



EKSISTENSI PERADILAN KHUSUS PENYELESAIAN PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

THE EXISTENCE OF SPECIAL COURTS FOR THE SETTLEMENT OF DISPUTES OVER THE RESULTS OF REGIONAL HEAD ELECTIONS IN INDONESIA

Ary Wahyudi

Fakultas Hukum Universitas Islam Al-Azhar Mataram

Email : aryw3274@gmail.com

Abstract

Disputes over the results of regional head elections have many impacts, including the settlement process which affects the judicial power in Indonesia. This study aims to examine how the existence of a special court for disputes over the results of regional head elections in Indonesia is carried out. This research is a normative legal research, especially norms related to the settlement of regional head election disputes. Based on the results of the research, the establishment of a special judicial body for the election of regional heads is a must so that the process of law enforcement and justice is carried out better and philosophically, the Special Elections Court is based on the fifth principle of the nation's philosophy (Pancasila), namely Social Justice for All People of Indonesia. The significance of the Special Courts for the Settlement of Disputes over the Results of Regional Head Elections in Indonesia is as a form of reform of judicial power. In addition, juridically, the election of regional heads is not included in the General Election regime, considering that the PILKADA constitution is regulated in Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. So that welcoming the implementation of the National Election in 2027, it is urgent to immediately establish a Special Elections Judiciary Agency in the Context of Resolving Disputes on the Results of the Election of Governors, Regents, and Mayors.

Keywords: *Special Court, Dispute Over Results, Regional Head Election.*

Abstrak

Perselisihan hasil pemilihan kepala daerah membawa banyak dampak termasuk pada proses penyelesaiannya yang berpengaruh pada kekuasaan kehakiman di Indonesia. Penelitian ini hendak mengkaji bagaimanakah eksistensi peradilan khusus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, khususnya norma-norma yang terkait dengan penyelesaian perselisihan pemilihan kepala daerah. Berdasarkan hasil penelitian pembentukan badan peradilan khusus Pemilihan Kepala Daerah merupakan suatu hal yang wajib agar proses penegakkan hukum dan keadilan terselenggara dengan lebih baik dan secara filosofis, Peradilan Khusus Pilkada didasarkan pada sila ke-lima dari falsafah bangsa (Pancasila), yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Arti penting Peradilan Khusus Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia yakni sebagai bentuk reformasi kekuasaan kehakiman. Selain itu secara yuridis pemilihan kepala daerah bukan termasuk dalam rezim Pemilihan Umum mengingat didalam konstitusi PILKADA diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Sehingga menyambut penyelenggaraan Pemilihan Nasional pada tahun 2027 sangat mendesak untuk segera membentuk Badan Peradilan Khusus Pilkada Dalam Rangka Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

Katakunci: *Peradilan Khusus, Perselisihan Hasil, Pemilihan Kepala Daerah.*

PENDAHULUAN

Secara hukum, khususnya berkaitan dengan peraturan perundang-undangan tampak bahwa kekuasaan kehakiman telah diakui sebagai kekuasaan yang merdeka dalam rangka penegakan hukum di Negara kesatuan Republik Indonesia. Sehingga secara yuridis tidak boleh ada intervensi dari kekuasaan lain. Bahkan perkembangan yang luar biasa juga dialami oleh semua peradilan, yaitu berkaitan dengan tidak diperlukannya lagi fiat eksekusi dari peradilan umum untuk melaksanakan putusan yang dihasilkannya.

Sejarah membuktikan bahwa ternyata dalam praktiknya muncul kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* (*law in book and law in action gap*), sehingga kekuasaan kehakiman mendapatkan banyak intervensi dari kekuasaan lain dalam rangka menjalankan tugas dan kewenangannya. Hal tersebut diperparah dengan merebaknya praktik mafia peradilan (*judicial corruption*), yang ternyata juga dilakukan oleh para aparat penegak hukum itu sendiri.

