

**MENGGAGAS MODEL FAST-TRACK LEGISLATION  
DALAM SISTEM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA**  
*(Initiating the Fast-Track Legislation Model in the Law-Making System in Indonesia)*

**Bayu Aryanto**

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

E-mail: bayuaryanto3@gmail.com

**Susi Dwi Harijanti**

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

E-mail: harijanti.susi@gmail.com

**Mei Susanto**

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

E-mail: m.susanto@unpad.ac.id

**Abstrak**

Artikel ini membahas gagasan pengadopsian model pembentukan undang-undang secara cepat (*fast-track legislation-FTL*) di Indonesia. Tawaran ini dilatarbelakangi atas tidak jelasnya proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Ada yang butuh waktu yang lama, namun ada juga yang dilakukan dengan cara cepat, tanpa kriteria yang jelas. Melalui pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan perbandingan dan pendekatan kasus, artikel ini berkesimpulan bahwa masih terdapat permasalahan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia khususnya berkaitan dengan permasalahan waktu. Dengan begitu, untuk memperjelas status proses pembentukan undang-undang yang dilakukan dengan cepat, maka model FTL sebagai salah satu solusi, yakni metode yang tidak mengurangi setiap proses legislasi, melainkan hanya mempercepat setiap proses legislasi tersebut. Melalui mekanisme tersebut, setidaknya ada 5 manfaat yang diharapkan, *pertama*, guna menjamin asas kepastian hukum dalam pembentukan undang-undang. *Kedua*, sebagai alat pemenuhan dalam merespon kebutuhan masyarakat. *Ketiga*, guna memberikan pedoman kepada para pembentuk undang-undang. *Keempat*, guna mengurangi penggunaan Perppu oleh Presiden. *Kelima*, guna membantu badan peradilan dalam melakukan pengujian formil. Lima manfaat tersebut menjadi alasan yang membuat gagasan model FTL layak dipertimbangkan sistem pembentukan undang-undang di Indonesia.

**Kata Kunci:** *fast-track legislation*, pengaturan, undang-undang

**Abstract**

*This article discusses the adoption of fast-track legislation in Indonesia. This idea was motivated by the lack of clarity in the process of forming laws in Indonesia. Some took a long time, but some were done quickly, without clear criteria. Through the statutory approach, conceptual approach, comparative approach and case approach, this article concludes that in order to clarify the status of the law formation process that is carried out quickly, the fast-track legislation model needs to be regulated and applied, that is, a method that does not reduce legislative process, but only accelerate legislative process. through this mechanism is expected to provide five benefits. First, to guarantee the principle of legal certainty. Second, as a means of fulfillment in responding to community needs. Third, to provide guidelines to legislators. Fourth, to reduce the use of the Perppu. Fifth, to assist the judiciary in conducting formal examinations.*

**Keywords:** *fast-track legislation, law, regulation*

## A. Pendahuluan

Di negara hukum yang demokratis, undang-undang memiliki peranan penting dalam rangka mencapai kemakmuran rakyat oleh negara. Begitu pentingnya peranan tersebut sehingga undang-undang menjadi instrumen vital dalam penyelenggaraan negara hukum, khususnya menyangkut upaya penataan kehidupan masyarakat dalam rangka ketertiban dan keteraturan.<sup>1</sup> Sebagai negara yang menerapkan prinsip supremasi hukum, maka pembentukan undang-undang merupakan hal yang perlu untuk diperhatikan dan diatur dengan baik agar terbentuknya produk hukum sebagaimana atas kehendak serta kebutuhan masyarakat.

Pada praktiknya, pembentukan undang-undang di Indonesia yang melibatkan DPR dan Presiden telah memperlihatkan proses legislasi yang cukup cepat serta terburu-buru dan dianggap tidak memiliki kualitas yang baik.<sup>2</sup> Fenomena legislasi kilat tersebut dapat ditemukan dalam proses perubahan ataupun pembentukan suatu undang-undang yang setidaknya dapat 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), Undang-Undang No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja).

Berkaitan dengan UU KPK, salah satu masalah utamanya yakni dalam hal prosedur pembentukannya, yaitu cepatnya waktu tempuh pengesahan revisi undang-undang yaitu hanya 12 hari.<sup>3</sup> Proses pembentukan UU Cipta Kerja menimbulkan beragam kontroversi, selain penggunaan metode drafting yakni *omnibus bill* yang tidak dikenal oleh hukum Indonesia. Di sisi lain pembahasan RUU seakan-akan dipaksakan di tengah kondisi pandemi yang dapat berimplikasi pada aspek keterbukaan serta partisipasi secara umum. Jangka waktu 167 hari adalah waktu yang dibutuhkan untuk membentuk undang-undang yang menggunakan metode *omnibus* tersebut. Jika dilihat dari RUU Cipta Kerja yang bermuatan 1.203 pasal dan merupakan revisi dari 79 undang-undang yang beragam maka 167 hari adalah jangka waktu yang cukup singkat.<sup>4</sup> Sementara itu UU MK dibahas secara tertutup dengan hanya menempuh total waktu sepekan untuk mendapat pengesahan. Hal menarik yang dapat menjadi catatan ialah revisi UU MK merupakan hasil dari usulan

<sup>1</sup> Yahya Ahmad Zein, "Reformasi Regulasi Melalui Penataan Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Luar Hirarkhi Berdasarkan UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" (Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi, Jakarta, 2019), hlm. 225.

<sup>2</sup> Ibnu Sina memandang bahwa pembentukan undang-undang di Indonesia pada medio 2019-2020 kerap dianggap tidak berkualitas yang disebabkan oleh pembahasan yang sembunyi-sembunyi, tidak transparan, dan terkesan terburu-buru. Lihat Ibnu Sina Chandranegara, Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, No. 1 (2021), hlm. 123-124.

<sup>3</sup> UU KPK direvisi dalam waktu tempuh yang cukup cepat yakni 12 hari serta dianggap minim partisipasi publik. Lihat Lulu Anjarsari, "Ketika Konstitusionalitas Revisi UU KPK Dipertanyakan" (Majalah Konstitusi, No 160, edisi Juni 2020) hlm. 14-17.

<sup>4</sup> 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> (diakses 25 Maret 2021).

Ketua Badan Legislasi DPR, yang seharusnya perlu mendapatkan deliberasi yang cukup<sup>5</sup> mengingat revisi tersebut merupakan usulan tunggal.<sup>6</sup>

Fenomena pembentukan undang-undang yang terburu-buru namun tidak adanya alasan yang jelas untuk mempercepat pembentukannya dianggap dapat memperburuk proses legislasi di Indonesia.<sup>7</sup> Hal itu sejalan dengan diajukannya undang-undang tersebut ke meja Mahkamah Konstitusi guna dilakukan pengujian baik pengujian formil maupun materiil.<sup>8</sup> Membentuk undang-undang dengan cepat dan tergesa-gesa tanpa adanya aturan dan landasan yang menaungi, merupakan hal yang membahayakan. Hal tersebut dikarenakan pembentukan undang-undang merupakan fungsi utama lembaga perwakilan dalam sistem demokrasi, sehingga membentuk undang-undang memerlukan prosedur yang baik dan berkualitas agar menciptakan hukum yang berkualitas pula.

Tahapan pembentukan undang-undang di Indonesia saat ini terdiri dari lima tahapan yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jo Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 (UU P3). Seluruh

tahapan tersebut wajib dipenuhi dalam membentuk suatu undang-undang, namun tidak ada batasan yang jelas mengapa serta kapan suatu rancangan undang-undang dapat dibentuk dalam jangka waktu cepat atau tidak. Semuanya bergantung pada kehendak DPR Dan Presiden, sehingga dapat dikatakan membentuk undang-undang itu "semaunya" penguasa saja.

