



Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Sebagai Dasar Pembentukan Lembaga Peradilan Khusus Pemilihan

L. M. Ricard Zeldi Putra^{1*}, La Ode Muhram², Mashendra¹

¹Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Buton, Indonesia

²Fakultas Hukum, Universitas Sulawesi Tenggara, Indonesia

*Korespondensi: laodericard@gmail.com

Info Artikel

Diterima 30
September 2022

Disetujui 07
November 2022

Dipublikasikan 09
November 2022

Keywords:
Pemilu Efektif;
Peradilan Khusus
Pemilu; Perppu

© 2022 The
Author(s): This is
an open-access
article distributed
under the terms of
the Creative
Commons
Attribution
ShareAlike (CC BY-
SA 4.0)



Abstrak

Pemilu merupakan sarana yang sifatnya demokratis dalam memilih para wakil rakyat eksekutif dan legislative. Sering kali masalah dalam pemilu menjadi salah satu problem dalam penyelenggaraan pemilu yang efektif efisien, jujur dan adil, karena akan menghasilkan penyelesaian masalah yang tidak kuat dengan adanya beberapa lembaga yang menangani permasalahan pemilu sehingga ada potensi tumpang tindih dalam hal putusan lembaga yang satu dengan yang lainnya. Oleh sebab itu diperlukan suatu pelembagaan untuk menyelesaikan permasalahan pemilu secara efektif, seperti membentuk peradilan khusus pemilu. Sebelum adanya undang-undang tentang peradilan khusus maka selama itu pula akan terjadi kekosongan hukum. Badan peradilan khusus hanya disebutkan dalam undang-undang Pilkada, tetapi tidak dijabarkan secara lanjut tentang kedudukan serta strukturnya. Oleh sebab itu, pengesahan peraturan tentang badan peradilan khusus sangat diperlukan demi mengisi kekosongan hukum. Pada penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian yuridis Normatif. Yuridis Normatif merupakan studi kasus normatif berupa produk hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian yuridis normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, taraf sinkronisasi perbandingan hukum dan sejarah hukum. Oleh sebab itu, maka Perppu merupakan jawaban dari permasalahan. Hal ini yang dapat diharapkan untuk menambah terang solusi atas permasalahan terkait pemilu, maka pentingnya pembentukan badan peradilan khusus pemilu melalui Perppu yang memiliki ruang lingkup serta materi muatan yang sama dengan undang-undang, ditambah lagi waktu pembuatan Perppu yang lebih cepat dibandingkan dengan undang-undang, akan tetapi harus dalam keadaan "kegentingan yang memaksa".

Abstract

Election problems become one of the problems in effective election administration, because it will result in a solution that is not strong, with the existence of several institutions that handle election problems so that, there is the potential to challenge the decisions of one institution with another, therefore an institutionalization is needed to resolve the issue. election issues effectively, such as establishing a special election court. Before the law on special courts was enacted, during that time there would

also be a legal vacuum. Special judicial bodies are only mentioned in the Pilkada Law, but are not further elaborated on their position and structure. Therefore, the ratification of regulations on special judicial bodies is very necessary in order to fill the legal vacuum. In this study, the author uses the type of normative juridical research. Normative juridical (Normative law research) is a normative case study in the form of legal products, for example reviewing laws. The subject of the study is the law which is conceptualized as a norm or rule that applies in society and becomes a reference for everyone's behavior. So that normative juridical research focuses on an inventory of positive law, legal principles and doctrines, the level of synchronization of comparative law and legal history. (Abdulkadir, 2004). Therefore, the Perppu is the answer to the problem. This can be expected to add clarity to the solution to problems related to elections, hence the importance of establishing a special election judiciary body through a Perppu which has the same scope and content as the law, plus The time for making a Perppu is faster than the law, but it must be in a state of "forced urgency".

