

BAB IV

URGENSI PEMBENTUKAN PENGADILAN KHUSUS SENGKETA PILKADA DALAM MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM DAN DEMOKRASI DI DAERAH

Pembentukan badan peradilan khusus penyelesaian perselisihan hasil pilkada sejatinya telah diamanatkan dalam Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020. Norma tersebut secara eksplisit menghendaki adanya lembaga yudikatif tersendiri untuk menangani perselisihan hasil pilkada secara profesional, mandiri, dan fokus. Namun, hingga kini, amanat tersebut baru sebatas kerangka dasar kelembagaan (*institutional blueprint*) tanpa implementasi kelembagaan konkret, sehingga mengakibatkan terjadinya kekosongan lembaga (*institutional vacuum*) yang berakibat pada penumpukan beban di Mahkamah Konstitusi.

Secara teori kelembagaan dalam tata negara, pembentukan badan peradilan khusus semacam ini memiliki kesamaan filosofi dengan lahirnya komisi negara independen (*independent agencies*). Baik badan peradilan khusus maupun komisi negara independen sama-sama lahir dari faktor kebutuhan mendesak (*the urgency factor*) untuk menangani persoalan-persoalan tertentu yang tidak dapat diselesaikan secara optimal oleh lembaga-lembaga negara yang sudah ada.¹ Dalam hal sengketa pilkada, urgensi tersebut muncul karena Mahkamah Konstitusi selama ini dipaksa menangani perkara teknis-administratif yang

¹Tauda, Gunawan A. "Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Pranata Hukum* 6, no. 2, (2011).

sejatinya bukan ranah Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*). Hal ini mengakibatkan MK justru diseret masuk ke ranah teknis yang berpotensi menurunkan marwah dan legitimasi konstitusionalnya.²

Secara karakter kelembagaan, posisi badan peradilan khusus perselisihan hasil pilkada dapat fleksibel dalam desain konstitusional dan kelembagaan. Pertama, ia dapat diposisikan sebagai bagian dari cabang kekuasaan kehakiman (judikatif) layaknya peradilan tata usaha negara atau pengadilan pajak, dengan yurisdiksi khusus menangani sengketa hasil pilkada. Pilihan ini sesuai dengan prinsip *specialized court* yang dianut dalam banyak negara demokrasi modern, di mana pengadilan dengan kompetensi khusus dibentuk untuk efisiensi dan efektivitas penyelesaian sengketa khusus.³ Kedua, ia dapat dirancang menyerupai komisi negara independen (*quasi-judicial body*), yaitu berdiri di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, tetapi memiliki kewenangan adjudikasi atas sengketa pilkada secara terbatas.⁴

Baik dalam model judikatif murni maupun quasi-judicial, pembentukan peradilan khusus ini sangat mendesak untuk menghindari overburden Mahkamah Konstitusi yang selama ini kerap dipaksa memeriksa hal-hal yang bersifat administratif dan teknis, sebagaimana tercermin pada kasus Pilwalkot Banjarbaru

²Kelsen, Hans, and Carl Schmitt. "*The Guardian of the Constitution*. No. 12". (Cambridge University Press, 2015).

³Maurisya, Firnandes, and Sukanto Satoto. "Special Chamber Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Pemilu." *Milthree Law Journal* 1, No. 3, (2024): 319-360.

⁴Eki Furqon. "Kedudukan lembaga negara independen berfungsi quasi peradilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia." *Nurani Hukum* 3, No. 1, (2020): 77-85.

2024 dalam Putusan MK Nomor 05/PHPU.WAKO-XXIII/2025. Dalam kasus tersebut, Mahkamah tidak hanya memutus soal hasil pemilihan dalam arti kalkulasi suara, tetapi juga harus masuk memeriksa dan memperbaiki kesalahan administratif teknis berupa absennya kolom kosong dan salah cetak surat suara. Padahal, secara prinsip konstitusional, MK bukan forum yang tepat untuk mengadili kesalahan prosedural teknis yang tidak langsung berkaitan dengan prinsip-prinsip substantif konstitusi.

Berdasarkan uraian sebelumnya, dapat dikemukakan bahwa pembentukan badan peradilan khusus penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah (pilkada) sejatinya memiliki kesamaan esensial dengan pembentukan komisi negara independen (*independent agencies*).⁵ Kesamaan mendasar ini terletak pada fakta bahwa keduanya lahir dari faktor kebutuhan mendesak (*the urgency factor*) dalam sistem pemerintahan modern yang menuntut adanya lembaga-lembaga khusus untuk menangani persoalan-persoalan tertentu yang bersifat teknis, kompleks, dan memerlukan keahlian serta kewenangan yudisial atau quasi-yudisial yang spesifik.⁶

Pertama, dari segi kebutuhan hukum, sengketa pilkada merupakan persoalan yang tidak bisa diselesaikan secara optimal oleh lembaga peradilan umum maupun lembaga penyelenggara pemilu biasa. Hal ini karena sengketa pilkada sering kali mengandung dimensi teknis administratif, aspek politik daerah

⁵Tauda, Gunawan A. "Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Pranata Hukum* 6, No. 2, (2011).

