

GAGASAN FAST-TRACK LEGISLATION: ALTERNATIF PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

Muhammad Khoiril Akhyar

akhyarm894@gmail.com

Fakultas Hukum Universitas Muria Kudus

Abstract

This paper generally aims to find out the idea of Fast-Track Legislation (FTL) as an alternative to the formation of quality laws in the immediate future and reduce the formation of Government Regulations in Lieu of Law (Perppu) in Indonesia. This paper focuses on two things, namely: first, the dynamics of Perppu formation. Second, related to the opportunities and challenges of FTL regulation in Indonesia. The phenomenon of bad legislation in Indonesia in recent years requires another perspective in organizing legislation. FTL as one of the mechanisms for forming laws exists to be an alternative to existing problems. The Perppu problem is one of the things that can be overcome by FTL.

Keyword: *Fast-Track Legislation, mechanism for forming laws, Government Regulations in Lieu of Law (Perppu)*

Abstrak

Tulisan ini secara umum bertujuan untuk mengetahui gagasan *Fast-Track Legislation* (FTL) sebagai alternatif pembentukan undang-undang yang berkualitas dalam waktu segera serta pengurangan pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) di Indonesia. Tulisan ini memfokuskan pada dua hal, yaitu: pertama, dinamika pembentukan Perppu. Kedua, terkait peluang dan tantangan pengaturan FTL di Indonesia. Fenomena buruknya legislasi di Indonesia beberapa tahun terakhir, memerlukan cara pandang lain dalam menata legislasi. FTL sebagai salah satu mekanisme pembentukan undang-undang hadir guna menjadi alternatif permasalahan yang ada. Permasalahan Perppu menjadi salah satu hal yang dapat diatasi oleh FTL.

Kata Kunci: *Fast-Track Legislation, mekanisme pembentukan undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)*

PENDAHULUAN

Konsekuensi dari negara hukum yaitu adanya prinsip supremasi hukum. Indonesia sebagai negara hukum wajib taat pada prinsip supremasi hukum. Hal itu dapat dimaknai bahwa yang harus dijadikan panglima dalam kehidupan kenegaraan adalah hukum. Indonesia tidak bisa dilepaskan dari ide dasar *rechtstaat* (negara hukum) yang meletakkan dasar perlindungan bagi rakyat pada asas legalitas.¹ Oleh sebab itu, undang-undang merupakan instrumen vital dalam penyelenggaraan negara hukum. Bagir Manan menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang memiliki peran penting serta strategis sebagai pendukung penyelenggaraan pemerintahan.² Lebih lanjut, fungsi undang-undang bukan hanya sekedar memberikan bentuk terhadap nilai-nilai dan norma-norma, serta juga bukan sebatas produk dari fungsi negara di bidang legislasi melainkan merupakan perangkat guna mengatur dan mengarahkan masyarakat kepada tujuan akhir yang diharapkan.³

Dewasa ini, ada fenomena penolakan terhadap pembentukan

undang-undang yang dirasa tidak sesuai dengan kebutuhan serta terkesan diburu-buru pembentukannya.⁴ dilihat dari tiga kasus kontemporer yakni, Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK)⁵, Undang-Undang No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK)⁶, serta Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja)⁷. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) juga dibahas secara super kilat dalam 17 hari. DPR RI dan pemerintah tidak memberi ruang partisipasi publik yang baik padahal banyak menampung

⁴ Bayu Aryanto, *et. Al.* "Menggagas Model Fast-Track Legislation Dalam Sistem pembentukan Undang-Undang Di Indonesia", *Jurnal Rechtsvinding*, 10:2, hlm.188 (2021).

⁵ Pada tanggal 5 September 2019 secara tiba-tiba rencana revisi UU KPK menjadi agenda dalam rapat paripurna. Dapat diperkirakan UU KPK dibentuk dalam kurun waktu 12 hari, Dimas Jarot <https://katadata.co.id/agustivanti/berita/5e9a4e6da52c7/proses-kebut-uu-kpk-dalam-13-hari-hingga-ruangparipurna-yang-kosong>.

⁶ UU MK diusulkan oleh DPR melalui perseorangan pada tanggal 3 Februari dan dilakukan rapat Badan Legislasi pada tanggal 13 Februari. Selanjutnya mulai dilakukan pembahasan yang sempat tertunda dan dimulai lagi pada tanggal 24 Agustus dan dilakukan persetujuan bersama pada tanggal 1 September 2020. Lihat <http://www.dpr.go.id/prolegnas/rekam-jejak/id/500#>.