1. Pendahuluan

Banyaknya lembaga seperti Badan Pengawas Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, PTUN dan Mahkamah Konstitusi yang menangani permasalahan pemilu menjadi salah satu problem dalam penyelenggaraan pemilu itu sendiri, karena akan menghasilkan penyelesaian masalah yang tidak kuat. Maksudnya, ada potensi *menchallenge* putusan lembaga yang satu dengan yang lainnya, oleh sebab itu diperlukan suatu pelembagaan untuk menyelesaikan permasalahan pemilu secara efektif, seperti membentuk peradilan khusus pemilu. Sampai saat ini, permasalahan pemilu diperiksa dan diputuskan oleh beberapa lembaga berbeda sesuai dengan jenis pelanggarannya. Lembaga-lembaga tersebut diantaranya:

- a. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP), menangani pelanggaran yang berhubungan dengan etika.
- b. Komisi Pemilihan Umum (KPU), terkait pelanggaran administrasi.
- c. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), untuk sengketa antar peserta pemilihan dan penyelenggara,
- d. Peradilan pidana menyelesaikan perkara tindak pidana pemilu.
- e. Peradilan Tata Usana Negara (PTUN), menangani perselisihan hasil pemilihan antara KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota oleh KPU.
- f. Mahkamah Konstitusi (MK), memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilu.

Sebelum penyelesaian perselisihan hasil pemilu atau pilkada menjadi kewenangan MK, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa sengketa Pilkada merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Tetapi, jika merujuk pada Putusan MK Nomor 027-73/PUU-II/2004 maka yang berwenang mengadili sengketa Pilkada adalah MK. Oleh sebab itu, guna menyelesaikan antinomi yang terjadi maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penerapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

menjadi Undang-Undang (undang-undang pilkada) (peraturan pemerintah RI, 2016). Dalam undang-undang *a quo* disebutkan bahwa "Sengketa penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh MK sampai dibentuknya badan peradilan khusus". Sehingga jelaslah bahwa saat ini lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilihan adalah MK (Odang & Sapta, 2018).

Undang-undang pilkada sejatinya tidak saja membawa angin segar diantara konflik kewenangan yang terjadi antara MA dengan MK, tetapi juga menjadi legitimasi awal pembentukan badan peradilan khusus pemilu. Badan peradilan khusus pemilu dibentuk tidak hanya untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan yang sebelumnya menjadi kewenangan MK, tetapi juga memeriksa dan memutus permasalahan yang terjadi pada semua tahapan pemilu. Artinya, hanya akan ada 1 (satu) badan yang memeriksa dan mengadili permasalahan pemilu.

Sesuai dengan undang-undang pemilu, badan peradilan khusus harus dibentuk sebelum pemilu serentak yang dijadwalkan pada tahun 2024. Artinya bahwa badan peradilan khusus harus didirikan tidak lebih dari dua tahun. Dengan kondisi waktu yang singkat, dasar hukum pembentukan badan peradilan khusus tidak mesti menggunakan satu peraturan tersendiri, tetapi dapat menjadi bagian dalam undang-undang pemilu. Dalam Rancangan Undang-Undang Pemilu (Ubbe, 2005), sejatinya kewenangan penyelesaian sengketa pemilu masih diselesaikan oleh beberapa lembaga (sesuai jenis pelanggarannya), dan badan peradilan khusus tidak menjadi bagian dari RUU Pemilu. Akan tetapi, RUU *a quo* masih pada tahap pembahasan (harmonisasi) sebelum pada tahun 2021 sempat dicabut dari prolegnas. Melihat kondisi ini maka pemerintah harus bergerak cepat, karena jika tidak segera membahas dan mengesahkan RUU Pemilu maka badan peradilan khusus harus dibentuk (RI, 2019). Tidak dibentuknya badan peradilan khusus adalah suatu tindakan pembengkakan hukum, karena telah jelas amanat bahwa badan peradilan khusus harus dibentuk sebelum pemilu serentak yang dijadwalkan pada tahun 2024.