⁶Wahyudi, Luqman. "Urgensi Pembentukan Badan Peradilan Khusus Penyelesaian Perselisihan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Dalam Menghadapi Pilkada Serentak Tahun 2024." *Negara dan Keadilan* 12, No. 1, (2023): 85-101.

yang sensitif, dan dampak konstitusional yang signifikan terhadap demokrasi daerah dan stabilitas politik⁷. Oleh karenanya, lembaga peradilan khusus dibutuhkan untuk memberikan putusan yang cepat, tepat, dan adil, serta memiliki legitimasi dan keahlian yang memadai untuk menangani perkara sengketa pilkada secara spesifik.

Kedua, dari perspektif kebutuhan kelembagaan, keberadaan badan peradilan khusus pilkada berfungsi untuk menghindari terjadinya beban yang berlebihan pada lembaga yudikatif yang sudah ada, terutama Mahkamah Konstitusi, yang secara konstitusional memiliki fungsi utama sebagai pengawal konstitusi dan penjamin hak-hak dasar warga negara dalam ranah makro konstitusional. Pengadilan khusus ini dapat mengambil alih ranah yang bersifat teknis dan administratif, sehingga secara kelembagaan dapat meningkatkan efisiensi, kecepatan, dan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa pilkada.⁸

Ketiga, kesamaan fungsi dengan komisi negara independen juga terlihat dari kedudukan lembaga tersebut yang harus berdiri secara mandiri dan bebas dari intervensi kekuasaan eksekutif maupun legislatif, guna menjaga kredibilitas dan independensi dalam menjalankan tugasnya. Meskipun badan peradilan khusus pilkada dapat saja berada dalam ranah kekuasaan yudikatif, desain kelembagaannya tetap harus mengedepankan prinsip independensi dan

⁷Solihah, Ratnia, Arry Bainus, and Iding Rosyidin. "Pentingnya Pengawasan Partisipatif dalam mengawal pemilihan umum yang demokratis." *Jurnal Wacana Politik* 3, No. 1, (2018): 14-28.

⁸Syifa, Hani Nurul, and Cholida Hanum. "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/Puu-Xx/2022 Tentang Badan Peradilan Khusus Pemilu Perspektif Masalah Mursalah." *Tanfidziy: Jurnal Hukum Tata Negara dan Siyasah* 3, No. 1, (2024): 21-44.

profesionalisme sebagaimana yang menjadi karakteristik utama komisi negara independen dalam tata negara modern.⁹

Keempat, secara normatif, pembentukan badan peradilan khusus ini merupakan wujud responsivitas sistem hukum Indonesia terhadap dinamika politik dan sosial yang berkembang, di mana penyelesaian sengketa pilkada tidak lagi dapat hanya bergantung pada mekanisme penyelesaian sengketa yang ada sebelumnya, seperti di Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung. Transformasi tersebut sejalan dengan prinsip legal reform dan good governance yang menghendaki adanya penyesuaian lembaga peradilan agar mampu merespon kebutuhan hukum yang semakin kompleks dan spesifik.¹⁰

Secara yuridis dan sosiologis, pembentukan badan peradilan khusus pilkada adalah keharusan yang tidak dapat ditawar, sebagai bagian dari upaya memperkuat sistem demokrasi daerah, menjamin penyelenggaraan pilkada yang adil, transparan, dan akuntabel, serta memastikan hak politik warga negara terlindungi secara maksimal. Ketiadaan lembaga ini justru berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, penumpukan perkara di Mahkamah Konstitusi, dan melemahnya kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

⁹Irham, Laode, and Maulana Saputra Sauala. "Gagasan Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Lembaga Negara Independen." *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora* 2, No. 3, (2022): 228-234.

¹⁰Ngabito, Rafyanka Ivana Putri, Fence M. Wantu, and Mohamad Hidayat Muhtar. "Pembentukan Lembaga Peradilan Khusus Sebagai Solusi Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia." *Sinergi: Jurnal Riset Ilmiah* 2, No. 2, (2025): 704-717.

Berkenaan dengan pembentukan lembaga peradilan khusus yang menangani sengketa hasil pemilihan kepala daerah (pilkada), hal ini secara tegas telah diatur dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah (UU Pilkada) yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020. Pasal tersebut menyatakan dengan jelas bahwa perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah wajib diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus, yang harus dibentuk paling lambat sebelum pelaksanaan pemilihan serentak secara nasional. Lebih lanjut, selama badan peradilan khusus tersebut belum terbentuk, kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa hasil pilkada masih berada di tangan Mahkamah Konstitusi (MK).