Praktik-praktik yang demikian itulah yang menyebabkan terjadinya kehancuran sendi-sendi hukum di negara ini. Maka pada saat reformasi bergulir seruan untuk menegakkan supremasi hukum menjadi *goal* utama. Praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) perlu segera dikikis habis. Menyikapi hal tersebut pada tahun 1999 diundangkanlah Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman yang kemudian telah diganti dan disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.¹

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman dilatarbelakangi dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang telah membawa perubahan penting terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sehingga Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 perlu disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut.²

Pasal 1 Undang-Undang ini menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Indonesia. Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Berkaitan dengan pemegang kekuasaan kehakiman ini terdapat dua buah lembaga negara, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Hal ini juga secara tegas diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil

¹ Abdul Ghofur Anshori, Peradilan Agama di Indonesia Pasca Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 (Sejarah, Kedudukan & Kewenangan (Yogyakarta: UII Press, 2007), h. 26.

² Konsideran Undang-undang Nomor 4 Tahun 2006 tentang Kekuasaan Kehakiman.

amandemen. Terhadap Mahkamah Konstitusi secara khusus diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Adanya Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman, maka perlu perubahan terhadap Undang-Undang yang ada. Saat ini untuk masing-masing lingkungan peradilan telah memiliki Undang-Undang tersendiri yang merubah Undang-Undang sebelumnya.

Berdasarkan pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang kekuasaan kehakiman, melalui *umbrella act*nya yaitu Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 dimungkinkan adanya pengadilan khusus di bawah empat lingkungan peradilan yang ada, yakni:

1. Dalam lingkungan peradilan umum dibentuk badan-badan peradilan lain yang sifatnya khusus, yaitu: a. Pengadilan anak yang dibentuk dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, b. Pengadilan niaga yang dibentuk dengan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Kepailitan, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang penetapan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU), c. Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM) yang dibentuk dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, d. Pengadilan tindak pidana korupsi yang dibentuk dengan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, e. Pengadilan perselisihan industrial yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Industrial, f. Mahkamah Syariah yang dibentuk berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Mahkamah syariah juga merupakan kekhususan dari peradilan agama sepanjang mengenai perkara-perkara yang menjadi kewenangan dari peradilan agama.
2. Pada Peradilan Tata Usaha Negara dikembangkan dan diperkenalkan adanya satu badan yaitu pengadilan pajak yang diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, yang merupakan transformasi dari Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP). Putusan pengadilan pajak merupakan putusan tingkat pertama dan tingkat terakhir yang tidak dapat dilakukan upaya hukum banding. Namun dalam hal terdapat pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan pajak, dapat mengajukan permohonan peninjauan kembali sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2002.
3. Dalam lingkup peradilan agama, sesuai dengan ketentuan Pasal 15 ayat (2) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004, tentang kekuasaan kehakiman dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Nanggroe Aceh Darussalam, dibentuklah Mahkamah Syariah sepanjang kewenangannya

menyangkut kewenangan Peradilan Agama. Di samping itu juga dimungkinkan untuk pembentukan Peradilan Niaga Syariah.

Poin penting dalam hal reformasi kekuasaan kehakiman adalah introduksinya sistem peradilan satu atap (*one roof system*), sehingga pembinaan secara teknis yudisial, administratif, organisatoris, dan finansial berada di bawah Mahkamah Agung. Terhadap Mahkamah Konstitusi untuk pembinaan menjadi kewenangan internal lembaga Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian secara tegas dapat disimpulkan bahwa terjadi peningkatan independensi kekuasaan kehakiman sejalan dengan tuntutan reformasi dibidang kekuasaan kehakiman yang menghendaki kekuasaan kehakiman benar-benar merdeka bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Konfigurasi politik yang semula menganut pembagian kekuasaan sudah mulai bergeser ke arah pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang menerapkan sistem *check and balances* antara satu lembaga negara dengan lembaga negara yang lain.

Perlu ditambahkan bahwa, dalam ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasca amendemen, selain Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi terdapat Komisi Yudisial yang salah satu fungsinya adalah menjadi tim seleksi pada saat seleksi (*recruitment*) Hakim Agung. Di samping itu juga berwenang melakukan pengawasan terhadap hakim agung untuk menegakkan martabat hakim. Namun, kewenangan di bidang pengawasan ini dihapus dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga fungsi pengawasan yang dimilikinya menjadin tidak ada.

Dengan demikian di era reformasi, khususnya setelah berlangsungnya proses amendemen terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terdapat dua buah lembaga yang memegang kekuasaan kehakiman (*judicial power*), yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung memiliki empat lingkungan peradilan yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Di samping itu juga terdapat Komisi Yudisial yang berperan dalam seleksi calon hakim agung.

