

**RATIO LEGIS FAST TRACK LEGISLATION DALAM PEMBENTUKAN
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

**THE RATIO LEGIS OF FAST TRACK LEGISLATION IN THE
FORMATION OF LAWS AND REGULATIONS IN INDONESIA**

**Moh Sumriyadi, Ahmad Althof 'Athooillah
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya**

Korespondensi Penulis : Msumri35@gmail.com, Althof755@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Sumriyadi, Moh, Ahmad Althof 'Athooillah. *Ratio Legis Fast Track Legislation dalam
Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex
Generalis. Vol.4. No.8 (2023).

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji dan merekonstruksi ulang mengenai konsep *fast track legislation* dalam mekanisme pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini banyak menuai pro dan kontra terhadap undang-undang yang telah dikeluarkan dan disahkan oleh DPR dan Presiden. Produk UU yang dihasilkan dirasa tidak sesuai falsafah UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal itu dibuktikan dengan beberapa UU yang dihasilkan tidak sesuai dan menimbulkan konflik di masyarakat layaknya, UU Ciptakerja, UU MK, UU KPK, UU Covid-19, hingga yang terbaru UU IKN. Adapun metode penelitian yang dilakukan yaitu menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dengan sumber data dari literatur baik jurnal maupun buku dan sejumlah norma peraturan yang berlaku.

Kata Kunci: *Fast Track Legislation, Peraturan Perundangan-Undangan*

ABSTRACT

This research examines and reconstructs the concept of fast track legislation in the mechanism for forming legislation in Indonesia. This has resulted in many pros and cons regarding the laws that have been issued and ratified by the DPR and the President. It is felt that the resulting law product does not comply with the philosophy of Law No. 12 of 2011 concerning the formation of statutory regulations. This is proven by several laws that have been produced that are not appropriate and have caused conflict in society, such as the Job Creation Law, the Constitutional Court Law, the Corruption Eradication Committee Law, the Covid-19 Law, and most recently the IKN Law. The research method used is using a normative juridical research type with data sources from literature, both journals and books and a number of applicable regulatory norms..

Keyword : *Fast Track Legislation, Invitational Laws And Regulations*

A. PENDAHULUAN

Menurut Bagir Manan, kepastian hukum suatu undang-undang, selain harus memenuhi beberapa syarat formil, juga harus dipenuhi beberapa syarat lain, yaitu ungkapan yang jelas, ungkapan yang konsisten, bahasa yang sesuai, dan mudah dipahami.¹ Secara yuridis formal, Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 telah menegaskan bahwa, kedudukan Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia.²

Suatu legislasi yang dirumuskan oleh berbagai negara memiliki peran dan kedudukan yang sangat penting, bukan hanya sebagai kode etik atau *code of conduct*, tetapi juga menjadi dasar legitimasi perilaku atau sikap dalam kehidupan sehari-hari. Hidup diatur oleh hukum, dan keadilan, kepastian, dan keuntungan didistribusikan oleh hukum.³ Bahkan dalam negara demokrasi yang bernegara dengan hukum, peran penting hukum sebagai alat tidak hanya untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Syarat terpenting dari apa yang disebut hukum yang baik adalah bahwa hukum itu harus berdasarkan asas kepastian, yaitu diketahui, konsisten, jelas pelaksanaannya, sederhana dan jelas, serta penegakannya tegas.⁴

Membentuk undang-undang dengan cara terburu-buru dan melalui proses yang cepat tanpa ada dasar hukum yang jelas dan pasti serta tidak adanya akses terhadap publik akan sangat membahayakan dan merugikan. Bahaya bagi pembentuk undang-undang berupa ketidakcermatan dan tidak adanya pembahasan yang mendalam, sedangkan kerugian bagi masyarakat berupa hilangnya kesempatan berpartisipasi, yang berarti merapuhkan prinsip demokrasi deliberatif.⁵ Selain itu telah terjadi penyusunan regulasi yang dilakukan secara fast track merupakan bom waktu bagi penyelenggaraan negara hukum yang demokratis.

¹ Bagir Manan, *Pembinaan Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 2000, p.225.

² Indonesia, *UU No.12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Pasal 2.

³ Agus Riwanto, *Mewujudkan Hukum Berkeadilan Secara Progresif Perspektif Pancasila*, Jurnal Ahkam, Vol.2, No.2 (2017), p.137.