Polemik dasar hukum pembentukan badan peradilan khusus dapat ditemukan jalan keluarnya dengan menggunakan Perppu. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa tidak ada perbedaan materi muatan antara undang-undang dengan Perppu, yang menjadi perbedaan hanya terletak pada lembaga pembentuk dan adanya syarat "kegentingan yang memaksa" dalam pembentukan Perppu. Oleh sebab itu, penggunaan Perppu sebagai dasar hukum pembentukan dengan kondisi dan situasi saat ini adalah tindakan yang tepat, karena jangka waktu pembentukan suatu Perppu lebih cepat dibandingkan dengan membentuk suatu undang-undang. Dengan catatan penggunaan Perppu harus terdapat situasi "kegentingan yang memaksa" dengan parameter yang terdapat pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009: 1) Terdapat situasi atau kondisi yang mendesak untuk melakukan penyelesaian permasalahan hukum dengan cepat berpatokan pada undang-undang; 2) Tidak adanya undang-undang yang mengatur sebuah persoalan hukum tertentu sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang namun tidak dapat memenuhi kebutuhan dan; 3) kekosongan hukum tersebut membutuhkan alternatif penyelesaian undang-undang dengan prosedur yang lain dikarenakan proses pembuatan undang-undang secara prosedur biasa membutuhkan waktu yang cukup lama sedangkan persoalan yang

ada bersifat mendesak dan memerlukan kepastian untuk segera diselesaikan (Marwan Hsb, 2017).

2. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan penelitian hukum yuridis normatif. Yurisprudensi normatif (*Normative law research*) adalah studi kasus normatif dalam bentuk produk hukum, seperti tinjauan hukum. Subyek kajiannya adalah hukum dengan konsep norma atau peraturan kemasyarakatan yang menjadi acuan perilaku setiap orang. Tujuan kajian hukum normatif sebagai konsekuensinya adalah inventarisasi hukum positif, asas dan doktrin hukum, tingkat keserasian antara perbandingan hukum dan sejarah hukum, dan tingkat sinkronisasi antara perbandingan hukum dan sejarah hukum (Abdul Kadir, 2004).

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Keadaan atau Kebutuhan Mendesak untuk Menyelesaikan Masalah Hukum Secara Cepat Berdasarkan Undang-Undang

Menurut hemat penulis terdapat keadaan atau kebutuhan yang mendesak sehingga perlu dikeluarkannya Perppu yang akan menjadi dasar hukum pembentukan badan peradilan khusus. Frasa kebutuhan yang mendesak dapat diartikan sebagai suatu hal yang harus dipenuhi atau dibentuk sesegera mungkin, karena adanya limitasi waktu yang melekat pada hal tersebut. Pasal 157(2) UU Pilkada mensyaratkan pembentukan badan peradilan khusus sebelum pemilu serentak. Namun, Pasal 157(2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 hanya mengatur bahwa badan peradilan khusus dibentuk sebelum pemilu nasional diselenggarakan secara serentak. Mengingat Mahkamah Konstitusi telah menyatakan tidak lagi berwenang mengadili sengketa hasil pemilu langsung, pasal ini disusun secara tidak benar. Pasalnya, ketentuan tersebut merupakan ketentuan yang tertunda mengingat Pasal 201(7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur bahwa pemilihan kepala daerah dan nasional akan diselenggarakan secara serentak pada tahun 2027. Hal ini menunjukkan bahwa ketentuan tersebut bersifat pada dasarnya bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan kewenangan kepada legislatif untuk menunjuk badan peradilan yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah secara langsung (Harefa et al., 2020).

Hal ini berarti badan peradilan khusus harus sudah terbentuk baik secara kelembagaan maupun struktural sebelum pelaksanaan pemilihan serentak yang rencananya akan dilaksanakan pada tahun 2024 mendatang, berarti tersisa 2 (dua) tahun sejak saat ini. Waktu 2 (dua) tahun untuk membentuk suatu lembaga merupakan waktu yang singkat. Ditambah lagi jika harus menunggu pengesahan RUU Pemilu, beruntung jika dalam kurun waktu 2 (dua) tahun ini RUU *a quo* ditetapkan menjadi undang-undang dan disahkan oleh presiden, yang juga berarti tidak ada lagi badan peradilan khusus secara mutatis mutandis tidak memiliki kewenangan dalam menyelesaikan sengketa pemilu. Karena dalam draf RUU Pemilu, penyelesaian sengketa Pemilu diselesaikan oleh berbagai lembaga sesuai dengan jenis pelanggarannya.

