tersebut berbunyi: *“Penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan memperluas makna pemilihan umum yang diatur dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 adalah inkonstitusional”*. Alasan hukum (*ratio decidendi*) Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tersebut sebagai berikut:

- a. Pasal 22E ayat (2) dan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 tidak memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengadili sengketa hasil Pilkada.

---

<sup>2</sup> JDIIH DPR RI, Alinea IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” dalam Risalah Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini.

- b. Pilkada bukan termasuk kedalam ruang lingkup Pemilihan Umum sehingga penanganan perselisihannya bukan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.
- c. Kewenangan Mahkamah Konstitusi telah ditentukan secara limitatif oleh UUD NRI 1945 dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) dan tidak ada penyebutan kewenangan tambahan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perselisihan hasil Pilkada. Mengenai Pasal 24C ayat (6), Mahkamah Konstitusi menyebut dari segi *original intent*, penggunaan kata “dengan undang-undang” dalam Pasal 24C ayat (6) tersebut dimaksudkan bahwa harus diatur dengan Undang-Undang tersendiri. Adapun maksud frasa “ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi” adalah ketentuan mengenai organisasi atau hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan fungsi dan wewenang Mahkamah Konstitusi.
- d. Kewenangan Mahkamah Konstitusi hanya menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum dan makna pemilihan umum harus dikaitkan dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 yaitu *memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), iii) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan, dan iv) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*. Jadi, pemilihan kepala daerah tidak masuk kedalam bagian dari pemilihan umum diatas.

Berdasarkan *ratio decidendi* diatas, pemberian kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pilkada kepada Mahkamah Konstitusi adalah inkonstitusional dan harus dicabut karena bertentangan dengan Pasal 24C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 serta tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Alasan utama dalam putusan tersebut adalah Pilkada langsung tidak dikategorikan kedalam bagian dari rezim Pemilu dan berdasarkan tafsir *original intent* tersebut, Mahkamah Konstitusi hanya menyelesaikan sengketa hasil Pemilu saja sehingga kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi di tiadakan. Penafsiran Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tersebut sudah sesuai dengan makna konstitusi berdasarkan apa yang tertulis dalam norma hukum karena kompetensi Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perkara yang diajukan sifatnya limitatif sebagaimana didasarkan pada UUD NRI 1945.

Kebutuhan untuk membentuk badan peradilan khusus dalam rangka menyelesaikan sengketa hasil pilkada didasarkan pada ketentuan Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.<sup>3</sup> Walaupun secara historis, latar belakang pemberlakuan ketentuan tersebut hasil dari perdebatan akademis yang sangat panjang karena lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada berubah-ubah bahkan sudah melibatkan beberapa lembaga peradilan.

Sebagai Negara hukum, Indonesia harus memegang prinsip jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dalam menjalankan tugas dan kewenangannya secara merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan. Hal tersebut penting untuk mewujudkan kekuasaan

---

<sup>3</sup> JDIH MKRI, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun ... h. 43.*

kehakiman yang independen dan imparial.<sup>4</sup> Menegakkan hukum diartikan sebagai upaya untuk menagakkan norma dalam ketentuan perundang-undangan secara nyata agar sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan menegakkan keadilan memiliki arti pemeliharaan terhadap tatanan hukum positif melalui penerapan yang sesuai dengan jiwa dan tatanan hukum dengan keadilan berdasarkan hukum.<sup>5</sup>

Kegiatan pelaksanaan kekuasaan kehakiman tersebut diartikan bahwa semua lembaga peradilan di seluruh wilayah di Indonesia ditetapkan untuk difungsikan dalam menegakkan hukum dan keadilan dan pelaksanaannya dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Realita di lapangan, calon kepala daerah yang menggugat dalam proses penyelesaian sengketa di Mahkamah Konstitusi membutuhkan biaya yang cukup besar khususnya dalam 3 (tiga) hal, yaitu *professional fee*, *operasional fee*, dan *success fee*. Professional fee didasarkan pada nama dan kualitas firma hukum masing-masing. Operasional fee adalah kebutuhan biaya advokasi seperti pengadaan berkas perkara, komunikasi, transport advokat, biaya saksi, dan lain-lain. Success fee adalah biaya apabila perkara yang ditangani menang. Bahkan Andi Syafrani, Managing Partners *Zidny-Andi (ZA) & Partners Law Firm* menyebut umumnya total biaya penanganan perkara sengketa pilkada sebesar Rp. 150 juta hingga Rp. 2 miliar lebih tergantung kualitas firma hukumnya. Bahkan biaya penanganan perkara sengketa pilkada Kabupaten Konawe

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2020), Ed. I Cet. III, h. 197.