Beberapa negara lain telah mengenal dan mengatur suatu mekanisme pembentukan undang-undang secara singkat yang biasa disebut dengan mekanisme *fast-track legislation* (FTL) atau istilah lainnya.<sup>9</sup> Penggunaan mekanisme FTL membuat para pembentuk undang-undang memiliki kesempatan untuk lebih efisien tanpanya mengurangi kualitas undang-undang. Di Indonesia beberapa kali memperlihatkan kesan yang terburu-buru serta cepat dalam membentuk undang-undang, namun sistem hukum Indonesia saat ini belum mengenal dan mengatur mekanisme FTL tersebut. Dengan begitu, hadir gagasan untuk mengatur mekanisme FTL dalam sistem hukum Indonesia sebagai solusi agar proses legislasi tidak semata-mata saja namun sesuai koridor hukum yang ada. Berdasarkan hal tersebut maka menarik untuk mengkaji gagasan model FTL, sebagai alternatif

<sup>5</sup> Deliberasi yang cukup ialah berkaitan dengan proses pembahasan yang proper atau layak, guna memenuhi hal tersebut tentunya diperlukan waktu yang tidak sedikit.

<sup>6</sup> Haryanti Puspa Sari, "Revisi UU MK Diajukan Ketua Baleg DPR sebagai Pengusul Tunggal" <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/15433351/revisi-uu-mk-diajukan-ketua-baleg-dpr-sebagai-pengusul-tunggal> (diakses 25 Maret 2021).

<sup>7</sup> Haryanti Puspa Sari, "Revisi UU MK Diajukan Ketua Baleg DPR sebagai Pengusul Tunggal" <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/15433351/revisi-uu-mk-diajukan-ketua-baleg-dpr-sebagai-pengusul-tunggal> (diakses 25 Maret 2021).

<sup>8</sup> Ketiga undang-undang tersebut masih menjalani proses pengujian di Mahkamah Konstitusi hingga saat ini.

<sup>9</sup> Ada beragam istilah alternatif dalam proses pembentukan undang-undang secara cepat antara lain: *rapid legislation, accelerated procedure, instant legislation, expedited legislation, urgency motions*. Lihat House of Lords Select Committee on the Constitution, "Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards—Volume I: Report", HL Paper 116-I, (United Kingdom: The Stationery Office Ltd., 2009), hlm. 7.

serta kebutuhan pembentukan undang-undang secara cepat di Indonesia melalui transplantasi hukum dari berbagai negara. Berangkat pada uraian permasalahan di atas maka terdapat dua identifikasi masalah yang dirumuskan dalam tulisan ini, *pertama*, apa problematika pembentukan undang-undang di Indonesia? Mengapa diperlukan model *fast-track legislation* sebagai solusi penyelesaian problem pembentukan undang-undang di Indonesia?

## B. Metode Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulisan ini menggunakan metode penelitian kualitatif melalui pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan melalui penelaahan dan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan rumusan masalah.<sup>10</sup> Pada pendekatan konseptual beranjak dari doktrin atau pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum khususnya hukum tata negara yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup> Pendekatan perbandingan yakni dengan melihat dan memperbandingkan pengaturan dan penerapan FTL dari beberapa negara yakni United Kingdom, Selandia Baru, dan Ekuador. Hal tersebut sesuai dengan salah satu fungsi

perbandingan hukum yang disebutkan oleh Peter De Cruz<sup>12</sup> yakni "*comparative law as an aid to legislation and law reform*", maka penting untuk mengetahui perbandingan legislasi antar negara guna mencari proses dan mekanisme yang lebih baik. Hal itu agar di tatanan praktik dapat dimungkinkan adanya transplantasi hukum.

Sedangkan, Pendekatan kasus yakni dengan menelaah kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dijadikan topik pembahasan dalam sebuah penulisan.<sup>13</sup> Pada penelitian ini ialah berkaitan dengan proses pembentukan atau perubahan UU KPK, UU MK, dan UU Cipta Kerja. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dan pencarian berita mengenai mekanisme *fast-track legislation* dalam proses pembentukan hukum. Penelitian ini juga menggunakan metode analisis data kualitatif yang diolah dan disajikan secara deskriptif dan komprehensif.

## C. Pembahasan

### 1. Problematika Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Sebelumnya, telah dibahas terkait kondisi pembentukan undang-undang di Indonesia, khususnya berkaitan dengan waktu pembentukan. DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang kerap kali dianggap "ugal-ugalan" dalam membentuk undang-undang. Bahkan, dapat dikatakan

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2007), hlm. 93.

<sup>11</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 306.

<sup>12</sup> Peter de Cruz, *Comparative Law in A Changing World*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1999), hlm. 18..

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2005), hlm. 134.

bahwa tidak ada batasan yang jelas seperti apakah suatu rancangan undang-undang layak dibahas secara cepat atau tidak. Hal tersebut hanya bergantung pada keinginan para pembentuk undang-undang belaka. Mekanisme atau prosedur suatu pembentukan undang-undang secara cepat masih belum banyak dibahas di Indonesia, namun topik bahasan terkait praktik legislasi dalam membentuk undang-undang yang terkesan semaunya yakni cepat dan tidaknya dalam membentuk hukum cukup sering dibahas di Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari beberapa undang-undang yang sebelumnya telah disebutkan.

Saat ini pembentukan hukum dengan waktu cepat hanya dapat ditemukan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)<sup>14</sup> yang muatannya disamakan dengan materi muatan undang-undang.<sup>15</sup> Selain itu, pembentukan beberapa Perppu dianggap tidak tepat serta masih menjadi permasalahan dan perdebatan. Kajian yang telah dilakukan berbagai kalangan telah menemukan beberapa kelemahan Perppu. Salah satu kelemahannya yakni tanpa adanya limitasi sejauh mana presiden dapat mengeluarkan Perppu, yaitu hanya melalui

frasa "kegentingan yang memaksa", sehingga bersifat *open-ended*, membuka peluang yang terlalu besar dan tidak mengandung ukuran kepastian.<sup>16</sup> Perppu ini bahkan dapat dikatakan sebagai *constitutional dictatorship*. Walaupun Mahkamah Konstitusi telah memberikan kejelasan mengenai frasa tersebut namun tetap tidak mengubah bahwa Perppu menjadi suatu hal yang sering kali menimbulkan kontroversi. Bahkan, seringkali muncul pameo di masyarakat bahwa Perppu umumnya dibentuk bukan karena adanya kegentingan yang memaksa, melainkan karena adanya kepentingan yang memaksa.<sup>17</sup>

Salah satu Perppu yang menjadi perdebatan yakni Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan atau Stabilitas Sistem Keuangan (Perppu Covid) yang saat ini telah menjadi undang-undang.<sup>18</sup> Perppu merupakan produk yang dikeluarkan oleh Presiden (eksekutif), sehingga produk hukum yang dihasilkan tidak bersifat demokratis layaknya pembentukan undang-undang yang dikeluarkan bersama dengan DPR sebagai

<sup>14</sup> Lihat Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>15</sup> Lihat Pasal 11 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan.

<sup>16</sup> Bagir manan & Susi Dwi Harijanti, "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 4:2, (2017), hlm. 238.

<sup>17</sup> Nur Rohim, "Kontroversi Pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa", *Jurnal Cita Hukum*, 2:1, (2014), hlm. 124.