Isu seputar independensi kekuasaan kehakiman memang menggema pada saat bergulirnya tuntutan reformasi di segala kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk bidang hukum. Kekuasaan kehakiman dianggap dikebiri oleh kekuasaan eksekutif yang salah satu contohnya nampak bahwa pembinaan secara organisatoris, administratif, dan finansial berada ditangan eksekutif. Mahkamah Agung hanya melakukan pembinaan terhadap empat lingkungan peradilan secara teknis justicial. Bagaimana pun juga hal ini dapat mengurangi kebebasan kekuasaan kehakiman sebagai penegak hukum dan keadilan. Oleh karena itu muncul tuntutan dari banyak pihak agar kekuasaan kehakiman harus bersifat independen, salah satunya adalah dalam hal mekanisme pembinaannya. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman merupakan Undang-Undang yang menganut sistem dua atap (*double roof system*) dalam

hal ini. Artinya terkait dengan pembinaan terhadap lembaga peradilan ada dua badan yang bertindak selaku pembina, yaitu Mahkamah Agung yang melakukan pembinaan terhadap lembaga peradilan di empat lingkungan peradilan secara teknis justisial dan Departemen Kehakiman yang melakukan pembinaan secara administratif, organisatoris.

Ide dasar penerapan sistem peradilan satu atap di Indonesia dalam upaya penyelenggaraan kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan adalah tidak lepas dari prinsip pemisahan kekuasaan lembaga Negara antara eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Ketiga kekuasaan Negara ini berada dalam fungsi dan tugas yang berbeda-beda.³

Dengan demikian sistem peradilan yang ada di negara kita telah memadahi, sehingga yang terpenting untuk saat ini adalah membangun moral dari aparat penegak hukum itu sendiri. Termasuk di dalamnya dapat ditempuh melalui jalur pendidikan hukum yang menekankan pada aspek pengetahuan (*knowledge*), keahlian (*skill*), dan nilai (*values*). Sehingga para calon penegak hukum yang dihasilkan nantinya selain memiliki keahlian di bidang hukum juga menjunjung tinggi moral dan etika.

Termasuk dalam hal ini Peradilan Khusus sengketa Hasil Pilkada yang juga telah memiliki kompetensi selain di bidang hukum Kepemiluan juga hukum tata negara Mahkamah Agung memiliki empat lingkungan peradilan yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Masing-masing dari empat lingkungan peradilan tersebut telah mendapatkan pengaturan melalui UU, yang juga telah disesuaikan dengan ketentuan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. 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.⁴

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, terdapat permasalahan yang hendak di kupas dalam tulisan ini yakni bagaimanakah eksistensi peradilan khusus perselisihan hasil pilkada di Indonesia?

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dimana penelitian ini nantinya mengkaji dan menganalisis tentang norma-norma hukum yang telah ditetapkan.⁵ Mukti Fajar dan Yulianto menyajikan pengertian penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sistem norma yang mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).⁶ Bahan hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini ada tiga, yakni bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disebut UUD NRI

³ Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2007), h. 20.

⁴ Jazim dan Mustafa, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung, PT. Alumni, 2010), hlm. 9.

⁵ Dr. H salim dan Erlis Septiana, "Penetapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi" (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2013), hlm.12.

⁶ Mukti Fajar dan Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 34

1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.

PEMBAHASAN

1. Arti penting pembentukan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala daerah di Indonesia

Masuknya pihak eksekutif dalam kekuasaan kehakiman disinyalir sebagai salah satu sebab mengapa kekuasaan kehakiman di negeri ini tidak independen sebagaimana mestinya. Seiring dengan tuntutan reformasi dalam hal kekuasaan kehakiman ini ditataran peraturan perundang-undangan mengalami perubahan, yaitu dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Undang-Undang yang baru ini sistem yang dipakai adalah sistem satu atap (*one roof system*). Artinya pembinaan terhadap empat lingkungan lembaga peradilan yang ada secara teknis yustisial, administratif, organisatoris, dan finansial berada ditangan Mahkamah Agung.

