

**PENGADILAN KHUSUS SENKETA HASIL PILKADA  
(KAJIAN TERHADAP *DISSENTING OPINION* HAKIM DALAM  
PUTUSAN MK NOMOR 97/PUU-XI/2013)**

**TESIS**

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat

Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Hukum Tata Negara Islam



**Oleh**

**Ulya Ardhia Cahyani Ahmad  
NIM. F52218061**

**PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL  
SURABAYA**

**2022**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ulya Ardhia Cahyani Ahmad

NIM : F55218061

Program : Magister (S-2)

Instansi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Judul Tesis : **Pengadilan Khusus Sengketa Hasil Pilkada (Kajian Terhadap  
*Dissenting Opinion* Hakim dalam Putusan MK Nomor  
97/PUU-XI/2013)**

Menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 11 Juli 2022  
Saya yang Menyatakan,



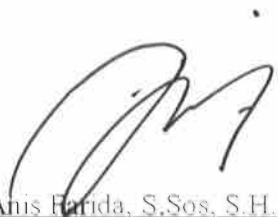
Ulya Ardhia Cahyani Ahmad  
NIM. F52218061

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul “Pengadilan Khusus Sengketa Hasil Pilkada (Kajian Terhadap *Dissenting Opinion* Hakim dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013)” yang ditulis oleh Ulya Ardhia Cahyani Ahmad ini telah disetujui pada tanggal 11 Juli 2022

Oleh:

Pembimbing I



Dr. Anis Farida, S.Sos, S.H., M.Si.  
NIP. 197208062014112001

Pembimbing II




Dr. Khoirul Yahya, S.Ag., M.Si.  
NIP. 197202062007101003

## PENGESAHAN TIM PENGUJI UJIAN TESIS

Tesis ini berjudul “**Pengadilan Khusus Sengketa Hasil Pilkada (Kajian Terhadap *Dissenting Opinion* Hakim dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013)**” yang ditulis oleh Ulya Ardhia Cahyani Ahmad ini telah dipertahankan di depan Tim Penguji Tesis Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Rabu tanggal 13 Juli 2022.

### Tim Penguji:

1. Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos., SH., M.Si. (Ketua)
2. Dr. Khoirul Yahya, S.Ag., M.Si. (Sekretaris)
3. Prof. Dr. H. Muh. Fathoni Hasyim, M.Ag. (Penguji I)
4. Dr. H. Priyo Handoko, SS., SH., M.Hum (Penguji II)



**Prof. Dr. Masdar Hilmy, S.Ag., MA, Ph.D.**  
NIP. 197103021996031002

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Ulya Ardhia Cahyani Ahmad  
NIM : **F52218061**  
Fakultas/Jurusan : Magister Hukum Tata Negara  
E-mail address : ulyaardhia@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi       Tesis       Desertasi       Lain-lain (.....)

yang berjudul :

**Pengadilan Khusus Sengketa Hasil Pilkada (Kajian Terhadap *Dissenting Opinion* Hakim Dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013)**

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 11 Juli 2022  
Penulis



(Ulya Ardhia Cahyani Ahmad)

## ABSTRAK

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 menjadi awal lahirnya gagasan dibentuknya pengadilan khusus pilkada, dimana sebelumnya perselisihan sengketa hasil pilkada adalah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22E. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga terdapat hakim yang berbeda pendapat (*dissenting opinion*) dan hal ini menjadi perdebatan dikalangan para ahli, diantaranya pandangan bahwa seharusnya apabila selisih hakim hanyalah satu putusan tidak didasarkan majelis hakim melainkan dikembalikan kepada pembuat Undang-Undang sebagai *open legal policy*. Tetapi terdapat pula pendapat ahli yang menyatakan bahwa *dissenting opinion* dapat dijadikan salah satu alternatif pembaharuan hukum dalam kedepannya, disebabkan karena memuat gagasan atau ide orisinal yang berbeda yang dilandasi oleh pengetahuan dan pengalaman dalam bidang konstitusi dan ketatanegaraan.

Dengan permasalahan sebagai mana yang telah dijelaskan diatas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut, Apa dasar hukum yang melatarbelakangi terbentuknya pengadilan khusus pilkada? dan Bagaimana analisis *dissenting opinion* hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013?.

Penelitian yang akan dikaji oleh penulis menggunakan metodologi penelitian normatif dengan pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) serta menggunakan pendekatan teori kekuasaan kehakiman, teori pemilu, teori kewenangan, teori *judicial activism*, dan teori *dissenting opinion*.

Secara filosofis, khusus terhadap Badan Peradilan Khusus Pilkada didasarkan pada sila ke-lima dapat diartikan bahwa bangsa Indonesia dalam menjalankan praktik berbangsa dan bernegara harus menciptakan rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Hadirnya Badan Peradilan Khusus Pilkada merupakan wadah terlaksananya penegakkan hukum dan keadilan terkait dengan sengketa hasil pemilihan kepala daerah diseluruh wilayah Indonesia. Secara filosofis, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 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, di dalam ketentuan Pasal 157 menentukan bahwa yang berwenang adalah badan peradilan khusus.

Dengan pengambilan putusan secara demikian pendapat hakim yang berbeda (*dissenting opinion*) dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi tidak diatur secara implisit, hanya di jelaskan bahwa *dissenting opinion* tersebut dimuat dalam putusan.

Kata kunci: Kewenangan, Pengadilan Khusus Pilkada, *Dissenting opinion*.

## ABSTRACT

*The decision of the Constitutional Court Number 97/PUU-XI/2013 was the beginning of the idea of forming a special election court, where previously disputes over election results were the authority of the Constitutional Court as mandated by the 1945 Constitution Article 22E. In the decision of the Constitutional Court, there are also judges who have different opinions (dissenting opinions) and this has become a debate among experts, including the view that if the difference between judges is only one decision, it is not based on a panel of judges but is returned to the legislators as an open legal policy. . However, there are also expert opinions which state that dissenting opinions can be used as an alternative for legal reform in the future, because it contains different original ideas or ideas based on knowledge and experience in the field of constitution and state administration.*

*With the problems as described above, the writer formulates the problem as follows, What is the legal basis behind the formation of a special election court? and How is the analysis of the judge's dissenting opinion in the decision of the Constitutional Court Number 97/PUU-XI/2013?.*

*The research that will be studied by the author uses a normative research methodology with a conceptual approach, a statute approach and a case approach and uses a judicial power theory approach, election theory, authority theory, judicial activism theory, and dissenting opinion theory.*

*Philosophically, specifically for the Special Elections Judiciary Agency based on the fifth principle, it can be interpreted that the Indonesian nation in carrying out the practice of the nation and state must create a sense of justice for all Indonesian people. regional head elections throughout Indonesia. Philosophically, Law Number 8 of 2015 concerning Amendments to Law Number 1 of 2015 concerning Stipulation of Government Regulations in Lieu of Law Number 1 of 2014 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors, in the provisions of Article 157 stipulates that the authorities are special judiciary.*

*By making such a decision, the judge's dissenting opinion in the Constitutional Court's Procedural Law is not implicitly regulated, it is only explained that the dissenting opinion is contained in the decision.*

*Keywords: Authority, Special Pilkada Court, Dissenting opinion.*

## DAFTAR ISI

<b>SAMPUL LUAR</b>	<b>i</b>
<b>SAMPUL DALAM</b>	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b>	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b>	<b>iv</b>
<b>PENGESAHAN PENGUJI</b>	<b>v</b>
<b>PERNYATAAN KESEDIAAN PERBAIKAN TESIS</b>	<b>vi</b>
<b>PERSETUJUAN PUBLIKASI</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRAK</b>	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b>	<b>x</b>
<b>MOTTO</b>	<b>xiii</b>
<b>TRANSLITERASI</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>xxiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	9
C. Rumusan Masalah	10
D. Tujuan Penelitian	11
E. Kegunaan Penelitian	11
F. Kerangka Teoritik	12
G. Penelitian Terdahulu	16
H. Metode Penelitian	19



I. Sistematika Pembahasan	21
<b>BAB II LANDASAN TEORI</b>	
A. Teori Kekuasaan Kehakiman	23
B. Teori Pemilu	28
C. Teori Kewenangan	30
D. Teori <i>Judicial Activism</i>	34
E. Teori <i>Dissenting Opinion</i>	36
<b>BAB III DASAR HUKUM PEMBENTUKAN PENGADILAN KHUSUS PILKADA</b>	
A. Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada	39
B. Penumpukan Perkara Sengketa Pilkada	56
C. Kebutuhan Pembentukan Pengadilan Khusus Pilkada	59
<b>BAB IV <i>DISSENTING OPINION</i> HAKIM MENURUT HUKUM ACARA MAHKAMAH KONSTITUSI</b>	
A. Keputusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam perkara nomor 97/PUU-XI/2013	69
B. <i>Disseting Opinion</i> Hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara nomor 97/PUU-XI/2013	70
C. <i>Dissenting Opinion</i> dalam putusan Mahkamah Konstitusi	76
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan	81
B. Saran	84
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>85</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Terselenggaranya pemilihan umum adalah perwujudan bentuk demokrasi dalam suatu negara. Dimana setiap warga negaranya memiliki hak konstitusional yakni, dipilih (*right to be candidate*) atau memilih (*right to vote*) yang dilindungi oleh konstitusi dan harus dijamin pemenuhannya. Hal ini membuktikan bahwa adanya kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equality opportunity principle*) dan persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*).<sup>1</sup>

Manifestasi dari adanya hak konstitusional diatas adalah dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Dalam perubahan kedua Pasal 18 Ayat (4) UUD-NRI 1945 pemilihan kepala daerah telah memperoleh legitimasi konstitusional yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis<sup>2</sup>, dengan ini pembentuk undang-undang sepakat untuk memaknai kata demokratis sebagai pemilihan langsung. Menurut Jimly Asshiddiqie, frasa “dipilih secara demokratis” memiliki makna yang luwes, dengan ini dapat diartikan pemilihan kepala daerah adalah pemilihan secara langsung.<sup>3</sup> Memilih seorang pemimpin daerah dengan cara pemilihan umum

---

<sup>1</sup> Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), 25.

<sup>2</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan ke-2 Pasal 18 Ayat 4.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), 22.

dapat melahirkan calon pemimpin berkualitas yang menjadi idaman masyarakat.<sup>4</sup> Mengingat bahwa masyarakat sendirilah yang turut terlibat langsung dalam penyelenggaraan Pilkada tersebut, karena dapat dikatakan bahwa keberhasilan demokrasi dan penentu kualitas pemerintahan adalah dengan adanya penyelenggaraan Pilkada yang baik tentunya sesuai prinsip dan konsep pemilu.

Penyelenggaraan pemilu tentu saja tidak lepas dari kemungkinan-kemungkinan terjadinya beberapa pelanggaran dan sengketa pada tiap tahapan. Hal ini bisa disebabkan karena sebuah kekhilafan (*mistake*), kecurangan (*fraud*), ataupun strategi pemenangan pemilu yang tidak melanggar hukum tetapi memiliki akibat menurunkan kepercayaan publik (*non-fraudulent misconduct*)<sup>5</sup>, maka apabila terjadi hal demikian harus ada mekanisme penyelesaian yang ditempuh sebagai jaminan konstitusi dengan melalui proses peradilan.

Terdapat 6 (enam) jenis sengketa hukum dan pelanggaran yang terjadi dalam pemilu, yakni: *pertama* pelanggaran pidana pemilu atau tindak pidana pemilu, *kedua* pelanggaran administrasi pemilu, *ketiga* pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu, *keempat* sengketa dalam proses pemilu, *kelima* perselisihan atau sengketa hasil pemilu, dan sengketa hukum lainnya.<sup>6</sup>

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan

<sup>4</sup> Joko J. Prihatmoko, *Mendemokrasi Pemilu*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), 195.

<sup>5</sup> Janedjiri M. Gaffar, Lembaga Peradilan Pemilu, “dalam”

<http://nasional.sindonews.com/read/673846/18/lembaga-peradilan-pemilu-1348179513>, (8 Juli 2020), 1.

<sup>6</sup> Ramlan Surbakti Dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011), 9.

Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD hanya menyebutkan secara tegas terdapat 3 (tiga) jenis pelanggaran atau sengketa dalam pemilu, yakni: *pertama* pelanggaran administrasi pemilu, *kedua*, pelanggaran pidana pemilu, dan *ketiga* perselisihan hasil pemilu. Terkait pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu dan sengketa dalam proses atau tahapan pemilu hanya diatur secara materi. Masing-masing sengketa pemilu diselesaikan oleh lembaga yang berbeda-beda<sup>7</sup>, seperti halnya pengadilan umum yang menangani penyelesaian terkait tindak pidana umum, pelanggaran terkait administrasi tata usaha kepada Bawaslu, dan pelanggaran etik penyelenggaraan pemilihan umum kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Adapun yang dimaksud dengan perselisihan hasil pemilihan umum (Pemilu) adalah perselisihan penetapan hasil rekapitulasi setelah diselenggarakannya pemungutan suara oleh KPU dengan peserta pemilihan.

Dahulu sengketa terkait penghitungan suara dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah merupakan ranah dari Mahkamah Agung<sup>8</sup>, namun pada perkembangannya pemilihan kepala daerah di klasifikasikan menjadi pemilihan umum (pemilu) dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu Pasal 1 ayat (4) bahwa:

Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

---

<sup>7</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>8</sup>Kewenangan penyelesaian sengketa pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur kepada Mahkamah Agung dan pemilihan Bupati atau Walikota kepada Pengadilan Tinggi.

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>9</sup>

Hal ini mengakibatkan peralihan kewenangan yang semula ditangani oleh Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi<sup>10</sup>, dan dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan Undnag-Undnag Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 236C<sup>11</sup>.

Istilah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) berubah menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Menjadikan Pilkada termasuk dalam kategori pemilu tentunya tidak serta merta, pada putusannya Nomor 072-73/PUU-II/2004 Mahkamah Konstitusi memberikan *open legal policy* terhadap pembuat undang-undang untuk mengkategorikan pilkada menjadi pemilihan umum.