<sup>18</sup> Perppu Covid cukup menuai polemik dibuktikan dengan sedikitnya ada tiga permohonan uji materi (Lihat Perkara Nomor 23/PUU-XVIII/2020, Perkara Nomor 24/PUU-XVIII/2020, Perkara Nomor 25/PUUXVIII/2020), yang sudah diregistrasi di Mahkamah Konstitusi. Pasca penetapan menjadi undang-undang produk hukum yang berasal dari Perppu ini pun tetap mendapatkan permohonan pengujian di Mahkamah Konstitusi (Lihat Perkara Nomor 42/PUU-XVIII/2020, perkara Nomor 43/PUU-XVIII/2020, Perkara Nomor 45/PUUXVIII/2020). Perppu tersebut dianggap mencampuri fungsi kekuasaan lain yakni kekuasaan yudikatif. Hal itu bertentangan dengan prinsip negara hukum yaitu perlunya pemisahan kekuasaan. Hal tersebut diungkapkan oleh Susi Dwi Harijanti bahwa Perppu seharusnya tidak mengatur kompetensi cabang kekuasaan kehakiman. Dalam Hukum Online, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ea53f38e7f9a/komentar-dua-guru-besar-atas-perppu-penanganan-covid-19?page=3>, (diakses 16 April 2021).

representasi lembaga perwakilan rakyat. Oleh karenanya, Perppu tidak dapat dikualifikasikan sebagai mekanisme FTL sebagaimana yang telah disinggung di awal karena bergantung pada subjektivitas presiden walaupun pada akhirnya akan mendapat objektivitas oleh DPR dengan pengujian pada rapat berikutnya.

Di sisi lain, sebenarnya para pembentuk undang-undang yakni DPR dan Presiden beberapa kali telah memperlihatkan praktik pembentukan undang-undang yang cukup cepat sebagaimana telah disampaikan di awal yakni terhadap UU KPK<sup>19</sup>, UU MK dan UU Cipta Kerja. Ketiga produk hukum tersebut dianggap tidak membutuhkan waktu yang cepat namun memerlukan waktu yang lebih lama. Hal tersebut didasari atas pentingnya produk hukum tersebut dalam penyelenggaraan negara. Khusus UU Ciptaker yang dibentuk dengan metode *omnibus* seharusnya diperlukan pembahasan serta pengkajian yang tidak sebentar. Bahkan suatu produk hukum yang dibentuk melalui metode *omnibus* lebih tepat jika tidak dibentuk dengan waktu yang cepat.<sup>20</sup> Hal tersebut berkaitan dengan banyaknya produk hukum yang perlu diharmonisasikan antara satu dengan lainnya. Berbeda dengan lainnya, Undang-Undang No. 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi

dan Korban (UU PSK) juga dibentuk dalam proses pembahasan yang cukup cepat<sup>21</sup> namun mendapatkan respon yang cukup baik sebagai pemenuhan atas hak asasi manusia.

DPR seharusnya juga fokus dalam mengatasi pandemi Covid-19, namun DPR justru memberikan perhatian terhadap RUU yang ada kaitannya dengan pandemi. DPR bahkan memberikan persetujuan terkait Perppu Covid yang dianggap kontroversi menjadi undang-undang.<sup>22</sup> Dengan begitu, DPR tidak memberikan pembatasan kekuasaan yang baik dalam mengawasi pemerintah, sehingga seakan-akan DPR hanya pemberi "stempel" terhadap kekuasaan eksekutif. Langkah-langkah strategis yang diambil DPR seharusnya hanya yang berkaitan langsung dengan pandemi.<sup>23</sup> Hal itu didasari atas besarnya dampak yang terjadi akibat wabah mematikan tersebut, baik dalam ekonomi, pendidikan, kesehatan, maupun sosial. Oleh karenanya, beberapa aspirasi yang seharusnya dapat dipenuhi oleh pembentuk undang-undang yakni berkaitan dengan penanganan Covid-19, tidak dapat dipenuhi sehingga DPR seolah berjalan sendiri tidak kontekstual dengan apa yang dirasakan oleh masyarakat, muncul kesan bahwa DPR sengaja mengambil

<sup>19</sup> Pada tanggal 5 September 2019 secara tiba-tiba rencana revisi UU KPK menjadi agenda dalam rapat paripurna. Padahal sebelumnya, rancangan undang-undang tersebut tidak masuk dalam program legislasi nasional tahunan yang disepakati. Pada tanggal 12 September 2019 DPR dan Presiden melakukan pembahasan dan diakhiri.

<sup>20</sup> Ibnu Sina, *Op. Cit.*, hlm. 137.

<sup>21</sup> UU PSK dimulai pada Rapat Panitia Kerja (Panja) I, tanggal 28-30 Agustus 2014, Panja II pada tanggal 5-7 September 2014, Panja III pada tanggal 9-10 September 2014. Rapat Panja IV pada tanggal 15 September 2014. Laporan akhir Panja pada tanggal 23 September 2014, dan pada akhirnya disetujui bersama pada tanggal 24 September 2014. Sehingga, dapat dikatakan UU PSK dibentuk dalam kurun waktu kurang dari satu bulan. Artikel <http://icjr.or.id/kpsk-apresiasi-disahkannya-revisi-uu-perlindungan-saksi-dan-korban/> (diakses 17 April 2021).

<sup>22</sup> Hingga saat ini Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 masih menjalani pengujian formil dan materiil di Mahkamah Konstitusi.

<sup>23</sup> Fitria Chusna Farisa, "DPR Diminta Tak Ambil Keputusan Strategis Selama Pandemi Covid-19" <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/14274261/dpr-diminta-tak-ambil-keputusan-strategis-selama-pandemi-covid-19> (diakses 27 April 2021)

kesempatan dalam keterbatasan situasi pandemi.<sup>24</sup>

Praktik membentuk undang-undang dalam waktu singkat oleh DPR dan Presiden seharusnya dapat juga dilakukan untuk membentuk peraturan yang berkaitan dengan penanganan maupun dampak dari pandemi Covid-19. Namun, hal tersebut tidak dapat dipenuhi, justru menggunakan Perppu yang menimbulkan beragam kontroversi dan membentuk undang-undang yang dianggap tidak memiliki alasan untuk dibentuk secara cepat sebagaimana telah diuraikan di atas. Permasalahan tersebut menjadi bukti adanya perbedaan keinginan antara publik dan pembentuk undang-undang dalam menentukan cepat tidaknya suatu produk hukum dibuat. Beberapa hal yang seharusnya dapat menjadi prioritas dalam membentuk undang-undang namun tidak dilakukan.

Hal menarik lainnya dalam praktik pembentukan undang-undang di Indonesia ialah terkait pengesahan perjanjian internasional menjadi undang-undang. Wicipto Setiadi dalam diskusi terbuka memaparkan bahwa dalam satu tahun rata-rata lebih dari satu RUU Pengesahan Perjanjian Internasional tertentu disahkan menjadi undang-undang. Lebih lanjut, Wicipto memberikan contoh pada tahun 2019 terdapat delapan RUU Perjanjian Internasional yang dilegitimasi menjadi undang-undang.<sup>25</sup> Oleh karenanya, secara tidak langsung para pembentuk undang-undang dalam momen tertentu telah mempraktikkan pembentukan dengan waktu yang cukup cepat. Realitas di atas telah menunjukkan bahwa terdapat

kebutuhan untuk mengakomodasi pembentukan undang-undang secara cepat di Indonesia.

## **2. Fast-Track Legislation Sebagai Solusi Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia**

Beragam istilah disematkan dalam menamai suatu mekanisme membentuk hukum secara cepat, mulai dari FTL hingga *motion urgency* yang merupakan prosedur membentuk hukum dengan waktu yang cukup singkat.<sup>26</sup> Beragam istilah tersebut juga didampingi dengan beragam pengaturan dan praktik yang dilakukan oleh berbagai negara. Mekanisme menghasilkan produk hukum dalam waktu singkat ini menjadi sebuah cara maupun prosedur yang diatur sesuai dengan kebutuhan suatu negara guna mengatasi sebuah permasalahan atau menciptakan efisiensi waktu. Penggunaan prosedur kilat dalam membentuk undang-undang dilakukan dengan berbagai pertimbangan dan dasar hukum yang jelas. Oleh karenanya, perlu melihat berbagai negara mengatur dan mempraktikkan prosedur tersebut sebagai khazanah keilmuan dalam ikhtiar memperbaiki dan menata legislasi.

