

DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i4>

Diterima: 09/06/2023, Diperbaiki: 25/06/2023, Diterbitkan: 26/06/2023

## ASPEK HUKUM PEMBENTUKAN BADAN PERADILAN KHUSUS SENGKETA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH

Subiyanto Ismail<sup>1</sup>, Dodi Jaya Wardana<sup>2</sup>

<sup>1</sup>) Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah, Gresik, Indonesia

Email: [subiyanto\\_170901@umg.ac.id](mailto:subiyanto_170901@umg.ac.id)

<sup>2</sup>) Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah, Gresik, Indonesia

Email: [dodijayawardana@umg.ac.id](mailto:dodijayawardana@umg.ac.id)

*Corresponding Author: Subiyanto Ismail<sup>1</sup>*

### ABSTRACT

*In accordance with the decision of the Constitutional Court Number 97/PUU XI/2013, the Constitutional Court is no longer authorized to resolve disputes over the results of direct elections, because the provisions of Article 236 C of Law Number 12 of 2008 conflict with the NRI Constitution of 1945. Article 157 paragraph (1) of Law Number 8 of 2015 specifies that the resolution of disputes over the results of regional election directly become the authority of a special judicial body. However, before the special judicial body was formed, the Constitutional Court was still authorized to resolve disputes over the result of direct elections. The authority of the Constitutional Court is a temporary constitutional authority to fill the legal vacuum (rechtvakum). Therefore, the framer of the law must immediately establish a special judicial body that has the authority to resolve disputes over the results of direct elections.*

**Keywords:** Direct Election, Authority, Specialized Judiciary.

### ABSTRAK

Sesuai dengan putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, MK tidak lagi berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung, karena ketentuan Pasal 236 C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung menjadi kewenangan badan peradilan khusus. Namun sebelum badan peradilan khusus tersebut dibentuk, maka MK masih berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung. Kewenangan MK tersebut adalah kewenangan konstitusional yang bersifat sementara untuk mengisi kekosongan hukum (rechtvakum). Karenanya pembentuk undang-undang harus segera membentuk badan peradilan khusus yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung.

**Kata Kunci:** Pilkada Langsung, Kewenangan, Badan Peradilan Khusus.

## PENDAHULUAN

Pemilu (Pemilihan Umum) dan Pemilukada (Pemilihan Kepala Daerah) sebagai perwujudan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan dalam suatu sistem demokrasi langsung tentunya harus sesuai dengan prinsip dan konsep pemilu. Sebagaimana diketahui bahwa Pemilu dilakukan melalui beberapa tahapan utama dan kemungkinan terjadi sengketa atau pelanggaran sangat mungkin terjadi di dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Kemungkinan tersebut bisa disebabkan oleh kecurangan (*fraud*), kekhilafan (*mistake*), maupun strategi kemenangan pemilu yang tidak melanggar hukum tetapi menurunkan kepercayaan publik (*non-fraudulent misconduct*).<sup>1</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka perlu dibentuk Peradilan Khusus untuk menghasilkan Pemilihan Kepala Daerah yang berkeadilan. Adanya Peradilan Khusus Pilkada adalah guna menerapkan prinsip negara hukum yang salah satunya adalah untuk menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan keadilan, khususnya dalam konteks Pilkada. Pengalihan kewenangan penyelesaian sengketa pilkada dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi tersebut menimbulkan problematika tersendiri. Sejalan setelah dikeluarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) 97/ PUU-XI/ 2013 yang menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah bukan merupakan bagian dari rezim.<sup>2</sup>

Memang sudah seharusnya dipikirkan untuk mempercepat pembentukan Badan Peradilan Khusus Pilkada dan pada dasarnya badan peradilan khusus pilkada sudah diamanatkan dalam Pasal 57 ayat 1 dan ayat 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Hanya saja dalam Pasal 157 ayat 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menyebutkan “Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus”.<sup>3</sup>

Sebelum badan peradilan ini diefektifkan untuk menangani Perselisihan Hasil Pemilukada ada maka Mahkamah Konstitusi tetap menangani perkara pemilukada sebelum terbentuknya badan peradilan khusus tersebut. Batas waktu pembentukan badan peradilan khusus adalah sebelum pelaksanaan pemilukada serentak secara nasional yang artinya badan peradilan khusus ini harus ada sebelum tahun 2024 hanya dikhususkan untuk menangani Perselisihan Hasil Pemilukada ada saja di masa yang akan datang.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisis lebih lanjut yang dituangkan dalam sebuah skripsi yang diberi judul “aspek hukum pembentukan badan peradilan khusus sengketa pemilihan umum kepala daerah”.