Sementara itu menurut Jimly Asshiddiqie bahwa dalam upaya mengembangkan sistem kekuasaan kehakiman yang utuh di bawah Mahkamah Adanya amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa pemegang kekuasaan kehakiman terdapat Mahkamah Konstitusi selain Mahkamah Agung, maka Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 mengalami perubahan untuk disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menjadi Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Undang-Undang ini juga menganut sistem satu atap (*one roof system*), sehingga tetaplah Mahkamah Agung yang berwenang melakukan pembinaan secara teknis justisial, administratif, organisasi dan finansial terhadap empat lingkungan peradilan yang ada di bawahnya.

Sistem peradilan satu atap adalah suatu kebijakan yang potensial menimbulkan implikasi, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Implikasi yang perlu diatasi dengan adanya sistem ini antara lain adalah: 1. Ditinjau dari ajaran Trias Politica, dengan satu atap, pemisahan kekuasaan legislatif dan eksekutif menjadi

lebih murni. Dengan demikian hubungan *check and balances* menjadi terbatas pada pengangkatan hakim agung. 2. Satu atap juga dapat menimbulkan konsekuensi cakupan pertanggungjawaban kekuasaan kehakiman, selain ia harus bertanggung jawab secara teknis yustisial juga secara administratif. Padahal kita ketahui bahwa terdapat tumpukan perkara di Mahkamah Agung yang jumlahnya ribuan, belum lagi beban administratif sebagai akibat langsung dari penyatuan atap tersebut. 3. Ada semacam kekhawatiran sistem satu atap justru akan melahirkan kesewenang-wenangan pengadilan atau hakim (tirani pengadilan), karena dengan satu atap tidak ada lagi lembaga lain yang mengawasi perilaku hakim. Hal ini juga sesuai dengan pendapat Montesquieu yaitu bahwa kekuasaan tanpa pengawasan pasti sewenang-wenang. 4. Dalam praktiknya pengawasan terhadap hakim yang nakal menjadi sulit karena urusan gaji dan administrasi berada di Departemen Kehakiman.

Dengan penyatuan atap diharapkan pengawasan akan lebih mudah dan efisien. Sistem satu atap akan lebih baik, ketika diiringi oleh keberadaan Komisi Yudisial. Satu atap akan mempersingkat berbagai urusan dan memudahkan komunikasi. Tata peradilan dapat berjalan lebih efisien dan terpusat karena tidak ada dua tempat yang mengurus hakim. Upaya meningkatkan anggaran dan berbagai fasilitas juga akan lebih mudah.

Pembentukan badan peradilan khusus Pemilihan Kepala Daerah merupakan suatu hal yang wajib agar proses penegakkan hukum dan keadilan terselenggara dengan lebih baik. Secara filosofis, khusus terhadap Badan Peradilan Khusus Pilkada didasarkan pada sila ke-lima dari falsafah bangsa (Pancasila), yaitu “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Hal ini bermakna bahwa bangsa Indonesia dalam praktik berbangsa dan bernegara harus menjamin rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, dan salah satu cara merealisasikan hal tersebut diperlukan sebuah lembaga peradilan untuk penegakkan keadilan agar tercipta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hadirnya Badan Peradilan Khusus Pilkada menjadi wadah terlaksannya penegakkan hukum dan keadilan terkait dengan sengketa hasil pemilihan kepala daerah diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga diharapkan setiap daerah memiliki kepala daerah dan wakil kepala daerah yang benar-benar ideal sesuai harapan masyarakat.

Secara yuridis, urgensi pentingnya pembentukan peradilan khusus adalah terdapat pada ketentuan Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung, yang kemudian berdasarkan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, Pasal 236C Undang-Undang Nomor

12 Tahun 2008 dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga MK tidak berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung.⁷

2. Masa depan peradilan khusus pemilihan kepala daerah di Indonesia

Perubahan pada Undang-Undang tentang kekuasaan kehakiman yang cukup signifikan lebih disebabkan oleh adanya amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Hal ini tentu saja juga berimbas pada Undang-Undang di bidang kekuasaan kehakiman yang lain, yaitu Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang tentang Peradilan Umum, Undang-Undang tentang Peradilan Agama, Undang-Undang tentang Peradilan Militer, dan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara.⁸