Beberapa negara yang layak diperbandingkan yakni United Kingdom, Selandia Baru, dan Ekuador telah mengatur dan mempraktikkan mekanisme khusus tersebut. Berdasarkan pengertian dan pengaturan beberapa negara di atas memiliki definisi yang berbeda-beda namun memiliki esensi yang sama. *House of Lords Select Committee on the Constitution* United Kingdom

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Wicipto Setiadi, "Fast-Track Legislation sebagai Bentuk Peningkatan Supremasi Hukum" (materi disampaikan dalam diskusi terbuka FH Unpad, 17 Desember 2020), hlm. 11.

<sup>26</sup> House of Lords Select Committee on the Constitution, *Op. Cit.*, hlm. 7.

(UK) mendefinisikan FTL sebagai:<sup>27</sup> *"bills... which the Government of the day represents to Parliament must be enacted swiftly... and then uses its power of legislative initiative and control of Parliamentary time to secure their passage"*. Bills dalam arti kajian ini ialah RUU yang diproses dalam waktu yang singkat oleh parlemen.

Secara sederhana dapat dipahami bahwa FTL merupakan istilah yang diberikan pada suatu RUU yang dipercepat melalui masing-masing tahap legislatif yang disyaratkan untuk membuatnya menjadi undang-undang dalam waktu yang jauh lebih singkat daripada biasanya.<sup>28</sup> Mekanisme tersebut untuk memenuhi respon kebutuhan masyarakat akan hukum yang dianggap sebagai kebutuhan segera sehingga dibutuhkan undang-undang maupun solusi yang cepat. Penggunaan mekanisme FTL dapat dilakukan dengan syarat-syarat yang ketat serta batasan-batasan tertentu. UK merupakan salah satu negara yang memiliki mekanisme tersebut untuk merespon bencana alam atau kedaruratan, beberapa alasan standar yang mendasari penggunaan FTL antara lain:<sup>29</sup>

- 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).

Selain alasan tersebut, penggunaan FTL di UK juga harus memperhatikan prinsip konstitusional dalam penerapannya yakni yang telah diidentifikasi oleh *House of Lords Select Committee on the Constitution* antara lain:<sup>30</sup>

- a. *The need to ensure that effective parliamentary scrutiny is maintained in all situations.* (prinsip pengawasan harus tetap efektif di setiap situasi);
- b. *The need to maintain "good law"-i.e. to ensure that the technical quality of all legislation is maintained and improved.* (prinsip untuk selalu mempertahankan kualitas hukum yang baik);
- c. *The importance of providing interested bodies and affected organisations with the opportunity to influence the legislative process.* (Pentingnya

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

memberikan kesempatan kepada badan yang berkepentingan dan organisasi yang terkena dampak untuk mempengaruhi dan berpartisipasi dalam proses legislatif);

- d. *The need to ensure that legislation is a proportionate, justified and appropriate response to the matter in hand and that fundamental constitutional rights and principles are not jeopardised.* (prinsip pembentukan undang-undang yang proporsional);
- e. *The need to maintain transparency.* (prinsip transparansi).

Di negara Ratu Elizabeth tersebut, ketika pengajuan RUU yang akan melalui proses FTL maka pengaju harus menjelaskan sepenuhnya mengapa FTL diperlukan. Hal tersebut agar FTL tidak digunakan oleh Pemerintah untuk mengatasi masalah hukum yang telah diketahui sejak lama. Pembentukan undang-undang secara normal di Parlemen biasanya membutuhkan waktu berminggu-minggu atau berbulan-bulan karena diperdebatkan dan berjalan melalui berbagai tahap di *House of Commons* dan kemudian melalui tahap yang sama di *House of Lords*. Hal tersebut berbeda dengan pembentukan undang-undang melalui mekanisme FTL yang biasanya akan

diperdebatkan dan dibentuk dalam hitungan tidak lebih dari 30 hari.<sup>31</sup> Pada penerapan FTL di UK juga dikenal *sunset clauses* yakni berkaitan dengan jangka waktu keberlakuan hukum tersebut. Hal itu dilakukan guna menjamin hak asasi manusia. Sebagai contoh, UK pada Maret 2020, membentuk *Coronavirus Act* melalui mekanisme FTL guna menyelesaikan permasalahan Covid-19 sebagai bentuk respon cepat untuk mengatasi persoalan kesehatan dan ekonomi yang muncul.<sup>32</sup>

Sementara itu, *urgency motions* merupakan istilah dari Selandia Baru yang diatur pada tahun 1903, melalui revisi prosedural oleh *Standing Orders Committee* serta dicantumkan dalam *House Standing Order 95A*.<sup>33</sup> Mekanisme *urgency motions* telah diterapkan selama lebih dari satu abad serta menjadi bagian dari lanskap legislatif dan secara bertahap telah dibatasi dengan perubahan, yang terakhir pada 2011 oleh *Standing Orders Committee*.<sup>34</sup> Mekanisme ini menjadi alat yang sering dipraktikkan Parlemen Selandia Baru, yakni sebanyak 230 kali antara tahun 1987 hingga 2010.<sup>35</sup> Akademisi di Victoria University of Wellington mengidentifikasi alasan penggunaan dari *urgency motions* ke dalam empat kategori yakni:<sup>36</sup>

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 45.

<sup>32</sup> UK membentuk undang-undang yang merespon Covid-19 dengan mekanisme FTL guna mengakomodir beberapa permasalahan, artikel dalam <https://services.parliament.uk/bills/2019-21/coronavirus.html> (diakses 05 April 2021). Undang-undang tersebut memiliki tiga tujuan utama yakni untuk memberikan kewenangan lebih lanjut kepada pemerintah agar memperlambat penyebaran virus, mengurangi sumber daya dan beban administrasi pada badan publik, untuk membatasi dampak potensi kekurangan staf pada penyediaan layanan publik, artikel dalam <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirusact> (diakses 05 April 2021).

<sup>33</sup> *Urgency motions* merupakan mekanisme yang memperpanjang jam duduk Parlemen Selandia Baru untuk mempercepat RUU tertentu dari urusan legislatif, mekanisme ini menjadi alat yang sering dipraktikkan Parlemen Selandia Baru. Mekanisme *urgency motion* telah diterapkan selama lebih dari satu abad. Lihat Claudia Geiringer, (et.al), *What's the hurry? Urgency in the New Zealand Legislative Process 1987-2010*, (Wellington: Victoria University Press, 2011), hlm. 22.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 46-61.

- a. *Specific reasons to expedite the passage of particular legislation* (untuk mempercepat suatu undang-undang tertentu, yakni suatu kondisi parlemen dituntut untuk menangani suatu permasalahan tertentu secepat mungkin termasuk keadaan tidak terduga, memperbaiki kesalahan dalam membentuk hukum, atau bahkan berkaitan dengan kepastian ekonomi);
- b. *Freeing up the Order Paper* (untuk menyelesaikan daftar antrian legislasi);
- c. *Tactical reasons for using urgency* (alasan taktis dalam menangani *public sentiment* ataupun politik praktis);
- d. *Budget day urgency* (berkaitan dengan anggaran negara).

*Urgency motions* bukanlah mekanisme yang mempersingkat waktu pembahasan maupun mempersingkat waktu perdebatan. Namun, memberikan batasan terhadap perdebatan yang diperkenankan dalam berbagai tahap pembahasan.<sup>37</sup> Pada kasus tertentu, seluruh tahapan legislasi dapat dilalui menggunakan *urgency motions* namun di kasus lain mekanisme ini hanya dilakukan pada beberapa tahapan dari suatu RUU.<sup>38</sup> Selandia Baru memiliki pengalaman yang cukup banyak dalam membentuk undang-undang dalam waktu yang cukup singkat.