<sup>5</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. (Bandung: Nusa Media, 2016), Cet. XI, h. 17.

sebagai pemohon sebesar Rp. 450 juta dan pemenang pilkada Wakatobi sebesar Rp. 750 juta sebagai pihak terkait.<sup>6</sup>

Dalam rangka mewujudkan penegakkan hukum yang sesuai dengan nilai-nilai keadilan dan melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka, maka dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang pada pokoknya dalam tiap-tiap lingkungan peradilan dapat dibentuk pengadilan khusus sebagai upaya menjalankan kekuasaan kehakiman yang sesuai dengan nilai-nilai diatas, termasuk upaya pembentukan peradilan khusus dalam menyelesaikan sengketa hasil Pilkada di Indonesia. Pengadilan khusus mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung.<sup>7</sup>

Menurut penulis, konstitusionalitas pembentukan badan peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa hasil Pilkada di Indonesia tidak perlu secara limitatif ditentukan dalam konstitusi secara tertulis yaitu naskah UUD NRI 1945, karena untuk menguji konstitusionalitas atau tidaknya suatu hal juga perlu dilihat dari sesuai atau tidak dengan nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan, nilai-nilai dan perilaku politik hukum yang hidup dalam masyarakat, serta dokumen-dokumen tertulis lain yang terkait erat dengan naskah UUD NRI 1945 termasuk undang-undang yang berada pada wilayah pembentuk undang-undang. Hal ini lazim berdasarkan paham konstitusionalisme, yakni sepanjang kebijakan hukum pembentuk undang-undang itu tidak bertentangan dan

---

<sup>6</sup> Agus Sahbani, "Inilah Kisaran Honorarium Pengacara Sengketa Pilkada", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56a83fd32a38b/inilah-kisaran-honorarium-pengacara-sengketa-pilkada>, diakses pada 01 Oktober 2021 Pukul 03.49 WIB.

<sup>7</sup> JDIH DPR RI, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 ...h. 8.*

tidak menyimpang dari norma konstitusi, maka kebijakan tersebut harus dinyatakan konstitusional.

Dasar konstitusionalitas pembentukan badan peradilan khusus sangat dimungkinkan tanpa limitasi yang tegas dalam UUD NRI 1945. Hal ini dimaksudkan agar sistem peradilan dapat berjalan fleksibel menyesuaikan dengan kompleksnya masalah hukum dalam kehidupan bernegara. Keberadaan badan peradilan khusus tidak dapat dilepaskan dari konsep kekuasaan kehakiman karena pengadilan khusus merupakan subsistem (*judiciary system*) dari sistem peradilan yang telah digariskan oleh konstitusi. Selain itu, aspek konstitusionalitas lainnya dalam pembentukan badan peradilan khusus yaitu jaminan independensi kelembagaan maupun independensi hakim serta konsistensi dalam pelaksanaan dengan seluruh sistem peradilan yang ditentukan. Memperhatikan berbagai jenis peradilan khusus yang ada saat ini, pembentukan peradilan khusus hanya berdasarkan kebutuhan sosiologis dan faktual didasarkan pada masalah-masalah yang muncul dalam penegakkan hukum yang harus diselesaikan secara khusus karena tidak ada desain konstitusional yang detail, baik dalam konstitusi tertulis maupun undang-undang tertentu. Yang terpenting, aspek konstitusionalitas pembentukan badan peradilan khusus tidak menyimpang dari norma-norma yang ada yang sudah ditentukan seperti pengadilan khusus harus berada pada salah satu lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan dalam menjalankan kewenangannya tidak menyimpan dari asas-asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.