Pemikiran reformatif dalam bidang hukum, berkenaan dengan peran kekuasaan kehakiman yang muncul dalam era reformasi akhir tahun 1990-an adalah pemisahan yang tegas antar fungsi-fungsi yudikatif dari eksekutif sehingga muncul ide sistem satu atap (*one roof system*) dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 35 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Pada tahun 2004, terjadi perubahan di tingkat konstitusi yaitu dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang memunculkan dua lembaga negara yang memegang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sehingga dikeluarkan Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Terakhir Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tersebut diubah menjadi Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai pengganti Undang-undang Nomor 35 tahun 1999. Hal ini juga berimbas pada undang-undang di bidang kekuasaan kehakiman yang lain, yaitu undang-undang tentang Mahkamah Agung, undang-undang tentang Peradilan Umum, undang-undang tentang Peradilan Agama, undang-undang tentang Peradilan Militer, dan undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jadi adanya perubahan tersebut dilatarbelakangi oleh undang-undang sebelumnya yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Adapun alasan yang mengharuskan adanya perubahan atas Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 menjadi Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman adalah karena Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 belum mengatur secara komprehensif tentang penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan perubahan tersebut

⁷ Dimas Bima Setiyawan, Pembentukan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Al-Balad: Journal of Constitutional Law*, Volume 1, Nomor 1, 2019, Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) UIN Maulana Malik Ibrahim Malang Available at: <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad>, accessed 22 november 2019.

⁸ Abdul Ghofur Anshori, *op. cit.*, h. 49.

untuk memperkuat penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan mewujudkan sistem peradilan yang terpadu (*integrated justice system*).⁹

Berlakunya Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman mengakibatkan perubahan yang cukup besar dalam sistem peradilan di Indonesia. Dalam Pasal 18 Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 disebutkan bahwa: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.” Dengan demikian, dilakukan penyatuan seluruh badan peradilan di bawah naungan Mahkamah Agung. Dengan dilakukannya penyatuan semua peradilan di bawah Mahkamah Agung, diharapkan terbentuknya lembaga peradilan yang berwibawa dan mandiri.

“... badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman ...” Maka untuk itu perlu dikaji, sebagai negara hukum yang menganut paham pemisahaan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*”, kekuasaan kehakiman menjadi sangat penting. Kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam Bab IX (sembilan) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan bahwa “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah mahkamah konstitusi.”

Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah mengalami beberapa perubahan. Dalam Perubahan terakhir Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman lebih menegaskan kedudukan dan kewenangan para pelaku Kekuasaan Kehakiman. Sebagaimana diketahui bahwa pelaku kekuasaan kehakiman diatur Bab III Undang-Undang kekuasaan kehakiman. Pelaku kekuasaan kehakiman dalam Pasal 18 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman mengadopsi Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yakni Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dalam kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dikenal asas pembagian kekuasaan (*distribution of power*)¹⁰ baik secara horizontal maupun vertikal. Pada tingkat tertinggi Mahkamah Agung adalah puncak kekuasaan kehakiman dan melalui desentralisasi kewenangan kekuasaan terbagi atas kekuasaan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Disamping Mahkamah Agung, ada Mahkamah Konstitusi yang kedudukannya sejajar dengan Mahkamah Agung, yang kewenangannya untuk

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm. 171.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, Cetakan Kedua, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011) Hlm. 197

melakukan uji materiel Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan kewenangan lainnya yang diatur Undang-Undang.

Sebagai pengadilan negara tertinggi, Mahkamah Agung berwenang membawahi badan peradilan yang "...meliputi badan pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara." Mahkamah Agung selain membawahi 4 badan peradilan, mahkamah agung juga melakukan pengawasan akan tetapi bukan merupakan satu satu lembaga yang melakukan pengawasan karena ada pengawasan eksternal yakni lembaga komisi yudisial.

Suatu badan pengadilan (termasuk pengadilan khusus) dapat dikategorikan sebagai salah satu badan pengadilan yang sesungguhnya yaitu sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut

- a. Eksistensi badan pengadilan diatur dengan undang-undang;
- b. Badan pengadilan yang dibentuk itu harus berada dalam salah satu lingkungan peradilan dari empat lingkungan peradilan yang ada;
- c. Semua badan pengadilan dalam empat lingkungan peradilan berpuncak kepada Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi;
- d. Organisasi, administrasi dan finansialnya berada dibawah kekuasaan Mahkamah Agung.