---

<sup>1</sup> Janedjri M. Gaffar Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi.  
<http://nasional.sindonews.com/read/673846/18/lembaga-peradilan-pemilu-1348179513>

<sup>2</sup> Jazim dan Mustafa, Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia, (Bandung, PT. Alumni, 2010), hlm. 9.

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menitik beratkan obyek penelitian pada peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif. Titik berat penelitian hukum normatif sesuai dengan karakter keilmuan hukum yang khas, terletak pada telaah hukum atau kajian hukum terhadap hukum positif, yaitu meliputi tiga lapisan keilmuan hukum, terdiri atas telaah dogmatika hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Pada tataran dogmatika hukum, pengkajiannya dilakukan terhadap identifikasi hukum positif, khususnya undang-undang. Sedangkan pada tataran hukum dilakukan telaah terhadap teori-teori yang dapat digunakan sebagai pisau analisis permasalahan. Pada tataran filosofis, penelitian ini dilakukan untuk memahami persepsi pembentukan peraturan daerah terhadap nilai kemanfaatan, kepastian hukum, dan keadilan hukum yang berkembang di dalam masyarakat serta guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Aspek Pembentukan Badan Peradilan Khusus Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Pada dasarnya sengketa proses pemilu merupakan sengketa hukum publik karena berkaitan dengan adanya keputusan yang dikeluarkan oleh penyelenggara Pemilu dalam hal ini KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota. Berdasarkan atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/ PUU-XI/ 2013, rezim antara Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah dipisahkan dan tentu dikatakan berbeda. Hal ini termaktub tegas dalam UUD NRI 194, dalam Pasal 18 ayat (4) disebutkan:

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.”

Adapun Pemilihan Umum diatur dalam Pasal 22E yang menyebutkan bahwa:

1. Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali;
2. Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik;
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan;
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;
6. Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Umum diatur dengan undang-undang.

---

<sup>4</sup> Rahmat Bagja dan Dayanto, Loc.cit., hlm 55

Dalam hal ini, jelas bahwa Pemilu dan Pilkada berbeda. Dalam Putusan MK No. 97/PUU-XI/ 2013 mengartikan konstitusi sendiri tidak memasukkan Pemilihan Kepala Daerah kedalam bab yang mengatur tentang Pemilu. Dapat dikatakan pemilihan kepala daerah (Pemilukada) tidak tergolong dalam rezim Pemilu. Itu sebabnya dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 tidak memasukkan frasa kepala daerah dalam BAB Pemilihan Umum sehingga pada awal penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) kewenangan untuk menangani sengketa IPemilukada diserahkan kepada Mahkamah Agung, dan saat itu Mahkamah Konstitusi masih terus fokus pada kewenangannya dalam menguji UU terhadap UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi hanya menangani sengketa Pemilu Presiden dan DPR, DPD dan DPRD untuk 5 (lima) tahun sekali, semenjak dilimpahkannya kewenangan terhadap penyelesaian perselisihan tentang hasil pemilihan umum tersebut, saat ini 63 Mahkamah Konstitusi jadi disibukkan oleh penanganan penyelesaian PHPU secara rutin terus menerus. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No.197/ PUU-XI/2013 dijelaskan bahwa dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menegaskan tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi dikatakan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai-partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.<sup>5</sup>

Bahwa penyelenggaraan Pemilihan Umum telah ditegaskan dalam Konstitusi Pasal 22 E ayat (2) UUD 1945 bahwa “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Tidak ada frasa tentang kepala daerah yang masuk dalam proses penyelenggaraan Pemilihan Umum. Bahwa pengaturan tentang pemilihan kepala daerah diletakkan pada bab yang terpisah yaitu pada BAB VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengatakan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”