## **B. Implikasi Hukum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota terhadap Pembentukan Badan Peradilan Khusus**

### **1. Pencabutan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menyelesaikan Sengketa Hasil Pilkada di Indonesia**

Pada tanggal 01 November 2013, Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK), Badan Eksekutif Mahasiswa Hukum Universitas Esa Unggul (BEM FH UEU), dan Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta (GMHJ) mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan uji materiil ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman karena dianggap telah bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013<sup>8</sup>, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pengujian ketentuan tersebut sehingga membatalkan kewenangannya dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa hasil pilkada karena menilai kedua pasal tersebut inkonstitusional dan bertentangan dengan UUD NRI 1945 serta tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Memang terdapat perbedaan pendapat (*dissenting opinion*) hakim konstitusi dalam memberikan pertimbangan hukum tersebut. Dalam memahami kewenangan Mahkamah Konstitusi yang ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 harus dilihat dari makna teks,

---

<sup>8</sup> BPHN RI, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, h. 63.

gramatika yang komprehensif, serta *original intent*. Mayoritas hakim konstitusi berpendapat Pilkada bukan termasuk kedalam ruang lingkup pemilihan umum sehingga penyelesaiannya pun bukan menjadi ruang lingkup Mahkamah Konstitusi karena telah menyalahi asas “*lex superiori derogate legi inferiori*”, sebagai norma hukum tertinggi, Pasal 22E tidak memberikan kewajiban kepada norma yang lebih rendah untuk mengatur penyelesaian sengketa hasil Pilkada diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi telah ditentukan secara limitatif oleh Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, dalam ketentuan tersebut tidak ada pemberian kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada, bahkan frasa “*ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi ditentukan oleh undang-undang*” dalam Pasal 24C ayat (6) adalah ketentuan mengenai organisasi atau hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan fungsi dan wewenang Mahkamah Konstitusi. Maka dari itu, berdasarkan ketentuan tersebut, dibuatlah aturan turunan berbentuk Undang-undang dan menentukan kembali salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum, bukan pemilihan kepala daerah.

Pemilihan umum menurut Pasal 22E UUD NRI 1945 dimaknai secara limitatif adalah pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPD RI dan anggota DPR RI. Mahkamah Konstitusi berpendapat, memasukkan pilkada kedalam bagian dari pemilu bukan hanya tidak sesuai dengan makna *original intent* dari pemilihan umum sebagaimana telah dijelaskan diatas, namun akan menimbulkan pelaksanaan pemilu bukan hanya

setiap 5 (lima) tahun sekali tetapi berkali-kali karena pilkada sangat banyak dilakukan dalam setiap 5 (lima) tahun dengan waktu yang berbeda-beda.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi pernah berpendapat didalam Putusannya Nomor 1-2/PUU-XII/2014 bahwa kewenangan lembaga Negara yang secara limitatif telah ditentukan oleh UUD NRI 1945 tidak dapat dikurangi atau ditambah oleh Undang-undang maupun Putusan Mahkamah karena berarti telah mengambil peran wilayah pembentuk UUD NRI 1945 dalam hal ini lembaga legislatif (DPR, DPD dan/atau MPR). Dengan demikian, pemberian kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa hasil pilkada adalah inkonstitusional.

Perbedaan pendapat hakim konstitusi (*dissenting opinion*) juga terjadi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, perbedaan pendapat tersebut diungkapkan oleh Arief Hidayat, Ahmad Fadlil Sumadi, dan Anwar Usman.<sup>9</sup> Arief Hidayat mengungkapkan, Mahkamah Konstitusi seharusnya bukan hanya menangkap maksud dari pembentuk kontitusi, namun berusaha untuk menemukan makna yang dikehendaki oleh norma konstitusi untuk menyelesaikan persoalan hukum yang terjadi di masyarakat karena Mahkamah Konstitusi memiliki tanggung jawab untuk menghidupkan konstitusi dari masa ke masa (*the living constitution*) untuk menghadapi berbagai tantangan.<sup>10</sup>

Sementara itu, Anwar Usman berpendapat apabila Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak berwenang menyelesaikan sengketa pilkada, seharusnya hal tersebut dinyatakan sejak pertama kali

---

<sup>9</sup> BPHN RI, *Putusan No. 97/PUU-XI/2013... h. 65*

<sup>10</sup> BPHN RI, *Putusan No. 97/PUU-XI/2013... h. 65-68*

Mahkamah Konstitusi menerima permohonan penyelesaian sengketa pilkada pada tahun 2008 yang lalu karena hal ini menyangkut kewenangan mutlak yang akan berakibat hukum.<sup>11</sup> Disisi lain, Ahmad Fadlil Sumadi berpendapat, karena mekanisme dan sistem rekrutmen pengisian kepala daerah senada dengan pemilu, maka perselisihan hasil pilkada pun adalah termasuk perselisihan hasil pemilu.<sup>12</sup>

Oleh karena itu, akibat hukum dari Putusan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 tersebut adalah membatalkan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa hasil pilkada di Indonesia dan melimpahkan kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan dan merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat agar dapat menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa karena hal ini merupakan *open legal policy* dari pembentuk undang-undang. Akibat lainnya adalah lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan memberikan kewenangan kepada badan peradilan khusus untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2).