Seiring dengan pengalaman tersebut beragam respon terkait *urgency motions* menjadi pembahasan dan perhatian serius hingga saat ini. Selandia Baru juga membentuk undang-undang guna mengatasi permasalahan pasca meredanya Covid-19.<sup>39</sup>

Selanjutnya, Ekuador juga mengenal prosedur membentuk hukum yang cepat. Mekanisme tersebut tercantum dalam *article 140 Ecuador's Constitution of 2008*.<sup>40</sup> Norma tersebut menyatakan bahwa Presiden dapat mengajukan RUU yang dianggap sebagai keadaan mendesak guna merespon krisis ekonomi. *National Assembly* diberi waktu 30 hari untuk mengadopsi, mengubah, atau menolak RUU tersebut. Jika hal tersebut tidak dapat dipenuhi oleh *National Assembly* maka RUU tersebut berlaku menjadi suatu dekret Presiden. Pada praktiknya, mekanisme FTL juga digunakan untuk menangani hal penting lainnya, yaitu dalam kasus kontemporer terhadap Undang-Undang Ekonomi<sup>41</sup> dan Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi.<sup>42</sup> Kedua undang-undang tersebut dibentuk dengan mekanisme FTL karena adanya kebutuhan hukum yang harus segera dipenuhi.

Dari ketiga negara di atas maka dapat diketahui bahwa pada praktiknya proses FTL merupakan cara yang baik untuk

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 32.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Selandia Baru berusaha memulihkan dampak Covid-19 melalui undang-undang yang dibentuk dengan cepat. Hal tersebut dimaksudkan untuk segera mendorong pertumbuhan lapangan kerja, artikel dalam [https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/BILL\\_99143/covid-19-recovery-fast-track-consenting-bill](https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/BILL_99143/covid-19-recovery-fast-track-consenting-bill) (diakses 10 April 2021).

<sup>40</sup> Lihat Pasal 10 *Ecuador's Constitution of 2008*.

<sup>41</sup> Undang-undang ini untuk memenuhi persyaratan kesepakatan dengan IMF. Menteri keuangan, Richard Martínez, RUU tersebut bermaksud untuk meningkatkan pendapatan lebih dari US \$ 700 juta pada tahun 2020, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=398612423&Country=Ecuador&topic=Economy&subtopic=Forecasts&subtopic=Policy+trends> (diakses 14 April 2021).

<sup>42</sup> Ekuador sedang berupaya untuk mengesahkan undang-undang perlindungan data setelah terjadi pelanggaran data besar-besaran yang mengakibatkan data pribadi 20 juta orang tersebar secara online. Artikel dalam <https://pubkgroup.com/cyber/ecuador-fast-tracks-data-protection-law-in-wake-of-massive-breach/> (diakses 15 April 2021).

mengatasi situasi yang pada pelaksanaannya membutuhkan kehadiran suatu undang-undang. Selain itu, FTL di beberapa negara juga memberikan kriteria RUU seperti apa saja yang dapat diproses dengan cepat sehingga tidak semata-mata saja. Mekanisme FTL adalah prosedur yang perlu dilakukan pada kondisi-kondisi tertentu, yang mengharuskan pembentuk hukum memenuhi kebutuhan hukum di masyarakat secara cepat. Penerapan FTL juga tidak hanya terkait dengan *emergency condition* namun atas kebutuhan hukum segera. Contoh tersebut dapat terlihat di UK yakni penggunaan untuk menjaga komitmen internasional, menanggapi putusan pengadilan, perubahan anggaran dan hal lainnya yang membutuhkan kehadiran hukum dalam waktu cepat.

Ketiga negara di atas juga mencatumkan pengaturan mekanisme tersebut mulai dari tingkat tertinggi yakni melalui konstitusi hingga tingkatan terendah yakni peraturan internal badan legislatif. Penggunaan mekanisme FTL yang dapat mempersingkat jangka waktu pembentukan juga diharapkan tidak mengurangi kualitas dari produk hukum yang dibentuk. Oleh karenanya, negara-negara yang memiliki mekanisme legislasi kilat ini mengatur dan memberikan pedoman yang jelas dalam pelaksanaannya sehingga tujuan mempercepat pembentukan undang-undang dapat dicapai, bukan justru menjadi permasalahan baru.

Negara-negara di atas telah mapan mengatur dan menerapkan mekanisme FTL, sehingga penting bagi Indonesia melakukan perbandingan hukum dengan negara tersebut dalam mengadopsi konsep mekanisme FTL. Hal tersebut dikarenakan dapat menemukan aspek-aspek persamaan antara berbagai sistem pembentukan peraturan perundang-undangan guna mendapatkan "*common core*" dari berbagai variasi hukum, yang karenanya hukum yang lebih baik (*better law*) dapat dikreasi atau ditransplantasi sedemikian rupa dalam masyarakat di Indonesia.<sup>43</sup>

Wicipto Setiadi menjelaskan bahwa hukum positif di Indonesia<sup>44</sup>, belum mengatur secara khusus mengenai mekanisme FTL. Walaupun terdapat sifat atau kondisi yang darurat, namun tetap melalui proses biasa (tanpa prosedur khusus).<sup>45</sup> Prosedur lain yang menjadi penelaahan berkaitan dengan mekanisme FTL ialah terkait daftar kumulatif terbuka.<sup>46</sup> Mekanisme tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai FTL seperti di negara lain. Hal itu karena mekanisme tersebut hanya mempercepat suatu RUU untuk masuk ke dalam prolegnas bukan mempercepat pembentukannya hingga selesai.<sup>47</sup>

Jika memperbandingkan jangka waktu praktik di Indonesia dengan negara lain terhadap beberapa undang-undang maka pembahasan serta pembentukan yang dilakukan oleh DPR dan Presiden merupakan salah satu ciri mekanisme FTL yakni

<sup>43</sup> Ratno Lukito, "*Perbandingan Hukum: Perdebatan antara Teori dan Metode*", (Yogyakarta: UGM Press, 2016) hlm. 454.

<sup>44</sup> Penelaahan berkaitan dengan mekanisme *fast track legislation* tidak ditemukan dalam UU P3, dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), ataupun Peraturan Tata Tertib DPR.

<sup>45</sup> Wicipto Setiadi, *Op. Cit.*, hlm. 2.

<sup>46</sup> Pasal 23 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jo Undang-Undang No 15 tahun 2019.

<sup>47</sup> Wicipto Setiadi, *Op. Cit.*, hlm. 7-8.

dibentuk tidak lebih dari 30 hari. Meskipun terdapat kesamaan antara FTL dan Perppu terkait adanya kriteria kemendesakan dan pembentukan yang cepat, namun keduanya adalah hal yang berbeda. Dengan begitu, saat ini belum ada pengaturan pembentukan undang-undang secara cepat di Indonesia layaknya FTL di beberapa negara di atas.

Pada bagian sebelumnya, telah diuraikan bahwa FTL merupakan mekanisme yang cukup baik dalam merespon cepat suatu kondisi. Saat ini di Indonesia dalam membentuk undang-undang tidak ada batas waktu terkait dengan cepat atau tidaknya sehingga pembentukan undang-undang terkesan selera penguasa saja. Tidak adanya pengaturan terkait pembentukan hukum secara cepat di Indonesia pada praktiknya menghasilkan kesempatan bagi para pembentuk hukum untuk membentuk hukum dengan dasar keinginannya saja. Hal tersebut berpeluang melanggar hak atas kepastian hukum dalam proses legislasi. Oleh karena itu, untuk memperjelas status proses pembentukan undang-undang yang dilakukan dengan cepat, maka model FTL perlu diatur dan diterapkan, yakni model yang tidak mengurangi setiap proses legislasi, melainkan hanya mempercepat setiap proses legislasi tersebut. Hal itu agar membentuk undang-undang tetap memenuhi seluruh prinsip-prinsip pembentukan undang-undang yang baik.