Merujuk pada peraturan tentang pemilihan kepala daerah yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 2015, penulis memberi gagasan untuk pembentukan pengadilan khusus sebagai yang tertulis dalam Pasal 157 ayat 1) dan (2) UU No. 8 Tahun 2015 yang menyebutkan bahwa: (1) Perkara perselisihan hasil OPemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus. (2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional. Meskipun yang dimaksud diatas bahwa pembentukan peradilan khusus tersebut hanya untuk perselisihan hasil saja, tidak menutup kemungkinan bahwa peradilan khusus dapat dibentuk untuk penyelesaian sengketa pemilihan yang terjadi sebelum pemilihan dilaksanakan. Seperti halnya sengketa proses pemilu yang terjadi selama proses

---

<sup>5</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No.197/PUU-XI/2013 Pasal 24C ayat (1) UUD 1945

pemilihan umum berlangsung, atau dapat dikatakan sebelum keluarnya hasil penghitungan suara pemilu.<sup>6</sup>

Berdasarkan tinjauan tersebut, maka perlu pembentukan pengadilan khusus pemilu untuk menyelesaikan sengketa pemilu didasari oleh kedua lembaga yang berbeda dalam menangani sengketa proses Pemilu. Sebagaimana seperti Pasal 157 UU No. 8 Tahun 2015 yang memberi amanat untuk membentuk suatu peradilan khusus dalam rangka menyelesaikan sengketa hasil Pilkada.

Penyelesaian terhadap sengketa proses Pemilu yang diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 membagi dua lembaga yang menyelesaikan sengketa proses Pemilu, lembaga yang pertama yaitu Bawaslu atau Badan Pengawas Pemilu dan yang kedua ialah Pengadilan Tata Usaha Negara. Ketika sengketa proses pemilu terjadi akibat dikeluarkannya keputusan KPU, maka penyelesaiannya dilakukan di Bawaslu dengan upaya hukum mediasi atau musyawarah dan mufakat. Hal ini diatur dalam Pasal 468 ayat (3) UU No. 7 tahun 2017 yang menyatakan bahwa:

“Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa proses Pemilu melalui tahapan:

- a. menerima dan mengkaj permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- b. mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui mediasi atau musyawarah dan mufakat.”

Secara yuridis istilah mediasi disinggung dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yang menyebutkan bahwa alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, dan konsiliasi, atau penilaian ahli.<sup>7</sup> Kemudian dalam Pasal 468 ayat (4) yang menjelaskan bahwa:

“Dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa proses Pemilu melalui adjudikasi.”

Secara yuridis, Pasal 1 angka 20 Perbawaslu Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum memberi definisi terkait adjudikasi bahwa adjudikasi adalah proses persidangan penyelesaian sengketa proses Pemilu, yang dimana adjudikasi disini tidak dilakukan di pengadilan akan tetapi dilakukan di Bawaslu sehingga majelis hakimnya merupakan anggota-anggota Bawaslu.

Dalam Pasal 2 angka (3) menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa proses pemilu dilanjutkan dengan cara adjudikasi jika melalui mediasi tidak mencapai kesepakatan. Dengan demikian, dalam desain penyelesaian sengketa proses pemilu, adjudikasi merupakan sarana atau upaya hukum terakhir (*the last resort*) dalam penyelesaian sengketa proses pemilu, di mana sarana atau upaya hukum terdepan (*the first resort*) dalam penyelesaian sengketa

<sup>6</sup> Undang-Undang No.8 Tahun 2015 ayat (1) dan (2) tentang Gagasan Pembentukan Peradilan Khusus

<sup>7</sup> Ibid, hlm 192

proses pemilu di Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota adalah melalui prosedur mediasi.<sup>8</sup> Ketentuan

mengenai majelis adjudikasi di Bawaslu diatur pada Pasal 25 Perbawaslu No. 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum, dalam Pasal 25 disebutkan:

1. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten / Kota membentuk majelis Adjudikasi;
2. Majelis Adjudikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. pada Bawaslu dipimpin oleh majelis sidang paling sedikit 3 (tiga) anggota Bawaslu, terdiri atas 1 (satu) anggota Bawaslu sebagai ketua majelis sidang dan dibantu oleh 2 (dua) anggota Bawaslu sebagai anggota majelis sidang;
  - b. pada Bawaslu Provinsi dipimpin oleh majelis sidang paling sedikit 3 (tiga) anggota Bawaslu Provinsi, terdiri atas 1 (satu) anggota Bawaslu Provinsi sebagai ketua majelis sidang dan dibantu oleh 2 (dua) anggota Bawaslu Provinsi sebagai anggota majelis sidang;
  - c. pada Bawaslu Kabupaten/ Kota dipimpin oleh majelis sidang paling sedikit 3 (tiga) anggota Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai ketua majelis sidang dan dibantu oleh 2 (dua) anggota Bawaslu Kabupaten/Kota sebagai anggota majelis sidang.
3. Dalam hal anggota Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota kurang dari 3 (tiga) orang, ketua Bawaslu Provinsi atau ketua Bawaslu Kabupaten / Kota mengajukan Permohonan kepada Pengawas Pemilu satu tingkat di atasnya untuk menunjuk salah satu anggota menjadi majelis sidang.

Adjudikasi merupakan upaya hukum yang putusannya bersifat final dan mengikat dalam proses penyelesaian sengketa proses Pemilu. Setelah melakukan upaya hukum adjudikasi di Bawaslu, masih dapat dilakukan upaya hukum di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan ketentuan yang diatur pada Pasal 470 UU No. 7 Tahun 2017.<sup>9</sup>

Setelah melakukan upaya hukum mediasi dan adjudikasi di Bawaslu, upaya hukum penyelesaian sengketa proses Pemilu masih dapat dilaksanakan pada Pengadilan Tata Usaha Negara, dengan beberapa ketentuan yang diatur dalam UU No. 17 Tahun 2017. Posisi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam sengketa TUN Pemilu oleh pembentuk UU ingin dikonstruksi melalui model yang sebangun dengan sistem penyelesaian sengketa kepegawaian yang mengintegrasikan penyelesaian sengketa melalui upaya administratif yang merupakan derivat dari teori peradilan administrasi semu dengan proses penyelesaian di peradilan tata usaha negara yang merupakan derivat dari teori peradilan administrasi murni. Sehingga objek sengketa yang diselesaikan pada Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan keputusan-keputusan yang mempunyai pengaruh kepada publik.

Dalam Pasal 47 UU No. 7 Tahun 2017 diatur mengenai Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan ketentuan sebagai berikut:

---

<sup>8</sup> Ibid, hlm 204

<sup>9</sup> Undang-Undang No. 7 Tahun 2015 Pasal 470

1. Sengketa proses Pemilu melalui pengadilan tata usaha negara meliputi sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu, atau bakal Pasangan Calon dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.
2. Sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan sengketa yang timbul antara:
  - a. KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173;
  - b. KPU dan Pasangan Calon yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 235; dan
  - c. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang Penetapan Daftar Calon Tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 256 dan Pasal 266.

Karena ada beberapa cara yang ditempuh dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu yang selama ini dilaksanakan di Indonesia, maka penulis mengemukakan suatu ide agar terbentuk suatu pengadilan khusus Pemilu di Indonesia sebagai penyederhanaan untuk menyelesaikan berbagai sengketa proses Pemilu agar penyelesaiannya hanya dilaksanakan dalam satu tempat yaitu di Pengadilan. Pembentukan pengadilan khusus, pada mulanya direkomendasikan oleh DPR dan disampaikan kepada Presiden. Penulis melihat pada proses pembentukan pengadilan khusus yaitu pengadilan HAM *ad hoc* yang dibentuk berdasarkan rekomendasi DPR. Pada pengadilan HAM *ad hoc*, DPR mengusulkan dibentuknya pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* dengan mendasarkan pada dugaan telah terjadinya pelanggaran hak asasi yang berat dan ditentukan dalam keputusan presiden.

Gagasan pembentukan pengadilan khusus telah diatur dalam UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang dimana dalam Pasal 1 angka 8 menyebutkan bahwa:

“Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang.”<sup>10</sup>

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sebagai kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan

---

<sup>10</sup> Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Pasal 1 ayat (8) tentang Kekuasaan Kehakiman

peradilan, maka tentu ada kekuasaan negara untuk membentuk suatu pengadilan khusus. Pengadilan Khusus diartikan sebagai pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang. Definisi tentang pengadilan khusus ini telah dikemukakan yang dimana hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 48 Tahun 2009, kemudian untuk membentuk suatu pengadilan khusus diatur ketetapannya dalam Pasal 27 yang menyatakan bahwa:

1. Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25.
2. Ketentuan mengenai pembentukan pengadilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam undang-undang.