Karenanya, menurut penulis, berdasarkan ketentuan tersebut diatas, badan peradilan khusus harus segera dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional. Namun, problematika pembentukan badan peradilan khusus ternyata masih bias karena tidak dijelaskan secara menyeluruh sehingga membutuhkan kajian yang komprehensif agar tidak menyebabkan malapetaka terhadap demokrasi lokal. Badan peradilan khusus yang akan dibentuk nantinya harus memiliki desain yang ideal dibandingkan lembaga-lembaga yang

---

<sup>11</sup> BPHN RI, *Putusan No. 97/PUU-XI/2013...* h. 68-72

<sup>12</sup> BPHN RI, *Putusan No. 97/PUU-XI/2013...* h. 72-79

menyelesaikan sengketa hasil pilkada sebelumnya dan yang terpenting tidak menyimpang dari ketentuan dasar UUD NRI Tahun 1945. Akibatnya, untuk memberikan kepastian hukum yang kuat dan mengikat terhadap pelaksanaan Pilkada di Indonesia, kiranya perlu dilakukan Amandemen UUD NRI Tahun 1945 oleh pembuat undang-undang (dalam hal ini MPR) khususnya mengenai poin-poin sebagai berikut

- a. Bab VI tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Bab tersebut perlu dimasukkan pasal yang mengatur mengenai siapa saja lembaga yang berwenang untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah sebagaimana Pasal 22E ayat (5) yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dalam muatan pasal nantinya bukan hanya mengatur mengenai penyelenggara saja, tetapi juga mengatur mengenai lembaga yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pilkada, baik sengketa administratif, sengketa pidana, maupun sengketa hasil pemilihan kepala daerah.
- b. Pasal 18 ayat (4) dengan mengganti kalimat “dipilih secara demokratis” dengan kalimat yang “dipilih secara langsung” sebagaimana ketentuan Pasal 6A ayat (1) karena secara filosofis pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilihan Kepala Daerah adalah sama.
- c. Jika kewenangan dalam menyelesaikan sengketa hasil pilkada dilakukan oleh badan peradilan khusus yang ditempatkan pada salah satu lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung, maka perlu dilakukan Amandemen UUD NRI Tahun 1945 khususnya dalam Pasal 24 ayat (1) dengan menambahkan kewenangan Mahkamah Agung untuk memutus sengketa hasil

pilkada sebagaimana kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilu didasarkan pada ketentuan pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

## **2. Alternatif Konsep Bentuk Badan Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada di Indonesia**

Pembentukan badan peradilan khusus pilkada untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada merupakan suatu cita hukum (*ius constituendum*) untuk menjamin hak konstitusional warga Negara dan peserta pemilihan dalam proses demokrasi berlangsung. Hadirnya badan peradilan khusus dapat memberikan ruang hukum kepada pihak yang merasa dirugikan dalam penyelenggaraan pilkada untuk mendapatkan kepastian hukum. Selain itu, hadirnya badan peradilan khusus pilkada juga merupakan upaya menegakkan keadilan karena didalamnya terdapat hak kebebasan dasar bagi semua warga Negara termasuk kebebasan politik untuk memilih dan dipilih untuk mengisi jabatan publik.<sup>13</sup>

Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 dan lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang kemudian disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah mengalihkan kewenangan menyelesaikan sengketa hasil Pilkada dari Mahkamah Konstitusi kepada Badan Peradilan Khusus. Berdasarkan ketentuan diatas, badan peradilan khusus harus segera dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional. Namun, penulis melihat terdapat beberapa persoalan mengenai gagasan

---

<sup>13</sup> Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945, Pasal 43 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Pasal 25 UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik).

pembentukan badan peradilan khusus sebagaimana disebutkan dalam Pasal 157 ayat (1) dan (2), diantaranya:

- a. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak menjelaskan secara detail mengenai pembentukan badan peradilan khusus, apakah dimasukkan kedalam salah satu lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung atau dibentuk lembaga lain diluar lingkungan peradilan tersebut.
- b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak menjelaskan kedudukan badan peradilan khusus apakah hanya ada di tingkat pusat atau tersebar di masing-masing provinsi dan kabupaten/kota.
- c. Politik hukum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota membedakan lembaga-lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan semua kategori sengketa pilkada, seperti Bawaslu, Pengadilan Tata Usaha Negara, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, dan Pengadilan Negeri. Persoalannya, jika badan peradilan khusus yang dimaksud akan dimasukan kedalam salah satu lembaga penyelesaian sengketa diatas apakah desain ini ideal mengingat penyelesaian sengketa hasil pilkada membutuhkan kelembagaan yang kuat dan hakim yang memiliki kompetensi khusus bidang tersebut. Kemungkinan lain apakah politik hukum pelaksanaan Pilkada mengarah kepada penyatuan kelembagaan penyelesaian seluruh kategori sengketa pilkada? Desain mengenai badan peradilan khusus belum tercantum jelas dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengakibatkan masa depan badan peradilan khusus masih buram.

- d. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak menjelaskan mengenai desain badan peradilan khusus apakah bersifat *ad hoc* atau permanen mengingat pelaksanaan pilkada akan dilaksanakan serentak dalam satu waktu yakni 5 (lima) tahun sekali.
- e. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak menjelaskan mengenai hukum acara penyelesaian sengketa hasil pilkada tersebut, apakah sifat putusannya final dan mengikat tidak ada upaya hukum lain seperti saat ini diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi atau apakah masih tersedia upaya hukum banding dan kasasi.

Problematika pembentukan badan peradilan khusus masih bias karena tidak dijelaskan secara menyeluruh sehingga membutuhkan kajian yang komprehensif agar tidak menyebabkan malapetaka terhadap demokrasi lokal. Badan peradilan khusus yang akan dibentuk nantinya harus memiliki desain yang ideal dibandingkan lembaga-lembaga yang menyelesaikan sengketa hasil pilkada sebelumnya dan yang terpenting tidak menyimpang dari ketentuan dasar UUD NRI Tahun 1945.

Berkaitan dengan hal tersebut, ada beberapa alternatif konsep mengenai badan peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa hasil pilkada, diantaranya:



a. Model Penyelesaian oleh Mahkamah Agung dalam lingkup Peradilan Tata Usaha Negara

Pembentukan badan peradilan khusus pada Mahkamah Agung dapat dibentuk dengan memasukkan dalam salah satu kamar yang ada, dalam hal ini ada adalah Kamar Tata Usaha Negara (TUN) karena objek sengketa hasil pilkada sesuai dengan objek sengketa TUN yaitu surat keputusan Pemerintah dalam hal ini keputusan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Keberadaannya nanti berada di level Pengadilan Tinggi dan putusannya bersifat final dan mengikat tidak ada banding. Dan hakim yang menangani perkara tersebut adalah Hakim AdHoc dan Hakim Karir. Saat ini, terdapat 4 (empat) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN), yaitu: PTTUN Medan, PTTUN Jakarta, PTTUN Surabaya, dan PTTUN Makasar. Nantinya apabila model ini dipakai, pemerintah dapat menambah jumlah PTTUN di Indonesia dan minimal harus dibentuk disetiap pulau di Indonesia.

b. Model Penyelesaian oleh Mahkamah Agung dalam lingkup Peradilan Umum

Badan peradilan khusus dalam lingkup Peradilan Umum dibawah Mahkamah Agung dapat dibentuk dengan Peradilan tersendiri (seperti Pengadilan Tipikor, Pengadilan Pajak, Pengadilan HAM, dll) dan kedudukannya berada pada lingkup Pengadilan Tinggi serta bersifat AdHoc dan Putusannya dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Apabila alternatif ini digunakan, terdapat kelebihan lain yakni kompetensi peradilannya bukan hanya mengenai sengketa hasil, namun juga sengketa administrasi dan sengketa tindak pidana.

c. Model Penyelesaian oleh Quasi Peradilan dalam hal ini Badan pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)

Bawaslu adalah lembaga penyelenggara yang memiliki peranan untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan agar berjalan dengan lancar. Selama ini, Bawaslu telah melakukan fungsi adjudikasi terhadap sengketa proses. Bawaslu dapat menjadi alternatif konsep lembaga peradilan yang menyelesaikan sengketa pilkada karena memiliki beberapa kelebihan, lembaga quasi peradilan biasanya diisi oleh orang-orang yang ahli dibidangnya sehingga penguasaan terhadap pelaksanaan pilkada lebih mumpuni. Kelebihan lain secara praktik, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi akan merasa nyaman karena Mahkamah Konstitusi (dalam Putusan No. 97/PUU-XI/2013) dan Mahkamah Agung (dalam Perubahan UU No. 1 Tahun 2015) keberatan dalam menangani sengketa pilkada.