⁴ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2014, p.6.

⁵ Marsudi Dedi Putra, *Pembentukan undang-undang Jalur Cepat (Fast Track Legislation)*, Jurnal MAKSIGAMA, Vol.15, No.2 (November 2021), p.5.

Layaknya pembentukan Undang-Undang Ciptakerja, Komisi Pemberantasan Korupsi, Mahkamah Konstitusi, Covid 19 dan lain sebagainya.⁶

Padahal jika ditarik kembali dalam konstitusi negara bahwa Pasal 20 Angka 2 UUD NRI 1945 telah tegas menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Hal itu sudah menjadi sebuah keniscayaan bahwa UUD 1945, Merupakan sumber hukum tertinggi di bawah Pancasila yang semestinya selalu dijadikan sebagai acuan pembuatan hukum sebelumnya. Hingga secara hirarki Undang-Undang, UUD 1945 di atas lebih tinggi daripada UU maupun Perppu. Adapun permasalahan yang diangkat menjadi pokok masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Konsep *Fast Track Legislation* di Indonesia?
2. Bagaimana dampak *Fast track legislation* terhadap Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia?

Jenis penelitian ini bersifat yuridis normatif. Penelitian ini juga menggunakan penelitian kepustakaan atau studi pustaka yang menjadikan penelitian ini untuk menekankan serta memfokuskan pada studi mereka di perpustakaan untuk mendapatkan informasi tanpa observasi situs.⁷ Penelitian yuridis normatif ini dilakukan melalui analisis dan pemeriksaan sumber-sumber terstruktur yang diidentifikasi dengan subjek penelitian sehingga dapat diperoleh informasi yang jelas yang dapat membantu penelitian dan membedakan penelitian dari konten yang lebih baru diperkenalkan.

Penelitian yuridis normatif ini menggunakan dua pendekatan yang digunakan untuk menelaah data sekunder. Pertama adalah Pendekatan Perundang-Undangan. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) ialah pendekatan yang dilaksanakan kepada ketentuan yang mempunyai kaitan yakni Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶ Ibnu Sina Chandranegara, *Komparasi Kebijakan Hukum dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19 di Berbagai Negara: Penggunaan Keadaan dan Hukum Darurat atau Optimalisasi Instrumen Hukum yang Ada?*, Segi Hukum Terhadap Implikasi Covid-19 di Indonesia, Prenada Media, Jakarta, 2020.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet.15, Kencana, Jakarta, 2021, p.19.

Kedua Pendekatan Sejarah (Historis). Pendekatan yang dilakukan dalam melihat sisi historis dalam perkembangan Undang-undang yang muncul dikarenakan kondisi suatu pemerintah atau negara mengalami situasi darurat yang membuat undang-undang yang dilakukan secara *Fast Track Legislation* itu dimunculkan.⁸

Jenis bahan hukum dalam penelitian yuridis normatif digunakan dua bahan hukum: bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi Pancasila, Undang-Undang Dasar NRI 1945, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019, Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

B. PEMBAHASAN

1. Konsep Fast Track Legislation di Indonesia

Suatu mekanisme penciptaan peraturan perundang-undangan salah satunya dibentuk melalui politik hukum yang dikendaki para penguasa pada masa tersebut. Sehingga mekanisme penciptaan hukum yang ada di Indonesia saat ini adalah berdasarkan kehendak dan kewenangan pemegang tampuk kekuasaan.⁹ Politik hukum dapat dijabarkan sebagai kemauan atau kehendak negara terhadap hukum. Artinya, untuk apa hukum itu diciptakan, apa tujuan penciptaannya dan kemana arah yang hendak dituju.¹⁰

Selain itu, arah pembangunan regulasi semakin tidak menentu dan tidak mencirikan demokrasi. Faktanya pembentukan undang-undang tidak transparan,

⁸ Johny Ibrahim, *Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, p.30.

⁹ Ni'matul Huda, *Teori & Peraturan Perundang-Undangan*, Nusamedia, Yogyakarta, 2019.