Sehingga, untuk membentuk suatu pengadilan khusus, yang pertama harus ada ialah undang-undang, karena tanpa adanya undang-undang maka tidak ada payung hukum yang mengatur atau dapat dikatakan tidak ada suatu kepastian hukum, sehingga negara tidak mungkin sewenang-wenang dalam membentuk pengadilan khusus tanpa adanya hukum yang mengatur.<sup>11</sup> Maka langkah pertama yang ditempuh ialah membentuk undang-undang tentang Pengadilan Pemilu atau merevisi undang-undang pemilu dan memberikan frasa pada bagian tersendiri untuk mengamanatkan pembentukan pengadilan pemilu. Mengingat pada UU No. 7 Tahun 2017 diatur tentang cara penyelesaian sengketa proses Pemilu, ada dua cara yang ditempuh untuk melaksanakan penyelesaian sengketa proses Pemilu yaitu melalui Bawaslu dan Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>12</sup>

Adapun selain sengketa proses pemilu yang diatur tata cara penyelesaiannya, ada pula Penanganan terkait tindak pidana pemilu, pelanggaran administratif, pelanggaran kode etik bagi penyelenggara pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Semua klasifikasi permasalahan pemilu terbagi-bagi pula cara penyelesaiannya, hal ini dikarenakan setiap negara bebas mengatur tata cara penyelesaian permasalahan pemilunya masing-masing.

Berdasarkan atas rujukan dalam tinjauan pustaka dalam BAB ini, telah dipaparkan beberapa contoh pengadilan khusus yang berada di bawah lingkungan peradilan yang ada di Indonesia. Penulis berpendapat bahwa dalam rangka penyelesaian sengketa Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu, perlu adanya pembentukan pengadilan khusus Pemilu. Pemilu sebagai pesta demokrasi hanya berlangsung 5 (lima) tahun sekali, yang dimana pengadilan Pemilu diperlukan tidak setiap waktu tetapi hanya diperlukan satu kali dalam periode waktu tertentu, tentunya Pengadilan Pemilu hanya dibutuhkan satu kali dalam kurun waktu lima tahun, apabila pengadilan tersebut terbentuk. Penulis berpendapat apabila dibentuk Pengadilan Pemilu, maka hal tersebut merupakan Pengadilan Khusus yang berada dibawah lingkungan Peradilan Umum.

<sup>11</sup> Rachmat Trijono, 2016. Kamus Hukum. Pustaka Kemang, Jakarta, hlm. 10.

<sup>12</sup> Undang-Undang No. 7 Tahun 2017

Apabila dibentuk Pengadilan Khusus Pemilu, maka pengadilan tersebut memerlukan hakim hakim *ad hoc* yang mempunyai keahlian di bidang kepemiluan, tetapi tidak menutup kemungkinan dibantu oleh hakim karier, karena Pengadilan Pemilu berada dibawah lingkungan peradilan umum yang tidak permanen dan hanya dibentuk pada waktu tertentu, yaitu pada saat terjadinya Pemilu atau berlangsung hanya 5(lima) tahun sekali sebagai sarana penyelesaian sengketa Pemilu, baik sengketa hasil maupun sengketa proses Pemilu.

Berdasarkan rumusan masalah pertama yang penulis angkat, maka proses pembentukan pengadilan khusus mempunyai dasar hukum yang diatur dalam UU No. 48 Tahun 2009. Dan apabila pengadilan khusus pemilu ingin dibentuk, maka perlu adanya suatu undang-undang yang mengatur tentang pengadilan pemilu berdasarkan atas keputusan Presiden untuk membentuk suatu pengadilan khusus sebagaimana instruksi pembentukan pengadilan khusus yang ada di Indonesia. Substansi dari undang-undang tersebut mencakup antara lain tentang ketentuan umum, kewenangan, fungsi, tugas, serta pengangkatan hakim-hakim yang bertugas didalamnya. Kemudian pembentukan undang-undang itu dibentuk berdasarkan atau keputusan Presiden terkait dengan pembentukan pengadilan pemilu.

