

KONSEPSI PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG MELALUI LEGISLASI JALUR CEPAT DI INDONESIA (STUDI PERBANDINGAN DENGAN BEBERAPA NEGARA)¹

Oleh: Anggrenia Mamesah²

Donald A. Rumokoy³

Toar Neman Palilingan⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui problematika jangka waktu pembentukan undang-undang di Indonesia dan bagaimana praktik pelaksanaan legislasi jalur cepat di berbagai negara serta gagasan penerapannya di Indonesia, dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif maka dapat disimpulkan: 1. Perlu adanya pengadopsian mekanisme legislasi jalur cepat di Indonesia, mengingat berbagai problematika terkait jangka waktu pembentukan undang-undang yang belum diatur secara jelas dalam ketentuan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat pada beberapa kategori pembentukan undang-undang yang terlalu lama dan/atau terlalu cepat disahkan, sehingga berimplikasi pada pembentukan undang-undang yang tidak mampu memberikan kepastian hukum. 2. Terdapat beberapa negara yang telah mengadopsi mekanisme legislasi jalur cepat seperti negara United Kingdom, Selandia Baru, Amerika Serikat dan Ekuador. Mekanisme *fast track legislation* atau legislasi jalur cepat merupakan salah satu alternatif yang dapat membantu memberikan kepastian hukum dalam hal pembentukan undang-undang secara cepat.

Kata Kunci: Pembentukan Undang-Undang, Legislasi Jalur Cepat.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara hukum.⁵ Segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tepatnya pada alinea keempat menyebutkan tujuan negara Indonesia adalah: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁶

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) dan bukan kekuasaan (*machtstaat*)⁷, maka hukum digunakan sebagai sarana dalam mencapai tujuan negara yang di cita-citakan. Menurut bentuknya hukum dapat dibedakan menjadi hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Hukum tertulis berkaitan dengan peraturan perundang-undangan sedangkan hukum tidak tertulis berkaitan dengan kebiasaan sebagai sumber hukum.⁸ Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia secara jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁹

Pasal 1 angka 2 undang-undang tersebut menyebutkan bahwa "*peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau*

¹ Artikel Skripsi.

² Mahasiswa Pada Fakultas Hukum Unsrat NIM 18071101155.

³ Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum.

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum.

⁵ Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁶ Lihat Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea keempat.

⁷ Zahermann Armandz Muabezi. 2017. *Negara Berdasarkan Hukum (rechtsstaats) Bukan Kekuasaan (machtsstaat)*. Jurnal Hukum dan Peradilan. Volume 6. Nomor 3. Hlm. 422.

⁸ Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum*. Depok: Rajawali Pers. Hlm. 84.

⁹ Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan".¹⁰ Prosedur yang dimaksud setidaknya berkaitan dengan materi muatan, asas-asas dan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur melalui undang-undang. Tahapan tersebut ialah perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.¹¹ Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden diberikan kewenangan oleh konstitusi untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan. Pembahasan mengenai RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mencapai persetujuan bersama.¹²

Sebagai negara yang menjunjung tinggi adanya prinsip supremasi hukum, maka pembentukan undang-undang merupakan hal yang penting untuk diperhatikan dan diatur dengan baik agar dapat menghasilkan produk hukum berkualitas serta sesuai dengan kehendak dan kebutuhan masyarakat dalam rangka mewujudkan undang-undang yang mensejahterahkan rakyat.¹³ Namun pada kenyataannya, masih terdapat pembentukan undang-undang yang memperlihatkan proses legislasi yang terlalu lama dan/atau terlalu cepat serta terburu-buru sehingga dianggap tidak memiliki kualitas yang baik.¹⁴

Hal tersebut dapat ditemukan melalui 3 (tiga) kasus berbeda, berkaitan dengan proses perubahan atau pembentukan suatu undang-undang. Beberapa diantaranya yaitu; Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP), Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) dan Undang-Undang Nomor

11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta kerja).¹⁵ Beberapa problematika tersebut menunjukkan bahwa terdapat permasalahan mendasar dalam proses pembentukan atau perubahan suatu undang-undang di Indonesia yang seakan-akan menggunakan mekanisme *fast track legislation* atau legislasi jalur cepat.