⁷ Proses pembentukan UU Cipta Kerja menimbulkan beragam kontroversi, selain penggunaan metode drafting yakni *omnibus bill* yang tidak dikenal oleh hukum Indonesia. Lihat Cantika Adinda Putri, "1.200 Pasal Omnibus Law Selesai Lewat 64 Kali Rapat" <https://www.Cnbcindonesia.com/news/20201006154706-4-192288/dpr-top-1200-pasal-omnibus-law-selesai-lewat-64-kali-rapat>.

¹ Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Malang: Setara Press, 2015, hlm. 1.

² Bagir Manan memaknai undang-undang dalam arti materiil dan formil. Undang-undang dalam arti materiil yakni setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan. Undang-undang dalam arti formil yakni peraturan perundang-undangan yang dibentuk Presiden dan DPR. Lihat Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Indo Hill, 1992, hlm. 3.

³ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan pada Pemerintah Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm. 91.

implikasi dari regulasi predatoris ini.⁸

Praktik yang dilakukan pembentuk undang-undang dianggap memiliki kepentingan politik tertentu. Hal itu didasari dari pembentukannya dianggap terburu-terburu disaat pembentukan undang-undang tersebut harus memiliki deliberasi yang cukup baik. Beberapa permasalahan legislasi tersebut diantaranya adalah pembentukan undang-undang secara kilat namun tidak transparan dan mengabaikan partisipasi publik, kemudian juga pembentukan undang-undang secara melawan hukum yang tidak sesuai prosedur dalam pembentukannya, serta pembentukan undang-undang di Indonesia yang terkesan terburu-buru dan cenderung tertutup yang menimbulkan pertanyaan di tengah masyarakat mengenai maksud dan tujuan pembentukan undang-undang tersebut sehingga menghasilkan kualitas undang undang yang tidak mampu memenuhi kebutuhan ataupun menyelesaikan permasalahan di tengah-tengah masyarakat itu sendiri.⁹

Di beberapa negara lain, telah mengenal dan mengatur suatu mekanisme pembentukan undang-undang secara singkat yang biasa disebut dengan mekanisme *Fast-Track Legislation* (FTL) yang dalam penggunaannya, FTL membuat para pembentuk undang-undang memiliki kesempatan untuk lebih efisien tanpa

mengurangi kualitas undang undang.¹⁰

Di Indonesia sendiri, mekanisme pembentukan undang-undang secara cepat seperti FTL belum diatur tapi sudah dipraktikkan. Saat ini membentuk peraturan perundang-undangan secara cepat terkait dengan proses dan waktu hanya pada bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang kedudukannya setingkat dengan undang-undang dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

Di satu sisi keberadaan Perppu di Indonesia sendiri banyak menimbulkan masalah terutama karena Perppu dibentuk dalam waktu singkat untuk mengatasi kondisi kemendesakan tertentu yang dianggap perlu penyelesaian segera, namun semakin banyak Perppu yang dibentuk oleh pemerintah menunjukkan bahwa negara berada dalam keadaan yang tidak baik-baik saja yang tentu saja dapat mengganggu stabilitas negara. Berdasarkan hal-hal di atas, maka menarik melihat gagasan FTL sebagai alternatif pembentukan undang-undang yang berkualitas dalam waktu segera serta pengurangan pembentukan Perppu di Indonesia. Tulisan ini memfokuskan pada dua hal, yaitu: *pertama*, dinamika pembentukan Perppu. *Kedua*, terkait peluang dan tantangan pengaturan FTL di Indonesia.

PEMBAHASAN

1. Dinamika Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Indonesia

Pada kondisi tertentu kondisi

⁸ UU IKN ingkari Konstitusi: Rakyat Minta Pembatalan Lewat Judicial Review. Lihat <https://www.walhi.or.id/uu-ikn-ingkari-konstitusi-rakyat-minta-pembatalan-lewat-judicial-review#:~:text=UU%20IKN%20bertentangan%20dengan%20UU,tentang%20Pembentukan%20Peraturan%20Perundang%2DUndangan.>

⁹ Bayu *et. Al, Op. Cit*, hlm. 188.

