

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penggambaran skema politik Pemilihan Umum Kepala Daerah (yang selanjutnya disebut Pemilukada) memusat pada demokratisasi pengangkatan kepala daerah yang telah berlangsung sejak Juni 2005. Selama transisi berjalan hampir satu setengah dasa warsa, Indonesia telah melaksanakan 2 (dua) kali Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung. Pengalaman singkat ini sejatinya merupakan internalisasi sistem demokrasi, suatu proses pembelajaran sosial yang harus dilalui oleh semua warga masyarakat, kendati masih bersifat parsial dan sederhana. Semua individu warganegara setelah secara terpaksa atau sukarela melaksanakan kegiatan Pemilukada menyimpan pengalaman kolektif tentang pengalaman berdemokrasi.¹

Sebagaimana diketahui bahwa Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut Pemilu) bukan semata-mata ajang untuk melakukan sebuah pemungutan suara oleh rakyat melainkan lebih dari itu ada hubungannya dengan proses penyelesaian sengketa pasca pemilu berlangsung. Permasalahan mengenai sengketa pemilu bukan hal baru, sejak tahun 2004 sudah pernah terjadi. Sengketa dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) hal, yaitu: (1) Sengketa proses Pemilu yang biasanya dilakukan dan ditangani panitia pengawas Pemilu (yang selanjutnya

¹ Afadlal, dkk, ‘‘Proses Pemilukada’’. *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel dan Berkelanjutan*, (Yogyakarta: Calpulis, Cetakan Pertama, Tahun 2016) hlm. 101.

disebut Panwaslu); dan kemudian yang selanjutnya (2) sengketa hasil Pemilu. Sesuai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut UU Pemilu)², dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (yang selanjutnya disebut UU MK)³; pada konteks demikian, Mahkamah Konstitusi (yang selanjutnya disebut MK) mempunyai wewenang yang diamanahkan oleh peraturan perundang-undangan. Sebenarnya ada pula sengketa yang ketiga, yang pada prinsipnya tidak diatur secara tegas didalam UU, yaitu: (3) sengketa yang merasa dirugikan dengan keberadaan Komisi Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut KPU) atau Komisi Pemilihan Umum Daerah (yang selanjutnya disebut KPUD), permasalahan sejatinya dalam proses dan hasil Pemilu atau Pemilukada karena ditemukannya indikasi kecurangan yang menjadi barometer perubahan dalam proses sengketa Pemilukada berikutnya dalam pemilihan. Permasalahan yang sering terjadi dan dipermasalahakan yaitu keputusan dari penyelenggara Pemilu mengenai peserta Pemilu, kegagalan peserta Pemilu beserta hal-hal lain

² Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.

³ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

yang masih terus ada dalam dinamika pemilihan khususnya di Indonesia.⁴

Penyelenggaraan Pemilu juga tidak pernah terlepas dari sengketa Pemilu disebabkan perbedaan kepentingan yang amat kentara. Seiring berjalannya waktu, hukum hadir untuk mencegah terjadinya simpang siur dan ketidakteraturan dalam masyarakat itu sendiri. Seorang ahli filsafat, Cicero, pernah berkata “*Ubi Societas Ibi Ius*” yang secara maknawi menempatkan hukum senantiasa berada ditengah-tengah masyarakat. Perkataan relevan apabila melihat fungsi hukum sebagai sebuah kaidah atau norma. Kaidah atau norma merupakan patokan tentang perilaku yang etis.⁵ Maka dengan demikian didalam sengketa Pemilu maka diperlukan sebuah regulasi serta badan peradilan yang menjadi payung hukum bagi masyarakat.

Terlepas dari polemik pembentukan Badan Peradilan Khusus, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut DPR RI) sejatinya telah memberikan mandat secara konstitusional terhadap Mahkamah Agung (yang selanjutnya disebut MA) dalam hal membentuk peradilan khusus, akan tetapi dasar hukum yang menjadi landasan oleh MA masih belum menemukan kepastian hukum, mengingat Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota hanya mencantumkan klausula bahwa

⁴ Ramlan Surbakti, dkk, ***Penanganan Sengketa Pemilu***, (Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Cetakan Pertama, 2011), hlm. 2-3.

⁵ Soerjono Soekanto, ***Mengenal Sosiologi Hukum***, (Bandung : Alumni, 1986) hlm. 9.

apabila belum terbentuk Badan Peradilan Khusus maka masih menjadi wilayah MK.⁶ Sesungguhnya inisiatif yang harus dilakukan adalah dengan merumuskan atau mereformulasi ketentuan konstitusi agar Badan Peradilan Khusus menjadi badan peradilan yang mandiri dibawah MA. Persoalannya adalah kesanggupan dari pemerintah untuk melakukan tindak lanjut dari hal tersebut.