Dengan adanya Pasal 236 C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memerintahkan pengalihan penyelesaian terkait sengketa hasil penghitungan Pilkada yang semula dibawah kewenangan Mahkamah Agung menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Penambahan wewenang

---

<sup>9</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilu Pasal 1 ayat (4).

<sup>10</sup> Indonesia, Pasal 24 C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia “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 politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

<sup>11</sup> Indonesia, Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, “Penanganan sengketa hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undnag-Undang ini diundangkan”.

Mahkamah Konstitusi ini juga diatur dalam Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>12</sup>

Mahkamah Konstitusi menjadi pelaksana pemutus sengketa hasil pilkada hanya diberikan waktu untuk memutus perkara dalam jangka waktu 45 hari kerja. Mulai tahun 2008 hingga kini mengalami kemunduran dalam kinerjanya, terdapat beberapa pula putusan yang mengakibatkan keharusan adanya pemungutan suara ulang, seperti yang terjadi di Madura daerah Sampang pada pilkada tahun 2018 lalu.<sup>13</sup> Mahkamah Konstitusi pada tahun 2019<sup>14</sup> menerima 470 sengketa terkait Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) dan pada 2014 menerima 767 sengketa pemilu legislatif, 735 perkara yang diajukan partai politik, dan 32 perkara diajukan oleh calon anggota DPD. Sedangkan jumlah perkara yang masuk mulai tahun 2003 hingga tahun 2019 terdapat 1523 perkara terkait pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan ini tengah terjadi pergeseran fungsi utama Mahkamah Konstitusi yang lebih banyak menangani perkara permohonan hasil pemilu dari pada menguji konstitusionalitas Undang-Undang.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 29 ayat (1) huruf e, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan tingkat terakhir yang putusannya bersifat final untuk kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”, maka dengan ini Mahkamah Konstitusi dapat mengadili sengketa hasil pilkada sebagaimana yang telah diamanatkan dalam undang-undang.

<sup>13</sup> MK Putuskan Pilkada Sampang Diulang, “dalam”, <https://news.detik.com/berita/d-4199135/mk-putuskan-pilkada-sampang-diulang> , pada 11 Juli 2020.

<sup>14</sup> 215 PHPU Legislatif DPRD Kabupaten/ Kota, 110 DPRD Provinsi, 11 di tingkat DPD, 1 tingkat Pilpres, dan 64 tidak teridentifikasi tingkat pemilunya.

<sup>15</sup> R. Fauzi Zuhri Pradika, Dkk, Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu Yang Ideal Di Indonesia, *Diversi Jurnal Hukum*, Volume 6 Nomor 1, (April 2020), 75.

Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa pemilihan umum menurut pasal 22E UUD-NRI 1945 harus dimaknai secara limitatif, yakni pemilihan umum yang dimaksud pada Pasal 22E adalah pemilihan umum yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali pemilihan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten, serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan dalam putusannya Mahkamah Konstitusi juga menyerahkan pengaturan penanganan sengketa hasil pilkada kepada pembentuk Undang-Undang yakni Pemerintah dan DPR.<sup>16</sup> Lanjutnya disahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota oleh DPR, tetapi karena dianggap tidak sesuai dengan aspirasi rakyat maka diterbitkanlah Perppu Nomor 1 tahun 2014 oleh Bapak Presiden, yang mencabut berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014.

Pada waktu yang sama terbitlah Perppu Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014, yang intinya menghapus kewenangan DPR dalam memilih kepala daerah. Lanjutnya Perppu nomor 1 tahun 2014 disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang kemudian direvisi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pilkada). Dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 pada pasal 157 ayat (1) menyatakan bahwa perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus, namun dalam pasal yang sama dinyatakan juga bahwa selama belum terbentuknya badan

---

<sup>16</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.

peradilan khusus maka perkara perselisihan hasil pemilihan masih diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi.

Pada Undang-Undang Pilkada Nomor 10 tahun 2016 menyatakan bahwa badan peradilan khusus wajib dibentuk sebelum adanya pemilihan serentak nasional. Juga dijelaskan bahwa pemilihan serentak nasional dimana pilkada diselenggarakan secara bersama-sama diseluruh Indonesia setiap lima tahun sekali.

Asas dalam penyelenggaraan pemilu menjadi salah satu komponen terpenting dalam berdirinya pengadilan khusus pemilu sebagaimana yang diketahui dalam UUD-NRI 1945, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dengan ini muncul kepastian hukum dalam pemilu antara penyelenggara, pengawas, pemantau, ataupun peserta pemilu akan menerima secara baik dengan semua tahapan yang telah ditentukan. Dengan ini, apabila dikemudian hari terdapat permasalahan yang terkait dengan perselisihan hasil pemilu yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum maka dapat diajukan kepada badan peradilan khusus pemilu.

Jika dilihat lagi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 terdapat 3 (tiga) Hakim MK yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yakni hakim Arief Hidayat, Anwar Usman, dan Ahmad Fadlil Sumadi yang pada intinya berpendapat seharusnya mahkamah menolak seluruh permohonan pemohon. Adanya *dissenting opinion* hakim konstitusi sebenarnya merupakan esensi kebebasan personal hakim dalam menemukan kebenaran materil, hal ini menjadi salah satu jenis kebebasan tertinggi personal hakim yang



tidak terbatas dalam suatu aspek untuk mewujudkan eksistensi hakim dalam merealisasikan pandangannya yang mandiri, berdikari, kreatif, dan tanpa ada intervensi dari pihak manapun.<sup>17</sup>

Munculnya *disseting opinion* dalam putusan Mahkamah Konstitusi tentunya telah menjadi perdebatan dikalangan para ahli diantaranya ada yang berpendapat bahwa selagi telah memenuhi ketentuan Undang-Undang dan prosedur bercara yang benar maka memiliki pemberlakuan yang mengikat, tetapi ada pula yang berpendapat bahwa putusan sebagaimana tersebut apabila diterapkan di Negara Indonesia tidak memiliki kebermanfaatan bagi para pihak, karena meskipun *dissenting opinion* para hakim disatukan dalam naskah putusan yang akan diterapkan adalah putusan hakim yang mayoritas. Bahkan terdapat pandangan kritis, yang berpendapat bahwa seharusnya apabila selisih hakim hanyalah satu putusan tidak didasarkan majelis hakim melainkan dikembalikan kepada pembuat Undang-Undang sebagai *open legal policy*. Tetapi terdapat pula pendapat ahli yang menyatakan bahwa *dissenting opinion* dapat dijadikan salah satu alternatif pembaharuan hukum dalam kedepannya, disebabkan karena memuat gagasan atau ide orisinil yang berbeda yang dilandasi oleh pengetahuan dan pengalaman dalam bidang konstitusi dan ketatanegaraan.

Berdasarkan uraian diatas, menurut penulis penting perlu untuk mengkaji secara mendalam tentang landasan dan konsekuensi dari adanya

---

<sup>17</sup> Tata Wijayanta, Dkk., *Perbedaan Pendapat dalam Putusan Pengadilan*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2011), 75.

*dissenting opinion* hakim Mahkamah Konstitusi dalam perkara nomor 97/PUU-XI/2013 sehingga munculnya badan peradilan khusus. Dengan ini penulis mengangkat pembahasan dengan judul **“PENGADILAN KHUSUS SENGKETA HASIL PILKADA (KAJIAN TERHADAP DISSENTING OPINION HAKIM DALAM PUTUSAN MK NOMOR 97/PUU-XI/2013)”**.

## **B. Identifikasi dan Batasan Masalah**

### **1. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka kiranya terdapat identifikasi permasalahan sebagai berikut:

- a. Pemilu sebagai salah satu bentuk sistem demokrasi dari sebuah negara.
- b. Kewenangan Mahkamah Agung dalam penanganan sengketa hasil pilkada.
- c. Masuknya pilkada dalam rezim pemilihan umum.
- d. Wewenang Mahkamah Konstitusi Pemilu.
- e. Dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan tetap berwenang mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum ada Undang-Undang yang mengatur.
- f. Munculnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mengamanatkan pembentuk Badan Peradilan Khusus dengan landasan putusan MK nomor 97/PUU-XI/2013.

- g. Putusan Mahkamah Kontitusi yang mengandung *dissenting opinion* didalamnya.
- h. Mahkamah Kontitusi dalam prespektif *judicial activism*.

## 2. Batasan Masalah

Dengan latar belakang diatas maka perlu adanya batasan masalah agar tidak menyebabkan perluasan pembahasan, sehingga penulis menetapkan batasan masalah yang akan diteliti sebagai berikut:

- a. Pemilihan umum dalam sistem demokrasi.
- b. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa pemilukada.
- c. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada.
- d. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.
- e. Dissenting opinion dalam putusan Mahkamah Konstitusi.

## C. Rumusan Masalah

Dengan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa dasar hukum yang melatarbelakangi terbentuknya pengadilan khusus pilkada?
2. Bagaimana analisis *dissenting opinion* hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penilian ini adalah untuk menjawab permasalahan di bawah ini:

1. Mengetahui dasar hukum yang melatarbelakangi terbentuknya pengadilan khusus pilkada.
2. Mengetahui analisis *dissenting opinion* hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat baik secara teoritis atau secara praktis.

1. Secara teoritis diharapkan dapat memberikan kontribusi keilmuan ilmu hukum dan akan menjadi kajian dimasa yang mendatang dalam perkembangan bidang Hukum Tata Negara, khususnya tentang dasar hukum yang melatarbelakangi terbentuknya pengadilan khusus pilkada dan *dissenting opinion* hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi.

2. Secara Praktis

Secara praktis diharapkan penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi Pemerintah, Mahkamah Konstitusi dan pembuat undang-undang dalam pengambilan keputusan agar dapat menjadi solusi dari permasalahan yang ada serta dapat menjadi referensi bagi para akademisi untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

## F. Kerangka Teoritik

### 1. Mahkamah Konstitusi sebagai Penafsir Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kewenangannya juga melakukan penafsiran konstitusi sehingga disebut *the sole interpreter of the constitutions* sebagai contoh terhadap pasal 24C Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap UUD” yakni tidak memungkinkan MK dalam menilai pertentangan norma sebuah undang-undang tanpa menggunakan penafsiran konstitusi, dengan ini MK menjadi penafsir konstitusi yang sah terhadap Undang-Undang Dasar atau Konstitusi (*the legitimate interpreter of the constitution*).<sup>18</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie<sup>19</sup>, fungsi hakim dalam menjalankan dan menerapkan hukum (*the statute law*) dibagi menjadi 2 (dua) macam, yakni *pertama*, menemukan fakta yang terjadi dan *kedua*, menemukan pengertian atau maksud yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang yang dalam lanjutannya membutuhkan penafsiran yang dilakukan oleh hakim. Sehingga tindakan

Penafsiran yang dilakukan oleh hakim konstitusi dalam arti merpersempit atau memperluas kaidah-kaidah konstitusi sebagai sarana

<sup>18</sup> Tanto Lailam, Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Media Hukum*, Vol 21, No 1, (Juni, 2014) 90.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 175.

aktualisasi atau *up dating* konstitusi, hal ini sejalan dengan prinsip “*to say what the law is*”, yang melekat dalam kewenangannya.<sup>20</sup>

## 2. *Dissenting Opinion* Hakim Konstitusi

Secara terminologi dan substansi *dissenting opinion* apabila dikaji dalam perspektif perbandingan hukum termasuk dalam rumpun hukum *Anglo Saxon* seperti halnya dalam Negara Amerika dan Kerajaan Inggris terdapat pendapat hukum (*Legal Opinion*). *Legal opinion* ini terbagi atas pendapat hakim dalam memutus perkara (*Judicial Opinion*), pendapat hakim yang disetujui oleh mayoritas (*Majority Opinion*), pendapat hakim (*Dissenting Opinion*), dan persetujuan hakim atas mayoritas dengan alasan yang berbeda (*Concurring Opinion*).<sup>21</sup>

Dalam *Black's Law Dictionary*, *dissenting opinion* diartikan sebagai “*opinion by one or more judges who disagree with the decision reached by the majority – Often shortened to dissent – Also termed minority opinion*”.<sup>22</sup>

Sedangkan *Dissenting Opinion* dalam kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan perbedaan pendapat majelis hakim dalam membuat putusan pengadilan, yang menjadi kebebasan personal hakim dalam menemukan kebenaran materil dengan rasa kesadaran dan tanggungjawab tanpa adanya intervensi dari pihak lain.

<sup>20</sup> Bagir Manan dan Susi Dri Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2015), 90.

<sup>21</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Teras, 2011), 294.

<sup>22</sup> Bryan A. Garner dan Henry Campbell, *Black's Law Dictionary 7th Ed.*, (Minnesota: West Group, 1997), 1119.

Bagi seorang hakim *dissenting opinion* apabila diumumkan menjadi tanggungjawab akademis dan moral terhadap proses pengambilan putusan dalam memeriksa suatu perkara. Menurut Richard, *dissenting opinion* memiliki dampak langsung pada reputasi hakim, iapun mengatakan bahwa “*the benefit of dissenting derives from the influence of the dissenting opinion and the enhanced reputation of the judge who writes the dissent*”.<sup>23</sup>

Landasan hukum adanya *dissenting opinion* dalam putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terdapat dalam Pasal 32 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkaraa Pengujian Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia<sup>24</sup>, yang menyatakan:

- a. Dalam rangka pengambilan putusan setiap Hakim Mahkamah Konstitusi wajib menyampaikan pertimabangan atau pendapat tertulis dalam terhadap permohonan;
- b. Putusan sedapat mungkin diambil secara musyawarah untuk mufakat;
- c. Dalam hal tidak dicapai mufakat bulat, rapat dapat ditunda sampai Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) berikutnya;
- d. Setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh ternyata tidak dicapai mufakat bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak;

---

<sup>23</sup> Richard A. Posner, dkk, *Why (and When) Judges Dissent: A Theoretical and Empirical Analysis*, *John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper*, No 510, 2010, 40.