Setidaknya ada lima alasan yang membuat pengaturan model FTL tersebut layak untuk dipertimbangkan sebagai alternatif permasalahan legislasi akhir-akhir ini. Pertama, guna menjamin asas kepastian

hukum dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. DPR dan Presiden beberapa kali telah mempraktikkan pembentukan undang-undang dalam tempo waktu yang cukup cepat. Tindakan tersebut tidak memiliki dasar hukum sedangkan Simorangkir mengatakan bahwa negara hukum diartikan sebagai suatu negara yang menerapkan prinsip legalitas, yakni segala tindakan negara melalui, berdasarkan dan sesuai dengan hukum.<sup>48</sup> Dengan begitu, asas kepastian hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem negara hukum. Mengatur secara komprehensif mekanisme pembentukan secara cepat menjadi momen penting saat ini guna mewujudkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan negara. Selain itu, dengan diaturnya mekanisme khusus dalam membentuk undang-undang cepat dapat menjadi kontrol kepatuhan penyelenggara negara dalam menjalankan fungsi legislasinya. Hal tersebut tidak terlepas dari ketiadaan pengaturan jangka waktu yang jelas kapan suatu pembentukan undang-undang dapat dikatakan cepat atau lambat.

Menyediakan pengaturan mekanisme FTL merupakan cara mewujudkan kepastian hukum untuk melepaskan kepentingan subjektif yang tidak memihak kepada kepentingan rakyat. Hal tersebut dikarenakan kepastian hukum berpedoman kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten yakni pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang bersifat subjektif.<sup>49</sup> Sudikno Mertokusumo juga memperjelas bahwa kepastian hukum merupakan hal yang penting, bahkan menjadi salah satu syarat yang wajib dipenuhi dalam

<sup>48</sup> R. Tony Prayogo, "Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13:02, (2016), hlm.192.

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 194.

penegakan hukum. Hal itu merupakan *justiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.<sup>50</sup> Dengan begitu, pengaturan mekanisme membentuk undang-undang dengan cepat akan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap tindakan penyelenggara negara. Legitimasi yang dihasilkan juga akan semakin kuat jika adanya pengaturan terhadap mekanisme mempercepat pembentukan hukum. Hal tersebut dikarenakan adanya kepastian hukum di dalamnya.

Kedua, sebagai alat pemenuhan dalam merespon kebutuhan masyarakat. Pemenuhan kebutuhan masyarakat merupakan hal penting dalam pembentukan undang-undang. Hal tersebut tidak terlepas dari peran DPR sebagai lembaga perwakilan masyarakat. Ada kalanya suatu kondisi ketika kebutuhan masyarakat memerlukan penanganan yang cukup cepat serta memerlukan instrumen hukum yakni undang-undang, maka mekanisme FTL merupakan jalan keluar yang tepat untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Pandemi Covid-19 merupakan salah satu contoh kondisi tersebut, para pemangku kebijakan dituntut untuk bergerak cepat dalam mengatasi masalah serius dari virus yang membahayakan. Penyelenggaraan negara dalam menangani suatu kondisi memerlukan dasar hukum, prosedur pembentukan undang-undang dengan tempo waktu yang cepat dapat mengakomodir kondisi tersebut.

Penyediaan prosedur dalam membentuk undang-undang secara cepat merupakan ikhtiar dalam penguatan prinsip pembentukan

hukum yang baik. Hal itu sebagaimana yang disampaikan oleh Claudia Geiringer, Polly Higbeed dan Elizabeth McLeay yakni "*Parliament should be able to enact legislation quickly in (actual) emergency situations*".<sup>51</sup> Pemahaman tersebut memberikan jalan untuk mengatur mekanisme FTL, yakni ketika parlemen harus sanggup membentuk hukum dengan cepat dalam kondisi darurat. Kondisi kedaruratan adalah hal yang ditekankan dalam prinsip tersebut mengingat mekanisme membentuk undang-undang secara cepat adalah salah satu alat untuk mengatasi kebutuhan tertentu dengan segera. Dengan begitu, legislator hanya menggunakan mekanisme FTL untuk situasi yang benar-benar memerlukan penanganan cepat atau adanya kebutuhan hukum segera. Selain daripada itu penggunaan prosedur biasa merupakan hal yang wajib dilakukan oleh pembentuk hukum dalam menjalankan tugasnya. Hal tersebut untuk memastikan agar produk hukum yang dibentuk merupakan sebuah kebutuhan masyarakat.

Ketiga, guna memberikan pedoman (*guideline*) kepada para pembentuk undang-undang. Gagasan untuk mengatur mekanisme FTL akan memberikan sebuah pedoman dalam proses legislasi yang lebih baik. Hal itu dilatarbelakangi oleh adanya aturan main yang jelas dan tidak serampangan. Mengatur prosedur pembentukan undang-undang yang cepat agar para pemangku kebijakan paham atas tindakan yang akan diambil sesuai dengan pedoman yang telah ditentukan. Sebelumnya, telah disebutkan pentingnya kepastian hukum dalam penyelenggaraan negara. Hal tersebut agar tidak kehilangan makna serta tetap menjadi pedoman perilaku bagi semua

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Claudia Geiringer, (*et.al*), *Op. Cit.*, hlm. 19.

orang dalam hal ini ialah pembentuk undang-undang. Pedoman dalam proses pembentukan undang-undang secara cepat akan menjadi pemahaman yang baru bagi para legislator, melihat hingga saat ini tidak ada dasar acuan yang jelas dalam membentuk undang-undang dengan cepat. Pembentukan hukum cepat yang dipraktikkan terkesan hanya sebatas mengejar kepentingan tertentu karena tidak adanya pedoman yang jelas.

Jika dianalogikan, pada suatu jalan raya maka tidak semua orang dapat mengendarai kendaraannya dengan kecepatan tinggi di jalan raya tersebut, kecuali orang-orang tertentu yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Jika kita pahami hal tersebut, dengan mengatur mekanisme FTL dalam hukum positif di Indonesia maka secara jelas akan memberikan *guideline* terhadap hal mana saja dan apa saja yang dapat dikehendaki untuk dilakukan mekanisme FTL. Bahkan, orang-orang tertentu sesuai aturan dapat menerobos peraturan lalu lintas, maka dalam konteks ini, boleh ada terobosan terhadap prosedur yang ada. Dengan begitu, penggunaan mekanisme FTL dan tindakan pembentuk undang-undang yang menghendaki percepatan dalam membentuk hukum tetap berada pada pedoman yang jelas serta tidak menyimpangkan prinsip-prinsip konstitusionalitas yang ada. Jika pembentuk undang-undang telah melakukan tugasnya dengan pedoman yang baik maka bukanlah hal yang tidak mungkin untuk menghasilkan produk hukum yang berkualitas dan sesuai

dengan kebutuhan rakyat. Hal itu dikarenakan arah dan tujuan pembentukan undang-undang secara cepat telah sesuai dengan pedoman yang ada dan bukan sekedar kehendak bebas para penguasa.

Keempat, guna mengurangi penggunaan Perppu oleh Presiden. Sebelumnya, telah diuraikan beberapa permasalahan Perppu yang hingga saat ini masih menjadi perdebatan terkait praktik penggunaannya. Bagir Manan menyatakan bahwa kriteria diterbitkannya Perppu melalui presiden yaitu dikeluarkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, tidak mengatur mengenai hal-hal yang diatur dalam UUD 1945, tidak mengatur mengenai keberadaan dan tugas wewenang lembaga negara, dan juga tidak dibenarkan ada Perppu yang dapat menunda dan menghapuskan kewenangan lembaga negara, hanya dapat mengatur ketentuan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>52</sup> Selaras dengan pendapat tersebut, bahwa konsep Perppu yang dapat membatasi *derogable rights*<sup>53</sup> menghasilkan kontradiksi dengan jaminan yang diatur konstitusi. Meskipun terdapat kesamaan adanya kriteria kemendesakan antara FTL dan Perppu, namun keduanya adalah hal yang berbeda sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Dengan demikian, penggunaan Perppu diusahakan untuk dikurangi apalagi melihat beberapa praktik penggunaannya yang menimbulkan kontroversi karena dianggap tidak tepat dan inkonsistensial.