¹⁰ Wahyudin, *Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Ditinjau dari Undang-Undang No 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.6, No.4 (Desember 2009), p.7.

tidak partisipatif, dengan cara sembunyi-sembunyi, bahkan terjadi perselingkuhan politik yang intinya semua mengabaikan amanat rakyat. Undang-undang yang menjadi sumber utama hukum Indonesia dibentuk secara sektoral lemah koordinasi dan sinkronisasi. Akibatnya, saat ini Indonesia memiliki lebih 62.000 peraturan perundang-undangan.¹¹

Telah terjadi *overregulated*, disharmoni dan kualitasnya rendah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal itu ditandai dengan berbagai fenomena undang-undang yang baru ditetapkan didemo besar-besaran, diuji beberapa kali ke Mahkamah Konstitusi. Akibat itu semua pembangunan di negara kita yang harus berdasarkan hukum dapat terhambat sehingga usaha mencapai cita-cita nasional semakin jauh jalannya. Semestinya dalam pembentukan undang-undang kita tidak hanya menciptakan *good regulation* tetapi sudah harus mewujudkan *understanding regulation*.¹²

Pengalihan atau pergeseran kekuasaan legislasi kepada DPR merupakan ciri sistem presidensial sekaligus wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dan pembatasan kekuasaan. Kewenangan Presiden di bidang legislasi sebagaimana dikonstruksikan dalam UUD 1945 sesudah perubahan telah mendistorsi prinsip pemisahan kekuasaan dan mengakibatkan ketidakseimbangan kedudukan Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang. Kewenangan besar dapat ketidakseimbangan akibat legislasi. Presiden yang cukup menciptakan dominasi Presiden dalam pembentukan undang-undang dan berpotensi memicu tindakan penyalahgunaan kekuasaan oleh Presiden.¹³

Pembentukan undang-undang oleh cabang kekuasaan legislasi tersebut merupakan konsekuensi rakyat sulit bahkan tidak mungkin secara keseluruhan, langsung, dan bersama-sama membentuk peraturan, oleh karenanya undang-undang dibentuk melalui perwakilannya di parlemen. Pembentukan undang-undang oleh DPR bersama Presiden ini merupakan wujud dari tidak mungkin.

¹¹ Maizathul Baizura, Emilda Firdaus dan Mexsasai Indra, *Penataan Pendelegasian Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Dikaitkan dengan Realisasi Program Pembentukan Peraturan Daerah*, Riau Law Journal, Vol.5, No.2 (November 2021), p.5.

¹² *Ibid.*, p.6.

¹³ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Radjawali Press, Jakarta, 2010, p.43.

Diterapkannya pemisahan kekuasaan secara murni. Dimana yang pada mulanya *pure separation of power* dengan eksekutif sebagai pelaksana peraturan, legislatif sebagai pembentuk peraturan, dan yudisial sebagai kekuasaan yang mengadili ketika ada kesenjangan antara peraturan dan implementasinya, berkembang menjadi *separation of power* dengan *checks and balances*.¹⁴

Sedangkan menurut Jimly Asshidiqie mengklasifikasikan beberapa hal yang mutlak hanya dapat dituangkan dalam undang-undang, yakni:

- a) Pendelegasian kewenangan regulasi
- b) Pencabutan undang-undang
- c) Perubahan undang-undang
- d) Penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebagai undang-undang
- e) Pengesahan/pengesahan ratifikasi perjanjian internasional
- f) Penentuan sanksi pidana
- g) Penentuan kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.¹⁵

Saat ini pembentukan hukum dengan waktu cepat hanya dapat ditemukan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang muatannya disamakan dengan materi muatan undang-undang. 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 *openended*, membuka peluang yang terlalu besar dan tidak mengandung ukuran kepastian.¹⁶

¹⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataan Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2017, p.22.

¹⁵ Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2017, p.171.

¹⁶ Susi Dwi Harijanti, *Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum*, Padajaran Jurnal Ilmu Hukum, Vol.4, No.2 (2017), p.238.