Keempat unsur tersebut harus dipenuhi oleh suatu badan pengadilan termasuk pengadilan khusus, jika badan pengadilan itu merupakan pengadilan yang sesungguhnya sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Apabila keempat syarat itu tidak dipenuhi, maka pengadilan yang sudah terbentuk atau yang akan dibentuk bukan merupakan pengadilan yang sesungguhnya, melainkan dia dapat digolongkan ke dalam pengadilan semu. Kemudian dikaitkan dengan pengadilan khusus, ketentuan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa "Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25." Yang mana dalam Pasal 25 Undang-undang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa:

- (1) Badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha Negara
- (2) Peradilan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Peradilan agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara anatar orang-orang yang beragama islam sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (4) Peradilan militer sebagai dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili dan memutus perkara tindak pidana militer sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- (5) Peradilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jadi berdasarkan sistem peradilan yang di atur dalam Pasal 24 ayat (2) jo Pasal 18 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam lingkungan Peradilan Umum, Lingkungan Peradilan Agama, Lingkungan Peradilan Militer, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Pengadilan khusus ini merupakan pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibuat didalam lingkungan peradilan Mahkamah Agung. Sementara dalam penjelasan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan bahwa “yang dimaksud dengan pengadilan khusus antara lain adalah Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial dan Pengadilan Perikanan yang berada di lingkungan Peradilan umum, serta peradilan perselisihan hasil pilkada yang berada di lingkungan peradilan Pengadilan Hak Asasi Manusia”.

Maka dari ketentuan diatas peradilan khusus perselisihan hasil pilkada merupakan pengadilan yang berada di bawah Peradilan Tata Usaha Negara yang juga merupakan salah satu pengadilan yang berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung. Konsekuensi dari Pasal 27 ayat (1) tersebut adalah segala macam badan peradilan baik yang umum maupun yang khusus, yang sudah ada maupun yang akan diadakan, kesemuanya harus berada atau menemukan tempatnya dalam salah satu lingkungan peradilan yang telah ada. Misalnya dalam lingkungan peradilan umum dapat diadakan spesialisasi untuk mengadili perkara pidana bagi anak-anak, perkara pidana ekonomi, perkara pidana lalu lintas dan lain-lain. Keempat lingkungan tersebut semuanya berpuncak pada Mahkamah Agung. Untuk itu berdasarkan pada ketentuan tersebut tidak terdapat ketentuan yang jelas mengenai kedudukan peradilan pajak dalam lingkup sistem peradilan yang ada.

Sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara, Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang mana sengketa tersebut berpuncak pada Mahkamah Agung. Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.

Dalam praktiknya alasan “dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum” bisa menimbulkan permasalahan, karena sampai sekarang sulit ditentukan batasan dan ukuran yang objektif tentang “kepentingan umum.” Biasanya pengertian “kepentingan umum” itu selalu dilihat dari sudut kaca mata pengusaha, sehingga sering merugikan kepentingan rakyat banyak. Oleh karena itu, para hakim pengadilan tata usaha negara

harus berani mengambil sikap dalam menentukan ada atau tidak “kepentingan umum” berdasarkan ukuran-ukuran yang objektif¹¹ menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap berpegangan pada prinsip bahwa Pengadilan Hak Asasi Manusia negara tersebut memberikan perlindungan (pengayoman) kepada warga masyarakat pencari keadilan dari tindakan sewenang-wenang para penguasa.

Peradilan khusus memiliki sifat independen, baik secara struktural maupun fungsional. Untuk mendukung independensinya, berdasarkan ketentuan Undang-Undang, peradilan khusus mempunyai mata anggaran tersendiri, terpisah dari mata anggaran instansi lain. Ketentuan mengenai organisasi dan tata kerja kesekretariat-jenderal dan kepaniteraan serta administrasi kepegawaian peradilan khusus tetap terikat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai hal itu.¹² Atas usul Ketua peradilan khusus, Sekretaris Jenderal dan Panitera tetap diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden. Model ini sejalan dengan model organ kekuasaan kehakiman yang menjalankan fungsi kehakiman yang diutarakan oleh **Jimly Asshiddiqie**¹³, Mahkamah Konstitusi bersifat independen, baik secara struktural maupun fungsional. Untuk mendukung independensinya, berdasarkan ketentuan Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi juga mempunyai mata anggaran tersendiri, terpisah dari mata anggaran instansi lain. Hanya saja, sesuai dengan hukum administrasi yang berlaku umum, ketentuan mengenai organisasi dan tata kerja kesekretariat-jenderal dan kepaniteraan serta administrasi kepegawaian Mahkamah Konstitusi tetap terikat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai hal itu. Atas usul Ketua Mahkamah Konstitusi, Sekretaris Jenderal dan Panitera tetap diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden. Bahkan hakim konstitusi secara administratif diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden.