Ketentuan ini bukan sekadar teks normatif, melainkan mencerminkan amanat konstitusional dan legislasi strategis yang berusaha mengakomodasi kebutuhan praktis dan mendesak dalam tata kelola penyelenggaraan pilkada di Indonesia. Landasan hukum tersebut secara eksplisit mengakui perlunya keberadaan lembaga yudikatif yang memiliki spesialisasi dan kewenangan penuh untuk menangani sengketa pilkada, sebagai bentuk respons terhadap kompleksitas permasalahan dan potensi pelanggaran yang kerap muncul dalam pelaksanaan pilkada di tingkat daerah.¹¹

Urgensi pembentukan badan peradilan khusus pilkada ini perlu dipahami dalam konteks dinamika politik dan hukum yang meliputi sejumlah aspek penting. Pertama, tingginya jumlah kasus pelanggaran pilkada, baik yang bersifat

¹¹Feri, Fernando. *"Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Di Kota Bandar Lampung (Studi Kasus Di Kantor Bawaslu Kota Bandar Lampung)."* (PhD diss., UIN Raden Intan Lampung, 2023).

administratif maupun pidana, menimbulkan kebutuhan mendesak akan sebuah mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih efektif dan efisien.¹² Pelanggaran administratif seperti kesalahan dalam pencetakan surat suara, manipulasi daftar pemilih, atau pelanggaran prosedural lainnya, sering kali membutuhkan penanganan yang cepat dan tepat agar tidak merugikan hak konstitusional pemilih maupun calon peserta pilkada.

Kedua, dalam praktiknya, sering terjadi perbedaan pandangan dan tumpang tindih kewenangan antar lembaga penegak hukum dan pengawas pemilu, seperti Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu), Kepolisian, dan Kejaksaan, dalam menangani kasus-kasus tindak pidana pemilu. Situasi ini tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum tetapi juga berpotensi melemahkan efektivitas penegakan hukum, karena ketidaksinambungan koordinasi dan disparitas persepsi terhadap substansi pelanggaran. Badan peradilan khusus pilkada diharapkan dapat menjadi mekanisme sentral yang harmonis dan integratif untuk mengatasi fragmentasi tersebut.

Ketiga, mekanisme penanganan sengketa pilkada pada tahap pra-Mahkamah Konstitusi sejauh ini belum berjalan secara optimal dan belum mampu merespon dengan cepat kompleksitas sengketa, sehingga sengketa tersebut sering langsung berujung di MK. Hal ini menyebabkan beban berat dan penumpukan perkara di MK, yang pada akhirnya dapat mengganggu fokus dan kualitas fungsi MK sebagai lembaga pengawal konstitusi. MK pada dasarnya berperan sebagai

¹²Moh Arief Erawan, dan Marten Bunga. "Harmonisasi Regulasi Pemilu dalam Konteks Pemilu Serentak 2024." *Politika Progresif: Jurnal Hukum, Politik dan Humaniora* 2, No. 1, (2025): 32-43.

pengawal konstitusi dengan kewenangan untuk mengadili perkara yang memiliki implikasi konstitusional luas, bukan sebagai lembaga pengadilan tingkat pertama untuk sengketa administratif teknis.¹³

Keempat, realita di lapangan menunjukkan adanya kecenderungan bahwa MK menampung seluruh jenis sengketa pemilu, termasuk sengketa pilkada yang bersifat teknis administratif maupun tindak pidana pemilu, yang sebenarnya bukan ranah kewenangannya secara optimal. Hal ini justru dapat menurunkan marwah dan kredibilitas MK sebagai lembaga yudikatif tertinggi yang fokus pada pengujian konstitusionalitas dan perlindungan hak-hak fundamental warga negara. Penanganan sengketa administratif dan teknis sebaiknya dilakukan oleh lembaga yudikatif khusus yang memiliki keahlian dan kapasitas yang sesuai.¹⁴ Oleh karena itu, urgensi pembentukan badan peradilan khusus penyelesaian sengketa hasil pilkada menjadi semakin kuat dan tidak dapat diabaikan. Badan peradilan ini harus dibangun sebagai lembaga yang memiliki kewenangan yudisial yang memadai, sumber daya manusia yang ahli di bidang pemilu dan administrasi pemerintahan daerah, serta mekanisme kerja yang efisien dan transparan. Dengan demikian, sengketa pilkada dapat diselesaikan secara adil, cepat, dan memberikan kepastian hukum, sehingga pada gilirannya mendukung legitimasi demokrasi lokal dan stabilitas politik di daerah.

¹³Harry Setya Nugraha. *"Perselisihan Hasil Pemilu Serentak Tahun 2024: Tantangan dan Alternatif Gagasan."* In Prosiding Seminar Nasional HTN "Menyongsong Pemilu Serentak, (2024).. 32-42.

¹⁴Hardi Munte. *"Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada."* (Puspantara, 2017).

Dalam perspektif teori hukum, pembentukan badan peradilan khusus ini juga sejalan dengan prinsip pemecahan masalah hukum secara spesifik (*specialization principle*) yang menuntut lembaga yudikatif dibuat berdasarkan kebutuhan akan keahlian dan efektivitas penyelesaian sengketa.¹⁵ Hal ini juga merupakan manifestasi dari asas pemisahan kekuasaan dan otonomi lembaga (*separation of powers and institutional autonomy*) agar lembaga peradilan tidak terbebani oleh tumpang tindih fungsi dan dapat menjalankan peran konstitusionalnya secara optimal.¹⁶

Ketika membahas sengketa Pilkada, penting untuk membedakan secara jelas antara sengketa hasil dan sengketa non-hasil (proses).¹⁷ Sengketa hasil pilkada, yang mencakup penetapan dan perolehan suara resmi, merupakan ranah kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana diatur dalam berbagai ketentuan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah. MK secara eksklusif diberikan kewenangan untuk mengadili sengketa hasil pemilihan umum sebagai bagian dari fungsi konstitusionalnya dalam menjaga legitimasi dan kedaulatan proses demokrasi.