No.	Undang Undang	Keterangan
1.	Undang-Undang No.1 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang diubah menjadi Perpu No. 2 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja	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 yang telah disahkan pada tanggal 5 Oktober 2020 oleh <u>DPR RI</u> dan diundangkan pada 2 November 2020 dengan model <i>Omnibus Law</i> yang telah dinyatakan Inkonstitusional Bersyarat. Yang kemudian muncul Perpu yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2020
2.	Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK)	Mekanisme pembentukan tidak termuat dalam penyusunan RUU Prolegnas Kumulatif atau prioritas terbuka di tahun 2014-2019 serta substansi Undang-Undang yang di anggap merugikan seperti halnya lembaga independen antirasuah ini telah ditetapkan sebagai satu diantara lembaga eksekutif dan seluruh pegawai memiliki status ASN
3.	Undang-Undang No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK)	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 Ketua Badan Legislasi DPR, yang seharusnya perlu mendapatkan deliberasi yang cukup mengingat revisi tersebut merupakan usulan tunggal

4.	PERPU No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019	Perppu yang dihasilkan tidak bersifat demokratis layaknya pembentukan undang-undang bergantung pada subjektivitas presiden walaupun pada akhirnya akan mendapat objektivitas oleh DPR. Disisi lain muatan perpu yang dianggap dan dirasa sangat merugikan.
5.	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba)	Undang-undang yang bisa dikatakan telah cacat secara formil menurut Pasal 71 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ada dua syarat yang harus dipenuhi terkait <i>carry over</i> . Dua syarat yang harus dipenuhi yakni tahap pembahasan daftar inventarisasi masalah (DIM) serta adanya kesepakatan antara pemerintah dan DPR soal <i>carry over</i> .
6.	UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara	Menurut peneliti Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi) Lucius Karus mencatat, pembahasan RUU IKN mulai dilakukan pada masa sidang II tahun 2021-2022 yakni pada 7 Desember 2021 dan pada 16 Desember DPR memasuki masa reses. Lalu, masa sidang III mulai lagi pembahasan RUU IKN pada 11 Januari 2022 dan disahkan menjadi UU pada 18 Januari 2022.

Tabel 4.1 Undang Undang Yang Dibentuk & Disahkan Melalui Konsep Fast Track Legislations
Sumber: Data Primer

Sejauh ini pengertian *fast track legislation* yang dimiliki oleh dalam pembentukan undang-undang di Indonesia adalah *fast track* dalam memasuki program legislasi nasional (Prolegnas). Ketentuan ini dimuat dalam Pasal 23 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Jo UU No. 13 Tahun 2022 perubahan kedua atas UU No. 15 tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menentukan. Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri:

- a. Pengesahan perjanjian internasional tertentu.
- b. Akibat putusan Mahkamah Konstitusi.
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- d. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota.
- e. Penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.¹⁷

Sedangkan, apabila rancangan undang-undang di luar Prolegnas diajukan oleh pemerintah, maka dilaksanakan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 25 Peraturan Presiden No 87 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut perpres No 87 Tahun 2014) yang memuat:¹⁸

- 1) Dalam menyusun Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24, pemrakarsa harus terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada presiden.
- 2) Permohonan izin prakarsa kepada Presiden disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Undang-Undang yang meliputi:
 - a) Urgensi dan tujuan penyusunan
 - b) Sasaran yang ingin diwujudkan
 - c) Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur,
- 3) Jangkauan serta arah pengaturan.
- 4) Dalam hal Presiden memberikan izin prakarsa penyusunan Rancangan Undang-Undang diluar Prolegnas, pemrakarsa menyusun rancangan Undang-Undang tersebut.

¹⁷ UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁸ Perpres No 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.

- 5) Pemrakarsa menyampaikan usulan rancangan Undang-Undang diluar Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada menteri dengan melampirkan dokumen kesiapan teknis yang meliputi:
 - a) Izin prakarsa dari Presiden
 - b) Naskah akademik
 - c) Surat keterangan penyelarasan Naskah Akademik dari Menteri
 - d) Rancangan Undang-Undang
 - e) Surat keterangan telah selesai pelaksanaan rapat panitia antarkementerian/antar non kementerian dari pemrakarsa
 - f) Surat keterangan telah selesai pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dari Menteri.