Apabila ada substansi lain yang terkait dengan pengadilan-pemilu, maka selanjutnya dapat dibahas oleh DPR selaku lembaga legislatif yang mempunyai fungsi legislasi serta bertugas untuk membentuk suatu undang-undang. Dalam sistem hukum kita di Indonesia, undang-undang adalah produk bersama DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan pemerintah. Kenyataan ini tidak mungkin disangkal, betapa para politisi lah memproduksi undang-undang (hukum tertulis).<sup>13</sup>

### **Fungsi, Tugas, Dan Wewenang Badan Peradilan Khusus Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Pasca lahirnya Putusan Nomor 97/PUU-XI/ 2013 yang menyatakan Mahkamah Konstitusi (MK) tidak lagi berwenang untuk mengadili sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Kini, memang sudah seharusnya dipikirkan untuk mempercepat pembentukan Badan Peradilan Khusus Pilkada, agar persoalan hukum yang terjadi dalam setiap penyelenggaraan Pilkada tidak lagi menjadi beban MK.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan Pilkada Oserentak 2015 kemarin, memang pada hakikatnya banyak menimbulkan permasalahan hukum yang tidak terselesaikan. Diantara permasalahan itu: delik pemilihan (seperti: suap politik pilkada), dan sengketa administrasi pemilihan yang banyak dijadikan dasar pengajuan permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (PHPKada) di MK.

Pada dasarnya badan peradilan khusus Pilkada sudah diamanatkan dalam Pasal 157 ayat 1 dan ayat 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Hanya saja, selain badan peradilan ini belum diefektifkan untuk menangani PHPKada, juga hanya dikhususkan untuk menangani PHPKada saja di masa yang akan datang. Dalam konteks itu, menyikapi banyaknya perkara

<sup>13</sup> Achmad Ali, 2015, Menguak Tabir Hukum, Kencana, Jakarta, hlm. 114.

pidana dan administrasi pemilihan yang seringkali dijadikan sebagai alasan untuk membatalkan penetapan hasil pemilihan oleh KPUD. Sebab terkait dengan proses yang bisa mempengaruhi hasil pemilihan. Maka, ada baiknya pembentukan badan peradilan khusus Pilkada tidak hanya berwenang untuk mengadili PHPK ada saja. Akan tetapi badan peradilan ini seharusnya juga diberikan kewenangan untuk mengadili perkara pidana dan administrasi yang memiliki sangkut paut dengan penetapan hasil Pilkada. Lebih lanjut, agar peradilan ini kemudian tidak terjadi kekacauan hukum dalam menganalisis model perkara Pilkada (Pidana, Administrasi, dan PHPKada) pendirian Badan Peradilan Khusus Pilkada harus memerhatikan beberapa hal.

Pertama, Badan Peradilan Khusus ini cukup dibentuk *ad hoc* saja. Sehingga segala perkara Pilkada diselesaikan pada Pengadilan Negeri (PN) sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir. Jadi, badan peradilan khusus berada di bawah naungan PN yang berwenang mengadili perkara Pilkada dari Provinsi, kabupaten, dan Kota dimana sebagai tempat sedang berlangsungnya Pilkada.

Kedua, oleh karena Badan Peradilan Khusus Pilkada di tempatkan di bawah naungan PN. Maka, sebaiknya di PN dibentuk dua kamar peradilan Pilkada, yang terdiri dari: kamar Peradilan Pidana Pilkada dan kamar Peradilan Tata Usaha Negara (TUN) Pilkada. Kamar Peradilan Pidana Pilkada berwenang untuk menyelesaikan secara cepat perkara pidana pemilihan yang memiliki pengaruh dengan Penetapan Hasil Pemilihan. Sedangkan kamar peradilan TUN Pilkada diberikan kewenangan: selain mengadili perkara administrasi Pilkada juga mengadili PHPKada. Persoalan kemudian yang membutuhkan rasio hukum, mengapa pada kamar TU Pilkada dapat mengadili PHPKada? Hematnya, karena PHPKada tidak lain adalah hasil keputusan (*beschikking*) bersifat konkret, individual, dan final yang ditetapkan oleh KPUD sebagai pejabat eksekutif. Sehingga, mempersoalkan cacat prosedur dari hasil penetapan hasil pemilihan akibat kesalahan hitung misalnya, sudah merupakan bagian dari kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Ketiga, persoalan selanjutnya, siapakah hakim yang akan mengisi dari dua kamar yang telah disediakan pada Badan Peradilan Khusus Pilkada itu, yang telah ditempatkan di Pengadilan Negeri? Penulis memberikan solusi, bahwa pengisian hakim untuk kamar dalam perkara Pidana Pilkada, cukup direkrut dari hakim pada Pengadilan Negeri.