¹⁰ *Ibid.*

tertentu suatu negara membutuhkan aturan atau undang-undang dalam waktu cepat guna menyelesaikan suatu permasalahan. Kondisi tertentu seperti kekosongan hukum, krisis sosial-ekonomi, serta keberlangsungan gejala sosial-politik menjadi beberapa contoh situasi yang penyelesaiannya membutuhkan pembentukan undang-undang baru dalam waktu segera demi menanggulangi dampak buruk yang diakibatkan dari kondisi-kondisi tersebut.¹¹ Di Indonesia sendiri, terdapat Perppu yang digunakan untuk mengatasi beberapa kondisi tersebut, akan tetapi, selama ini penggunaan Perppu oleh pemerintah menimbulkan berbagai dinamika di tengah-tengah masyarakat mengenai maksud dan tujuan dibentuknya Perppu tersebut. Pasal 22 Ayat (1) Perubahan keempat UUD 1945 menentukan:

“Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang”.

Terdapat 3 (tiga) unsur penting secara bersama-sama (kumulatif) yang membentuk pengertian keadaan darurat bagi negara (*state of emergency*) yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yakni pertama, unsur adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); kedua, unsur adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable neccesity*), dan ketiga, unsur adanya keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia. Namun dalam praktiknya di Indonesia,

berbagai varian untuk kepentingan bangsa dan negara atau hanya untuk dibentuknya Perppu tidak memenuhi unsur-unsur keadaan darurat negara (*state of emergency*) secara kumulatif sebagaimana dikemukakan di atas sehingga dipertanyakan esensinya apakah pembentukan Perppu yang tidak memenuhi ketiga unsur tersebut secara bersamaan benar-benar sesuai dengan amanah UUD 1945 atau kepentingan Presiden untuk kepentingan sekelompok golongan saja.¹²

Salah satu kelemahan Perppu ialah tanpa adanya limitasi sejauh mana presiden dapat mengeluarkan Perppu, yaitu hanya melalui frasa “kegentingan yang memaksa”.¹³ Mahkamah Konstitusi telah memberikan kejelasan mengenai frasa “kegentingan yang memaksa” namun tetap tidak mengubah bahwa Perppu menjadi suatu hal yang sering kali menimbulkan kontroversi. Bahkan, Pemeo yang muncul di masyarakat menyatakan bahwa Perppu umumnya dibentuk bukan karena adanya kegentingan yang memaksa, melainkan karena adanya kepentingan yang memaksa.¹⁴ Di sisi lain, isi dari Perppu juga tidak sama seperti undang-undang karena Perppu dirumuskan dalam

¹¹ Yobel Manuel R. Menilik Peluang Penerapan Fast-Track Legislation Sebagai Metode Pembentukan Undang-Undang Dalam Rangka Penanganan COVID-19." *Jurnal Rechtvinding* (2022).

¹² Nuh, M. S. "Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ". *Jurnal Hukum*, 18:2, hlm. 234 (2011).

¹³ Bagir manan & Susi Dwi Harijanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum”, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 4:2, hlm. 238 (2017).

¹⁴ Nur Rohim, “Kontroversi Pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi dalam Ranah Kegentingan yang Memaksa”, *Jurnal Cita Hukum*, 2:1, hlm. 124 (2014).

waktu yang singkat dengan tahapan yang tentu saja berbeda dengan tahapan pembentukan Undang-Undang meskipun nantinya Presiden mempunyai kewajiban hukum untuk mengajukan Perppu tersebut ke DPR sebelum Perppu tersebut disahkan menjadi sebuah Undang-Undang.

Kemudian acapkali penerapan Perppu juga mendapatkan berbagai penolakan dari beberapa elemen masyarakat, seperti Perppu Cipta Kerja sebelum penetapannya menjadi undang-undang yang mendapat penolakan atas penerapannya yang dianggap tidak mewakili suara buruh di Indonesia.¹⁵ Selanjutnya, setelah menjadi undang-undang pun, undang-undang Cipta kerja masih mendapatkan penolakan.¹⁶ Hal tersebut menunjukkan bahwa sejatinya terdapat permasalahan atas pemberlakuan Perppu di Indonesia, mulai dari pembentukan, isi, sampai dengan penerapannya. Berdasarkan uraian di atas maka Perppu masih menjadi hal yang perlu diperhatikan khususnya pembentukannya.