Pengaturan *fast track* diuraikan di atas jelas berbeda karena pengaturan di Indonesia saat ini, berfokus pada *fast track* untuk masuk ke prolegnas semata, sedangkan *fast track* dalam hal ini pembahasan Rancangan Undang-Undang belum memiliki pengaturan. Memang tidak dapat dipungkiri, ada dua kritik apabila *fast track legislation* ini kemudian diadopsi, pertama, kekhawatiran hilangnya partisipasi publik dalam pembahasan undang-undang.¹⁹

Kendati demikian, terlepas dari segala kelemahan *fast track legislation*, peluang diadopsi ke dalam sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia sangat besar, tentu dengan catatan memperbaiki berbagai kelemahan yang menyertainya. Untuk mengatasi segala kelemahan terkait model *fast track legislation* perlu membuat standar salah satunya dengan mengikuti standar *good legislation making*. Proses pembentukan undang-undang yang baik merupakan penentu dari terciptanya *good legislation*. Standar *good legislation making* diperkenalkan Ann Seidmani dan Roberti B. Seidmani dengan metode *Institutional Legislative Theory And Methodology*, yang memberikan panduan bagi pembentuk undang-undang melalui 4 (empat) tahapan yakni:²⁰

¹⁹ W Setiadi, *Fast-Track Legislation Sebagai Bentuk Peningkatan Supremasi Hukum*, Universitas Padjajaran, Bandung, 2020, p.42.

²⁰ Marsudi Dedi Putra, *Pembentukan Undang-Undang Jalur Cepat (Fast Track Legislation)*, p.6.

- a) Pembentuk undang-undang harus mengumpulkan bukti yang cukup untuk menjelaskan permasalahan hukum yang akan menjadi target perubahan. Pembentuk undang-undang perlu juga mengidentifikasi pihak yang terkait serta melihat peran pihak yang menjadi target perubahani (*irole occu panti*) dan peran lembaga yang melaksanakan undang-undang (*implementing agency*).
- b) Pembentuk undang-undang harus melakukan kajian yang mendalam terhadap ketentuan yang akan diatur untuk memastikan bahwa undang-undang yang akan disusun dapat mengubah atau menghilangkan penyebab masalah.
- c) Pembentuk undang-undang membuat kriteria bahwa: (a) undang-undang harus terbukti berdasar tahap identifikasi dan kajian yang akan mengubah atau menghilangkan masalah dan (b) solusi yang diberikan harus terbukti *cost effective*.
- d) Undang-undang tidak hanya selesai setelah dirumuskan dan diundangkan, tetapi pelaksanaannya harus juga diawasi dan dievaluasi.

Undang-undang yang dibentuk melalui model *fast track legislation* dapat dikatakan tepat dan demokratis hanya apabila membuka akses publik sehingga peran kontrol yang dilakukan masyarakat dapat dijalankan secara maksimal, proporsional, dan konstitusional. Justifikasi atas keberadaan akses publik dalam pembentukan undang-undang jalur cepat, meliputi 2 (dua) hal, yaitu: pertama, diatur dan dilaksanakannya ketentuan mengenai akses publik merupakan bagian dari hak konstitusional warga negara, yaitu pihak yang berpotensi terkena dampak dari diberlakukannya suatu undang-undang dan kedua, adanya undang-undang yang tidak memberikan akses publik akan menyebabkan tidak tercapainya efisiensi dalam penyelenggaraan bernegara.²¹

²¹ Angga Prastyo, Samsul Wahidin, Supriyadi, *Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang*, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol.11, No.2 (Agustus 2020), p.6.

Untuk mewujudkan akses publik terhadap pembentukan undang-undang melalui model *fast track legislation*, setidaknya ada 4 (empat) tahapan untuk memulainya, yaitu: ²²

- a) *Codification*, proses dimana beberapa bagian aturan dalam satu bidang hukum dikumpulkan menjadi satu kesatuan peraturan yang berlaku sebagai undang-undang dalam satu paket.
- b) *Consolidation*, peraturan perundang undangan dipilah dan dikumpulkan dalam *cluster* sesuai dengan tema dimana tema itu sendiri ditentukan berdasarkan kebutuhan.
- c) *Rewrite*, proses yang berusaha untuk menyederhanakan rumusan kalimat sehingga mudah dipahami.
- d) *Integrated law making system and simplification*.