Badan peradilan khusus itu menggunakan Pengadilan Negeri sebagai tempatnya untuk mengadili perkara Pilkada. Sedangkan perekrutan hakim untuk kamar TU Pilkada, bisa dengan merekrut hakim Pengadilan TUN maupun dari Pengadilan Tinggi TUN yang menjadi bagian dari PTUN/PTTUN dimana sebagai daerah yang sama (Provinsi, Kabupaten, Kota) dalam penyelenggaraan Pilkada. Sederhananya, bahwa ketika semua perkara Pilkada ditempatkan dalam satu Badan Peradilan Khusus Pilkada di bawah naungan PN, dimana menjadi tempat sedang berlangsungnya penyelenggaraan Pilkada. Maka diharapkan perkara pidana dan perkara administrasi Pilkada yang memiliki konsekuensi hukum dengan penetapan hasil pemilihan bisa disinkronkan oleh hakim Pengadilan Khusus Pilkada. Sebab, setiap perkara tersebut berada dalam satu tempat. Dan tentunya bagi hakim yang sedang mengadili perkara di Badan

Peradilan Khusus Pilkada ini, dapat mengontrol putusannya agar bersesuaian dengan putusan perkara Pilkada yang lainnya. Diatas segalanya, yang patut menjadi perhatian pula dalam percepatan berfungsinya badan peradilan khusus Pilkada ini. Selain merevisi Undang-Undang Pilkada dengan mengatur lebih lanjut tiga kompetensi Badan Peradilan Khusus Pilkada, dalam mengadili perkara pidana dan administrasi Pilkada serta PHPKada. Maka perlu ada Undang-Undang yang berdiri sendiri dengan mengatur Undang-Undang Tentang Badan Peradilan Khusus Pilkada. Hal ini menjadi penting, sebab dalam kajian Perundang-Undangan terkait penambahan wewenang baru bagi setiap badan peradilan, hanya dibolehkan sepanjang Undang-Undang tersendiri yang memberinya wewenang dengan segala tata kelolanya.

## **KESIMPULAN**

Lembaga penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung telah berubah-ubah, yakni dari Mahkamah Agung sesuai dengan Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berpindah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Pasal 236 C Undang-Undang No. 12 Tahun 2008. Namun demikian, melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/ 2013 dinyatakan bahwa ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga MK tidak berwenang lagi untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung.

Merespon hal tersebut, pembentuk UU melalui Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menyerahkan kewenangan tersebut kepada Pengadilan Tinggi dan kemudian dirubah melalui Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menjadi kewenangan badan peradilan khusus.

Sebelum badan peradilan khusus tersebut terbentuk, Mahkamah Konstitusi masih tetap berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung sebagaimana ditentukan dalam diktum nomor 2 putusan MK Nomor 97/ PUU-XI/ 2013 dan Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan kewenangan konstitusional yang bersifat sementara, dan pada hakikatnya bertentangan dengan substansi putusan Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Karenanya, pembentuk Undang-Undang harus segera membentuk badan peradilan khusus yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Jazim dan Mustafa, Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia, (Bandung, PT. Alumni, 2010), hlm. 9, 192, 204.
- Rahmat Bagja dan Dayanto, Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Pemilu, Depok, Rajawali Press, hlm 55.
- Achmad Ali, 2015, Mengungkap Tabir Hukum, Kencana, Jakarta, hlm. 114.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 197/PUU-XI/2013 Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945

Undang-Undang No.8 Tahun 2015 ayat (1) dan (2) tentang Gagasan Pembentukan Peradilan Khusus

Undang-Undang No. 7 Tahun 2015 Pasal 470

Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Pasal 1 ayat (8) tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017

Janedjri M. Gaffar Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi.

<http://nasional.sindonews.com/read/673846/18/lembaga-peradilan-pemilu-1348179513>