Akan tetapi, bilamana RUU Pemilu tidak juga diundangkan konsekuensinya adalah badan peradilan khusus harus tetap dibentuk, sesuai ketentuan dalam undang-undang pilkada dengan Perppu sebagai dasar hukumnya. Mengapa

menggunakan Perppu bukan undang-undang? hal ini disebabkan tidak lagi mungkin menunggu pembahasan undang-undang sebagai dasar hukum pembentukan peradilan khusus karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan badan peradilan khusus diberi limitasi waktu agar sesegera mungkin dibentuk sebelum penyelenggaraan pemilihan serentak.

Undang-undang yang diganti dengan Perppu tentu saja adalah undang-undang pemilu. Tidak keseluruhan isi undang-undang *a quo* yang akan diganti, cukup pada bagian penyelesaian sengketa pemilihan. Yangmana dalam undang-undang pemilu, penyelesaian sengketa pemilu diperiksa dan diputus oleh berbagai lembaga, tergantung jenis pelanggarannya. Dan ketentuan inilah yang nantinya akan dirubah dalam Perppu menjadi kewenangan badan peradilan khusus pemilu. Dengan kata lain, penyelesaian sengketa pemilihan tidak lagi diselesaikan oleh multi lembaga, melainkan hanya satu lembaga, dalam hal ini badan peradilan khusus pemilu.

Oleh sebab itu, Perppu merupakan jalan keluar dari permasalahan ini, selain jangka waktu pembentukan Perppu cenderung lebih cepat dibandingkan dengan membentuk suatu undang-undang, dan tentu juga memiliki kedudukan yang sama dengan undang-undang. Situasi dan kondisi diatas setidaknya telah memenuhi "keadaan atau kebutuhan yang mendesak", dengan dalih terdapat limitasi waktu yang melekat pada pembentukan badan peradilan khusus yang hanya tersisa 2 (dua) tahun lagi sebelum dilaksanakan pemilihan serentak. Keadaan atau kebutuhan yang mendesak tersebut, tentu saja berhubungan dengan penyelesaian suatu permasalahan hukum. Yang mana permasalahan itu timbul karena belum adanya dasar hukum yang mengatur secara jelas tentang kedudukan, struktural dan sebagainya tentang peradilan khusus pemilu. Walaupun nomenklatur badan peradilan khusus pemilu termaktub dalam undang-undang pilkada, tetapi dalam undang-undang *a quo* tidak dijabarkan secara rinci tentang kedudukan, struktur badan peradilan khusus pemilu. Kondisi tersebut merupakan suatu permasalahan hukum yang harus segera dijawab. Jika sampai dengan penyelenggaraan pemilihan serentak belum juga disahkan aturan tentang badan peradilan khusus, maka badan peradilan khusus tersebut tidak dapat melaksanakan tugasnya untuk menyelesaikan sengketa pemilu, dan situasi ini juga menimbulkan permasalahan baru yakni: terjadi pelanggaran hukum karena tidak menjalankan perintah undang-undang. Sebab jelas dalam undang-undang pilkada disebutkan bahwa badan peradilan khusus harus terbentuk sebelum penyelenggaraan pemilihan serentak dilaksanakan.

3.2. Belum Dibentuknya Undang-Undang yang Dibutuhkan sehingga Terjadi Kekosongan Hukum atau Undang-Undang yang Ada Tidak Memadai.

Peraturan perundang-undangan merupakan subsistem atau komponen dari sistem hukum (Mubaroq et al., 2020). Agar hukum yang ada dapat memberikan perlindungan, keadilan, dan perlindungan bagi setiap individu serta menjamin hak-haknya, maka diperlukan aturan-aturan yang menjadi pedoman dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Aturan berlaku untuk penyusunan peraturan, dari proses perumusan awal sampai pelaksanaannya.