<sup>52</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, "Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia", (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 151.

<sup>53</sup> Pasal 28J UUD 1945 yang menyatakan jika pembatasan harus ditetapkan melalui undang-undang dan tidak menyebutkan Perppu sebagai instrumen yang membatasi *derogable rights*. Dengan begitu, Perppu memiliki kelemahan sebagai alat membatasi *derogable rights* karena Perppu dibentuk tanpa melalui prosedur parlemen dalam Victor Imanuel, "Asas Contarius Actus pada Perpu Ormas: Kritik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hak Asasi Manusi", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 4:2, (2017), hlm 258.

Mekanisme pembentukan undang-undang secara cepat dapat disebut prosedur yang lebih demokratis dibandingkan dengan Perppu. Hal tersebut didasari adanya keterlibatan DPR dari awal proses pembentukannya, sehingga dengan mengatur mekanisme FTL dapat mengurangi penggunaan Perppu oleh Presiden (eksekutif). Namun, yang menjadi tantangan ialah peran aktif DPR untuk melakukan tugasnya secara sebagai penguatan sistem demokrasi di Indonesia melalui pembatasan kekuasaan dalam membentuk undang-undang. Saat ini dapat dikatakan bahwa terdapat koalisi yang cukup besar yang dikuasai oleh Presiden dan kondisi lemahnya oposisi, sehingga menjadi tantangan dalam mengatur secara komprehensif mekanisme FTL di Indonesia. Padahal hal tersebut diperlukan agar pengaturan undang-undang secara cepat tetap menjadi alat untuk kepentingan negara, bukan sebatas alat yang menjadi jalan untuk kepentingan pihak tertentu yang dapat membahayakan demokrasi Indonesia.

Kelima, guna membantu badan peradilan dalam melakukan pengujian formil. *Judicial review* menjadi hal yang cukup sering dilakukan akibat dari pembentukan undang-undang yang dianggap tidak sesuai dengan prosedur yang ada, hal itu diartikan sebagai pelanggaran terhadap hak konstitusional. Data dari Kode Inisiatif menyebutkan bahwa pengujian formil terhadap beberapa undang-undang cukup banyak, yakni UU KPK sebanyak 1 perkara, UU MK sebanyak 2 Perkara,

dan UU Cipta Kerja sebanyak 9 perkara.<sup>54</sup> Meningkatnya kecenderungan pengujian formil tersebut merupakan residu dari proses pembentukan undang-undang yang tidak partisipatif, tidak transparan, tergesa-gesa, dan tidak deliberatif.<sup>55</sup> Pengujian formil adalah pengujian yang berkenaan dengan pembentukan produk hukum yang akan menguji bagaimana tahapan prosedur tersebut telah terpenuhi dengan benar. Salah satu cara untuk menilai, apakah suatu produk hukum dibentuk secara tergesa-gesa atau bahkan hanya memformalitkan prosedur, akan terlihat dalam jangka waktu pembentukannya.

Pengaturan mekanisme FTL dalam hukum positif di Indonesia akan memberikan tolak ukur suatu undang-undang dibentuk dengan cepat. Dengan begitu, mekanisme FTL dapat 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 dan kesan terburu-buru. Salah satu tantangan dalam proses pengujian formil di Mahkamah Konstitusi ialah terkait dengan penggunaan batu uji yang masih terbatas.<sup>56</sup> Mengatur mekanisme FTL merupakan salah satu ikhtiar dalam mengatasi tantangan tersebut. Norma yang dibentuk ketika mekanisme FTL diatur dalam hukum positif akan menjadi alat bantu badan peradilan dalam menjaga konstitusionalitas produk hukum. Selain itu, uji formil juga merupakan upaya

<sup>54</sup> Viola Reininda, "PR Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi", (Jakarta: KoDe Inisiatif 18 April 2021), hlm. 2.

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

<sup>56</sup> Bivitri Susanti dan Nurul Fazrie, "Tantangan Pengujian Proses Legislasi di Mahkamah Konstitusi" STH Indonesia Janter, <https://www.janter.ac.id/publikasi/tantangan-pengujian-proses-legislasi-di-mahkamah-konstitusi/>. (diakses 20 April 2021).

hukum untuk menjaga agar pembentukan undang-undangan tidak dilakukan dengan semaunya oleh pembentuknya, sehingga uji formil perlu diperkuat dengan berbagai cara salah satunya ialah dengan pengaturan pembentukan undang-undang secara cepat di Indonesia.

Kelima alasan tersebut menjadi dasar perlunya mengadopsi FTL sehingga memungkinkan pembentukan undang-undang yang lebih pasti dan berkualitas serta dapat memberikan kemanfaatan bagi masyarakat. Perlu diakui bahwa keadaan kemendesakan tertentu harus direspon dan diatasi secara cepat oleh pemerintah, namun hal itu sering menimbulkan dampak bagi publik, seperti undang-undang yang dibentuk tidak mendapatkan pengawasan maupun kajian yang baik.<sup>57</sup> Lebih lanjut Ibnu sina memaparkan setidaknya ada tiga kemungkinan dampak buruk dalam penggunaan mekanisme FTL yakni<sup>58</sup> *pertama*, terbatasnya pengawasan legislatif. Hal itu tidak terlepas dari berkurangnya kelonggaran untuk mengawasi dan membahas secara mendalam suatu rancangan undang-undang karena terbatasnya waktu. *Kedua*, proses FTL akan memberikan tekanan (*pressure*) yang berlebih dalam proses pembahasannya, sehingga menghasilkan asumsi proses pembahasan menjadi tersandera oleh prosedur. *Ketiga*, penggunaan mekanisme FTL untuk rancangan undang-undang yang kriteria tidak mendesak (*non-urgent matters*).

Kekhawatiran di atas dapat diakomodasi melalui pengaturan pembentukan undang-

undang secara cepat yang dibentuk dan dikonsepsikan secara komprehensif serta menutup celah agar tidak digunakan sebagai alat yang merusak sistem demokrasi. Dian Kus Pratiwi menjelaskan beberapa isu yang perlu diperhatikan dan dipertimbangkan jika ingin mengatur mekanisme FTL di Indonesia, isu-isu tersebut antara lain ialah:<sup>59</sup>

- a. Syarat ataupun alasan penggunaan FTL;
- b. Prosedur, yakni berkaitan dengan timeline, mekanisme pembicaraan/pembahasan RUU;
- c. Partisipasi publik dan transparansi;
- d. Memperhatikan hak asasi manusia dan hak konstitusional;
- e. Penyesuaian dengan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan;
- f. Memperhatikan perlu tidaknya keberlakuan dari undang-undang yang dibentuk melalui FTL;
- g. Jalur pengawasan undang-undang yang dibentuk dengan mekanisme FTL.

Wicipto menambahkan hal yang perlu disepakati dan diperhatikan jika ingin mengatur mekanisme FTL, yakni berkaitan dengan materi muatan undang-undang apa saja yang prosesnya ditempuh melalui FTL, selain itu juga berkaitan dengan prosedur dan lamanya waktu yang diperlukan.<sup>60</sup> Oleh karenanya penting untuk memperbanyak kajian serta penelitian terkait dengan gagasan pengaturan FTL di Indonesia. Hal itu agar pengapdopsiannya ke dalam sistem hukum Indonesia tidak serampangan.

Tawaran solusi ini bukan berarti memberikan jaminan bahwa setiap RUU

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

<sup>58</sup> Ibnu Sina, *Op. Cit.*, hlm. 133-134.

<sup>59</sup> Dian Kus Pratiwi, *Fast Track Legislation dan Tantangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, (materi dalam diskusi terbuka FH Unpad, 2020), hlm. 15.