2. Peluang dan Tantangan Pengaturan *Fast-Track Legislation* di Indonesia

Untuk mengurangi pembentukan Perppu yang dinilai bermasalah dalam pembentukannya, maka menarik melihat alternatif pembentukan undang-undang dengan mekanismeme

FTL yang memungkinkan pembentukan undang-undang dalam waktu singkat dengan tetap mengedepankan partisipasi publik dalam pembentukannya. Menurut Ibnu Sina Chandranegara FTL merupakan proses pembentukan undang-undang melalui tahapan pembahasan yang dapat ditempuh secara kilat.¹⁷ Konsep ini bertujuan untuk menghindari proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang cepat dalam konteks serampangan dan mengabaikan prinsip serta nilai dalam proses praktik pembentukan peraturan perundang-undangan. Praktik FTL sendiri dalam proses legislasi didunia bukan hal baru.

Di beberapa negara lain seperti Inggris, Selandia Baru, AS (Amerika Serikat), Prancis, dan Ekuador telah menerapkan mekanisme FTL ini. Misal di negara Inggris penggunaan mekanisme FTL dibatasi hanya untuk merespon bencana alam atau kedaruratan, beberapa alasan standar yang mendasari penggunaan FTL di Inggris seperti untuk memperbaiki kesalahan dalam membentuk perundang-undangan, untuk menanggapi putusan pengadilan, untuk memastikan undang-undang berlaku terhadap momen tertentu, untuk melakukan perubahan dalam anggaran, untuk mengatasi krisis ekonomi, untuk menerapkan langkah-langkah melawan terorisme, dan untuk menanggapi protes publik.¹⁸

Dengan hadirnya konsep FTL ini, setidaknya membatasi dan memberikan

¹⁵ Tolak UU Cipta Kerja 5 juta Buruh Akan Mogok Nasional. Lihat <https://ekonomi.bisnis.com/read/20230620/12/1667254/tolak-ruu-kesehatan-hingga-uu-cipta-kerja-buruh-demo-di-mk-istana-besok>

¹⁶ UU Cipta Kerja Sah Masyarakat Desa dan Buruh Semakin Resah. Lihat <https://www.kompas.id/baca/humaniora/2023/03/24/uu-cipta-kerja-sah-masyarakat-desa-dan-buruh-semakin-resah>

¹⁷ Ibnu Sina Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden". *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 21:1, hlm. 129 (2021).

¹⁸ Bayu *et. Al, Op. Cit*, hlm. 193.

kewenangan terhadap apa saja yang dapat dikatakan sebagai proses legislasi yang cepat. Konsep ini memang serupa dengan Perppu yang dimiliki Presiden namun tidaklah sama. Kemendesakan dalam suatu undang-undang yang dibahas menggunakan FTL tersebut berbeda dengan kegentingan yang memaksa yang menjadi ruang lingkup Perppu yang dimiliki Presiden sebagaimana Pasal 22 UUD 1945. Karena sejatinya Perppu merupakan peraturan pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan undang-undang.¹⁹ Setidaknya ada beberapa alasan yang membuat pengaturan model FTL tersebut layak untuk dipertimbangkan sebagai alternatif penyelesaian permasalahan legislasi di Indonesia. Pertama, guna menjamin kepastian hukum dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, menyediakan pengaturan mekanisme FTL merupakan cara mewujudkan kepastian hukum untuk melepaskan kepentingan subjektif yang tidak memihak kepada kepentingan rakyat. Kedua, sebagai alat pemenuhan dalam merespon kebutuhan masyarakat, pemenuhan kebutuhan masyarakat merupakan hal penting dalam pembentukan undang-undang. Ketiga, guna memberikan pedoman (*guidline*) kepada para pembentuk undang-undang.

Gagasan untuk mengatur mekanisme FTL akan memberikan sebuah pedoman dalam proses legislasi yang lebih baik. Keempat, guna mengurangi penggunaan Perppu oleh

Presiden. Mekanisme pembentukan undang-undang secara cepat dapat disebut prosedur yang lebih demokratis dibandingkan dengan Perppu. Hal tersebut didasari adanya keterlibatan DPR (legislatif) dari awal pembentukannya, sehingga dapat mengurangi penggunaan Perppu oleh presiden (eksekutif). Kelima, guna membantu badan peradilan dalam melakukan pengujian formil. Dasar hukum mekanisme tersebut menjadi indikator untuk mengetahui suatu produk hukum yang diuji telah sesuai dengan prosedur atau tidak terkait dengan jangka waktu pembentukan undang-undang tersebut.²⁰