2. Dampak *Fast Track Legislation* Terhadap Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Lahirnya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan upaya penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya yakni UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Terbitnya UU No. 12 Tahun 2011 tentunya berdampak pada aspek hukumnya, selain memberikan pedoman yang semakin jelas dan pasti terhadap hal-hal yang tadinya belum jelas diatur, akan tetapi juga memunculkan persoalan-persoalan hukum baru, misalnya saja dengan masuknya Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Terkait dengan masalah pengujian, siapakah yang berhak menguji terhadap Ketetapan MPR tersebut, dan masih banyak lagi problematika atau permasalahan hukum yang muncul.²³

Dalam konteks negara berdasarkan atas hukum, problematika atau masalah hukum yang muncul harus segera mendapat solusi, agar ada kepastian hukumnya. Undang-Undang dibuat oleh organ/lembaga politik yang dapat menjadi politis,

²² Angga Prastyo, Samsul Wahidin, Supriyadi, *Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang*, p.11.

²³ Retno Saraswati, *Problematika Hukum Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Yustisia, Vol.2, No.3 (September-Desember 2013), p.97.

dalam pembentukannya kadang terjadi *political bargaining* (tawar menawar) yang bermuara pada kompromi (dapat juga konsensus/ kesepakatan) politis yang dituangkan dalam norma (pasal) yang kadang kurang/mencerminkan kepentingan umum. Harapan agar proses pembentukan undang-undang dapat mengakomodir aspirasi dan partisipasi masyarakat masih belum terpenuhi, meskipun telah ada jaminan partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pada praktiknya, ketentuan ini hanya menjadi formalitas guna memenuhi prosedur pembentukan undang-undang.²⁴

Kondisi tersebut di atas telah memenuhi parameter sebagai kepentingan yang memaksa dalam rangka penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diantaranya:²⁵

- 1) Karena adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang.
- 2) Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau tidak memadainya Undang-Undang yang saat ini ada kondisi kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa yang memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.²⁶

Penggunaan metode *fast track legislation* yang kemudian melahirkan konsep Undang-Undang *Omnibus* atau *Omnibus law* yang marak dibicarakan ketika musim pandemic Covid-19 juga bisa dikaitkan dengan tirani dalam demokrasi, artinya di dalam demokrasi terdapat tirani di mana presiden bertindak sebagai penguasa. Tirani ini dikaitkan dengan tujuan *omnibus law* yaitu memberi kemudahan bagi masyarakat maka tidak dapat disebut tirani murni melainkan bagian dari demokrasi.

²⁴ Joko Riskiyono, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan*, Jurnal Aspirasi, Vol.6, No.2 (Desember 2015), p.160.

²⁵ Tomy Michael, *Hukum Tata Negara Darurat Corona di Indonesia*, Jurnal Mimbar Keadilan, Vol.13, No.2 (Agustus 2020), p.163.

²⁶ *Ibid.*, p.164.

Peluang diadopsinya *fast track legislation* secara permanen dalam sistem perundang-undangan di Indonesia akan sangat tergantung dari keberhasilan dan manfaat kebijakan yang dihasilkan, Hal ini dikarenakan terjadinya transplantasi hukum sangat tergantung dengan gagasan dan kekuatan yang ada dalam hukum itu sendiri. Transplantasi hukum oleh Frederick Schauer didefinisikan sebagai proses dimana hukum dan lembaga hukum dikembangkan di satu negara kemudian di adopsi oleh yang lain (*the process by which laws and legal institutions developed in one country are then adopted by another*).²⁷ Terbuka peluang untuk melakukan adopsi model *fast track legislation* dalam sistem perundang-undangan Indonesia, namun demikian peluang ini harus dibarengi dengan kemampuan untuk menjawab tantangan yang muncul. Setidaknya ada 6 tantangan besar di Indonesia yakni:

- a) Permasalahan regulasi Indonesia kompleks bukan hanya soal teknik atau cara penyusunan UU.
- b) Tiap-tiap UU yang ketentuannya diubah oleh masing-masing telah memiliki landasan filosofis.
- c) Prinsip supremasi konstitusi telah meletakkan batas batas kewenangan mengatur untuk tiap jenis peraturan perundang-undangan.
- d) Ketidakpastian hukum akibat dominasi ego sektoral antar penyelenggara Negara.
- e) Parameter menentukan kapan suatu materi harus dengan konsep *fast track legislation* dan kapan dengan UU biasa.
- f) Partisipasi publik dalam pembentukan UU di Indonesia dijamin di semua tahapan pembentukan.²⁸

Selain beberapa peluang *Fast Track Legislation* dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia, juga terdapat tantangan-tantangan jikalau *Fast Track Legislation* diadopsi dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia, antara lain pertama terkait kriteria atau alasan apa sehingga sebuah Rancangan Undang-Undang dapat dibentuk dengan mekanisme *Fast Track Legislation*. Hal ini penting sebagai bagian untuk membatasi penggunaan *Fast Track Legislation*.²⁹³⁰

²⁷ Bayu Dwi Anggono, *Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*, Jurnal Rechtvinding Vol.9, No.1 (April 2020), p.19.