Istilah *fast track legislation* atau legislasi jalur cepat ini pada umumnya sudah diterapkan di berbagai negara dengan tujuan untuk membentuk suatu undang-undang secara cepat.¹⁶ Namun, mekanisme *fast track legislation* atau legislasi jalur cepat dalam pembentukan undang-undang tidak diatur dalam hukum positif Indonesia. Pada faktanya konsep legislasi jalur cepat ini kerap kali ditemukan dalam proses pembentukan maupun perubahan suatu undang-undang di Indonesia.¹⁷ Terdapat beberapa negara yang sudah menerapkan mekanisme *fast track legislation* atau legislasi jalur cepat, diantaranya negara United Kingdom, Selandia Baru, Amerika Serikat, dan Ekuador. Negara-negara tersebut juga memiliki beberapa kriteria pembentukan undang-undang yang dapat ditempuh dalam waktu yang cukup cepat.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana problematika jangka waktu pembentukan undang-undang di Indonesia?
2. Bagaimana praktik pelaksanaan legislasi jalur cepat di berbagai negara serta gagasan penerapannya di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum normatif, yang menggunakan tiga jenis pendekatan

¹⁰ Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹¹ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹² Lihat Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

¹³ Joko Riskiyono. 2015. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan*. Jurnal Aspirasi. Volume 6. Nomor 2. Hlm. 166.

¹⁴ Ibnu Sina Chandranegara. 2021. *Pengadopsian Mekaniseme Fast Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden*. Jurnal Penelitian Hukum De Jure. Volume 21. Nomor 1. Hlm. 124.

¹⁵ Bayu Aryanto, Susi Dwi Harijanti dan Mei Susanto. 2021. *Menggagas Model Fast Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jurnal Rechtsvinding. Volume 10. Nomor 2. Hlm. 188.

¹⁶ Ibnu Sina Chandranegara. *Op., Cit. Pengadopsian Mekaniseme Fast Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden*. Hlm. 125.

¹⁷ *Loc. Cit.,*

yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

PEMBAHASAN

A. Problematika Jangka Waktu Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

1. Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum mengharuskan segala tindakan pemerintah selaku pemegang kekuasaan harus didasarkan pada hukum atau peraturan yang berlaku.¹⁸ Pembentukan hukum menjadi hal yang fundamental di negara Indonesia, terutama pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁹ Pembentukan hukum dalam konteks peraturan perundang-undangan memegang peranan penting di dalam pembangunan sistem hukum nasional. Hal tersebut bertujuan untuk mewujudkan sistem hukum yang mampu membawa bangsa Indonesia mencapai cita-cita dan tujuan negara. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai norma fundamental negara dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai aturan dasar atau aturan pokok negara.²⁰

Secara konstitusional, DPR dan Presiden diberikan kewenangan untuk membentuk undang-undang. Wewenang atribusi yang diberikan oleh konstitusi tersebut diatur dalam Pasal 5 ayat (1)²¹ dan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945.²² Sejalan dengan pandangan Montesquieu bahwa parlemen dibentuk untuk membuat undang-undang atau untuk melihat apakah undang-undang

dilaksanakan sebagaimana mestinya. Selanjutnya, menurut Frank J. Goodnow parlemen merupakan organ pembentuk undang-undang sebagai pelaksana fungsi politik, yang mana undang-undang dijalankan oleh pemerintah sebagai pelaksana fungsi administrasi.²³ Dalam hal ini, kekuasaan DPR dalam membentuk undang-undang tidak terlepas dari peran Presiden dimana setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Apabila RUU tersebut tidak mendapat persetujuan bersama, maka RUU tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR pada masa itu.²⁴

Berpijak dari landasan konstitusional tersebut maka secara yuridis, proses pembentukan undang-undang di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lebih lanjut apabila mengacu pada Pasal 1 angka (1) Undang-Undang *a quo*,²⁵ menyebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus melalui proses yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

2. Problematika Jangka Waktu Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Dalam sistem perundang-undangan di Indonesia hanya dikenal satu jenis undang-undang, yaitu keputusan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden, dan disahkan oleh Presiden. Selain itu, tidak ada undang-undang yang dibentuk oleh lembaga lainnya baik di pusat maupun di daerah, sehingga di Indonesia tidak ada istilah undang-undang pusat ataupun undang-

¹⁸ Andros Timon. 2021. *Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Pemberian Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa. Volume 6. Nomor 2. Hlm. 166.