Paul Scholten pernah menyampaikan bahwa hukum itu tertuang dalam peraturan perundang-undangan, sehingga harus ditempatkan pada kedudukan yang tinggi. Perundang-undangan memiliki andil yang sangat besar dalam

menertibkan semua bagian dalam negara. Hampir semua hal diatur dalam suatu perundang-undangan, baik itu menyangkut urusan privat maupun yang berkenaan dengan urusan publik. Menurut S. Attamimi (1990), dalam negara hukum modern, peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi sebagai berikut: 1. membentuk nilai dan norma yang ada dan hidup dalam masyarakat; 2. Produk tugas negara di bidang regulasi; dan 3. metode dan alat canggih yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan individu ke arah tujuan yang diinginkan. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh suatu lembaga berwenang, pada tingkat pusat hingga tingkat daerah. Perundang-undangan juga akan mencantumkan sanksi di dalamnya, yang ditujukan bagi siapa saja pelanggar ketentuan dimaksud, sehingga dengan ini pula masyarakat akan terikat dan taat untuk menjalankan ketentuan dalam perundang-undangan dimaksud. Sebagai negara hukum, pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia tidak lepas dari politik hukum sebab perannya yang sangat penting dalam proses penyusunan undang-undang (MD, 1993). Dengan tepat Jimmly Asshidiqie memberikan penjelasan tentang peraturan perundang-undangan sebagai suatu keseluruhan susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berbentuk hukum ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah atau yang berperan. Pemerintah berdasarkan kedudukannya dalam melaksanakan produk perundang-undangan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat secara bersama-sama (Huda & Nazriyah, 2011).

Perundang-undangan menjadi legalitas bertindak bagi setiap orang. Maksudnya, suatu tindakan dianggap legal jika sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, sebaliknya jika tindakan tersebut bertentangan dengan perundang-undangan maka tindakan tersebut merupakan hal yang illegal sehingga akan ada pengenaan sanksi bagi pelanggarnya. Pembentukan pengadilan khusus ini tidaklah sulit, mengingat Indonesia telah membentuk lembaga peradilan khusus, seperti Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM) pada tahun 2000 dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) pada tahun 2002, yang merupakan bagian dari peradilan umum (Affan, 2018).

Badan peradilan khusus pemilu merupakan lembaga yang akan memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa pemilu pada masa pemilihan serentak (2024). Ketentuan tersebut tertuang dalam Pasal 157 ayat (1) undang-undang Pilkada bahwa "Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus". Selanjutnya pada ayat (2) undang-undang *a quo* juga menyebutkan "Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional". Badan peradilan khusus, yang tidak diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman), menangani masalah pemilihan langsung tetapi dapat dijadikan sebagai solusi hukum atas kesulitan hukum tertentu di masyarakat, termasuk pilkada langsung (Suhartono & Slamet, 2015).

Dalam undang-undang Pilkada, jelas disebutkan kewenangan badan peradilan khusus serta jangka waktu pembentukannya, tetapi sampai saat ini badan peradilan khusus belum juga terbentuk. Walaupun dalam undang-undang *a quo* kewenangan badan peradilan khusus telah disebutkan, ketentuan tersebut tidak dapat dilaksanakan karena peraturan tersebut tidak menjelaskan secara rinci tentang badan peradilan khusus, sehingga perlu kiranya untuk dibentuk peraturan

yang menjabarkan perihal kedudukan, fungsi serta bagaimana cara menjalankan badan peradilan khusus pemilu.

Oleh sebab itu, kapan badan peradilan khusus ini akan dibentuk terus menjadi pertanyaan dan diskusi. Tidak adanya peraturan yang mengatur hal tersebut menyebabkan terjadinya kekosongan hukum (*rechtvacuum*) dan hal demikian ini merupakan suatu problem hukum yang harus dicarikan cara penyelesaiannya. Pada dasarnya undang-undang akan selalu tertinggal dari peristiwa yang muncul di masyarakat (*het recht hink achter de feiten aan*), sehingga kesadaran akan kebutuhan badan peradilan khusus pemilu muncul lebih awal daripada dasar hukum pembentukannya.

Undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dengan proses pembentukan yang lama dengan prosedur yang panjang mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Fadli, 2018). Cepatnya perkembangan masyarakat seringkali menjadi kendala dalam penegakan hukum yang disebabkan oleh perundang-undangan yang belum memadai atau belum dibentuk. Proses legislasi yang cukup panjang dan menghabiskan banyak waktu menjadi salah satu penyebab dari ketidakmampuan perundang-undangan (khususnya undang-undang) dalam mengatur semua bagian kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, lembaga pembentuk undang-undang harus inovatif dalam membentuk undang-undang, sehingga menghasilkan undang-undang yang fleksibel yang mampu mengimbangi perkembangan masyarakat, sepanjang masih sesuai dengan nilai-nilai luhur bangsa.