Sebaliknya, sengketa non-hasil atau sengketa proses pilkada, yang mencakup pelanggaran administratif, pelanggaran teknis, pelanggaran prosedural,

¹⁵Siburian, Henry Kristian. "Fenomena Problematika Lahirnya Lembaga Indenpenden." (*Journal Evidence Of Law* 2, No. 1, (2023): 40-47.

¹⁶Muheeb, Ibraheem Oladipo, and Emmanuel Remi Aiyede. "Separation of powers and institutional autonomy at the subnational level in Nigeria (1999-2011)." *Journal of Social Sciences* 14, No. 1, (2018): 20-29.

¹⁷Rawung, Stanny, and Herwyn Jefler Hielsa Malonda. "Ajudikasi Dalam Perspektif Teori." *Jurnal Equilibrium* 2, No. 1, 2021).

dan pelanggaran lain yang terjadi selama tahapan pelaksanaan pemilihan, ditempatkan dalam ranah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).¹⁸ Berdasarkan Pasal 461 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Bawaslu memiliki kewenangan untuk mengawasi dan menangani berbagai pelanggaran dalam proses pemilihan, termasuk sengketa administratif dan pelanggaran aturan pemilu yang bersifat non-hasil. Selain itu, PTUN sebagai lembaga peradilan yang berwenang mengadili sengketa tata usaha negara, juga memiliki peran signifikan dalam menguji legalitas keputusan penyelenggara pemilu yang bersifat administratif, termasuk keputusan KPU dan lembaga penyelenggara lain yang berhubungan dengan proses pemilihan. Namun, perlu ditegaskan bahwa PTUN secara normatif tidak berwenang untuk mengadili sengketa hasil pemilu atau pilkada.

Hal ini ditegaskan secara eksplisit dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa keputusan KPU baik di pusat maupun daerah mengenai hasil pemilihan umum adalah di luar kewenangan PTUN. Penegasan ini menandakan pemisahan kewenangan yang tegas dan menghindari tumpang tindih penanganan sengketa yang dapat menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum. Dengan demikian, sistem penyelesaian sengketa pilkada di Indonesia pada saat ini berjalan dalam dua jalur yang bercabang: jalur penyelesaian sengketa hasil di Mahkamah Konstitusi, dan jalur penyelesaian sengketa non-hasil di Bawaslu dan PTUN.

¹⁸Warouw, Claudio C. "Tinjauan Yuridis Pelanggaran Yang Bersifat Terstruktur, Sistematis Dan Masif Dalam Sengketa Pemilihan Kepala Daerah." *Lex Privatum* 11, No. 1, (2023).

Sistem ini secara teori mampu mengakomodasi kompleksitas permasalahan yang timbul dalam pilkada, namun secara praktik menimbulkan berbagai tantangan seperti ketidakpastian kewenangan, tumpang tindih tugas, serta potensi konflik antar lembaga. Hal ini semakin kompleks dengan pelaksanaan pilkada serentak di seluruh Indonesia yang meliputi tingkat provinsi, kabupaten, dan kota pada tahun 2024.

Fenomena bercabangnya proses penyelesaian sengketa ini menjadi argumen kuat untuk mendesak pembentukan badan peradilan khusus pilkada yang memiliki kewenangan menyeluruh dan spesifik dalam menangani semua jenis sengketa pilkada, baik hasil maupun non-hasil. Badan ini diharapkan mampu menyederhanakan proses penyelesaian sengketa, meningkatkan kepastian hukum, serta menjamin keadilan dan efektivitas penanganan sengketa pilkada yang semakin kompleks dan massif. Selain itu, dengan keberadaan badan peradilan khusus, beban Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengawal konstitusi dapat berkurang, sehingga MK dapat lebih fokus pada fungsinya yang fundamental dalam menjaga konstitusi dan hak-hak dasar warga negara.

Lebih jauh, pembentukan badan peradilan khusus juga sejalan dengan prinsip spesialisasi yudisial, yang menuntut lembaga peradilan dibentuk berdasarkan kebutuhan akan keahlian khusus dalam ranah tertentu. Ini penting agar penanganan sengketa pilkada dapat dilakukan secara profesional, cepat, dan tepat, serta sesuai dengan karakteristik sengketa yang kompleks dan sensitif terhadap dinamika politik lokal. Dengan kata lain, pembentukan badan peradilan khusus pilkada bukan hanya sekadar pemenuhan tuntutan administratif, melainkan

juga sebuah keharusan konstitusional dan konsekuensi logis dari perkembangan demokrasi dan desentralisasi di Indonesia.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 85/PUU-XX/2022 menjadi titik penting dalam dinamika hukum penyelesaian sengketa Pilkada di Indonesia. Dalam amar putusannya, Mahkamah secara tegas menyatakan bahwa frasa “sampai dibentuknya badan peradilan khusus” yang tercantum dalam Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 (UU Pilkada), bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karena itu tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, ketentuan tersebut dinyatakan inkonstitusional, dan secara konsekuensial menyebabkan hilangnya batas waktu pembatasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menangani perkara perselisihan hasil Pilkada.