¹⁹ Wimmy Haliim. 2016. *Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum Yang Responsif*. Jurnal Masyarakat Indonesia. Volume 42. Nomor 1. Universitas Brawijaya Malang. Hlm. 25.

²⁰ Ricca Anggraeni. 2019. *Memaknakan Fungsi Undang-Undang Dasar Secara Ideal Dalam Pembentukan Undang-Undang*. Masalah-Masalah Hukum. Volume 48. Nomor 3. Hlm. 288.

²¹ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²² Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²³ Fatmawati. 2020. *Struktur Dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral (Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara)*. Depok: Penerbit UI Press. Hlm. 32.

²⁴ Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁵ Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

undang lokal.²⁶ Undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang mana pembentukannya membutuhkan waktu lama serta melewati prosedur yang cukup panjang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²⁷ Ukuran lama atau tidaknya suatu pembentukan undang-undang dilihat dari proses pembentukan yang meliputi berbagai tahapan atau prosedur yang dilalui.²⁸ Tahapan pembentukan undang-undang seperti yang telah dijelaskan sebelumnya harus dilaksanakan secara cermat dan hati-hati karena menyangkut kepentingan negara dan masyarakat luas.²⁹

Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa undang-undang yang telah ditetapkan dan diundangkan, tentulah telah melalui proses yang sangat panjang sampai akhirnya disahkan menjadi milik publik yang bersifat terbuka dan mengikat untuk umum. Dalam hal ini suatu undang-undang yang telah dipersiapkan, dibahas dan diperdebatkan sedemikian rupa akhirnya ditetapkan dan diundangkan sebagaimana mestinya.³⁰ Dalam proses pembentukan undang-undang dengan jangka waktu yang lama dan melalui prosedur yang panjang harusnya menjadi perhatian dari pemerintah dan DPR serta seluruh pemangku kepentingan. Terutama aturan-aturan yang dibentuk untuk mengisi kekosongan hukum, memenuhi hak atau kebutuhan masyarakat dalam memperoleh kepastian hukum agar dapat diselesaikan dalam waktu yang lebih singkat dari biasanya. Sebagaimana diketahui terdapat beberapa undang-undang yang secara substansi sangat penting (*urgent*) untuk segera diundangkan, namun pada faktanya masih berlarut-larut dalam tahap pembahasan tanpa memiliki kepastian waktu untuk diselesaikan.³¹

Terdapat beberapa contoh konkrit pembentukan undang-undang yang dilakukan

tanpa batasan waktu yang jelas sehingga berimplikasi pada lamanya atau cepatnya suatu pembentukan undang-undang. Contoh pembentukan undang-undang tersebut dapat ditemukan dalam proses pembentukan Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP) yang membutuhkan waktu lama dalam pengesahannya. Bukan hanya itu, fakta empiris menunjukkan bahwa terdapat pula pembentukan undang-undang yang dilakukan dalam jangka waktu yang cukup singkat seperti revisi UU KPK dan pembentukan UU Cipta Kerja (*Omnibus Law*).

B. Praktik Pelaksanaan Legislasi Jalur Cepat di Berbagai Negara serta Gagasan Penerapannya di Indonesia

1. Praktik Pelaksanaan Legislasi Jalur Cepat di Berbagai Negara

Jika ditelaah secara peristilahan, istilah *fast track legislation* tidak dapat diartikan sebagai proses yang sama dengan kekuatan *constitutional decree authority*, seperti penerbitan PERPPU di Indonesia atau yang dikenal dengan istilah *medidas provisórias (provisional measure)* di Argentina, dan istilah *decreto de necesidad y urgencia (decree of necessity and urgency)* di Brazil. *Constitutional decree authority* merupakan kekuasaan eksekutif untuk mengeluarkan keputusan atau peraturan yang berlaku segera yang dikeluarkan tanpa pembahasan di badan legislatif. Sedangkan, istilah *fast-track legislation* menitikberatkan pada jalur atau tahapan yang dapat dicapai dengan cepat dalam suatu pembentukan RUU melalui badan legislatif. Berbagai istilah telah dikembangkan dalam khazanah akademik, yaitu istilah *expedited, majoritarian exception*, atau *fast-track legislative procedures* yang berkembang dalam praktik di Amerika Serikat, dan istilah *motion urgency* di Selandia Baru.³²

Negara United Kingdom mengenal adanya mekanisme *fast track legislation* untuk

²⁶ Maria Farida Indrati. *Op. Cit., Ilmu Perundang-undangan*. Hlm. 5.