Undang-undang tidak dapat diberlakukan untuk selamanya, perlu adanya penyesuaian dengan perkembangan masyarakat sehingga kebutuhan akan hukum masyarakat tetap terpenuhi (Rahardjo, 2006). Undang-undang hanya sebuah alat dari hukum, karena hukum tidak dibentuk tetapi tumbuh dan berkembang bersama masyarakat, sesuai dengan yang disampaikan oleh ahli hukum Jerman von Savigny "*Das recht wird nicht gemacht, est ist und wird mit dem volke*". Dalam wujudnya yang demikian, hukum dalam maknanya sebagai suatu peraturan perundang-undangan hanyalah merupakan suatu produk politik. Sebagai produk politik, harmonisasi antara suatu peraturan perundang-undangan dengan kepentingan masyarakat sering tidak bertemu, sehingga peraturan perundang-undangan hanya dilihat sebagai hasil dari kesepakatan sepihak pembentuk peraturan demi memuluskan kepentingannya (Mubaroq et al., 2020).

Terlepas dari itu semua, kekosongan hukum tidak dapat dibiarkan berlarut-larut. Pembentuk peraturan harus membentuk forum dan mengesahkan suatu peraturan untuk menambal kekosongan hukum tersebut.

3.3. Kekosongan Hukum tidak dapat Diatasi Dengan Membuat Undang-Undang

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagaimana yang dikenal saat ini merupakan tahapan awal dari proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni pada tahapan perencanaan (Ubbe, 2005). Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Setiap 5 (lima) tahun, legislatif menerbitkan Prolegnas, suatu instrumen perencanaan pembuatan undang-

undang, yang pada tahap paling awal, yaitu tahap perencanaan, dan selanjutnya ke tahap persiapan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan diundangkan.

Prolegnas 5 (lima) tahun sekali sesuai masa jabatan anggota legislatif, merupakan Prolegnas Jangka Menengah yang meliputi:

- a. Gambaran umum tentang hukum nasional;
- b. Arah dan kebijakan pembangunan hukum nasional selama 5 (lima) tahun keanggotaan DPR;
- c. Judul RUU dan keterangan RUU yang meliputi: Latar belakang dan tujuan penyusunan; Tujuan yang ingin dicapai; dan Ruang lingkup dan arah pengaturan

Prolegnas Jangka Menengah tersebut kemudian dilaksanakan melalui Prolegnas Prioritas Tahunan yang dilaksanakan setiap tahun dan meliputi:

- a. Judul rancangan undang-undang (RUU); dan
- b. Keterangan tentang konsepsi RUU yang meliputi: Latar belakang dan tujuan penyusunan; Tujuan yang ingin dicapai; dan Ruang lingkup dan arah pengaturan

Penyusunan Prolegnas Prioritas Tahunan dilaksanakan sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN). Badan Legislatif akan mengirimkan surat kepada Anggota, Ketua Kelompok, dan Ketua Komisi yang meminta rancangan undang-undang untuk diprioritaskan dalam Prolegnas Prioritas Tahunan selambat-lambatnya satu tahun sebelum pengembangan Program Prioritas Tahunan.

Perumusan program legislasi nasional juga membutuhkan partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan. Tanggapan tersebut diterima oleh Badan Legislatif dengan cara:

- 1) Mengumumkan rencana pembuatan Prolegnas Prioritas Tahunan kepada publik melalui media massa cetak dan elektronik;
- 2) Melakukan kunjungan kerja untuk menyerap aspirasi publik; dan
- 3) Menerima masukan dalam rapat badan legislatif. Sebelum rancangan prolegnas prioritas tahunan dibahas oleh legislatif, Panitia Legislatif (PPUU), dan Menteri, usulan tersebut disampaikan secara langsung atau tertulis kepada pimpinan legislatif.