Semangat pembentukan Badan Peradilan Khusus yang menangani sengketa hasil Pemilukada sering kali diaspirasikan oleh banyak kalangan sejak adanya wacana pagelaran akbar Pemilukada yang akan berlangsung secara serentak pada tahun 2024 di 415 (empat ratus lima belas) Kabupaten dan 93 (sembilan puluh tiga) Kota di Indonesia. Pagelaran Akbar Pemilukada tersebut tentu ada konsekuensi logis yang pasti muncul yaitu adanya sengketa Pemilukada yang dengan jumlah tidak sedikit.

Mengacu pada pengalaman Pemilukada yang dilakukan serentak sebelumnya telah banyak membuktikan bahwa sengketa Pemilukada tidak pernah berkurang. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil rekapitulasi Perkara Hasil Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut PHPU) yang mana MK mencatat bahwa pada tahun 2015 terdapat 269 (dua ratus enam puluh sembilan) daerah yang menggelar Pemilukada secara serentak. Adapun jumlah permohonan sengketa yang masuk ke MK kala itu

⁶ Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898.

sebanyak 152 (seratus lima puluh dua) perkara, sedangkan Pemilukada pada tahun 2017, dari 101 (seratus satu) daerah yang menggelar Pemilukada serentak, 60 diantaranya mengajukan sengketa ke MK. Artinya, lebih dari 50% pagelaran akbar Pemilukada mengajukan sengketa ke MK. Sehingga tidak dapat dibayangkan berapa banyak sengketa Pemilukada yang akan muncul pada Pemilukada serentak di 415 (Empat ratus lima belas) Kabupaten dan 93 (Sembilan puluh tiga) kota pada tahun 2024 mendatang. Terlebih Pemilukada serentak tersebut akan dilaksanakan bersamaan dengan Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden.⁷

MK dalam Putusanya Nomor 97/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa sengketa Pemilukada bukanlah termasuk kewenangan konstitusionalitasnya.⁸ Pembentuk Undang-Undang menindak lanjuti Putusan ini secara eksplisit menjelaskan tentang gagasan pembentukan Badan Peradilan Khusus yang secara wewenang dapat mengadili sengketa hasil Pemilukada. Selama ini pengaturan tentang Badan Peradilan Khusus diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tepatnya dalam Pasal 157 ayat (1), (2) dan (3) yang secara mendasar mengisyaratkan hal demikian.⁹

⁷ Siti Nurhalimah, *Pembentukan Badan Peradilan Khusus*, Buletin Hukum dan Keadilan. POSKO-LEGNAS, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, (Volume 1 Nomor 5c, 2017), hlm.25.

⁸ Qurrata Ayuni, *Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Abstrak, Jurnal Hukum dan Pembangunan, 2018.

⁹ Lihat Pasal 157 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 berbeda dengan ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengatur bahwa sebelum terbentuknya Badan Peradilan Khusus maka sengketa Pemilukada berada dalam kewenangan MK, sedangkan dalam putusan MK sengketa Pemilihan Kepala Daerah bukan merupakan kewenangan MK. Sehingga jelas secara normatif terjadi pertentangan norma hukum.

Pada tahun 2015 dan 2017 sengketa hasil Pemilukada ditangani oleh MK dan hingga saat ini belum terbentuk adanya Badan Peradilan Khusus yang akan menjamin kepastian hukum bagi proses demokrasi di Indonesia. Pemilukada serentak nasional akan berlangsung dan diselenggarakan pada tahun 2020 serta pada tahun 2024 mendatang.¹⁰ Dalam waktu dekat Pemerintah seharusnya telah menyiapkan upaya pembentukan Peradilan Khusus mulai dari lembaga, sistem peradilan serta peraturan khusus tentang peradilan khusus. Tidak terbentuknya Badan Peradilan Khusus hingga saat ini menimbulkan kekosongan hukum. Sehingga masyarakat pada umumnya belum mempunyai payung hukum yang jelas ketika terjadi perselisihan hasil Pemilukada.

UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menyebutkan bahwa Badan Peradilan Khusus wajib dibentuk sebelum adanya pemilihan serentak nasional. Jika mengacu

¹⁰ Rayful Mudassir, 2019, *Pilkada 2020 digelar 23 september 2020*. Dapat diakses di <https://kabar24.bisnis.com/read/20191126/15/1174663/pilkada-2020-digelar-23-september-ini-jadwal-lengkapny>.

pada Pemilukada yang akan dilaksanakan pada tahun 2020 secara serentak hal tersebut tidak akan memungkinkan pasalnya belum ada kabar terbaru tentang Peradilan Khusus tersebut sehingga pada akhirnya sengketa Pemilukada akan kembali kepada MK yang sebelumnya dipahami bahwa MK tidak lagi mempunyai kewenangan untuk itu.

Secara konstitusional dapat dipahami bahwa kedudukan MK hanya mencakup wilayah pengajuan formil dari Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 sedangkan MA berwenang menerima pengajuan formil atas peraturan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Keberadaan Peradilan Khusus dibawah MA perlu secara tegas menaruh Badan Peradilan Khusus sebagai bagian didalamnya. Apabila dikemudian hari ditemukan adanya pertentangan norma hukum antara MK dan MA maka kembali kepada permohonan tersebut diajukan ke lembaga mana. Sehingga dapat memberikan kepastian hukum dan tidak terjadi *Conflict of Norm*.