<sup>24</sup> Indonesia, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 32.

- e. Dalam RPH tidak dapat mengambil putusan dengan suara terbanyak sebagaimana dimaksud ayat (4), suara terakhir Ketua RPH menentukan.
- f. Pendapat Hakim Konstitusi yang berbeda terhadap putusan dimuat dalam putusan, kecuali Hakim yang bersangkutan tidak menghendaki.

### 3. Kaidah *al-Ijtihadu la Yunqodhu bil al-Ijtihad*

Dalam kaidah *al-Ijtihadu la Yunqodhu bil al-Ijtihad*, memiliki pengertian bahwa suatu produk hukum yang telah diperoleh dengan hasil ijtihad dan telah dilaksanakan pada suatu waktu dan tempat tertentu tidak dapat dibatalkan secara tiba-tiba oleh produk hukum baru yang juga diperoleh dengan hasil ijtihad dalam waktu dan tempat yang lain. Dengan lain dapat dikatakan bahwa hasil ijtihad dimasa lampau tidak bisa dibatalkan begitu saja dengan hasil ijtihad di masa sekarang. Hal demikian tentunya telah didasari dengan faktor-faktor penting, antara lain:<sup>25</sup>

- a. Kepastian hukum dari hasil ijtihad kedua tidaklah lebih kuat dari hasil ijtihad pertama.
- b. Hasil ijtihad dari salah seorang mujtahid tidak lebih utama diikuti dari pada hasil dari produk ijtihad para mujtahid lainnya.
- c. Pembatalan hasil ijtihad yang dilakukan oleh mujtahid yang mengeluarkan ijtihad lainnya dapat mengakibatkan tidak adanya

---

<sup>25</sup> Muhammad Rusdi bin Muhammadiyah, Analisis Kaidah Al-Ijtihad La Yunqadh Bi Al-Ijtihad dan Aplikasinya dalam Hukum Islam, *Jurnal Al-Qadha*, Volume 5 No 7, (Juli – Desember, 2018), 50.



ketetapan hukum atau *instabilitas* hukum dikarenakan hal tersebut akan berkelanjutan hingga mendatang sehingga dapat menimbulkan kesulitan di masa mendatang.

## G. Penelitian Terdahulu

1. Penelitian dari Ibnu Affan yang diberi judul, “Menanti Peradilan Khusus”. Penelitian dalam jurnal ini membahas tentang bagaimana sistem penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah menurut UU Nomor 32/2004, serta proses peralihan dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi, dan pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.

Dapat disimpulkan bahwa penyelesaian perselisihan hasil Pilkada oleh Mahkamah Agung sebagaimana diatur oleh UU Nomor 32 tahun 2004 merupakan rezim pemerintah daerah yang diatur oleh Pasal 18 UUD-NRI tahun 1945, dan peralihan wewenang dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi diatur dalam pasal 236C UU Nomor 12 tahun 2008, dan sejak terbitnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 pada hakekatnya MK sudah tidak memiliki wewenang menangani perselisihan hasil Pilkada yang juga dipertegas dalam UU Nomor 10 tahun 2016 yang memerintahkan untuk dibentuknya badan peradilan khusus sebelum pemilu serentak nasional.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Ibnu Affan, Menanti Peradilan Khusus, *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Volume 13 Nomor 2, (Juli-Desember, 2018), 319.

2. Penelitian dari Dhofir Catur Bashori, yang diberi judul “Kompetensi Mahkamah Konstitusi dalam Mengadili Sengketa Pemilukada Sebelum dan Sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”. Penelitian tesis ini tentang bagaimana prosedur Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah beserta penyelesaian sengketa Pemilukada berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan bagaimana kompetensi Mahkamah Konstitusi dalam mengadili sengketa Pemilukada setelah lahirnya UU Nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Dalam penelitian ini menyimpulkan bahwa penyelenggaraan Pemilukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah adalah KPUD Provinsi/Kabupaten/Kota dan melalui dua tahapan yakni, persiapan dan pelaksanaan. Kompetensi mengadili sengketa hasil Pemilukada menjadi kompetensi Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 106 UU No 32/2004 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian dialihkan oleh MA ke MK berdasarkan Pasal 236C UU 12/2008 tentang Pemerintah Daerah dan ditegaskan juga oleh Pasal 29 ayat (1) huruf e UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>27</sup>

3. Penelitian dari Haidar Alam, yang diberi judul “*Dissenting Opinion* dan *Concurring Opinion* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”, penelitian yang

---

<sup>27</sup> Dhofir Catur Bashori, *Kompetensi Mahkamah Konstitusi dalam Mengadili Sengketa Pemilukada Sebelum dan Sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*, (Tesis—Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2015), vii.

berbentuk jurnal ini mengangkat kajian tentang pemikiran Derrida dalam hukum dan mencari relevansinya dalam putusan Mahkamah Konstitusi yang difokuskan pada sifat *dissenting* maupun *concurring*.

Dalam penelitian ini menyimpulkan, bahwa pemikiran Derrida dipengaruhi oleh latar belakangnya kehidupannya. Metode yang dikemukakan adalah dekonstruksi yakni strategi untuk mengurangi teks sehingga memiliki kedekatan makna dengan istilah Analisa. Hukum dan keadilan bagi Derrida tidaklah identik, dengan ini untuk menggapai keadilan tawaran Derrida adalah melalui dekonstruksi.<sup>28</sup>

Adapun penelitian yang dilakukan oleh penulis memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaan yang ada pada penelitian dengan pembahasan penulis adalah penelitian pertama dan kedua pada pembahasan badan peradilan khusus dan sengketa pilkada sedangkan penelitian ketiga pada pembahasan *dissenting opinion*. Perbedaan penelitian penulis dengan penelitian diatas adalah pembahasan penulis terfokuskan pada landasan apa yang menjadi *dissenting opinion* hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi pada perkara Nomor 97/PUU-XI/2013 serta konsekuensi dalam putusan Mahkamah Konstitusi yang mengandung *dissenting opinion* didalamnya.

---

<sup>28</sup> Haidar Alam, *Dissenting Opinion dan Concurring Opinion dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, *Al-Jinayah: Jurnal Hukum Pidana Islam*, Vol 3, No 2, (Desember, 2017), 322.

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penulis menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif ini adalah sebuah penelitian yang memiliki objek kajian terkait kaidah dasar atau norma, peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, asas-asas hukum, doktrin dan yurisprudensi.<sup>29</sup>

### 2. Pendekatan dalam Penelitian

Pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Dalam hal ini, pendekatan konsep dengan menggunakan prinsip-prinsip hukum yang diungkapkan dalam pandangan para sarjana maupun doktri-doktrin hukum yang digunakan. Pendekatan perundang-undangan dilakukan guna menelaah undang-undang dan regulasi yang terkait dengan *issue* hukum yang ada. Dengan ini objek utama dari pendekatan perundang-undangan dalam penelitian penulis ini antara lain adalah Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilukada yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Selanjutnya pendekatan kasus, disini penulis menggunakan

---

<sup>29</sup> Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media, 2006), 48.

putusan dari Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 sebagai objek penelitian.

### 3. Bahan Hukum

Untuk dapat menjawab *issue* hukum yang ada, maka diperlukan bahan hukum primer dan sekunder.<sup>30</sup>

a. Bahan hukum primer, data yang didapatkan secara langsung dari sumber utama melalui sebuah penelitian<sup>31</sup>, terdiri dari catatan-catatan resmi, perundang-undangan, risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan-putusan yang terkait dengan *issue* hukum yang dikaji. Berikut beberapa bahan hukum primer dalam penelitian ini:

- 1) UUD-NRI 1945
- 2) UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintah Daerah
- 3) UU Nomor 1/2015 tentang Pemilukada
- 4) UU Nomor 8/2015 tentang perubahan pertama UU 1/2015 tentang Pemilukada
- 5) UU Nomor 10/2016 tentang perubahan kedua atas UU 1/2015 tentang Pemilukada
- 6) UU Nomor 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- 7) UU Nomor 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- 8) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013

---

<sup>30</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), 181.

<sup>31</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007), 12.

- b. Bahan hukum sekunder, bersifat bahan hukum pendukung yang terdiri dari beberapa jurnal, buku, kamus, atau dokumen, karya tulis ilmiah yang terkait dengan penelitian atau *issue* yang sedang dikaji.

#### **4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan Teknik studi Pustaka atau yang sering disebut dengan *library research*. Teknik ini adalah sebuah metode penggalian informasi melalui literatu-literatur yan terkait *issue* yang sedang dikaji. Dimulai dengan buku, risalah, putusan, jurnal, artikel, dan penelitian lainnya dari para ahli atau pakar dalam bidang yang sesuai dengan *issue* hukum yang dikaji.

#### **5. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Dengan pengumpulan data hukum primer dan sekunder, penulis akan menggunakan analisis kualitatif dan diolah secara deskriptif yang kemudian akan memunculkan uraian-uraian yang logis serta ditafsirkan hingga dapat disimpulkan dengan baik.

### **I. Sistematika Pembahasan**

Untuk memberikan gambaran dan memberikan kemudahan dalam penyususna tesis ini, maka penulis menguraikan secara sistematis tahapan pembahasan, sebagai berikut:

1. Bab I Pendahuluan, yang didalamnya terdapat pembahasan latar belakang masalah yang menjadi kronologi dari muncunya penelitian ini, identifikasi dan batasan masalah yang berfungsi agar mengarahkan fokus penelitian

yang akan diambil oleh penulis. Selanjutnya terdapat rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teoritik, penelitian terdahulu dan metode penelitian yang diambil oleh penulis.

2. Bab II Landasan Teori, yakni memaparkan tentang teori-teori yang terkait dengan penelitian, yakni teori kekuasaan kehakiman, teori pemilu, teori kewenangan, teori *judicial activism*, teori *dissenting opinion*.
3. Bab III Dasar Hukum Pembentukan Pengadilan Khusus Pilkada, yang memaparkan tentang bagaimana penyelesaian sengketa hasil pilkada dengan penumpukan perkara yang ada, serta kebutuhan dibentuknya pengadilan khusus pilkada.
4. Bab IV *Dissenting Opinion* Hakim Menurut Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, yang memaparkan mengenai apa yang melatarbelakangi *dissenting opinion* hakim tentang putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.
5. Bab V Penutup, berisikan kesimpulan atas rumusan masalah atas analisis yang telah dijabarkan pada bab sebelumnya, sehingga kelak dapat digunakan sebagai materi atau rujukan terkait *issue* hukum yang sama.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Teori Kekuasaan Kehakiman**

Kekuasaan kehakiman sebagaimana telah dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebuah kekuasaan yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan lain yang berada dibawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi<sup>1</sup>, yang memiliki fungsi sebagai kekuasaan negara yang merdeka, sehingga dapat terciptanya negara hukum Republik Indonesia yang bertujuan untuk mengakkan hukum dan keadilan yang berasaskan Pancasila,<sup>2</sup> hal ini telah menjadi sebuah prinsip dari berdirinya negara hukum.

Di Negara Indonesia kekuasaan kehakiman memiliki 5 (lima) periode dalam catatan sejarahnya, yakni:

##### 1. Undang-Undang Dasar 1945 (1945-1949)

Kekuasaan kehakiman pada masa ini diatur secara konstitusional pada Bab IX Pasal 24 ayat 1 UUD 1945 yang berbunyi bahwa, “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang”. Dengan ini telah ditegaskan bahwa Mahkamah Agung harus melaksanakan kekuasaan

---

<sup>1</sup> Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

<sup>2</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009.



kehakiman sebagaimana yang telah diamanatkan Undang-Undang Dasar.

2. Konstitusi RIS 1950 (1949-1950)

Dijelaskan pada pasal 145, bahwa:

- a) Segala campur tangan, bagaimanapun juga, oleh alat-alat perlengkapan yang bukan perlengkapan kehakiman, terlarang, kecuali diizinkan oleh Undang-Undang.
- b) Asas ini hanya berlaku terhadap pengadilan Swapraja dan pengadilan adat sekadar telah diatur cara meminta pertimbangan kepada hakim yang ditunjuk dengan Undang-Undang.

3. Undang-Undang Sementara (1950-1959)

Dalam UUDS ini kekuasaan kehakiman diatur secara tegas pada pasal 103 yang berbunyi, bahwa “Segala campur tangan dalam urusan pengadilan oleh alat-alat perlengkapan yang bukan alat-alat pengadilan, dilarang, kecuali jika diijinkan Undang-Undang”.

4. UUD 1945 setelah Dekrit Presiden<sup>3</sup> (1959-2002)

Pada masa ini terdapat dua masa, yakni:

a) Masa Orde Lama

Pada periode ini dikenal dengan era demokrasi terpimpin, dengan dikeluarkannya dekrit Presiden dimulai pada tanggal 5 Juli 1959 hingga tanggal 11 Maret 1966 dimana telah

---

<sup>3</sup> Dekrit Presiden dikeluarkan oleh Presiden pertama Republik Indonesia Presiden Soekarno pada 5 Juli 1959, yang pada intinya adalah tentang pembubaran Konstituante, kembali ke UUD 1945, dan pembentukan MPRS DAN DPAS.

diberlakukan kembali UUD 1945. Dalam nyatanya pelaksanaan kekuasaan kehakiman pada periode ini dibatasi dalam pelaksanaannya dan besar sikap intervensi dari pemerintah, sebagaimana dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang ketentuan-ketentuan kekuasaan kehakiman yang pada intinya bahwa presiden dapat turun tangan atau ikut serta dalam campur tangan dalam soal-soal didalam pengadilan. Selain Undang-Undang diatas telah dikeluarkan juga Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1965 Tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung, undang-undang ini sebagai tidak lanjut terkait kewenangan presiden dalam campur tangan. Tetapi kedua undang-undan tersebut telah dicabut seiring dengan adanya peristiwa G 30S/PKI yang lahirlah periode Orde Baru.

b) Masa Orde Baru

Dengan berakhirnya masa orde lama, masa orde baru diawali dengan dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) tahun 1966 serta dicabutnya kedua undang-undang yang terkait kekuasaan kehakiman pada periode orde lama. Sebagai penggantinya pemerintah orde baru memberlakukan peraturan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undan Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, dan

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pokok-pokok penting dalam pemberlakuan undang-undang diatas adalah bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka yang berasaskan Pancasila tanpa campur tangan diluar kekuasaan kehakiman, disebutkan juga bahwa Mahkamah Agung menjadi Pengadilan Negara Tertinggi dari semua lingkup lingkungan peradilan dimana dalam melaksanakan tugasnya terlepas oleh pengaruh ataau campur tangan pemerintah dan pengaruh lainnya.