Secara praktis, putusan ini mengimplikasikan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan mengadili sengketa hasil Pilkada menjadi permanen dan tidak lagi terbatas “sampai dibentuknya badan peradilan khusus”. Artinya, Mahkamah Konstitusi tetap menjadi lembaga yudisial tertinggi yang memiliki mandat final dan absolut dalam penyelesaian sengketa hasil Pilkada tanpa batas waktu penyerahan kewenangan kepada badan peradilan lain yang mungkin akan dibentuk di masa depan.

Meskipun demikian, putusan ini tidak boleh disalahartikan sebagai penghentian atau pengurangan urgensi pembentukan badan peradilan khusus Pilkada. Justru sebaliknya, fakta bahwa kewenangan MK menjadi permanen

sementara lembaga peradilan khusus belum terwujud secara nyata menegaskan kebutuhan mendesak akan keberadaan badan tersebut. Pembentukan badan peradilan khusus adalah sebuah keharusan yang bersifat strategis dan sistemik untuk menjawab kompleksitas sengketa Pilkada yang kian meningkat baik dari segi jumlah, kerumitan substansi, maupun dampaknya terhadap stabilitas demokrasi dan ketahanan politik daerah.

Pembahasan pembentukan badan peradilan khusus Pilkada harus terus dilakukan secara intensif dan komprehensif, tanpa menunggu keberadaan badan tersebut sebagai prasyarat bagi MK untuk menjalankan fungsinya. Keberadaan badan peradilan khusus nanti dapat dirancang dengan fleksibilitas, apakah akan menjadi bagian dari Mahkamah Konstitusi atau sebagai lembaga yudisial baru yang berdiri sendiri, bahkan dengan kemungkinan integrasi kewenangan dari berbagai lembaga yang selama ini menangani aspek-aspek pilkada, seperti Bawaslu, PTUN, dan peradilan umum.

Hal ini sejalan dengan prinsip **kepastian hukum** dan **efektivitas penyelenggaraan pemerintahan** yang harus dipenuhi oleh sistem hukum Indonesia. Dengan memusatkan penyelesaian sengketa pilkada pada satu badan peradilan khusus, maka potensi tumpang tindih kewenangan, konflik antar lembaga, dan lamanya proses penyelesaian sengketa dapat diminimalkan. Selain itu, pembentukan badan peradilan khusus juga memperkuat **spesialisasi yudisial**, meningkatkan profesionalisme dan objektivitas penanganan sengketa pilkada yang memiliki karakteristik sangat khusus dan sensitif. Oleh karena itu, meskipun Mahkamah Konstitusi masih memiliki kewenangan penuh dan permanen untuk

mengadili sengketa hasil Pilkada pasca putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, pembentukan badan peradilan khusus Pilkada tetap merupakan kebutuhan konstitusional dan politik hukum yang mendesak. Pembentukan tersebut akan menjamin penyelenggaraan Pilkada yang lebih adil, transparan, dan akuntabel serta menjaga marwah lembaga yudisial sebagai penjaga konstitusi yang tidak terjebak dalam urusan administratif teknis yang sebenarnya lebih tepat ditangani oleh badan peradilan khusus. Dengan kata lain, putusan MK yang memperpanjang kewenangan MK bukanlah alasan untuk menunda atau mengabaikan pembentukan badan peradilan khusus Pilkada, melainkan justru memperkuat argumen bahwa pembentukan badan tersebut merupakan langkah reformasi hukum yang fundamental demi kematangan demokrasi dan kualitas penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Urgensi pembentukan pengadilan khusus sengketa pilkada menemukan justifikasi filosofis yang kuat dalam konsep *rechtstaat* yang dianut oleh konstitusi Indonesia. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum, maka setiap aspek penyelenggaraan negara harus tunduk pada supremasi hukum dan memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap warga negara. Dalam konteks pilkada, jaminan kepastian hukum tidak hanya berkaitan dengan prosedur pemilihan, tetapi juga mencakup mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif, akuntabel, dan dapat diprediksi hasilnya.