Maka dengan alasan-alasan tersebut diatas penulis mempunyai inisiatif untuk membahas sebuah judul skripsi mengenai **”Pembentukan Peradilan Khusus Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota”**.

1.2 Rumusan Masalah

Dengan adanya latar belakang yang telah dijelaskan diatas maka rumusan masalah yang ada adalah sebagai berikut:

1. Siapa yang berwenang membentuk Badan Peradilan Khusus?
2. Bagaimana kewenangan Mahkamah Konstitusi pasca dibentuknya Badan Peradilan Khusus?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dari skripsi ini ialah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui siapa yang berwenang membentuk Badan Peradilan Khusus.
2. Untuk memahami kewenangan Mahkamah Konstitusi pasca dibentuknya Badan Peradilan Khusus.

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman berupa konsep mengenai pembentukan Badan Peradilan Khusus dalam upaya menangani sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi referensi bagi DPR RI untuk memformulasikan regulasi tentang peradilan khusus serta untuk mengetahui siapa yang berwenang membentuk Badan Peradilan Khusus.

2. Kegunaan Praktis

- a. Hasil penelitian ini sebagai jawaban atas permasalahan konstitusional bagi hukum di Indonesia.
- b. Hasil penelitian ini sebagai upaya implementasi dari norma hukum UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

1.5 Keaslian Penelitian

Kajian sebagaimana ditulis oleh Qurrata Ayuni dalam artikel berjudul Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah menjelaskan bahwa kewenangan sengketa Pemilukada bukan merupakan kewenangan MK serta menjelaskan bahwa pembentukan peradilan khusus telah digagas oleh pembentuk Undang-Undang sebagai upaya penyelesaian sengketa dalam Pemilukada. Hasil kajian ini mengelaborasi terhadap tulisan tersebut untuk dijadikan bahan literatur mengenai kewenangan MK dan historisitas perjalanan MK dalam menangani sengketa Pemilukada. Kemudian dalam buku Penanganan Sengketa Pemilu yang ditulis oleh Ramlan Surbakti menjelaskan ada 3 (tiga) sengketa yang tidak diatur oleh Undang-Undang yang diantaranya adalah wewenang penyelesaian sengketa atau perselisihan hasil Pemilu. Artinya Pemilihan Kepala Daerah termasuk bagian dari Pemilu sehingga hasil kajian ini lebih memfokuskan pada konteks daerah bukan pada pemilihan secara umum.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk jenis penelitian normatif. Peneliti menggunakan pendekatan yuridis normatif, maka dari itu membutuhkan suatu penelitian yang merupakan gagasan pokok dalam mengembangkan suatu ilmu pengetahuan. Metode penelitian ini mengkaji UU Nomor 10 Tahun 2016. Secara normatif, metode penelitian hukum normatif adalah metode atau cara yang dipergunakan didalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-undangan

Pendekatan ini digunakan dengan mengumpulkan dan menganalisa Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan agar relevan dan sesuai dengan konstitusi.

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan ini digunakan untuk mengetahui doktrin-doktrin yang berkembang untuk dijadikan argumentasi hukum dalam menyelesaikan isu hukum yang berkembang.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Bahwa untuk menjawab permasalahan dalam penelitian, adapun bahan hukum yang digunakan adalah sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang terdiri dari Peraturan Perundang-undangan yang mana merupakan bahan hukum utama yang digunakan dalam penelitian ini sebagai pedoman dan dasar konstitusionalnya yaitu UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder menggunakan dokumen resmi hukum berupa buku, jurnal ilmiah dan artikel.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam pengumpulan bahan hukum penulis menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum berupa studi perpustakaan dari berbagai literatur.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Menggunakan penelitian Deduktif yang menjelaskan dari hal-hal yang bersifat umum menjadi kesimpulan yang bersifat khusus agar memudahkan dalam memahami penelitian ini.

1.7 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Dalam Bab I berisi tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Keaslian Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Dalam Bab II berisi tentang kajian pustaka yang meliputi pengertian, teori serta penjelasan tentang Pembentukan Badan Peradilan Khusus, dasar hukum pembentukannya serta regulasi pendukung.

BAB III PEMBAHASAN

Pada Bab III berisi tentang pihak yang berwenang dalam hal pembentukan peradilan khusus sengeкта Pemilukada berdasarkan perspektif Undang-Undang yang pernah di sengketakan ke MK, gagasan tentang pembentukan badan peradilan khusus serta kebijakan konstitusional mengenai dasar yuridis normatif badan peradilan khusus itu sendiri baik berupa fungsi, kewenangan, kedudukan serta tugas.

BAB IV PENUTUP

Dalam Bab IV berisi penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.