5. Amandemen UUD 1945 (2002-sekarang)

Pada masa ini dimana diturunkannya presiden Soeharto dan terjadinya perubahan besah sehingga menyebabkan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 hingga empat kali oleh MPR<sup>4</sup>, yang mana hal tersebut sangat berpengaruh besar dengan peraturan-peraturan pelaksana yang berada dibawahnya salah satunya dicabutnya Undang-Undnag Nomor 14 Tahun 1970 digantikan oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

---

<sup>4</sup> Amandemen I disahkan 19 Oktober 1999, Amandemen II disahkan 18 Agustus 2000, Amandemen III disahkan 10 November 2001, Amandemen IV disahkan 10 Agustus 2002.

Didalam pelaksanaanya kekuasaan kehakiman di Indonesia terdapat dua periode, yakni sebagai berikut<sup>5</sup>:

1. Sebelum terjadinya Amandemen UUD 1945

Didasari oleh pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi bahwa terdapat 4 lingkungan dalam ruang lingkup peradilan yakni, Peradilan Umum<sup>2</sup>, Agama, Militer, Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung sebagai pemutus perkara dengan tingkat kasasi.

2. Setelah terjadinya Amandemen UUD 1945

Dengan adanya perubahan mendasar pada Amandemen UUD 1945 maka berpengaruh dengan pelaksanaan kekuasaan kehakiman di Indonesia, yakni sebagai berikut:

a) Pasal 10 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004

Pada pasal ini terdapat penjelasan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan peradilan dibawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya Badan Peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung antara lain meliputi peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Selain susunan peradilan yang telah disebutkan, terdapat pula peradilan lainnya, yakni peradilan Hak

---

<sup>5</sup> Rachmani Puspitadewi, "Sekelumit Catatan Tentang Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol 24, No 1 (Januari, 2006), 6.

Asasi Manusia, peradilan Anak, peradilan Pajak, dan peradilan Niaga.

b) Pasal 12 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004

Pada pasal ini dijelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi mengadili tingkat pertama dan terakhir dengan putusan yang bersifat final untuk perkara pengujian Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memutuskan pembubaran partai politik, memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum dan memberikan putusan atas pendapat DPR terkait adanya dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

## B. Teori Pemilu

Sebagaimana dikemukakan para pakar hukum tata negara bahwa terdapat beberapa prinsip-prinsip demokrasi antara lain:<sup>6</sup>

1. Sebuah negara harus berlandaskan konstitusi, yakni dimana negara baik dalam pemerintahan dan warga negaranya menjadikan konstitusi sebagai dasar penyelenggaraan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan ini konstitusi secara tidak langsung berfungsi untuk membatasi kesewenangan para penguasa atau pemerintah dalam bertindak dan

---

<sup>6</sup> A. Muhaimin Iskandar, *Kontekstualisasi Demokrasi Di Indonesia*, (Yogyakarta: LKis, 2017), 56.

menjamin hak rakyat, serta mencegah agar rakyat tidak akan bertindak anarki dalam menggunakan hak dan pemenuhan kewajibannya.

2. Terjaminnya perlindungan hak asasi manusia, yang didalamnya terdapat hak untuk hidup, kebebasan dalam beragama, kebebasan dalam berserikat, berkumpul, dan berpendapat, dan lain-lain sebagaimana yang telah diatur dalam undang-undang. Perlindungan hak asasi manusia adalah poin penting dalam membangun negara demokrasi.
3. Kebebasan dalam berserikat dan mengeluarkan pendapat, dalam hal ini setiap orang dibebaskan dalam berserikat atau membentuk organisasi dan berkumpul serta membentuk identitas dengan organisasi yang ia dirikan.
4. Pergantian kekuasaan secara berkala. Dengan adanya pergantian penguasa secara berkala atau periodik, maka akan meminimalisir kesewenangan penguasa serta mencegah adanya penyelewengan, korupsi, kolusi, dan nepotisme.
5. Peradilan bebas dan tidak memihak. Peradilan yang independen dan bebas dari campur tangan penguasa menjadi prinsip demokrasi yang mutlak, karena hukum dapat ditegakkan secara baik dan tidak lebih condong pada pihak manapun.
6. Persamaan kedudukan pada seluruh warga negara dalam penegakkan hukum.
7. Jaminan kebebasan pers. Pers menjadi sarana komunikasi antara pemerintah dengan rakyatnya, karena dalam pers rakyat dapat

menyalurkan aspirasi, kritikan, serta masukan terhadap pemerintah dalam pembuatan kebijakan, sedangkan dalam pers pemerintah juga dapat mensosialisasikan program-program serta aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

## C. Teori Kewenangan

### 1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan atau bisa disebut juga wewenang berasal dari kata wenang. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kata kewenangan memiliki makna hak dan kekuasaan yang didapat baik dalam hal membuat keputusan, bertindak, memerintah, melimpahkan tanggungjawab bahkan hak fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.<sup>7</sup>

Menurut Ferrazi kewenangan adalah hak dalam menjalankan fungsi manajemen meliputi pengurusan (*administrasi*), pengaturan (*regulasi dan standarisasi*), dan pengawasan (*supervisi*).<sup>8</sup>

Bagir manan mendefinisikan bahwa wewenang didalam bahasa hukum berbeda dengan kekuasaan. Menurutnya kekuasaan hanyalah menggambarkan suatu hak untuk berbuat atau tidak berbuat (*macht*), sedangkan hukum wewenang adalah mencakup hak dan kewajiban (*revhten en plichten*).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/wenang>, diakses pukul 07.00, Mei 2021.

<sup>8</sup> Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan Hukum)*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), 93.

<sup>9</sup> Kamal Hijaz, *Efektifitas Penyelenggara Kewenangan dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Makassar: Refreksi, 2010), 35.

Didalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan merupakan salah satu unsur dari proses penyelenggaraan pemerintah dalam suatu negara dimana juga terdapat unsur-unsur lain seperti halnya hukum, kewenangan, keadilan, kejujuran, kebijaksanaan, dan kebajikan.

Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas bahwa kekuasaan adalah inti dari penyelenggaraan Negara dalam arti *de staat in beweging* (negara dalam keadaan bergerak) sehingga dapat berkinerja, berkiprah, bekerja, berprestasi, serta melayani warganya, maka negara harus diberi kekuasaan.

Menurut Miriam Budihardjo, kekuasaan dapat diartikan sebagai kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia yang dapat mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga dapat memenuhi keinginan dan tujuan dari orang atau negara.<sup>10</sup> Kekuasaan dalam sebuah negara akan dapat dijalankan apabila terdapat penguasa atau organ-organ yang dikonsepsikan berupa jabatan-jabatan dan diisi oleh pejabat yang memiliki hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstitusi atau diluar konstitusi.

## **2. Sumber Kewenangan**

Menurut Indroharto wewenang bersumber dari tiga cara yang diperoleh, yakni:

---

<sup>10</sup> Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), 35.



- a. Atribusi, kewenangan ini lazimnya telah digariskan langsung melalui pembagian kekuasaan negara yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.
- b. Delegasi, kewenangnya bersumber dari pelimpahan. Pada pengertiannya delegasi lebih ditekankan bahwa pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lainnya.
- c. Mandat, bersumber sama dengan delegasi yakni pelimpahan, tetapi mandat dalam pemberian wewenangnya bertindak atas nama pemberi mandat.

Sedangkan menurut J.G. Brouwer, atribusi adalah kewenangan yang diberikan oleh intitusi (organ pemerintahan) atau lembaga negara oleh lembaga legislatif yang bersifat independent. Kewenangan yang diberikan bukanlah kewenangan yang bersumber dari kewenangan sebelumnya melainkan diciptakan oleh badan legislatif yang bersifat mandiri dan diberikan kepada organ yang berkompeten, kewenangan ini juga bukanlah perluasan dari kewenangan sebelumnya.

Berbeda dengan atribusi, delegasi dapat diartikan dengan peralihan kewenangan atribusi yang diberikan kepada suatu intitusi atau organ pemerintahan kepada organ lainnya. Dalam kewenangan delegasi terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi, yakni:

- 1) Definitif, tidak dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan kepada organ lain.

- 2) Harus didasari oleh peraturan perundang-undangan, dalam arti delegasi hanya mungkin dilakukan apabila terdapat ketentuan yang memungkinkan untuk terjadinya delegasi dalam perundang-undangan.
- 3) Delegasi tidak untuk bawahan dengan lain dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

Demikian dengan mandat, meski memiliki pengertian yang hampir sama dengan delegasi tetapi terdapat perbedaan mendasar antara mandat dan delegasi yakni pemberi mandat memberikan mandat kepada organ lain atau institusi lain untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas nama pemberi mandat.

### **3. Sifat Kewenangan**

Kewenangan memiliki sifat secara umum, yakni:

- a. Terikat, dikatakan demikian dapat digunakan apabila peraturan dasarnya untuk menentukan keadaan dan bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan serta sedikit banyak memberikan pengaruh terhadap isi dan keputusan yang diambil.
- b. Fakultatif, apabila badan atau pejabat tata usaha yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau memiliki pilihan sebagaimana yang telah ditentukan oleh peraturan dasarnya.
- c. Bebas, apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan dalam menentukan sendiri isi dari keputusan yang dikeluarkan. Menurut Philipus M Hadjon membagi sifat bebas menjadi dua, yakni

kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang pada intinya kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar.

#### 4. Batasan Kewenangan

Menurut Philipus M Hadjon, setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu, apabila terdapat cacat dalam aspek-aspek bisa menimbulkan cacat kewenangan.

#### D. Teori *Judicial Activism*

Istilah *judicial activism* dicetuskan pertama kali oleh Arthur Schlesinger pada majalah Fortune pada Januari 1947. *Judicial activism* selalu dilekatkan oleh hakim dalam *judges making law* (membuat aturan hukum) dalam putusannya. Menurut Brian Galligan<sup>11</sup> mengartikan *judicial activism* sebagai control atau pengaruh lembaga peradilan terhadap institusi politik dan administratif. Sedangkan dalam *Black's Law Dictionary*, *judicial activism* diartikan sebagai, “A philosophy of judicial decision-making whereby judges allow their personal views about public policy, among other factors, to guide their decisions. With the suggestion that adherents of this philosophy tend to find constitutional violations and are willing to ignore precedent”.

---

<sup>11</sup> Brian Galligan, *Judicial Activism in Australia*, “dalam”, Kenneth M. Holland, *Judicial Activism in Comparative Perspective*, (London: Macmillan, 1991), 71.

Dalam menyelesaikan pekerjaan hakim harus memahami ruang lingkup tugas dan kewajibannya sebagai diatur dalam undang-undang agar terciptanya profesionalitas dan peran aktif yang dijalankan selama proses peradilan. Metode penemuan hukum tidak lepas dari hakim yang berperan aktif dalam melaksanakan *judicial activism* dalam putusan-putusannya, karena untuk mewujudkan keadilan sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat tentunya tidak lepas dari putusan yang dihasilkan oleh hakim. *Judicial activism* hakim konstitusi dalam memberikan tafsiran sangat mempengaruhi perkembangan hukum. Menurut Erwin Chemerinsky<sup>12</sup>, penafsiran terhadap konstitusi yang menjadi semakin berkembang memiliki 3 (tiga) faktor, yakni:

- 1) Dalam kenyataan apabila dilihat secara tekstual Undang-Undang Dasar tidak secara eksplisit mempertimbangkan banyak hal, dengan ini komponen yang termasuk dalam Undang-Undang Dasar tidak secara sepenuhnya dapat menjawab kebutuhan hukum masyarakat terhadap kondisi yang berubah-ubah;
- 2) Dalam aturan konstitusi seringkali memiliki sifat *open textured language* bukan *self-defining*;
- 3) Dalam hukum tat negara pengadilan bersifat terbuka atas pertanyaan-pertanyaan berkaitan batasan-batasan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

---

<sup>12</sup> Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles and Policies*, (New York: Aspen Publisher, 2002), 15-16.

Ketiga faktor diatas menunjukkan bahwa hukum berkembang dilihat dari bagaimana hakim menafsirkan melalui *judicial activism*.

#### E. Teori *Dissenting Opinion*

Secara terminologi dan substansi *dissenting opinion* apabila dikaji dalam perspektif perbandingan hukum termasuk dalam rumpun hukum *Anglo Saxon* seperti halnya dalam Negara Amerika dan Kerajaan Inggris terdapat pendapat hukum (*Legal Opinion*). *Legal opinion* ini terbagi atas pendapat hakim dalam memutus perkara (*Judicial Opinion*), pendapat hakim yang disetujui oleh mayoritas (*Majority Opinion*), pendapat hakim (*Dissenting Opinion*), dan persetujuan hakim atas mayoritas dengan alasan yang berbeda (*Concurring Opinion*).<sup>13</sup>

Dalam *Black's Law Dictionary*, *dissenting opinion* diartikan sebagai “*opinion by one or more judges who disagree with the decision reached by the majority – Often shortened to dissent – Also termed minority opinion*”.<sup>14</sup> Sedangkan *Dissenting Opinion* dalam kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan perbedaan pendapat majelis hakim dalam membuat putusan pengadilan, yang menjadi kebebasan personal hakim dalam menemukan kebenaran materil dengan rasa kesadaran dan tanggungjawab tanpa adanya intervensi dari pihaklain.