Berkenaan dengan kondisi yang terjadi maka sangatlah patut dan layak ditelaah dalam konteks kajian ilmiah melalui penelitian untuk menemukan suatu pemahaman yang konstruktif dan solusi penyelesaian pelanggaran administrasi, penyelesaian sengketa pemilu dan pemilihan, tindak pidana pemilu, dan sengketa Tata Usaha Negara serta sengketa perselisihan hasil pemilu dan pemilihan secara mudah, murah, sederhana dan cepat. Sehingga sistem keadilan pemilihan kepala daerah, penanganan sengketa atau pelanggaran hukum tentu harus berjalan efektif menjadi bagian yang penting untuk menjaga kepercayaan publik terhadap proses dan hasil pemilihan kepala daerah.

Keanggotaan perdilan bersifat campuran, dengan 5 orang anggota “yang tidak berpihak secara politik” yang semuanya dicalonkan dan dipilih oleh badan legislatif melalui tim seleksi yang profesional dan independen. Memiliki yurisdiksi atas seluruh aspek pemilu dan mengatur berfungsinya partai politik. Kewenangannya meliputi menerima, mengadili dan memutuskan perkara sengketa hasil pemilihan kepala daerah.

¹¹ Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman : Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta : Kencana, 2012).

¹² Mustafa, *Hukum sengketa Pemilukada di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), hlm. 61.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *loc.cit.*, Hlm. 198.

Untuk mempertahankan karakter nonpolitis peradilan khusus penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah, para hakim menjabat selama jangka waktu 4 tahun dan tidak dapat menjabat lebih dari tiga periode. Luasnya wilayah Indonesia mengharuskan peradilan khusus penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah berkedudukan di Jakarta Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan membuat hakim ad hoc yang bisa dibagi dalam beberapa regional (*regional chambers*)¹⁴ sesuai dengan pembagian zona jadwal pemilihan kepala daerah. Sebagai simulasi awal bisa dibuat ada hakim ad hoc untuk 6 regional yaitu Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Papua, Bali-Nusra,. Hakim Ad Hoc terdiri dari tiga (3) hakim anggota.

SIMPULAN

Arti penting Peradilan Khusus Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia yakni sebagai bentuk reeformasi kekuasaan kehakiman. Selain itu secara yuridis pemilihan kepala daerah bukan termasuk dalam rezim Pemilihan Umum mengingat didalam konstitusi PILKADA diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Sehingga menyambut penyelenggaraan Pemilihan Nasional pada tahun 2027 sangat mendesak untuk segera membentuk Badan Peradilan Khusus Pilkada Dalam Rangka Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Ghofur Anshori, (2007), *Peradilan Agama di Indonesia Pasca Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 (Sejarah, Kedudukan & Kewenangan*, Yogyakarta: UII Press.
- Ahmad Mujahidin, (2007), *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama.
- Dr. H salim dan Erlis Septiana, (2013) *Penetapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi* Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Dimas Bima Setiyawan, Pembentukan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Al-Balad: Journal of Constitutional Law, Volume 1, Nomor 1, 2019 ,Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) UIN Maulana Malik Ibrahim Malang Available at: <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad>, accessed 22 november 2019.
- Hans Kelsen, (2013), *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara. (Bandung: Nusa Media, Cetakan Ke VIII, 2013).*
- Jazim dan Mustafa, (2010), *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung, PT. Alumni.
- Jimly Asshiddiqie, (2011), *Cetakan Kedua, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika.
- Mukti Fajar dan Yulianto, (2010), *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*,

¹⁴ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara. (Bandung: Nusa Media, Cetakan Ke VIII, 2013)* Hlm.345.

Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Mustafa, (2010), Hukum sengketa Pemilukada di Indonesia, Yogyakarta:UII Press.

Peter Mahmud Marzuki, (2005), Penelitian Hukum, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.

Rimdan, (2012), Kekuasaan Kehakiman : Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta : Kencana.

Undang-Undang Dasar Negara republic Indonesia tahun 1945

Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2006 tentang Kekuasaan Kehakiman.