Teori negara hukum yang dikembangkan oleh A.V. Dicey menekankan pentingnya *rule of law* yang mencakup supremasi hukum reguler, persamaan di hadapan hukum, dan konstitusi sebagai hasil dari hukum biasa. Dalam konteks

sengketa pilkada, implementasi *rule of law* menuntut adanya lembaga peradilan yang memiliki kompetensi khusus untuk menangani kompleksitas hukum yang timbul dari penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Sistem penyelesaian sengketa yang ada saat ini melalui Mahkamah Konstitusi menunjukkan keterbatasan struktural dalam mengakomodasi prinsip-prinsip *rule of law* tersebut, khususnya dalam aspek *predictability* dan *consistency of legal outcomes*.¹⁹

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa pilkada sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengandung paradoks konstitusional yang signifikan. Mahkamah Konstitusi, sebagai lembaga yang menganut prinsip *negative legislator*, memiliki keterbatasan inheren dalam menganalisis aspek teknis dan administratif penyelenggaraan pilkada yang memerlukan pemahaman mendalam tentang mekanisme pemilu, teknologi pemungutan suara, dan prosedur administratif yang kompleks.

Keterbatasan ini tampak jelas dalam praktik penanganan sengketa pilkada di mana Mahkamah Konstitusi seringkali menghadapi kesulitan dalam memverifikasi bukti-bukti teknis seperti kerusakan sistem elektronik, manipulasi data pemilih, atau pelanggaran prosedural yang memerlukan keahlian khusus. Sebagai contoh, dalam beberapa kasus sengketa pilkada, Mahkamah Konstitusi mengalami kendala dalam melakukan pemeriksaan forensik terhadap sistem teknologi informasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pilkada, yang pada akhirnya mempengaruhi kualitas putusan yang dihasilkan.

¹⁹Rais, M. Tasbir Rais. "Negara Hukum Indonesia: Gagasan Dan Penerapannya." *Jurnal Hukum Unsulbar* 5, No. 2, (2022): 11-31.

Spesialisasi peradilan dalam efektivitas penyelesaian sengketa sangat bergantung pada kompetensi spesifik lembaga peradilan dalam menangani jenis kasus tertentu. Dalam konteks sengketa pilkada, diperlukan lembaga peradilan yang memiliki pemahaman mendalam tentang electoral law, administrative law, dan constitutional law secara terintegrasi, bukan hanya fokus pada aspek konstitusional sebagaimana karakter Mahkamah Konstitusi.

Kepastian hukum sebagai salah satu pilar fundamental negara hukum mengandung dimensi yang lebih luas dari sekedar *predictability of legal outcomes*.²⁰ Gustav Radbruch dalam teorinya tentang tujuan hukum menekankan bahwa kepastian hukum mencakup aspek kejelasan norma, konsistensi penerapan, dan kemampuan prediksi terhadap konsekuensi hukum dari suatu tindakan. Dalam konteks sengketa pilkada, implementasi kepastian hukum menuntut adanya lembaga peradilan yang mampu memberikan putusan yang konsisten, dapat diprediksi, dan berdasarkan pada analisis yang komprehensif terhadap fakta-fakta hukum yang relevan.

Sistem penyelesaian sengketa pilkada yang ada saat ini menghadapi tantangan serius dalam memberikan kepastian hukum karena beberapa faktor struktural. Pertama, batasan waktu yang sangat ketat dalam penanganan sengketa pilkada di Mahkamah Konstitusi seringkali tidak memberikan ruang yang memadai untuk pemeriksaan yang mendalam terhadap bukti-bukti yang diajukan. Kedua, keterbatasan kompetensi teknis hakim konstitusi dalam menganalisis aspek-aspek teknis penyelenggaraan pilkada dapat berdampak pada kualitas

²⁰Matthew Angelosanto. "Legal Realism and the Predictability of Judicial Decisions." *Interdisciplinary Studies in Society, Law, and Politics* 2, No. 3, (2023): 4-14.

analisis hukum yang dilakukan. Ketiga, tidak adanya mekanisme yang memadai untuk koordinasi dengan lembaga-lembaga penyelenggara pemilu dalam proses pemeriksaan sengketa dapat menyebabkan gap informasi yang signifikan.

Teori legal certainty yang dikembangkan oleh Lon Fuller melalui *eight principles of legality* menekankan pentingnya kejelasan, konsistensi, dan kemampuan untuk dilaksanakan dari suatu sistem hukum. Dalam konteks sengketa pilkada, prinsip-prinsip ini menuntut adanya lembaga peradilan yang memiliki prosedur yang jelas, standar penilaian yang konsisten, dan kemampuan untuk melaksanakan putusannya secara efektif. Pengadilan khusus sengketa pilkada dapat dirancang untuk memenuhi kriteria-kriteria tersebut melalui spesialisasi prosedur, standardisasi metode analisis, dan koordinasi yang terstruktur dengan lembaga-lembaga terkait.²¹

Demokrasi daerah sebagai manifestasi dari prinsip desentralisasi dan otonomi daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 memerlukan sistem penyelesaian sengketa yang mampu menjamin legitimasi hasil pemilihan kepala daerah. Robert Dahl dalam teorinya tentang poliarki menekankan bahwa sistem demokrasi yang efektif memerlukan institusi-institusi yang mampu menjamin *fair competition*, *inclusive participation*, dan *civil liberties*. Dalam konteks pilkada, jaminan terhadap fair competition memerlukan sistem penyelesaian sengketa yang