Kehadiran FTL di Indonesia bukan hanya menciptakan keteraturan penataan fungsi legislasi dalam merespon peristiwa darurat atau mendesak namun juga memberikan batasan atas sebuah proses legislasi yang dapat dilakukan secara cepat. Namun selayaknya sebuah gagasan, metode ini memiliki tantangan tersendiri dalam penerapannya, seperti jika diterapkan nantinya akan membuka peluang rentannya pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang tidak secara mendalam karena dibatasi waktu bahkan terdapat prosedur yang terlangkahi, kemudian inkonsistensi dari legislator untuk tidak menjadikan dasar kemendesakan menjadi acuan pokok, hingga terbuka lebar metode ini akan digunakan secara politis dalam hal kepentingan tertentu untuk menghasilkan suatu RUU secara cepat. Kemudian tantangan penerapan FTL juga terdapat pada partisipasi publik

¹⁹ Diskursus Wacana Fast Track Legislation di Indonesia. Lihat di <https://www.mediajustitia.com/publikasi/opini/diskursus-wacana-fast-track-legislation-di-indonesia/>.

²⁰ Bayu *et. Al, Op Cit*, hlm. 197-200.

yang harus dilibatkan dalam setiap tahapan mekanismenya sehingga keterbukaan dan transparansi dapat terwujud dengan adanya mekanisme FTL ini.

SIMPULAN

Legislasi sebagai jalan untuk membentuk suatu aturan, menjadi hal yang perlu diperhatikan. Hal itu didasari atas pentingnya aturan atau undang-undang dalam negara hukum yang demokratis. Fenomena buruknya legislasi di Indonesia beberapa tahun terakhir, memerlukan cara pandang lain dalam menata legislasi. FTL sebagai salah satu mekanisme pembentukan undang-undang hadir guna menjadi alternatif permasalahan yang ada. Permasalahan Perppu menjadi salah satu hal yang dapat diatasi oleh FTL. Hal itu dikarenakan, Perppu masih menjadi pemeo yang buruk dalam pembentukannya. Gagasan FTL menjadi hal yang dapat dipertimbangkan untuk diatur dan diterapkan dengan beberapa catatan penting.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan pada Pemerintah Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Bagir Manan. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Indo Hill, 1992.
- Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Malang: Setara Press, 2015.

Jurnal

- Bagir manan & Susi Dwi Harijanti, "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 4:2, (2017).
- Bayu Aryanto, *et. Al.* "Menggagas Model Fast-Track Legislation Dalam Sistem pembentukan Undang-Undang Di Indonesia", *Jurnal Rechtsvinding*, 10:2, (2021).
- Ibnu Sina Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden". *Jurnal Peneletian Hukum De Jure*, 21:1, (2021).
- Nuh, M. S. "Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ". *Jurnal Hukum*, 18:2, (2011).
- Nur Rohim, "Kontroversi Pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi dalam Ranah Kegentingan yang Memaksa", *Jurnal Cita Hukum*, 2:1, (2014).
- Yobel Manuel R. "Menilik Peluang Penerapan Fast-Track Legislation Sebagai Metode Pembentukan Undang-Undang Dalam Rangka Penanganan COVID-19". *Jurnal Rechtvinding* (2022).

Internet

- Katadata dalam website:

<https://katadata.co.id/agustiyanti/berita/5e9a4e6da52c7/proses-kebut-uu-kpk-dalam-13-hari-hingga-ruangparipurna-yang-kosong>.

DPR dalam website
<http://www.dpr.go.id/prolegnas/rekam-jejak/id/500#>.

CNBC Indonesia dalam website
<https://www.Cnbcindonesia.com/news/20201006154706-4-192288/dpr-top-1200-pasal-omnibus-law-selesai-lewat-64-kali-rapat> .

Walhi dalam website
<https://www.walhi.or.id/uu-ikn-ingkari-konstitusi-rakyat-minta-pembatalan-lewat-judicial-review#:~:text=UU%20IKN%20bertentangan%20dengan%20UU,tentang%20Pembentukan%20Peraturan%20Perundang%20Undangan>

Mediajustitia dalam website
<https://www.mediajustitia.com/publikasi/opini/diskursuswacana-fast-track-legislation-di-indonesia/>.