<sup>60</sup> Wicipto Setiadi, *Op. Cit.*, hlm. 13.

melalui mekanisme FTL akan selalu berkualitas. Hal tersebut bergantung pada peran legislator yang membentuk maupun peran publik dalam turut serta membentuk dan mengawasi pembahasan melalui mekanisme FTL. Bahkan, bukan tidak mungkin mekanisme FTL menjadi pintu masuk diselundupkannya pembahasan banyak RUU yang dibutuhkan secara cepat dengan alasan kedaruratan/kebutuhan yang dibuat-buat. Untuk itu, perlu diingat nasihat Bagir Manan, bahwa sebaik apapun aturan maupun proses yang ada, jika pelakunya tidak baik, maka proses tersebut dapat saja menjadi alat pembenaran untuk kepentingan kekuasaan semata.<sup>61</sup> Lebih lanjut Bagir Manan mengingatkan perlunya etika penyelenggara negara yang menjadi kontrol internal dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>62</sup> Di sinilah tawaran FTL hanya salah satu tawaran alternatif solusi atas persoalan yang mengemuka dan bukan satu-satunya solusi yang paling efektif. FTL menjadi serpihan pelengkap dalam sistem pembentukan undang-undang (legislasi) di Indonesia.

#### D. Penutup

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat ditarik dua kesimpulan yakni *pertama*, sistem pembentukan undang-undang di Indonesia masih memiliki permasalahan, khususnya berkaitan dengan tidak jelasnya kriteria cepat atau tidaknya suatu undang-undang dibentuk. Pembentuk undang-undang pada praktiknya memperlihatkan pembentukan hukum yang cepat namun tidak disertai dengan prosedur yang jelas. Hal tersebut dikarenakan Indonesia belum memiliki instrumen yang mengatur

pembentukan undang-undang secara cepat, hanya menggunakan mekanisme Perppu yang masih menghasilkan kontroversi maupun perdebatan, Perppu juga tidak dapat dikualifikasi sebagai mekanisme FTL. *Kedua*, FTL adalah salah satu solusi melengkapi sistem pembentukan undang-undang di Indonesia. Setidaknya terdapat lima alasan untuk keberadaan FTL: untuk menjamin kepastian hukum, sebagai alat pemenuhan dalam merespon kebutuhan masyarakat, guna memberikan pedoman kepada para pembentuk undang-undang, guna mengurangi penggunaan Perppu oleh Presiden, serta untuk membantu badan peradilan dalam melakukan pengujian formil. Sebagai perbandingan, beberapa negara seperti United Kingdom, Selandia Baru, dan Ekuador telah mengatur dan menerapkan mekanisme FTL sebagai alat maupun cara untuk mengatasi kebutuhan segera atas hukum dalam menangani suatu permasalahan.

Oleh karena hal itu, penulis memberikan saran kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur pembentukan undang-undang secara cepat sebagai salah satu upaya penataan regulasi serta tata kelola pembentukan hukum di Indonesia untuk mencapai legislasi yang berkeadilan. Namun, dalam pengaturannya memerlukan kajian yang mendalam serta komprehensif. Selain itu, diperlukan penelitian lebih lanjut guna mengkaji bagaimana prosedur *fast-track legislation* dapat diberlakukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dengan demikian, pengadopsian secara formal mekanisme percepatan pembentukan undang-undang

<sup>61</sup> Bagir Manan, "Komentar terhadap Gagasan Pengaturan Fast Track Legislation di Indonesia", (nasihat dalam diskusi terbuka FH Unpad, 17 Desember 2020).

<sup>62</sup> *Ibid.*

memiliki ukuran serta syarat-syarat yang jelas dan tepat sehingga mematuhi prinsip-prinsip pembentukan undang-undang yang baik.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997).
- Geiringer, Claudia, (et.al), *What's the hurry? Urgency in the New Zealand Legislative Process 1987–2010*, (Wellington: Victoria University Press, 2011).
- House of Lords Select Committee on the Constitution, *Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards*, (United Kingdom: The Stationery Office Ltd., 2009).
- Ibrahim, Johnny, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007).
- Peter de Cruz, *Comparative Law in A Changing World*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1999).
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2005).
- Lukito, Ratno, *Perbandingan Hukum: Perdebatan antara Teori dan Metode*, (Yogyakarta: UGM Press, 2016).
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2007).

### Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Manan, Bagir dan Susi Dwi Harijanti, "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 4:2, (2017).
- Manan, Bagir "Komentar terhadap Gagasan Pengaturan Fast Track Legislation di Indonesia", (nasihat dalam diskusi terbuka FH Unpad, 17 Desember 2020)
- Pratiwi, Dian Kus, *Fast Track Legislation dan Tantangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, (materi dalam diskusi terbuka FH Unpad, 17 Desember 2020).
- Chandranegara, Ibnu Sina, Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh

Presiden, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 21:1, (2021).

- Anjarsari, Lulu, "Ketika Konstitusionalitas Revisi UU KPK Dipertanyakan" (Majalah Konstitusi, No 160, edisi Juni 2020).
- Rohim, Nur, "Kontroversi Pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa", *Jurnal Cita Hukum*, 2:1, (2014).
- Prayogo, R. Tony, "Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13:02 (2016).
- Imanuel, Victor, "Asas Contarius Actus pada Perpu Ormas: Kritik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hak Asasi Manusi", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 4:2, (2017).
- Reininda, Violla, "PR Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi", (Jakarta: KoDe Inisiatif 18 April 2021).
- Setiadi, Wicipto, "Fast-Track Legislation sebagai Bentuk Peningkatan Supremasi Hukum" (materi disampaikan dalam diskusi terbuka FH Unpad, 17 Desember 2020).
- Ahmad Zein, Yahya, "Reformasi Regulasi Melalui Penataan Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Luar Hirarkhi Berdasarkan UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" (Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi, Jakarta, 2019).

### Internet

- Adinda Putri, Cantika, "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> (diakses 25 Maret 2021).
- Chusna Farisa, Fitria, "DPR Diminta Tak Ambil Keputusan Strategis Selama Pandemi Covid-19" <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/14274261/dpr-diminta-tak-ambil-keputusan-strategis-selama-pandemi-covid-19> (diakses 27 April 2021)
- Ekuador Fast-Track dalam <https://pubkgroup.com/cyber/ecuador-fast-tracks-data->

protection-law-in-wake-of-massive-breach/  
(diakses 15 April 2021).

Hukum Online, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ea53f38e7f9a/komentar-dua-guru-besar-atas-perppu-penanganan-covid-19?page=3>, (diakses 16 April 2021).

ICJR <http://icjr.or.id/kpsk-apresiasi-disahkannya-revisi-uu-perlindungan-saksi-dan-korban/> (diakses 17 April 2021).

IFG UK dalam <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirusact> (diakses 05 April 2021).

Parliament New Zealand [https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/BILL\\_99143/covid-19-recovery-fast-track-consenting-bill](https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/BILL_99143/covid-19-recovery-fast-track-consenting-bill) (diakses 10 April 2021).

Parliament UK <https://services.parliament.uk/bills/2019-21/coronavirus.html> (diakses 05 April 2021).

Puspa Sari, Haryanti, "Revisi UU MK Diajukan Ketua Baleg DPR sebagai Pengusul Tunggal" <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/15433351/revisi-uu-mk-diajukan-ketua-baleg-dpr-sebagai-pengusul-tunggal> (diakses 25 Maret 2021).

Susanti, Bivitri, dan Nurul Fazrie, "Tantangan Pengujian Proses Legislasi di Mahkamah Konstitusi" STH Indonesia Jantera, <https://>

[www.jentera.ac.id/publikasi/tantangan-pengujian-proses-legislasi-di-mahkamah-konstitusi/](http://www.jentera.ac.id/publikasi/tantangan-pengujian-proses-legislasi-di-mahkamah-konstitusi/). (diakses 20 April 2021).

TheEconomist, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=398612423&Country=Ecuador&topic=Economy&subtopic=Forecasts&subsubtopic=Policy+trends> (diakses 14 April 2021).

## Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang NO. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan.

Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib

*Ecuador's Constitution of 2008*