²⁷ Muhammad Fadli. 2018. *Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat*. Jurnal Legislasi Indonesia. Volume 15. Nomor 1. Hlm. 50.

²⁸ *Loc. Cit.*,

²⁹ *Ibid.*, Hlm. 49

³⁰ Jimly Asshiddiqie. 2012. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Sinar Grafika. Jakarta. Hlm.70.

³¹ Muhammad Fadli. *Op. Cit., Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat*. Hlm. 51.

³² Ibnu Sina Chandranegara. *Op., Cit. Pengadopsian Mekanisme Fast Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden*. Hlm. 129.

memenuhi kebutuhan masyarakat secara cepat. Terdapat beberapa alasan atau standar yang ditentukan dalam penggunaan mekanisme ini, diantaranya ialah;³³

- a. *To correct an error in legislation* (untuk memperbaiki kesalahan dalam membentuk perundang-undangan);
- b. *To respond to a court judgement that means the law ceases to work as intended* (untuk menanggapi putusan pengadilan);
- c. *To ensure that legislation is in force for a particular event* (untuk memastikan undang-undang berlaku terhadap momen tertentu);
- d. *To ensure that the UK continues to abide by its international commitments* (untuk menjaga komitmen UK dalam mematuhi komitmen internasionalnya);
- e. *To implement changes contained in a budget* (untuk melakukan perubahan dalam anggaran);
- f. *To deal with economic crisis* (untuk mengatasi krisis ekonomi);
- g. *To implement counter-terrorism measures* (untuk menerapkan langkah-langkah melawan terorisme);
- h. *To maintain the devolution settlements in Scotland, Wales and Northern Ireland* (untuk mempertahankan kesatuan UK);
- i. *To respond to public concerns* (untuk menanggapi protes publik).

Sementara itu, Selandia Baru mengenal istilah *motion urgency* yang diambil dari ketentuan dalam *House Standing Order* 95A Tahun 1903, yang menyatakan: "*When urgency in the public interest is claimed by the Government for any matter or proceeding, a motion that urgency be accorded shall be moved by a Minister, and the question shall be decided without debate other than the speech of the mover.*" Pola pelaksanaannya bermula dari bentuk peraturan itu sendiri, yang tidak ada dalam konstitusi melainkan melalui peraturan perundang-undangan yang dikenal dengan istilah *House's Standing Orders*.³⁴

Dalam perkembangannya, beberapa alasan khusus tersebut antara lain:³⁵

1. *Minimizing opportunities for speculative behaviour by market participants and providing certainty for financial markets* (meminimalkan peluang perilaku spekulatif pelaku pasar dan memberikan kepastian pasar keuangan);
2. *Responding to an unexpected event* (menanggapi kejadian yang tidak terduga);
3. *Correcting errors* (memperbaiki kesalahan);
4. *Urgency driven by an external (or pre-set) deadline* (urgensi didorong oleh tenggat waktu eksternal atau yang telah ditentukan sebelumnya).

Berbeda halnya dengan negara Amerika Serikat, mekanisme yang biasa disebut *expedited* atau *fast-track* diatur lebih dinamis mulai dari segi pengaturan, tata cara dan kriteria RUU yang menggunakan mekanisme jalur cepat yang umumnya diatur dalam *House Rules and Manual*.³⁶ Untuk menempuh mekanisme ini maka semua harus dilakukan berdasarkan pada pertimbangan penggunaannya yang berada di bidang legislatif. Kriteria penerapan legislasi jalur cepat di Amerika Serikat ini menyasar pada penyelenggara atau tujuan yang ingin dicapai dan umumnya dibatasi oleh waktu. Hal itu dimaksudkan bukan hanya mengingat urgensi yang menentukan keadaan darurat mengancam, akan tetapi tujuan yang hendak ingin dicapai dalam momentum tertentu.³⁷