Pemaparan di atas hanya menggambarkan sedikit dari salah satu tahap perancangan undang-undang, sehingga dapat menggambarkan rentetan panjang perancangan undang-undang. Jika proses demikian ini dilakukan untuk menunggu terbitnya peraturan badan peradilan khusus pemilu, dapat saja peraturan tersebut diundangkan setelah dilaksanakan pemilihan serentak, sedangkan badan peradilan khusus harus terbentuk sebelum pemilihan serentak. Sebelum adanya undang-undang tentang peradilan khusus maka selama itu pula akan terjadi kekosongan hukum. Badan peradilan khusus hanya disebutkan dalam undang-undang Pilkada, tetapi tidak dijabarkan secara lanjut tentang kedudukan serta strukturnya. Oleh sebab itu, pengesahan peraturan tentang badan peradilan khusus sangat diperlukan demi mengisi kekosongan hukum tersebut. Disebabkan kecilnya kemungkinan undang-undang sebagai dasar hukum badan peradilan khusus,

maka Perppu merupakan jawaban dari permasalahan tersebut. Jangka waktu pembuatan Perppu yang akan menambal kekosongan hukum yang terjadi.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa undang-undang Pemilu merupakan undang-undang yang akan diganti dengan Perppu, karena peraturan tentang badan peradilan khusus pemilu tidak harus dirumuskan dalam aturan tersendiri, juga dapat dimaktubkan dalam peraturan tentang ketentuan lainnya selama masih memiliki tautan dengan badan peradilan khusus, dan peraturan yang memiliki keterkaitan paling dekat adalah undang-undang pemilu.

4. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, solusi atas permasalahan badan peradilan khusus pemilu sebagaimana yang telah diamanatkan pada UU Pilkada Pasal 157 ayat (1) undang-undang Pilkada bahwa "Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus". Selanjutnya pada ayat (2) undang-undang a quo juga menyebutkan "Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional". Maka untuk mengatasi hal ini perlu adanya Perppu yang memiliki ruang lingkup serta materi muatan yang sama dengan undang-undang, ditambah lagi waktu pembuatan Perppu yang lebih cepat dibandingkan dengan undang-undang, tetapi harus dalam keadaan "kegentingan yang memaksa" yang memiliki parameter: 1) Terdapat situasi atau kondisi yang mendesak untuk melakukan penyelesaian permasalahan hukum dengan cepat berpatokan pada undang-undang, 2) Tidak adanya undang-undang yang mengatur sebuah persoalan hukum tertentu sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang namun tidak dapat memenuhi kebutuhan dan, 3) kekosongan hukum tersebut membutuhkan alternatif penyelesaian undang-undang dengan prosedur yang lain dikarenakan proses pembuatan undang-undang secara prosedur biasa membutuhkan waktu yang cukup lama sedangkan persoalan yang ada bersifat mendesak dan memerlukan kepastian untuk segera diselesaikan.

Daftar Pustaka

- Abdul kadir, M. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti.
- Affan, I. (2018). Menanti Peradilan Khusus PILKADA, Jurnal Hukum Samudera Keadilan. *Jurnal Hukum Samudera Keadilan*, 13(2).
- Fadli, M. (2018). Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(1), 49–58.
- Harefa, Y., Siallagan, H., & Siregar, H. (2020). Urgensi Pembentukan Badan Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Hasil PILKADA Langsung. *Jurnal Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Hkbp Nommensen*, 1(1), 139–152.
- Huda, N., & Nazriyah, R. (2011). *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Nusa Pedia.
- Marwan Hsb, A. (2017). Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 14(1), 109–122.
- MD, M. (1993). *Politik Hukum* (Cetakan: 8). Rajawali Pers.

- Mubaroq, Zainal, & Sopiani. (2020). Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(2), 146–153.
- Odang, & Sapta, O. (2018). *Uji Materi PKPU a quo ke Mahkamah Agung*.
- peraturan pemerintah RI. (2016). *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penerapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*.
- Rahardjo, S. (2006). *Ilmu Hukum* (cetakan ke). PT Citra Aditya Bakti.
- RI, P. dewan perwakilan rakyat. (2019). *Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional*.
- S. Attamimi, A. H. (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Pemerintahan Negara*. Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Suhartono, & Slamet. (2015). Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil PILKADA Langsung. *Jurnal Konstitusi*, 12(3), 521.
- Ubbe, A. (2005). Instrumen Prolegnas dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundangundangan yang Terencana dan Terpadu. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 2(1).