<sup>13</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Teras, 2011), 294.

<sup>14</sup> Bryan A. Garner dan Henry Campbell, *Black's Law Dictionary 7th Ed*, (Minnesota: West Group, 1997), 1119.

Bagi seorang hakim *dissenting opinion* apabila diumumkan menjadi tanggungjawab akademis dan moral terhadap proses pengambilan putusan dalam memeriksa suatu perkara. Menurut Richard, *dissenting opinion* memiliki dampak langsung pada reputasi hakim, iapun mengatakan bahwa “*the benefit of dissenting derives from the influence of the dissenting opinion and the enhanced reputation of the judge who writes the dissent*”.<sup>15</sup>

Landasan hukum adanya *dissenting opinion* dalam putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terdapat dalam Pasal 32 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkaraa Pengujian Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia<sup>16</sup>, yang menyatakan:

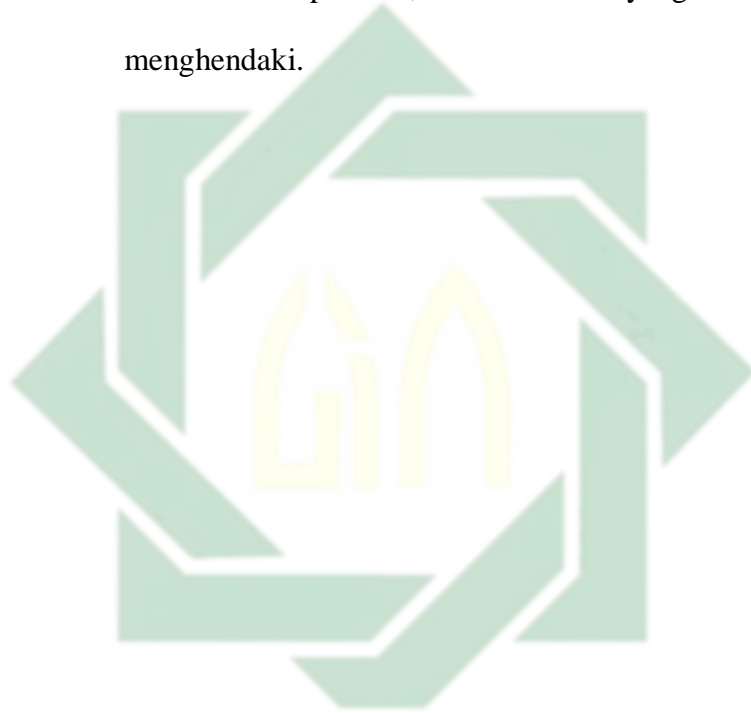
- a. Dalam rangka pengambilan putusan setiap Hakim Mahkamah Konstitusi wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis dalam terhadap permohonan;
- b. Putusan sedapat mungkin diambil secara musyawarah untuk mufakat;
- c. Dalam hal tidak dicapai mufakat bulat, rapat dapat ditunda sampai Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) berikutnya;
- d. Setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh ternyata tidak dicapai mufakat bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak;

---

<sup>15</sup> Richard A. Posner, dkk, Why (and When) Judges Dissent: A Theoretical and Empirical Analysis, *John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper*, No 510, 2010, 40.

<sup>16</sup> Indonesia, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 32.

- e. Dalam RPH tidak dapat mengambil putusan dengan suara terbanyak sebagaimana dimaksud ayat (4), suara terakhir Ketua RPH menentukan.
- f. Pendapat Hakim Konstitusi yang berbeda terhadap putusan dimuat dalam putusan, kecuali Hakim yang bersangkutan tidak menghendaki.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

### **BAB III**

## **DASAR HUKUM PEMBENTUKAN PENGADILAN KHUSUS PILKADA**

### **A. Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada**

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah berimplikasi terhadap perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Salah satu perubahan mendasar tersebut adalah adanya penguatan atas pelaksanaan otonomi daerah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, yang memberikan kewenangan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah otonom.

Pemberian otonomi tersebut tidak hanya terbatas pada pemberian urusan pemerintahan, namun juga harus disertai dengan adanya pendesentralisasian kehidupan politik lokal. Hal tersebut diwujudkan dalam Pilkada langsung dalam pengisian jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota. Hal tersebut secara eksplisit ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Frase “dipilih secara demokratis” tersebut secara umum dapat diartikan bahwa pemilihan kepala daerah, baik gubernur, bupati maupun walikota harus dipilih dengan cara melibatkan partisipasi masyarakat.

Atas dasar Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 di atas, Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menentukan bahwa



“Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Dari ketentuan tersebut, maka Gubernur, Bupati atau Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat. Pilkada langsung tersebut merupakan perwujudan daulat rakyat untuk ikut serta di dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Pilkada langsung tersebut merupakan keniscayaan demokrasi yang harus dilaksanakan. Pilkada langsung dan demokrasi tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Artinya bahwa Pilkada langsung harus diwujudkan dengan prinsip-prinsip demokrasi, sedangkan demokrasi diwujudkan melalui Pilkada langsung.

Walaupun Pilkada didasarkan pada prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, namun dalam pelaksanaannya sangat berpotensi untuk menimbulkan pelanggaran dan sengketa. Salah satu jenis sengketa yang dapat muncul dalam penyelenggaraan Pilkada langsung adalah sengketa hasil Pilkada langsung. Sengketa hasil Pilkada langsung dapat diartikan sebagai sengketa yang muncul akibat yang ditetapkan hasil Pilkada langsung oleh penyelenggara Pilkada langsung. Secara tekstual, sengketa hasil Pilkada langsung sebenarnya hanya bersifat kuantitatif yakni terkait dengan kekeliruan perhitungan atas hasil Pilkada langsung. Akan tetapi, dalam perkembangannya ditemukan bahwa sengketa hasil tidak hanya berupa sengketa kuantitatif, namun terkait juga dengan sengketa kualitatif, dimana proses Pilkada langsung yang mempengaruhi hasil dapat diuji. Sengketa hasil pilkada langsung tersebut harus diselesaikan sesuai dengan hukum (*due process of law*). Hal tersebut sesuai dengan Pasal 1 ayat

(3) UUD 1945 yang menentukan bahwa “Indonesia adalah negara hukum”. Karenanya, sebagai sebuah negara hukum, maka sengketa hasil Pilkada langsung harus diselesaikan melalui lembaga dan menurut tata cara yang telah ditentukan oleh hukum. Selain itu, sengketa hasil Pilkada langsung harus diselesaikan secara melembaga dan damai, sehingga tidak mengurangi legitimasi penyelenggaraan Pilkada langsung.

Terkait dengan hal tersebut, maka penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung telah dikenal semenjak diadopsinya Pilkada langsung di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Hal tersebut ditentukan di dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa:

1. Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.
3. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud, pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.

Dengan dasar tersebut, Mahkamah Agung semenjak tahun 2005 menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung. Namun, terminologi Pilkada langsung tersebut berubah menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) melalui Undang- Undang Nomor 22 Tahun 2007

tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, menentukan bahwa: “Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Perubahan tersebut pada dasarnya bermula sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-73/PUU-II/2004, tanggal 22 Maret 2005. Dalam putusan tersebut, *ratio decidendi* Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa:

“Sebagai akibat (konsekuensi) logis dari pendapat Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pilkada langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 yang dijabarkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, maka perselisihan mengenai hasil pemilu, menurut Para Pemohon, harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Tentang permohonan Para Pemohon untuk menyatakan Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) sebagai bertentangan dengan UUD NRI 1945, Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat UUD 1945 yang berbunyi, “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Jadi, dalam *ratio decidendi* putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi sebenarnya memberikan ruang kepada pembentuk undang-undang untuk

dapat memperluas makna Pemilu yang terdapat dalam ketentuan Pasal 22E UUD NRI 1945. Namun demikian, pada hakikatnya perluasan makna Pilkada menjadi Pemilukada bertentangan dengan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Karenanya, perubahan tersebut bertentangan tentang ketentuan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, karena tidak melalui prosedur formal yang telah ditentukan.

Terkait dengan hal tersebut, Yusak Elisa Reba menyatakan bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak secara tegas mengkategorikan pemilukada sebagai rezim pemilu, karena Kepala daerah dan wakil kepala daerah walaupun memegang jabatan selama lima tahun, namun dari aspek waktu masa jabatan tidak sama antara Bupati atau Gubernur di seluruh Indonesia dan pemilihan terhadap kepala daerah berkarakter lokal karena tidak mengikutsertakan wilayah lain di Indonesia. Namun, Widodo Ekadjahyana menyatakan bahwa, melalui konvensi ketatanegaraan tersebut, ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 telah mengalami perubahan yakni dengan cara memperluas pengertian pemilu, sehingga Pemilukada masuk menjadi rezim pemilu.

Perubahan terminologi tersebut membawa perubahan mendasar atas lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung, yakni dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Perpindahan tersebut didasarkan pada adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan umum sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

yang menetapkan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk ..., dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Atas dasar ketentuan tersebut, maka berdasarkan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 ditentukan bahwa kewenangan Mahkamah Agung dalam menyelesaikan hasil Pilkada langsung tersebut dialihkan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menentukan: “Penanganan sengketa hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan bulan) sejak undang-undang ini diundangkan”.

Peralihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung telah menimbulkan perdebatan pro dan kontra di kalangan ahli hukum tata negara. Hal tersebut mengingat bahwa ketentuan Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 hanya memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilu yang secara gramatikal dan original intent adalah pemilihan umum yang ditentukan di dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karenanya, banyak ahli menyatakan bahwa pengalihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung ke Mahkamah Konstitusi adalah inkonstitusional.

Di sisi lain, sebagian ahli hukum tata negara juga menyatakan bahwa peralihan kewenangan tersebut merupakan konstitusional dan merupakan

perubahan yang sangat penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Walaupun timbul perdebatan secara akademis, Mahkamah Konstitusi tetap melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tersebut. Di sisi yang lain, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 juga memberikan dasar hukum bagi kewenangan Mahkamah Konstitusi di dalam menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung. Dengan demikian, dengan dasar tersebut Mahkamah Konstitusi untuk pertama kali menggunakan kewenangannya tersebut di dalam perkara perselisihan hasil sengketa hasil pemilukada Jawa Timur yang tertuang dalam putusan No. 41/PHPU-D-VI/2008.

Perdebatan pro kontra tersebut berakhir pada tahun 2013, dimana MK menyatakan bahwa MK tidak berwenang untuk mengadili sengketa hasil Pilkada langsung. Hal tersebut dituangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 tersebut didasarkan pada *ratio decidendi* sebagai berikut:

1. Bahwa Pasal 236C UU 12/2008, dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009 memberikan kewenangan kepada Mahkamah untuk mengadili perselisihan hasil Pemilukada, padahal dalam Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 tidak memberikan kewenangan tersebut;
2. Bahwa Pemilukada bukan termasuk dalam ruang lingkup pemilihan umum, sehingga penanganan perselisihannya bukanlah menjadi ruang lingkup Mahkamah. Hal tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan menyalahi asas "*lex superiori derogat legi inferiori*", karena

Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 sebagai norma hukum yang lebih tinggi tidak memberikan kewajiban kepada norma yang lebih rendah untuk mengatur penyelesaian sengketa Pemilu pada diberikan kepada Mahkamah; - Bahwa pemisahan pemilihan kepala daerah dalam konstitusi dapat dimaknai pemilihan kepala daerah bukanlah merupakan bagian dari pemilihan umum, karena secara jelas telah diatur dalam konstitusi penyelenggaraan pemilihan umum tidak termasuk pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, Pasal 236C UU 12/2008 telah menyalahi pengertian pemilihan umum yang telah ditentukan dalam UUD 1945 yang kemudian diakomodasi oleh Pasal 29 ayat (1) huruf e UU 48/2009 dengan memberikan ketentuan kewenangan lain dari Mahkamah Konstitusi;

3. Bahwa kewenangan dan kewajiban Mahkamah telah ditentukan secara limitatif oleh UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Kewenangan Mahkamah tersebut meliputi 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 politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Adapun kewajiban Mahkamah adalah memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Berdasarkan

ketentuan Pasal 24C ayat (6) UUD 1945, ketentuan lebih lanjut mengenai Mahkamah Konstitusi hanya dapat diatur dengan Undang-Undang yaitu khusus mengenai pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi. 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. Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (6) tersebut, dibentuklah UU MK yang dalam Pasal 10 menentukan kembali salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum;

4. Bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, harus dikaitkan makna pemilihan umum dalam Pasal 22E UUD 1945 yang secara khusus dengan mengatur mengenai pemilihan umum. Paling tidak terdapat empat prinsip mengenai pemilihan umum dalam Pasal 22E UUD 1945, yaitu: i) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali, ii) Pemilihan umum diselenggarakan untuk 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. Berdasarkan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 tersebut, dengan menggunakan penafsiran sistematis dan original intent, yang dimaksud pemilihan umum menurut UUD 1945 adalah pemilihan yang dilaksanakan sekali dalam setiap lima tahun untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. Oleh karena itu, sudah tepat ketentuan Pasal 74 ayat (2) UU MK yang menegaskan bahwa perselisihan hasil pemilihan umum yang menjadi kewenangan Mahkamah yaitu perselisihan hasil pemilihan umum anggota DPR, DPRD, DPD, serta Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 74 ayat (2) tersebut menentukan bahwa permohonan penyelesaian hasil pemilihan umum hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang mempengaruhi: a. Terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah; b. Penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden; c. Perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan;

5. Bahwa pada sisi lain, pemilihan kepala daerah tidak diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 akan tetapi diatur secara khusus dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, “Gubernur, Bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Menurut Mahkamah, makna frasa “dipilih secara demokratis”, baik menurut original intent maupun dalam berbagai putusan Mahkamah sebelumnya dapat dilakukan baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun oleh DPRD. Lahirnya kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pada saat dilakukan perubahan UUD 1945 terdapat adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun oleh DPRD sementara pendapat lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat. Latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 saat itu adalah sistem pemilihan Kepala Daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Pembentuk Undang-Undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pemilihan Kepala Daerah sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem

demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat. Hal ini merupakan *opened legal policy* dari pembentuk Undang-Undang dan juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih cenderung untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung oleh rakyat dan ada pula daerah yang cenderung dan lebih siap dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Baik sistem pemilihan secara langsung (Direct Democracy) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung atau perwakilan (Indirect Democracy) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karena pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang masuk pada rezim pemerintahan daerah adalah tepat Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) mengatur juga mengenai pemilihan kepala daerah dan penyelesaian perselisihannya diajukan ke Mahkamah Agung. Walaupun Mahkamah tidak menutup kemungkinan pemilihan kepala daerah diatur dalam Undang-Undang tersendiri, tetapi pemilihan kepala daerah tidak masuk rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Pembentuk Undang-Undang berwenang untuk menentukan apakah pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD atau model pemilihan lainnya yang demokratis. Jika

berdasarkan kewenangannya, pembentuk Undang- Undang menentukan pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD maka tidak relevan kewenangan Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Hal itu membuktikan pula bahwa memang pemilihan kepala daerah itu bukanlah pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Demikian juga halnya walaupun pembentuk Undang-Undang menentukan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, tidak serta merta penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah harus dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Logika demikian semakin memperoleh alasan yang kuat ketika pemilihan kepala desa yang dilakukan secara langsung oleh rakyat tidak serta merta dimaknai sebagai pemilihan umum yang penyelesaian atas perselisihan hasilnya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan *ratio decidendi* di atas, diktum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 menentukan bahwa pemberian kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung kepada Mahkamah Konstitusi yang diberikan melalui ketentuan Pasal 263C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 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.