Dengan demikian, apabila alternatif konsep ini digunakan, dalam penyelenggaraan pemilu, Bawaslu tetap seperti saat ini hanya menyelesaikan sengketa proses. Namun dalam penyelenggaraan Pilkada, Bawaslu dapat dijadikan lembaga peradilan untuk menyelesaikan semua sengketa dalam penyelenggaraan Pilkada dan putusannya bersifat final dan mengikat tidak ada upaya hukum lain serta kedudukannya ada di tiap Provinsi.

d. Model Penyelesaian oleh Mahkamah Konstitusi, tapi ditambah dengan adanya Hakim AdHoc Pilkada

Mengenai alternatif konsep ini, sebetulnya tidak berbeda jauh dengan kondisi saat ini dimana penyelesaian sengketa hasil pilkada diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun, hal ini

juga dapat menjadi alternatif pilihan karena proses penyelesaian sengketa nanti diselesaikan oleh Hakim AdHoc di Mahkamah Konstitusi, bukan oleh 9 (sembilan) Hakim Konstitusi. Penyelesaian sengketa hasil di Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan dengan membentuk dua kamar (*two chambers*) seperti yang dipraktekan di Jerman.<sup>14</sup> Tentu apabila alternatif konsep ini digunakan, kewenangannya hanya mengadili sengketa hasil dan sifatnya putusannya final dan mengikat tidak ada upaya hukum banding.

### **3. Hukum Acara Badan Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada di Indonesia**

Pembentukan badan peradilan khusus pilkada bukan suatu hal yang tidak mungkin karena desakan mengenai pembentukan badan peradilan tersebut sudah banyak dibicarakan oleh para ahli tata negara. Bahkan, undang-undang pun sudah mengamanatkan agar badan peradilan khusus tersebut untuk segera dibentuk sebelum pelaksanaan pilkada serentak nasional.<sup>15</sup> Penyelesaian sengketa hasil pilkada telah menimbulkan kerancuan dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, sehingga diperlukan pengaturan yang ideal mencakup kelembagaan, sumber daya manusia, serta sikap dan perilaku masyarakat agar taat pada aturan yang berlaku.

Untuk mewujudkan pembentukan badan peradilan khusus, peradilan tersebut harus memiliki kedudukan, wewenang serta hukum acara yang jelas dan itu semua harus diatur dalam peraturan perundang-

---

<sup>14</sup> Muhhamad Zaky, "Perbandingan Judicial Review Mahkamah Konstitusi Indonesia dengan Germany Federal Constitutional Court dan Implikasinya secara Global," Jurnal Transnasional, Vol. 11, No. 1 (Juni 2016)

<sup>15</sup> JDIH MKRI, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016... h. 43.*

undangan karena Indonesia adalah Negara hukum. Dalam hal hukum acara pada badan peradilan khusus pilkada, tetap menggunakan hukum acara yang sudah ditetapkan dan diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi saat ini, yakni sebagai berikut:

- a. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota.
- b. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.
- c. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Tahapan, Kegiatan, Dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota.

Menurut penulis, pembentuk undang-undang harus segera merumuskan konsep yang ideal untuk melaksanakan amanat undang-undang mengenai pembentukan badan peradilan khusus. Selanjutnya pembentuk undang-undang agar segera menyediakan mekanisme hukum dengan melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan memuat pasal mengenai struktur, kedudukan, sifat, dan komposisi hakim badan peradilan khusus. segera membentuk undang-undang khusus mengenai badan peradilan khusus yang memuat mengenai hukum acaranya sebagaimana dibentuknya Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, dan lain-lain. Dan

sudah tentu kebijakan apapun yang nanti dikeluarkan oleh otoritas yang berwenang harus sesuai dengan kaidah Fiqh yang berbunyi:

تَصَرَّفُ الْإِمَامُ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

dimana kebijakan tersebut harus berdasarkan kemashlahatan semua lapisan masyarakat, tidak ada kepentingan pribadi atau beberapa golongan didalamnya.