²¹Herdhianto, Verido Dwiki, Sunny Ummul Firdaus, and Andina Elok Puri Maharani. "Omnibus Law Dalam Kerangka Prinsip-Prinsip Legalitas (Omnibus Law in the Principles of Legality'S Framework)." *Jurnal Inovasi Penelitian* 2, No. 10, (2022): 3473-3484.

mampu mengidentifikasi dan menangani berbagai bentuk pelanggaran yang dapat mempengaruhi integritas pemilihan.²²

Sistem penyelesaian sengketa pilkada yang ada saat ini menunjukkan kelemahan dalam aspek *responsiveness* terhadap kompleksitas permasalahan demokrasi lokal. Seringkali terjadi situasi di mana pelanggaran-pelanggaran yang bersifat sistemik namun tidak kasat mata, seperti *money politics*, mobilisasi sumber daya negara, atau manipulasi media, tidak dapat diidentifikasi dan dianalisis secara memadai oleh sistem yang ada. Hal ini dapat berdampak pada legitimasi hasil pilkada dan kepercayaan masyarakat terhadap sistem demokrasi daerah.

Teori *democratic consolidation* yang dikembangkan oleh Juan Linz dan Alfred Stepan menekankan pentingnya institutional framework yang solid untuk mendukung proses konsolidasi demokrasi.²³ Dalam konteks Indonesia, konsolidasi demokrasi daerah memerlukan sistem penyelesaian sengketa pilkada yang mampu menjamin bahwa setiap pelanggaran dapat ditangani secara efektif dan setiap kandidat memiliki akses yang equal terhadap mekanisme penyelesaian sengketa. Pengadilan khusus sengketa pilkada dapat menjadi instrumen penting dalam proses konsolidasi demokrasi daerah melalui peningkatan kualitas dan efektivitas penyelesaian sengketa.

²²Syarwi, Pangi. "Diskursus Teori dan Praktik Model Demokrasi Konsensus di Indonesia." *Communitarian: Jurnal Prodi Ilmu Politik* 3, No. 2, (2022).

²³Hendrawan, Arie, Bambang Tri Atmojo, and Wahyu Rizki Pratama. "Demokrasi Brazil: Bagaimana Brazil Melewati Fase Transisi dan Konsolidasi Demokrasi." *Insignia: Journal of International Relations* 7, No. 2, (2020): 122-137.

Pengadilan khusus sengketa pilkada dapat dirancang dengan kapasitas yang memadai untuk menangani volume sengketa yang tinggi tanpa mengorbankan kualitas pemeriksaan. Melalui spesialisasi prosedur dan pengembangan sistem informasi yang terintegrasi, pengadilan khusus dapat memberikan layanan yang lebih efisien dan efektif dibandingkan dengan sistem yang ada saat ini.

Prinsip *access to justice* sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 mengandung dimensi yang lebih luas dari sekedar hak untuk mengajukan gugatan ke pengadilan. Mauro Cappelletti dan Bryant Garth dalam teorinya tentang *access to justice movement* menekankan bahwa akses terhadap keadilan mencakup aspek *equality of arms*, *effectiveness of legal remedies*, dan *procedural fairness*. Dalam konteks sengketa pilkada, implementasi prinsip *access to justice* menuntut adanya sistem peradilan yang dapat diakses oleh semua pihak yang berkepentingan, termasuk kandidat, partai politik, dan masyarakat.²⁴

Sistem penyelesaian sengketa pilkada yang ada saat ini menunjukkan keterbatasan dalam memberikan akses yang equal bagi semua pihak. Keterbatasan geografis, dimana Mahkamah Konstitusi hanya berlokasi di Jakarta, dapat menjadi hambatan bagi akses keadilan, khususnya bagi kandidat atau pihak-pihak yang berada di daerah terpencil. Selain itu, kompleksitas prosedur dan tingginya biaya yang diperlukan untuk mengajukan sengketa dapat menjadi *barrier to entry* yang signifikan.

²⁴Cappelletti, Mauro, and Bryant Garth. "Access to justice: the newest wave in the worldwide movement to make rights effective." *Buff. L. Rev.* 27, (1977): 181.

Pengadilan khusus sengketa pilkada dapat dirancang dengan sistem yang lebih *desentralized* dan *accessible*. Melalui pembentukan pengadilan khusus di tingkat regional atau provinsi, akses terhadap keadilan dapat ditingkatkan secara signifikan. Selain itu, pengadilan khusus dapat mengembangkan prosedur yang lebih sederhana dan biaya yang lebih terjangkau tanpa mengorbankan kualitas pemeriksaan.

Legitimasi Teoritis Argumentasi Urgensi Pembentukan Peradilan Khusus Sengketa Pilkada Dalam Menjamin Demokrasi Daerah

Pemilihan umum (Pemilu), termasuk di dalamnya pemilihan kepala daerah (Pilkada), merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dalam kerangka negara demokratis. Pemilu tidak hanya merupakan mekanisme elektoral formal, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen untuk menjamin legitimasi kekuasaan negara dan memperkuat kontrak sosial antara pemerintah dan warga negara. Dalam konteks ini, Pilkada Kota Banjarbaru tahun 2024 menjadi kasus konkret yang menunjukkan bagaimana sengketa pemilu yang tidak ditangani secara profesional, adil, dan tepat waktu dapat mengikis kepercayaan masyarakat terhadap proses demokrasi, serta mengancam kepastian hukum dalam negara hukum Indonesia.