Berdasarkan diktum di atas, maka Mahkamah Konstitusi tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengadili, memeriksa dan memutus sengketa hasil Pilkada langsung. Alasan utama putusan tersebut adalah karena Pilkada langsung tidak dapat dipersamakan dengan rezim Pemilu yang diatur di dalam Pasal 22E ayat UUD NRI Tahun 1945, sehingga pemberian kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung kepada Mahkamah Konstitusi adalah inkonstitusional dan harus dicabut, karena bertentangan dengan Pasal 24C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Dengan dasar putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan keleluasaan kepada pembentuk UU untuk menentukan lembaga peradilan yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Namun, diktum Nomor 2 Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 menentukan bahwa: “Mahkamah Konstitusi masih berwenang berwenang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum ada undang-undang yang mengatur mengenai hal tersebut”. Diktum tersebut bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum, sehingga pembentuk undang-undang dituntut untuk segera menentukan lembaga peradilan apa yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung. Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut hanya bersifat sementara dan merupakan win-win solution, walaupun masih menimbulkan perdebatan ketatanegaraan.

Pasca putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 di atas, pembentuk UU (wetgever/ legislator) menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Pasal 157 UU No. 1 Tahun 2015 menentukan bahwa “Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan, peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung”. Artinya dari ketentuan tersebut, maka yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung adalah pengadilan tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung. Namun demikian ketentuan Pasal 157 ayat Undang-Undang Nomor Tahun 2015 tersebut tidak berlaku lama, karena pembentuk Undang-Undang (wetgever/legislator) menetapkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Perubahan undang-undang tersebut juga membawa perubahan kepada lembaga peradilan mana yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung.

Terkait dengan hal tersebut, Pasal 157 undang-undang tersebut mengatur mengenai lembaga peradilan mana yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa:

1. Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Badan Peradilan Khusus.
2. Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.

3. Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

4. ...dst

Berdasarkan ketentuan tersebut, terjadi pengalihan mengenai lembaga peradilan yang berwenang untuk menyelesaikan hasil sengketa Pilkada langsung, dimana sengketa hasil Pilkada diselesaikan oleh Badan Peradilan Khusus. Namun demikian, badan peradilan khusus apa yang dimaksud, Pasal 157 Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak menentukan secara limitatif. Pasal 157 ayat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 hanya menentukan bahwa badan peradilan khusus tersebut akan dibentuk sebelum pelaksanaan pilkada serentak nasional. Ketentuan tersebut merupakan perumusan yang kurang tepat mengingat Mahkamah Konstitusi sudah memutuskan dirinya tidak berwenang lagi untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung. Hal ini disebabkan ketentuan tersebut merupakan ketentuan yang menggantung mengingat ketentuan Pasal 201 ayat (7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa pemilihan kepala daerah serentak serentak nasional akan dilaksanakan pada tahun 2027. Artinya, bahwa ketentuan tersebut secara substansif bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan kewenangan kepada pembentuk undang- undang untuk menunjuk lembaga peradilan yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung.

Akibat ketidakjelasan lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung sebagaimana diatur dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, maka untuk mengisi kekosongan hukum (*recht vacuum*), Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung sampai terbentuknya badan peradilan khusus yang mempunyai kompetensi untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung. Ketentuan tersebut memang ditentukan dalam diktum nomor 2 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menentukan bahwa: “Mahkamah Konstitusi masih berwenang berwenang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum ada undang-undang yang mengatur mengenai hal tersebut”.

Norma hukum yang ada dalam diktum nomor 2 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 dan Pasal 157 ayat (3) UU No. 8 Tahun 2015 terdapat beberapa kekurangan yang sangat mendasar, karena bertentangan dengan diktum nomor 1 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Diktum nomor 1 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 menentukan bahwa norma Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan norma Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD NRI 1945 serta tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Mahkamah Konstitusi



tidak lagi memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung.

Sehubungan dengan itu, menjadi tidak logis apabila melalui Pasal 175 ayat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada langsung. Walaupun hal tersebut sangat dimungkinkan oleh diktum nomor 2 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, namun seharusnya pembentuk undang-undang memahami bahwa diktum tersebut bersifat sementara. Karenanya, seharusnya dalam undang-undang tersebut ditentukan lembaga peradilan yang berwenang. Apabila menunggu sampai dibentuknya badan peradilan khusus, maka kewenangan MK yang diberikan melalui Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak bersifat sementara, karena butuh waktu sampai tahun 2027. Hal tersebut tidak memberikan kepastian hukum di dalam praktek ketatanegaraan khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

## **B. Penumpukan Perkara Sengketa Pilkada**

Dimulai pada tahun 2005 di Indonesia melaksanakan pilkada langsung, dimana dalam pelaksanaannya hingga saat ini menimbulkan berbagai polemik. Polemik yang timbul dalam pelaksanaan pemilukada dimulai dari beberapa faktor seperti halnya, penggelembungan suara, *money politic*, kecurangan saat berkampanye, dan faktor-faktor lainnya.

Permasalahan lain yang muncul dalam pelaksanaan pemilukada juga tidak luput dari adanya sengketa atau perselisihan terhadap hasil pemungutan suara, dalam hal ini penyelesaiannya diputuskan dengan jalur hukum.

Berikut adalah bagan rekapitulasi perkara perselisihan hasil pemilukada di Mahkamah Konstitusi:

Tahun	Jumlah	Jumlah Putusan	Amar Putusan
2008	27	18	Kabul: 3 Tolak: 12 Tidak Diterima: 3 Tarik Kembali: 0 Tidak Berwenang: Gugur: 0
2009	3	12	Kabul: 1 Tolak: 10 Tidak Diterima: 1 Tarik Kembali: 0 Tidak Berwenang: Gugur: 0
2010	230	224	Kabul: 26 Tolak: 149 Tidak Diterima: 45 Tarik Kembali: 4 Tidak Berwenang: Gugur: 0
2011	132	131	Kabul: 13 Tolak: 87 Tidak Diterima: 29 Tarik Kembali: 2 Tidak Berwenang: Gugur: 0

2012	105	104	Kabul: 11 Tolak: 57 Tidak Diterima: 27 Tarik Kembali: 8 Tidak Berwenang: Gugur: 1
2013	192	196	Kabul: 14 Tolak: 132 Tidak Diterima: 42 Tarik Kembali: 6 Tidak Berwenang: Gugur: 2
2014	9	13	Kabul: 0 Tolak: 9 Tidak Diterima: 4 Tarik Kembali: 0 Tidak Berwenang: Gugur: 0
2016	152	152	Kabul: 3 Tolak: 5 Tidak Diterima: 138 Tarik Kembali: 6 Tidak Berwenang: Gugur: 0
2017	60	60	Kabul: 3 Tolak: 7 Tidak Diterima: 50 Tarik Kembali: 0 Tidak Berwenang: Gugur: 0
2018	72	72	Kabul: 2 Tolak: 6 Tidak Diterima: 61 Tarik Kembali: 1 Tidak Berwenang:

			Gugur: 2
2021	153	151	Kabul: 22 Tolak: 13 Tidak Diterima: 103 Tarik Kembali: 7 Tidak Berwenang: 4 Gugur: 2
2022	1	3	Kabul: 0 Tolak: 0 Tidak Diterima: 0 Tarik Kembali: 0 Tidak Berwenang: 3 Gugur: 0
Jumlah	1136	1136	Kabul: 98 Tolak: 487 Tidak Diterima: 503 Tarik Kembali: 34 Tidak Berwenang: 7 Gugur: 7

### C. Kebutuhan Pembentukan Pengadilan Khusus

Dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24 menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan sehingga perlu diwujudkan adanya lembaga peradilan yang bersih dan berwibawa dalam memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat. Untuk itu,

dalam mewujudkan seorang Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dengan melalui pemilihan yang demokratis, jujur, bebas dan berkeadilan, maka harus tercipta sebuah badan peradilan yang mandiri dan merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan yang secara khusus hanya menangani sengketa hasil pemilihan kepala daerah.

Hadirnya badan peradilan khusus pilkada menjadi hal yang tidak bisa dihindari agar proses penegakkan hukum dan keadilan dapat terselenggara dengan 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 dapat diartikan bahwa bangsa Indonesia dalam menjalankan praktik berbangsa dan bernegara harus menciptakan rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, dan salah satu upaya merealisasikan hal tersebut maka diperlukan sebuah lembaga peradilan guna untuk menegakkan keadilan. Sehingga terciptalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hadirnya Badan Peradilan Khusus Pilkada merupakan wadah terlaksananya penegakkan hukum dan keadilan terkait dengan sengketa hasil pemilihan kepala daerah diseluruh wilayah Indonesia. Sehingga diharapkan setiap daerah memiliki kepala daerah dan wakil kepala daerah yang benar-benar diharapkan oleh 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.<sup>1</sup>

Sehubungan dengan hal itu, Pasal 157 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015) memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung. Kemudian ketentuan tersebut, diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 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, di dalam ketentuan Pasal 157 menentukan bahwa yang berwenang adalah badan peradilan khusus. Namun sebelum terbentuk badan peradilan khusus tersebut, Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor

---

<sup>1</sup> Dimas Bima Setiyawan, "Pembentukan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Al-Balad: Journal of Constitutional Law*, Vol. 1, Nomor 1, 2019, 8.

8 Tahun 2015 menentukan bahwa penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung diselesaikan kembali oleh Mahkamah Konstitusi.

Gagasan mengenai pengadilan khusus Pilkada menjadi hal yang relevan untuk dipertimbangkan karena upaya hukum dalam proses Pilkada yang telah terjadi selama ini seringkali tidak dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat, misalnya putusan pengadilan yang baru diputus pasca tahapan Pilkada telah selesai dilaksanakan dan berlapis-lapisnya upaya hukum Pilkada sehingga kontra produktif dengan tahapan Pilkada yang dibatasi oleh jangka waktu. Terlebih upaya hukum tersebut terpisah dalam beberapa lingkungan peradilan. Dengan kondisi tersebut, upaya hukum terhadap tahapan Pilkada menghadapi tantangan lebih lanjut dengan pelaksanaan Pilkada serentak karena tahapan proses pemilihan dan upaya hukum atas setiap tahapan pemilihan tersebut akan dilaksanakan secara bersamaan, sehingga bila menggunakan mekanisme peradilan sebagaimana hukum positif saat ini tentu mewujudkan Pilkada yang berkeadilan akan sulit untuk diwujudkan.

Dalam mendesain Pengadilan Khusus Pilkada di Indonesia, perlu dikaji beberapa komparasi dengan berbagai negara yang telah memiliki pengadilan pemilu sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. *Corte Electoral* di Uruguay

---

<sup>2</sup> Dian Agung Wicaksono dan Ola Anisa Ayutama, "Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Menghadapi Kesenjangan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 4, Nomor 1, (April, 2015), 166.

*Republica Oriental del Uruguay* merdeka pada tahun 1825 memiliki kombinasi *quasi-presidentialism* dan sistem multipartai. *Electoral Law* 1924 menandai terbentuknya badan manajemen pemilu yang otonom dan mandiri, yang sebelumnya hampir satu abad penyelesaian sengketa berada di tangan eksekutif, akhirnya dibentuk yurisdiksi *Corte Electoral* (Pengadilan Pemilu) yang independen dan permanen, yang mana pada tahun 1934 keberadaan dan kewenangan Pengadilan Pemilu yang dituangkan dalam Konstitusi Uruguay.

Sejak tahun 1924, Uruguay merupakan negara yang telah memiliki pengadilan khusus untuk menangani sengketa pemilu. Ini menunjukkan bahwa Uruguay sudah cukup lama mendirikan pengadilan pemilu, sehingga relevan bagi Indonesia untuk menjadikannya sebagai tolak ukur ketika akan mendirikan pengadilan pemilu. Selain alasan tersebut, Uruguay juga memiliki beberapa kesamaan karakter dengan Indonesia, yakni menganut sistem multi partai. Mekanisme Pemilu di Uruguay pun bertingkat sesuai wilayah, yakni Pemilu di tingkat negara dan Pemilu di tingkat Departemental, sebagaimana di Indonesia yang memiliki mekanisme Pemilu di tingkat nasional dan Pemilu di tingkat daerah.