Negara lainnya yang juga mengenal dan mengakui mekanisme legislasi jalur cepat khusus untuk menangani masalah ekonomi yang mendesak ialah negara Ekuador. Pasal 140 Konstitusi Ekuador mengatur legislasi jalur cepat yang memungkinkan Presiden mengajukan RUU mendesak tentang masalah ekonomi ke Majelis Nasional. Majelis kemudian memiliki waktu 30 hari untuk menyetujui, mengubah, atau menolak RUU tersebut. Jika Majelis tidak menyetujui, mengubah atau menolak RUU yang diusulkan dalam jangka waktu yang ditentukan, maka

prosedur sebagai sumber hukum yang pelaksanaan tugas, fungsi dan prosedur khusus yang dibutuhkan.

³⁷ Ibnu Sina Chandranegara. *Loc., Cit. Pengadopsian Mekanisme Fast Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden*. Hlm. 131.

³³ Bayu Aryanto, Susi Dwi Harijanti dan Mei Susanto. *Loc., Cit.*

³⁴ *Loc. Cit.*,

³⁵ *Ibid.*, Hlm. 134.

³⁶ *House Rules and Manual* adalah aturan yang diterbitkan oleh Parlemen yang berfungsi mengatur

Presiden dapat menetapkannya sebagai *decree-law/decreto-ley* yang kedudukannya di bawah undang-undang. Namun, Majelis Nasional juga memiliki kekuatan untuk mengubah atau mencabut dekret Presiden tersebut melalui proses legislatif biasa.³⁸

Negara-negara di atas telah mengatur dan menerapkan mekanisme *fast track legislation*, sehingga penting bagi Indonesia untuk melakukan perbandingan hukum dengan negara-negara tersebut dalam mengadopsi konsep mekanisme *fast track legislation*. Hal ini disebabkan kemungkinan ditemukannya aspek-aspek kesamaan antara berbagai sistem pembentukan peraturan hukum untuk memperoleh "*common core*" dari berbagai variasi hukum, sehingga dapat menciptakan pembentukan hukum yang lebih baik yang dirancang sedemikian rupa untuk pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.³⁹

2. Gagasan Penerapan Legislasi Jalur Cepat di Indonesia

Ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak mengatur adanya prosedur *fast track legislation* atau legislasi jalur cepat seperti yang telah dijelaskan pada sub-bab sebelumnya.⁴⁰ Hingga saat ini, definisi jalur cepat dalam pembentukan undang-undang di Indonesia hanya terbatas pada tahapan jalur cepat untuk memasuki Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 23 Undang-Undang No. 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pada pokoknya mengatur bahwa dalam prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka serta dalam keadaan tertentu DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar

prolegnas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴¹

Apabila ditelaah secara seksama daftar kumulatif terbuka tidak dapat dikategorikan ke dalam mekanisme *fast track legislation* seperti negara lain, karena mekanisme tersebut hanya mempercepat suatu RUU untuk masuk ke dalam prolegnas bukan mempercepat pembentukannya hingga selesai.⁴² Berbeda halnya dengan pengaturan *fast track legislation* atau legislasi jalur cepat yang dirancang untuk mempercepat proses pembentukan undang-undang mulai dari tahapan perencanaan sampai tahap pengundangan.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa penerapan mekanisme legislasi jalur cepat ini tidak terlepas dari adanya 2 (dua) kritik apabila kemudian diadopsi dalam pembentukan undang-undang di Indonesia yaitu, *pertama*, kekhawatiran hilangnya partisipasi publik dalam pembahasan undang-undang. Kritik mengenai potensi hilangnya partisipasi publik terhadap penggunaan mekanisme *fast track legislation* merupakan kritik yang menghampiri hampir di semua negara yang memiliki mekanisme serupa. *Kedua*, kritik terkait adanya mekanisme perundang-undangan yang akan mengarah pada kemungkinan skenario sandera hukum (*regulatory capture*) atau bahkan penyanderaan negara (*state capture*). Dengan demikian, meskipun tujuan awal pembentukan undang-undang ialah untuk melindungi kepentingan umum, tujuan tersebut sebenarnya tidak dapat tercapai apabila masih ditemukan konflik kepentingan dari para pembentuk undang-undang, karena dalam prosesnya merekalah yang mengatur peraturan itu sendiri.⁴³

³⁸ Victor Imanuel W. Nalle. 2021. *Kritik Terhadap Perppu Di Masa Pandemi: Pembatasan Hak Tanpa Kedaruratan*. Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada. Volume 33. Nomor 1. Hlm. 73.