Tinjauan umum mengenai peradilan khusus menunjukkan bahwa dalam sistem ketatanegaraan modern, pembentukan lembaga peradilan khusus bukanlah penyimpangan dari prinsip supremasi hukum, melainkan justru bentuk respons sistemik terhadap kebutuhan masyarakat akan keadilan yang spesifik, efisien, dan fungsional. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 157 UU No. 8 Tahun 2015 jo. UU No. 10 Tahun 2016, pembentukan pengadilan khusus untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada adalah mandat normatif yang bersifat imperatif. Hal ini

kemudian ditegaskan kembali oleh Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022 yang meskipun menghapus frasa "sampai dibentuknya badan peradilan khusus", tetap tidak menghapus kebutuhan konstitusional atas keberadaan badan tersebut. Oleh karena itu, urgensi pembentukan pengadilan khusus Pilkada bukanlah semata-mata perihal kelembagaan, melainkan bagian dari rekayasa sistemik untuk memperkuat demokrasi elektoral dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh warga negara.

Dalam kerangka penanganan sengketa pemilihan kepala daerah, saat ini terdapat fragmentasi yurisdiksi antara Bawaslu, Mahkamah Konstitusi, dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Bawaslu berperan sebagai lembaga pengawas dan penyelesai sengketa proses, namun kewenangannya terbatas secara hukum dan seringkali tidak memiliki kekuatan mengikat. PTUN hanya dapat mengadili sengketa administratif dan dikecualikan dari memeriksa hasil pemilu, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 huruf g UU No. 5 Tahun 1986. Sementara itu, Mahkamah Konstitusi yang secara temporer diberikan kewenangan menangani sengketa hasil Pilkada, sejatinya bukanlah lembaga yang didesain untuk menyelesaikan pelanggaran administratif atau prosedural. MK adalah "penjaga konstitusi" (*guardian of the constitution*), bukan "hakim administratif elektoral". Oleh karena itu, ketika MK harus memutus perkara seperti dalam Putusan MK No. 05/PHPU.WAKO-XXIII/2025 yang berkaitan dengan kesalahan KPU Banjarbaru dalam tidak mencetak ulang surat suara dan mengabaikan kolom kosong, maka MK sebenarnya dipaksa menangani pelanggaran teknis-prosedural yang seharusnya menjadi yurisdiksi peradilan administratif khusus. Ini

menurunkan martabat (marwah) MK sebagai lembaga konstitusional yang semestinya hanya mengadili persoalan konstitusional fundamental.

Dalam perspektif teori negara hukum (*rechtsstaat*), salah satu ciri utama adalah jaminan kepastian hukum (*rechtssicherheit*). Menurut Gustav Radbruch, hukum yang baik adalah hukum yang menjamin keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Dalam konteks Pilkada Banjarbaru 2024, ketiadaan mekanisme peradilan khusus telah menyebabkan ketidakpastian hukum akut, baik bagi peserta pemilu, pemilih, maupun penyelenggara. Pelanggaran yang terjadi bersifat Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM), namun karena tidak ada badan peradilan yang secara khusus dan kapabel menangani sengketa tersebut, maka penyelesaiannya tidak optimal. Ini bertentangan dengan prinsip negara hukum Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Kerangka konstitusional penyelesaian sengketa Pilkada sebenarnya sudah memberikan arah yang jelas. UUD 1945 tidak menyebutkan Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga penyelesai sengketa pemilu, melainkan memberikan keleluasaan kepada pembentuk undang-undang untuk mendesain kelembagaan yang sesuai dengan kebutuhan sistem politik dan hukum nasional. Artinya, pembentukan peradilan khusus Pilkada tidak bertentangan dengan UUD, melainkan merupakan manifestasi dari prinsip fleksibilitas konstitusi dalam merespons perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, konstitusi yang hidup adalah konstitusi yang mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan zaman dan kebutuhan rakyat.

Perkembangan pengaturan penyelesaian sengketa Pilkada menunjukkan dinamika yang tidak konsisten. Sejak Pilkada diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi pasca Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013, hingga keluarnya Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022, tidak pernah ada langkah konkret untuk membentuk pengadilan khusus sebagaimana diperintahkan UU. Ini menunjukkan kegagalan sistematis dalam implementasi norma hukum, yang berdampak langsung pada perlindungan hak politik warga negara. Dalam konteks Banjarbaru, kegagalan KPU mencetak surat suara ulang dan menghapus kolom kosong, padahal pasangan calon nomor 2 telah didiskualifikasi, adalah pelanggaran administratif yang secara langsung menghilangkan makna "one person, one vote, one value". Jika tidak ada pengadilan khusus yang mampu menangani dan mengoreksi tindakan administratif ini, maka keadilan elektoral akan selalu bersifat situasional dan kasuistik, tidak terlembaga.