²⁸ *Ibid.*, p.19.

²⁹ Dian Kus Partwi, *Peluang Dan Tantangan Fast Track Legislation*, FH UII Press, Yogyakarta, 2021, p.34.

³⁰ Ibnu Sina Chandranegara, *Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden*, De Jure, Vol.21, No.1 (Februari 2021).

Pertama, terkait prosedur pembentukan undang-undang dengan *Fast Track Legislation*, misalnya apakah dalam RUU dengan *Fast Track Legislation* memerlukan Naskah Akademik (NA) atau tidak. Padahal jika melihat pembentukan UU di Indonesia tentu harus disertai NA di dalamnya, hal ini berbeda dengan Perppu yang tidak memerlukan NA karena dibentuk dalam waktu mendesak oleh presiden.³¹ RUU yang dibentuk dengan *Fast Track Legislation* juga memungkinkan tidak memerlukan NA seperti halnya Perppu, namun dimungkinkan tetap ada kajian akademik singkat terkait urgensi mengapa perlu menempuh *Fast Track Legislation*.³²

Kedua, terkait prosedur, karena *Fast Track Legislation* ini adalah pembentukan undang-undang dipercepat maka, perlu memikirkan berapa tingkat pembicaraan yang harus ditempuh dalam pembahasan undang-undang tersebut beserta waktunya. Apakah mempersingkat tingkat pembicaraan ataukah mempersingkat waktu pembicaraan. Dalam prosedur pun juga perlu dipikirkan terkait mekanisme transparansi dan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang secara cepat tersebut.³³

Ketiga, yakni penyesuaian dengan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Di mana jika kita mengacu pada pergeseran kekuasaan legislasi di Indonesia telah beralih kepada DPR. namun dalam politik hukum legislasi di Indonesia masih terdapat *check and balances* presiden di dalamnya, termasuk saat presiden dapat mengusulkan sebuah rancangan undang-undang. Jika *Fast Track Legislation* ini diadopsi lantas apakah presiden masih berhak mengajukan RUU dengan *Fast Track Legislation*, ataukah mekanisme ini hanya diberikan kepada RUU dengan inisiatif DPR. Oleh karenanya, dalam sistem pembentukan Undang-Undang di Indonesia perlu dipikirkan siapa yang berwenang mengajukan dan membentuk *Fast Track Legislation*.³⁴

³¹ Mahendra Kurniawan, dkk., *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.

³² *Ibid.*, p.34.

³³ *Ibid.*, 36.

³⁴ Dian Kus Partiw, *Peluang dan Tantangan Fast Track Legislation*, p.36-37.

Keempat, yakni terkait jalur pengawasan undang-undang yang dibentuk dengan *fast track legislation*, apakah dapat melalui Mahkamah Konstitusi? Hal ini tentu berhubungan dengan *Fast Track Legislation* merupakan hal yang berkaitan dengan aspek formil, sedangkan secara konstitusional Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian materiil.³⁵ Lantas jika Mahkamah Konstitusi nantinya berwenang menguji UU dengan *Fast Track Legislation*, apakah cacat formil dalam pembentukan undang-undang tersebut dapat serta merta membatalkan normal dalam undang-undang tersebut. Hal-hal inilah yang menjadi tantangan *fast track legislation* di Indonesia.³⁶

C. PENUTUP

- 1) Bahwa pembentukan hukum dengan model *fast track legislation* hanya dapat ditemukan dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang muatannya disamakan dengan materi muatan undang-undang. Sejauh ini pengertian *fast track* hanya dimiliki oleh dalam pembentukan undang-undang di Indonesia undang-undang yang masuk dalam program legislasi nasional (prolegnas).
- 2) Dampak diadopsinya *fast track legislation* secara permanen dalam sistem perundang-undangan di Indonesia akan sangat tergantung dari keberhasilan dan manfaat kebijakan yang dihasilkan. Hal ini dikarenakan terjadinya transplantasi hukum sangat tergantung dengan gagasan dan kekuatan yang ada dalam hukum itu sendiri. Disisi lain, secara hirarki perundang-undangan pun menjadikannya tumpang tindih antar peraturan mulai dari Perppu yang dikeluarkan yang seolah olah menandingi undang-undang lainnya padahal secara tingkatan hirarki hal itu akan menciderai konstitusi.