Secara kelembagaan, *Electoral Court* di Uruguay berdiri secara permanen dan terdiri dari Pengadilan Pemilu di tingkat nasional yang disebut *Electoral Court* dan Pengadilan Pemilu di tingkat daerah yang disebut dengan *Electoral Boards (Juntas Electorales)*. Masing-masing



dari *Electoral Court* dan *Electoral Boards* dibantu oleh kantor sekretariat yang khusus menangani permasalahan administratif seperti pegawai dan segala hal terkait pembiayaan Pengadilan Pemilu. Kantor sekretariat di tingkat nasional disebut *National Electoral Office*, sedangkan di tingkat lokal disebut *Departmental Electoral Office*. Dikarenakan bersifat subordinat antara organisasi tingkat nasional dan Departemen, maka *Electoral Boards* wajib selalu melaporkan kegiatannya pada *Electoral Court*, demikian pula *Departmental Electoral Office* diwajibkan melaporkan kegiatannya pada *National Electoral Office*.

Kewenangan dari *Electoral Court* sebagaimana disebutkan dalam Konstitusi Uruguay mencakup 3 hal, yakni:

- a. Bertanggung jawab membuat peraturan tentang pemilu dan mengawasi pelaksanaannya.
- b. Menjadi pusat koordinasi segala hal terkait pemilu termasuk mengenai pembiayaan pemilu
- c. Memutus sengketa hasil pemilu.

Dikarenakan bersifat subordinat, maka kewenangan *Electoral Boards* merupakan bagian kewenangan *Electoral Court* yang terbatas pada level daerah. Kewenangan Pengadilan Pemilu di Uruguay tersebut tampak sangat luas mencakup segala hal terkait pemilu mulai dari pembuatan regulasinya, pelaksanaannya, sampai penyelesaian sengketanya. Hal ini kemudian menjadikan Pengadilan Pemilu Uruguay

diistilahkan sebagai cabang keempat negara karena mampu mengambil alih fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

*Electoral Court* memiliki anggota berjumlah 9 orang yang dipilih oleh anggota 2 kamar Parlemen Uruguay. Sembilan orang ini, lima merupakan orang-orang non-partai politik yang dipilih berdasarkan keahlian profesional. Untuk dapat menentukan lima orang terpilih tersebut, pemungutan suara di parlemen harus setidaknya mampu mengumpulkan  $\frac{2}{3}$  suara keseluruhan anggota. Sedangkan untuk menentukan empat orang anggota sisanya, mekanismenya dilakukan melalui pemilihan dengan sistem proporsional oleh anggota partai politik pemimpin dalam parlemen.

## 2. *Tribunal Supremo de Elecciones* di Costa Rica

*Tribunal Supremo de Elecciones* berdiri tahun 1946 dan dimasukkan dalam Konstitusi Costa Rica pada tahun 1949 dan diberikan kekuasaan penuh untuk menyelenggarakan Pemilu Presiden, Pemilu Legislatif, dan Pemilu Lokal. Hal tersebut menunjukkan bahwa tipologi Pemilu yang ada di Costa Rica relatif hampir sama dengan Indonesia. Selain itu, Costa Rica juga menganut sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai. Ditinjau dari sisi ini, maka komparasi antara Indonesia dan Costa Rica menjadi relevan untuk dilakukan.

Jika ditinjau dari sisi kewenangan, Pengadilan ini memiliki kewenangan menggabungkan urusan administrasi pemilu maupun urusan adjudikasi pemilu, yang secara eksplisit disebutkan dalam Konstitusi Costa Rica. Berdasarkan luasnya kewenangan yang dimiliki oleh *Tribunal Supremo de Elecciones*, pengadilan ini dikenal sebagai *the Most Prestigious Institutions in the Country* karena menjalankan dan mengkoordinasikan segala hal terkait Pemilu mulai dari menjadi lembaga legislatif, eksekutif, hingga yudikatif.

Kewenangan ini makin bertambah besar karena putusan *Tribunal Supremo de Elecciones* bersifat final sehingga tidak dapat diganggu gugat. Namun demikian, dengan kewenangan besar tersebut Pengadilan ini tetap dikelola secara mandiri, imparisial, dan transparan. Dalam menjalankan kewenangan *Tribunal Supremo de Elecciones* tersebut terdapat hakim yang terdiri dari 9 hakim utama dengan 6 hakim pengganti yang dipilih oleh *Supreme Court of Justice*.

### 3. *Tribunal Superior Eleitoral* di Brazil

Penegakan hukum Pemilu di Brazil baru mulai dengan pembentukan Pengadilan Khusus Pemilu pada tahun 1932, walaupun Pemilu pertama di Brazil dilaksanakan pada tahun 1821 ketika Brazil masih menjadi negara jajahan Portugis, Brazil memiliki dua jenis pemilu, yakni pemilu di tingkat negara federal dan pemilu di wilayah negara bagian. Diperbandingkan dengan Indonesia yang berbentuk

negara kesatuan, tentu mekanisme Pemilunya berbeda, namun dilihat dari sistem kepartaian baik Indonesia maupun Brazil memiliki kesamaan menganut multipartai, sehingga hal ini pun akan berpengaruh terhadap jalannya Pemilu.

Pengadilan Pemilu di Brazil merupakan bagian dari *Electoral Justice System*, yaitu:

- a. *Superior Electoral Tribunal*
- b. *Regional Electoral Tribunals*
- c. *Electoral Judges*
- d. *Electoral Boards*

Pengadilan Pemilu di Brazil dibentuk secara permanen dalam 2 tingkat, yakni pengadilan pemilu di tingkat negara federal yang disebut *Superior Electoral Tribunal* dan *Regional Electoral Tribunals* di setiap negara bagian. Pengadilan Pemilu di Brazil merupakan penggabungan dari badan adjudikatif dan badan manajemen Pemilu.

Komposisi hakim pada *Superior Electoral Tribunal* terdiri dari 7 hakim dengan komposisi 5 hakim, yang dipilih 3 hakim dari *Supreme Federal Tribunal* dan 2 hakim dari *Superior Tribunal of Justice*, sedangkan 2 hakim lagi ditunjuk oleh Presiden dengan latar belakang advokat. Sedangkan hakim pada *Regional Electoral Tribunal* terdiri dari 7 hakim dengan komposisi 4 hakim, yang dipilih 2 hakim dari *Tribunals of Justice* dan 2 hakim dari pengadilan negara bagian yang ditunjuk oleh *Tribunals of Justice*, sedangkan komposisi 3 hakim, yang dipilih 1

hakim dari *Federal Regional Tribunal* dan 2 hakim lagi ditunjuk oleh Presiden dengan latar belakang advokat. Putusan *Superior Electoral Tribunal* tidak dapat diajukan banding, sehingga bersifat final dan mengikat.

Pengadilan Khusus Pilkada di Indonesia tentu tidak akan didesain sekuat seperti praktik di Uruguay, Brazil, maupun Costa Rica, bahkan harus dituangkan dalam Konstitusi dan dapat merambah cabang kekuasaan negara yang lain, namun lebih relevan bila melihat desain keserentakan yang bersifat musiman, maka didesain dengan sifat *ad-hoc*, yang dibentuk secara khusus menjelang tahapan Pilkada serentak. Pilkada di Indonesia, tentu saja perkara dan sengketa yang timbul dalam konteks Pilkada membutuhkan lebih dari satu forum untuk menyelesaikannya. Pada titik inilah kemudian kelembagaan adjudikasi khusus menjadi relevan untuk diadakan.

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB IV

### *DISSENTING OPINION* HAKIM MENURUT HUKUM ACARA

#### MAHKAMAH KONSTITUSI

##### **A. Keputusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Nomor 97/PUU-XI/2013**

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana yang telah dijelaskan di atas sebelumnya, Mahkamah berkesimpulan bahwa:

1. Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
2. Para pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
3. Pokok permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum.

Mahkamah menyatakan dalam putusannya, yakni:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
  - a. Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076)

bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b. Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

2. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum ada Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut;

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

#### **B. *Disseminating Opinion* Hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013**

Dalam perkara nomor 97/PUU-XI/2013 terdapat sembilan hakim konstitusi yakni Hamdan Zoelva (ketua Majelis merangkap anggota), Arif Hidayat (anggota), Patrialis Akbar (anggota), Anwar Usman (anggota),

Muhammad Alim (anggota), Ahmad Fadlil Sumadi (anggota), Maria Farida Indrati (anggota), dan Harjono (anggota).

Pada amar putusan berbunyi bahwa majlis hakim mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya<sup>1</sup>, menetapkan bahwa Mahkamah Konstitusi tetap berwenang mengadili perselisian dalam hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum ada Undang-Undang yang mengatur hal tersebut, dan memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya. Tetapi dalam Putusan juga disebutkan bahwa terdapat 3 (tiga) anggota Hakim Konstitusi yang memiliki *dissenting opinion* (pendapat yang berbeda), yakni hakim Arief Hidayat, Anwar Usman dan Ahmad Fadlil Sumadi.

Berikut pendapat berbeda (*dissenting opinion*) ketiga Hakim Konstitusi dalam perkara Nomor 97/PUU-XI/2013:

1. Hakim Konstitusi Arief Hidayat

Menurutnya terdapat beberapa pembahasan penting yang harus menjadi pertimbangan dalam memutus perkara tersebut:

---

<sup>1</sup> Dalam hal ini perkara permohonan pemohon yang dikabulkan adalah pertama, Pasal 236C UU No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambaha Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076) bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedua, Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambaha Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844), dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.



- a. Pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 terkait Pemilihan Kepala Daerah berbunyi *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”*.
- b. Pada frasa *“dipilih secara demokratis”* bahwa dalam melaksanakan ketentuan tersebut telah menjadi kewenangan pembuat undang-undang untuk memilih cara pemilihan secara langsung atau menggunakan cara-cara demokratis lainnya, dikarenakan UUD telah menetapkan Pilkada secara demokratis maka cara pemilihannya pun harus berpedoman pada asas-asas Pemilu yang berlaku secara umum.
- c. Pada pertimbangan hukum putusan nomor 72-73/PUU-II/2004 menyatakan bahwa, *“...Mahkamah berpendapat secara konstitusional, bahwa pembuat undang-undang bahwa Pilkada langsung merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagai mana yang di maksud dalam pasal 22E UUD 1945, sehingga perkara perselisihan hasilnya menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembuat undang-undang juga dapat menentukan Pilkada langsung bukanlah Pemilu dalam arti formal sebagaimana disebutkan dalam pasal 22E UUD 1945, sehingga perkara perselisihan hasil ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan pasal 24A ayat (1) UUD 1945 berbunyi, ‘Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji*

*peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang'...*”

- d. Pada pertimbangan hukum diatas, secara jelas bahwa Mahkamah memberi tafsir terkait mekanisme Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan pilihan kebijakan pembuat undang-undang (*opened legal policy*), sehingga dapat dimaknai pembuat undang-undang memiliki pilihan dalam menentukan Pilkada termasuk sebagai rezim Pemilu atau bukan.
- e. Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu pasal 1 angka 4 secara tegas mendefinisikan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai pemilihan umum kepala daerah atau disingkat dengan *Pemilukada*, dengan demikian menyatakan bahwa pembuat undang-undang telah memilih Pilkada langsung termasuk dalam ranah ketentuan pengaturan dasar Pasal 22E UUD 1945<sup>2</sup>.
- f. Ketentuan bahwa Pilkada termasuk rezim Pemilu dipertegas dengan terbitnya Undang-Undang UU No 12 Tahun 2008 tentang perubahan Undang-Undang No 32 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 236 C<sup>3</sup>. Dengan demikian, ketentuan Pasal 236C UU No

<sup>2</sup> “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”.

<sup>3</sup> “Penanganan sengketa hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”.

12 tahun 2008 tidak seketika ada, tetapi merupakan bentuk praktek ketatanegaraan yang bermula pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72-73/PUU-II/2004, maka seyogianya Mahkamah perjalanannya juga mengawal pelaksanaan dari putusan tersebut dengan tetap menyerahkan kebijakan tersebut kepada pembentuk undang-undang (*opened legal policy*) tanpa harus membuat tafsir baru yang akan mengambil peran tugas dari pembentuk undang-undang.

- g. Terhadap dalil pemohon yang mempertanyakan *original intent* pada pasal 24C UUD 1945 yang tidak secara nyata tidak dimasukkan penanganan sengketa Pemilu pada sebagai bagian dari Kewenangan Mahkamah, maka menurut pendapat saya Mahkamah tidak wajib berpegang pada *original intent* semata dalam memutuskan suatu perkara. Robert Justin Lipkin dalam bukunya *Constitutional Revolution: Pragmatism and the Role of Judicial Review in American Constitutionalism (2000)*<sup>4</sup>, menyatakan bahwa sangatlah sulit dalam mengidentifikasi maksud atau ruh dari konstitusi yang diinginkan oleh pembuatnya, bahkan menurutnya tidak ada satu pun metodologi yang dapat diterapkan untuk mengetahui niat dan maksud para pembuat konstitusi. Kesulitan ini muncul karena ada

---

<sup>4</sup> “Originalism is such an obsession. Originalism contends that constitutional meaning is derived from the original intentions of the authors or the ratifiers of the Constitution and its amendments. Therefore, constitutional meaning is authoritative because of a past act of constitutional creation”.

jarak waktu yang terlalu lama antara pembuat konstitusi dengan waktu penggunaannya pada masa sekarang.

- h. Meski tidak selalu disetujui *original intens* yang dalam kebanyakan bersifat umum, abstrak, dan formal, lebih sulit ditemukan mmaknanya oleh para penafsir, terlebih jika dokumem dan risalah yang diperlukan tidaklah lengkap. Hal demikian juga sangat mempersulit hakim dalam menggali makna yang dimaksudkan oleh para perumus konstitusi. Tanpa bermaksud mengabaikan aspek historis dalam pembentukan norma konstitusi, dengan mengandalkan pandangan pada *original intens* sebagai metode penemuan makna hukum konstitusi tidaklan cukup untuk menjadikan konstitusi yang hidup untuk menjawab tantangan zaman.
- i. Hal demikian sejalan dengan pandangan David A. Strauss dalam bukunya *The Living Constitution (2010)*, kosntitusi dikatakan hidup jika ia bisa menyesuaikan dengan keadaan atau kondisi yang baru, tanpa harus secara resmi diubah. David juga menolak pandangan *originalism* yang ingin selalu mengacu pada *original intens*.