³⁹ Ratno Lukito. 2016. *Perbandingan Hukum: Perdebatan antara Teori dan Metode*. Yogyakarta: UGM Press. Hlm. 454.

⁴⁰ Pembentukan undang-undang secara cepat tidak dikenal dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur terkait dengan keadaan negara dalam kepentingan yang memaksa dan negara dalam keadaan bahaya atau

darurat dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU).

⁴¹ Pasal 23 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴² Wicipto Setiadi. *Fast-Track Legislation sebagai Bentuk Peningkatan Supremasi Hukum*. (materi disampaikan dalam diskusi terbuka Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 17 Desember 2020). Hlm. 7-8.

⁴³ Ibnu Sina Chandranegara. *Op., Cit. Pengadopsian Mekanisme Fast Track Legislation Dalam Pengusulan*

Terlepas dari adanya gagasan dan ide pokok pengaturan mekanisme *fast track legislation* atau legislasi jalur cepat di Indonesia, maka terdapat tantangan yang paling utama dalam penerapan mekanisme tersebut. Hal ini bergantung daripada peran para pembentuk undang-undang untuk tidak menyalahgunakan mekanisme pembentukan undang-undang secara cepat ini. Bukan hanya itu peran masyarakat juga dituntut untuk mampu mengawasi tahapan pembentukan sampai suatu produk undang-undang secara cepat dihasilkan. Karena bukan tidak mungkin mekanisme *fast track legislation* yang disalahgunakan akan dapat membuka peluang adanya penyeludupan dalam pembahasan RUU yang dilakukan secara cepat karena alasan kebutuhan yang mendesak atau hanya dibuat-buat.

Oleh karena itu, sebagaimana nasihat yang disampaikan oleh Bagir Manan, bahwa sebaik apapun aturan dan proses yang ada, jika pelakunya tidak memiliki etika yang baik maka proses itu hanya bisa dijadikan sarana pembenaran untuk kepentingan kekuasaan pemerintah. Lebih lanjut Bagir Manan mengingatkan perlunya etika penyelenggara negara yang menjadi kontrol internal dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁴⁴

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam pembentukan undang-undang terdapat 5 (lima) tahapan yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Terdapat berbagai problematika dalam pembentukan undang-undang di Indonesia seperti halnya dalam pembentukan RUU KUHP, Revisi UU KPK dan UU Cipta Kerja yang menimbulkan banyak pro dan kontra di masyarakat. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan adanya pengujian di MK terkait revisi UU KPK yang dianggap terlalu cepat dalam pembentukannya. Selain itu dalam

pembentukan UU Cipta Kerja yang menggunakan metode omnibus law dinilai terlalu terburu-buru sehingga berimplikasi pada kualitas atau materi muatan dari undang-undang tersebut. Ditambah lagi problematika terkait jangka waktu pembentukan undang-undang yang belum diatur secara jelas. Hal ini dapat dilihat pada beberapa kategori pembentukan undang-undang yang terlalu lama dan/atau terlalu cepat disahkan, sehingga berimplikasi pada pembentukan undang-undang yang tidak mampu memberikan kepastian hukum.

2. Terdapat beberapa negara yang telah mengadopsi mekanisme *fast track legislation* atau legislasi jalur cepat seperti negara United Kingdom, Selandia Baru, Amerika Serikat, dan Ekuador. Mekanisme *fast track legislation* atau legislasi jalur cepat merupakan salah satu alternatif yang dapat membantu memberikan kepastian hukum dalam hal pembentukan undang-undang secara cepat. Walaupun tidak bisa dipungkiri bahwa tantangan utama mekanisme tersebut bergantung daripada peran para pembentuk undang-undang untuk tidak menyalahgunakan mekanisme pembentukan undang-undang secara cepat ini.