³⁵ Tony Rayogo, *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, Vol.13, No.2 (Juni 2016).

³⁶ Dian Kus Partiw, *Peluang dan Tantangan Fast Track Legislation*, p.37.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Anggono, Bayu Dwi. 2014. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. (Jakarta: Konstitusi Press).
- Assiddiqie, Jimly. 2017. *Perihal Undang-Undang*. (Depok: PT Raja Grafindo Persada).
- Chandranegara, Ibnu Sina. 2020. *Komparasi Kebijakan Hukum dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19 di Berbagai Negara: Penggunaan Keadaan dan Hukum Darurat atau Optimalisasi Instrumen Hukum yang Ada?, Segi Hukum Terhadap Implikasi Covid-19 di Indonesia*. (Jakarta: Prenada Media).
- Huda, Ni'matul. 2019. *Teori dan Peraturan Perundang-Undangan*. (Yogyakarta: Nusamedia).
- Ibrahim, Johny. 2007. *Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif*. (Malang: Bayumedia Publishing).
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. (Jakarta: Radjawali Press).
- Kurniawan, Mahendra dkk. 2007. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*. (Yogyakarta: Kreasi Total Media).
- Manan, Bagir. 2000. *Pembinaan Hukum Nasional*. (Bandung: Alumni).
- Marzuki, Peter Mahmud. 2021. *Penelitian Hukum*. Cet.15. (Jakarta: Kencana).
- Mochtar, Zainal Arifin. 2017. *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataan Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*. (Depok: PT Raja Grafindo Persada).
- Pratiwi, Dian Kus. 2021. *Peluang dan Tantangan Fast Track Legislation*. (Yogyakarta: FH UII Press).
- Setiadi, W.. 2020. *Fast-Track Legislation sebagai Bentuk Peningkatan Supremasi Hukum*. (Bandung: Universitas Padjajaran).

Publikasi

- Anggono, Bayu Dwi. *Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*. Jurnal Rechtvinding. Vol.9. No.1 (April 2020).
- Chandranegara, Ibnu Sina. *Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden*. Jurnal Penelitian Hukum De Jure. Vol.21. No.1 (Februari 2021).
- Harijanti, Susi Dwi. *Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum*. Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum. Vol.4. No.2 (2017).
- Maizathul Baizura, Emilda Firdaus, Mexsasai Indra. *Penataan Pendelegasian Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Dikaitkan dengan Realisasi Program Pembentukan Peraturan Daerah*. Riau Law Journal. Vol.5. No.2 (November 2021).

Moh Sumriyadi, Ahmad Althof 'Athooillah
Ratio Legis Fast Track Legislation dalam Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia

- Michael, Tomy. *Hukum Tata Negara Darurat Corona di Indonesia*. Jurnal Mimbar Keadilan. Vol.13. No.2 (Agustus 2020).
- Prastyo, Angga, Samsul Wahidin, Supriyadi. *Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang*. Jurnal Cakrawala Hukum. Vol.11. No.2 (Agustus 2020).
- Putra, Marsudi Dedi. *Pembentukan Undang-Undang Jalur Cepat (Fast Track Legislation)*. Jurnal MAKSIGAMA. Vol.15. No.2 (November 2021).
- Rayogo, Tony. *Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil dan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol.13. No.2 (Juni 2016).
- Riskiyono, Joko. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan*. Jurnal Aspirasi. Vol.6. No.2 (Desember 2015).
- Riwanto, Agus. *Mewujudkan Hukum Berkeadilan Secara Progresif Perspektif Pancasila*. Jurnal Ahkam. Vol.2. No.2 (2017).
- Saraswati, Retno. *Problematisa Hukum Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Yustisia. Vol.2. No.3 (September-Desember 2013).
- Wahyudin. *Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Ditinjau dari Undang-Undang No 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol.6. No.4 (Desember 2009).

Sumber Hukum

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.