## 2. Hakim Konstitusi Anwar Usman

Menurutnya, perkara yang diajukan oleh pemohon tidaklah tepat, dikarenakan kedua norma dalam pasal 236C Undang-Undang Pemerintah Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, bukan merupakan dasar kewenangan

Mahkamah Konstitusi yang utama untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan sengketa penyelesaian PHPU (Perselisihan Hasil Pemilihan Umum) Kada, melainkan pada 236C Undang-Undang Pemerintah Daerah hanyalah memuat norma yang bersifat administratif. Hal demikian sesuai dengan pertimbangan Mahkamah dalam putusan Nomor 25/PHPU.D-VI/2008 angka [3.3.5.1] dan angka [3.3.5.2].

Demikian pula dengan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman norma yang terkandung adalah merujuk pada Undang-Undang lain yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang telah mengubah paradigm pemilihan kepala dan wakil kepala daerah meruakan rezim hukum pemilihan umum, sehingga memberikan dasar kewenanga kepada Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara sengketa penyelesaian PHPU (Perselisihan Hasil Pemilihan Umum) Kada.

Perdebatan tentang masuknya pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung termasuk dalam rezim pemilu ataukah rezim pemerintahan daerah tak terelakkan hingga terdapat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 yang secara jelas mempertimbangan dalam halaman 109 alinea kedua dan ketiga yang menerangkan bahwa pilkada secara demokratis maka baik pemilihan langsung ataupun dengan cara lain harus berpedoman pada asas-asas pemilu yang berlaku secara umum dan frasa “dipilih secara demokratis”

bagi kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) merupakan *opened legal policy* bagi pembentuk undang-undang dan menjadi bagian dari kewenangannya.

Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilukada) yang diundangkan sejak tanggal 19 Tahun 2007, maka beralihlah juga kewenangan dalam penyelesaian PHPU (Perselisihan Hasil Pemilihan Umum) kepada lembaga kekuasaan kehakiman yang diberi kewenangan memutus perkara perselisihan hasil pemilihan umum sebagaimana diatur dalam pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yakni Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi telah banyak menerima dan memutus perkara dalam kurun waktu tahun 2008 hingga 2014, maka sungguh sebuah kenafian apabila dalam perkara yang diajukan pemohon Mahkamah menyatakan bahwa “Pasal 236C Undang-Undang 12 Tahun 2008 serta Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat”, dengan disisi lain berulang kali dalam putusannya Mahkamah telah menyatakan berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan PHPU. Hal ini dengan menggunakan dasar hukum pasal-pasal yang bersangkutan diatas, demikian membuktikan bahwa pasal-pasal diatas adalah konstitusional.

### 3. Hakim Konstitusi Ahmad Sumadi

Menurutnya, terdapat 2 (dua) permasalahan konstitusional yang harus dijawab dalam perkara yang diajukan pemohon, yakni apakah kewenangan Mahkamah mengadili perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah bertentangan dengan UUD 1945 dan untuk menjawabnya harus menjawab terlebih dahulu pertanyaan tentang apakah pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan pemilu sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 22E UUD 1945. Dalam hal demikian Hakim Ahmad Sumardi memaparkan beberapa poin penting, bahwa:

- a. Pemilihan umum bertujuan memilih anggota lembaga perwakilan dan pemimpin pemerintah.
- b. Undang-Undang Dasar 1945, menentukan sistem dan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan kepala daerah hanya dalam prinsip, dalam aras teknis merupakan kebijakan pembentuk Undang-Undang.
- c. Kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili perselisihan hasil pemilu kepala daerah adalah tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

### **C. *Dissenting Opinion* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi**

Dasar hukum yang digunakan dalam putusan perkara konstitusi yakni adalah Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi konstitusi tertulis Negara Republik Indonesia. Dalam putusan yang mengabulkan harus didasarkan dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah dan

keyakinan hakim bahwa permohonan tersebut memenuhi alasan dan syarat-syarat konstitusional sebagaimana dimaksud dalam konstitusi. Oleh karenanya sebuah putusan harus memuat fakta-fakta yang terungkap dan terbukti secara sah di persidangan serta mempertimbangkan hukum yang menjadi dasarnya.

Pengambilan putusan Mahkamah Konstitusi dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat dalam RPH melalui sidang pleno tertutup yang dipimpin oleh Ketua Sidang. Dalam rapat pengambilan putusan tersebut setiap hakim menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap permohonan (*legal opinion*), dengan demikian maka tidak ada suara *abstain* dalam rapat pengambilan putusan.<sup>5</sup>

Apabila dalam putusan tidak dapat dihasilkan melalui musyawarah untuk mufakat, maka musyawarah ditunda sampai sidang pleno berikutnya. Dalam permusyawaratan tersebut telah diusahakan secara sungguh-sungguh untuk mufakat akan tetapi pada nyatanya tidak dicapainya mufakat, maka putusan yang diambil dengan suara terbanyak. Pengambilan putusan dengan suara terbanyak bisa menjadi kegagalan apabila suara yang dihasilkan dengan jumlah suara yang sama, apabila demikian maka suara terakhir ketua sidang pleno hakim yang menentukan. Dengan pengambilan putusan secara demikian pendapat hakim yang berbeda (*dissenting opinion*) dimuat dalam putusan. Putusan dapat diucapkan ketika hari itu juga

---

<sup>5</sup> Ahmad Fadlil Sumadi, "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Teori dan Praktik", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, Nomor 6, (Desember 2011), 858.



atau ditunda pada hari selanjutnya yang diberitahukan kepada para pihak. Putusan diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum dan sejak pengucapan tersebut, putusan Mahkamah Konstitusi sebagai putusan pengadilan tingkat pertama dan terakhir berkekuatan hukum tetap dan final, dengan arti bahwa terhadap putusan tersebut sudah tidak ada upaya hukum lagi dan wajib dilaksanakan.<sup>6</sup>



---

<sup>6</sup> Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Pasal 46a dan 47.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. 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 dapat diartikan bahwa bangsa Indonesia dalam menjalankan praktik berbangsa dan bernegara harus menciptakan rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, dan salah satu upaya merealisasikan hal tersebut maka diperlukan sebuah lembaga peradilan guna untuk menegakkan keadilan. Sehingga terciptalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hadirnya Badan Peradilan Khusus Pilkada merupakan wadah terlaksananya penegakkan hukum dan keadilan terkait dengan sengketa hasil pemilihan kepala daerah diseluruh wilayah Indonesia. Sehingga diharapkan setiap daerah memiliki kepala daerah dan wakil kepala daerah yang benar-benar diharapkan oleh masyarakat.

Secara yuridis 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.

Sehubungan dengan hal itu, Pasal 157 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015) memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung. Kemudian ketentuan tersebut, diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 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, di dalam ketentuan Pasal 157 menentukan bahwa yang berwenang adalah badan peradilan khusus. Namun sebelum terbentuk badan peradilan khusus tersebut, Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung diselesaikan kembali oleh Mahkamah Konstitusi.

1. Pengambilan putusan Mahkamah Konstitusi dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat dalam RPH melalui sidang pleno tertutup yang dipimpin oleh Ketua Sidang. Dalam rapat pengambilan putusan

tersebut setiap hakim menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap permohonan (*legal opinion*), dengan demikian maka tidak ada suara *abstain* dalam rapat pengambilan putusan. Apabila dalam putusan tidak dapat dihasilkan melalui musyawarah untuk mufakat, maka musyawarah ditunda sampai sidang pleno berikutnya. Dalam permusyawaratan tersebut telah diusahakan secara sungguh-sungguh untuk mufakat maka tetapi pada nyatanya tidak dicapainya mufakat, maka putusan yang diambil dengan suara terbanyak. Pengambilan putusan dengan dengan suara terbanyak bisa menjadi kegagalan apabila suara yang dihasilkan dengan jumlah suara yang sama, apabila demikian maka suara terakhir ketua sidang pleno hakim yang menentukan. Dengan pengambilan putusan secara demikian pendapat hakim yang berbeda (*dissenting opinion*) dimuat dalam putusan. Putusan dapat diucapkan ketika hari itu juga atau ditunda pada hari selanjutnya yang diberitahukan kepada para pihak. Putusan diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum dan sejak pengucapan tersebut, putusan Mahkamah Konstitusi sebagai putusan pengadilan tingkat pertama dan terakhir berkekuatan hukum tetap dan final, dengan arti bahwa terhadap putusan tersebut sudah tidak ada upaya hukum lagi dan wajib dilaksanakan.

## 2. Saran

Pengadilan khusus Pilkada merupakan sebuah pembaharuan yang relevan untuk diadakan mengingat *legal policy* untuk menyelenggarakan Pilkada serentak. Terlebih, pengadilan khusus Pilkada ini telah dilaksanakan di beberapa negara yang berarti menunjukkan keberadaannya bukan suatu hal yang tabu. Akan tetapi, desain Pengadilan Khusus Pilkada di Indonesia tentu harus disesuaikan dengan kondisi negara. Gagasan membentuk pengadilan khusus Pilkada ini merupakan sebuah gagasan awal yang harus diperkaya dan diperdalam untuk selanjutnya dapat diformulasikan secara utuh dan komprehensif mengenai pengadilan khusus Pilkada.

Seluruh desain Pengadilan Khusus Pilkada ini sebaiknya dirumuskan dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, yang mana pembentukan pengadilan khusus dibentuk melalui Undang-Undang yang tidak harus mengatur khusus mengenai pengadilan khusus Pilkada. Pembentukan dan pengaturan mengenai pengadilan khusus Pilkada dapat disisipkan pada pengaturan dalam Undang-Undang Pilkada. Pembaharuan untuk membentuk Pengadilan Khusus Pilkada patut segera dilaksanakan semata dalam rangka meningkatkan kualitas Pilkada bukan semata sebagai ritual politik, namun harus didorong sebagai upaya demokratisasi di daerah, namun lebih jauh menciptakan Pilkada yang berkeadilan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2002.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undnag-Undang*. Jakarta: Rajawali Press. 2011.
- Budiardjo, Mariam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 1998.
- Chemerinsky, Erwin. *Constitutional Law: Principles and Policies*. New York: Aspen Publisher. 2002.
- Gadjong, Agus Salim Andi. *Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan Hukum)*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2007.
- Galligan, Brian. *Judicial Activism in Australia*, “dalam”, Kenneth M. Holland, *Judicial Activism in Comparative Perspective*. London: Macmillan. 1991.
- Garner, Bryan A. dan Henry Campbell. *Black's Law Dictionary 7th Ed*. Minnesota: West Group 1997.
- Hijaz, Kamal. *Efektifitas Penyelenggara Kewenangan dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Makassar: Refreksi. 2010.
- Ibrahim, Johnny. *Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media. 2006.
- Iskandar, A. Muhaimin. *Kontekstualisasi Demokrasi Di Indonesia*. Yogyakarta: LKis, 2017.
- Mahdi, Imam. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Teras. 2011.

- Manan, Bagir dan Susi Dri Harijanti. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: Rajawali Press. 2015.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group. 2016.
- Posner, Richard A. dkk. Why (and When) Judges Dissent: A Theoretical and Empirical Analysis, *John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper*. No 510. 2010.
- Pradika, R. Fauzi Zuhri Dkk. Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu Yang Ideal Di Indonesia. *Diversi Jurnal Hukum*. Volume 6 Nomor 1. April 2020.
- Prihatmoko, Joko J. *Mendemokrasi Pemilu*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2008.
- Soekanto, Soejono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia. 2007.
- Wijayanta, Tata Dkk. *Perbedaan Pendapat dalam Putusan Pengadilan*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2011.
- Affan, Ibnu. Menanti Peradilan Khusus. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*. Volume 13. Nomor 2. Juli-Desember, 2018.
- Alam, Haidar. *Dissenting Opinion dan Concurring Opinion dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, *Al-Jinayah: Jurnal Hukum Pidana Islam*. Vol 3. No 2. Desember, 2017.
- Lailam, Tanto. Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Media Hukum*. Vol 21. No 1. Juni, 2014.

- Puspitadewi, Rachmani. “Sekelumit Catatan Tentang Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia”. *Jurnal Hukum Pro Justitia*. Vol 24. No 1. Januari, 2006.
- Rusdi, Muhammad bin Muhammadiyah. Analisis Kaidah Al-Ijtihad La Yunqadh Bi Al-Ijtihad dan Aplikasinya dalam Hukum Islam, *Jurnal Al-Qadha*. Volume 5. No 7. Juli – Desember, 2018.
- Setiyawan, Dimas Bima “Pembentukan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. *Jurnal Al-Balad: Journal of Constitutional Law*. Vol. 1. Nomor 1. 2019.
- Sumadi, Ahmad Fadlil. “Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Teori dan Praktik”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 8. Nomor 6. Desember 2011.
- Surbakti, Ramlan Dkk. *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.
- Wicaksono, Dian Agung dan Ola Anisa Ayutama. “Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Menghadapi Kesenjangan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia”. *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*. Vol. 4. Nomor 1. April, 2015.
- Bashori, Dhofir Catur. Kompetensi Mahkamah Konstitusi dalam Mengadili Sengketa Pemilukada Sebelum dan Sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Tesis—Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. 2015.
- Indonesia, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2005.



Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilu.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013.

Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Gaffar, Janedjiri M. Lembaga Peradilan Pemilu, “dalam” <http://nasional.sindonews.com/read/673846/18/lembaga-peradilan-pemilu-1348179513>. 8 Juli 2020.

MK Putuskan Pilkada Sampang Diulang. “dalam”. <https://news.detik.com/berita/d-4199135/mk-putuskan-pilkada-sampang-diulang>. pada 11 Juli 2020.

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A