B. Saran

1. Bahwa perlu adanya pengadopsian mekanisme *fast track legislation* atau legislasi jalur cepat dalam pembentukan undang-undang yang ada di Indonesia, dengan menambahkan pengaturan *fast track legislation* atau legislasi jalur cepat yang pengaturannya diatur melalui undang-undang dengan cara merevisi UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Bahwa perlu diatur dan disesuaikan terkait dengan syarat dan prosedur dari mekanisme *fast track legislation* atau legislasi jalur cepat. Adapun beberapa hal

Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden. Hlm. 135-136.

⁴⁴ Bagir Manan. 2020. *Komentar terhadap Gagasan Pengaturan Fast Track Legislation di Indonesia*. (Nasihat

dalam Diskusi Terbuka Fakultas Hukum Universitas Padjajaran).

yang perlu diperhatikan berkaitan dengan RUU yang dibentuk dengan mekanisme legislasi jalur cepat memungkinkan tidak memerlukan naskah akademik seperti halnya PERPPU, namun dimungkinkan tetap ada kajian akademik singkat terkait urgensi mengapa perlu menempuh legislasi jalur cepat. Di sisi lain terdapat pengecualian bahwa RUU yang menggunakan metode *omnibus law* tidak dapat ditempuh melalui mekanisme ini karena metode *omnibus law* seharusnya melewati kajian mendalam dengan jangka waktu yang cukup panjang karena menyatukan berbagai undang-undang dalam suatu undang-undang, sehingga kurang cocok apabila metode tersebut ditempuh melalui legislasi jalur cepat. Oleh karenanya, gagasan penerapan mekanisme legislasi jalur cepat harus dikaji kembali dan perlu adanya persiapan serta penyusunan konsep yang matang, mengingat pengaturan tersebut dapat berpotensi disalahgunakan oleh para pembentuk undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Fatmawati. 2020. *Struktur Dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral (Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara)*. Depok: Penerbit UI Press.
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan 2, Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Jimly Asshiddiqie. 2012. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Ratno Lukito. 2016. *Perbandingan Hukum: Perdebatan antara Teori dan Metode*. Yogyakarta: UGM Press.
- Rumokoy, Donald Albert dan Frans Maramis. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum*. Depok: Rajawali Pers.

Jurnal

- Anggraeni, Ricca. 2019. *Memaknakan Fungsi Undang-Undang Dasar Secara Ideal Dalam Pembentukan Undang-Undang*.

Masalah-Masalah Hukum. Volume 48. Nomor 3.

- Aryanto, Bayu, Susi Dwi Harijanti dan Mei Susanto. 2021. *Menggagas Model Fast Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jurnal Rechtsvinding. Volume 10. Nomor 2.
- Chandranegara, Ibnu Sina. 2021. *Pengadopsian Mekanisme Fast Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden*. Jurnal Penelitian Hukum De Jure. Volume 21. Nomor 1.
- Fadli, Muhammad. 2018. *Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat*. Jurnal Legislasi Indonesia. Volume 15. Nomor 1.
- Haliim, Wimmy. 2016. *Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif*. Jurnal Masyarakat Indonesia. Volume 42. Nomor 1.
- Muabezi, Zahermann Armandz. 2017. *Negara Berdasarkan Hukum (rechtsstaats) Bukan Kekuasaan (machtsstaat)*. Jurnal Hukum dan Peradilan. Volume 6. Nomor 3.
- Nalle, Victor Imanuel W. 2021. *Kritik Terhadap PERPPU Di Masa Pandemi: Pembatasan Hak Tanpa Kedaruratan*. Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada. Volume 33. Nomor 1.
- Riskiyono, Joko. 2015. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan*. Jurnal Aspirasi. Volume 6. Nomor 2.
- Timon, Andros. 2021. *Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Pemberian Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa. Volume 6. Nomor 2.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011
tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019
tentang Perubahan Undang-Undang
Nomor 12 Tahun 2011 tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-
undangan

Sumber Lainnya

Bagir Manan. 2020. *Komentar terhadap
Gagasan Pengaturan Fast Track Legislation di
Indonesia*. (Nasihat dalam Diskusi Terbuka
Fakultas Hukum Universitas Padjajaran)

Wicipto Setiadi. *Fast-Track Legislation sebagai
Bentuk Peningkatan Supremasi Hukum*.
(materi disampaikan dalam diskusi terbuka
Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 17
Desember 2020)