

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia mengatur bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, artinya pemerintah dalam menjalankan negara tidak bisa lepas dari Undang-Undang atau hukum yang mengikat, sama juga dalam kehidupan bermasyarakat bahwa setiap individu masyarakat juga dilindungi, dibatasi, dan dilindungi hak nya melalui undang-undang. Undang-undang merupakan suatu hukum yang berguna sebagai pedoman untuk setiap individu dan mengikat.¹ Undang-undang sendiri memiliki dampak yang luas karena sifatnya yang mengikat, sehingga dalam proses pembentukannya tentu saja tidak bisa asal, perlu ada proses proses yang jelas.

Dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) mengatur kewenangan pemerintah dalam membentuk peraturan perundang-undangan, Pasal 5 UUD NRI 1945 mengatur bahwa presiden dapat atau berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dapat menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang yang sudah diundangkan, dalam hal genting yang memaksa Presiden memiliki hak dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)². Pasal 20 dan 21 UUD NRI 1945 mengatur bahwa pemegang kewenangan dalam membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat serta kewenangan untuk membahas rancangan undang-undang dan juga memiliki hak dalam mengajukan usul rancangan undang-undang.

Pada dasarnya proses dalam pembentukan undang-undang dapat dibagi menjadi 3 tahap terlebih dahulu yaitu tahap pra-legislasi, tahap legislasi dan tahap

¹Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenai Hukum Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm.15-16

²Jimly Asshidiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.1

pasca legislasi³. Namun membentuk undang-undang juga bukanlah perkara yang mudah karena undang-undang sebagaimana yang sudah dijelaskan di atas sifatnya mengikat maka perlu ada prosedur serta pelibatan setiap pihak di dalamnya. Indonesia sendiri memiliki prosedur dalam membentuk peraturan perundang-undangan, bahkan dalam kurun waktu 5 tahun terakhir ini pemerintah telah dua kali melakukan revisi pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan yaitu perubahan pertama adalah Undang-Undang No 15 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 dan perubahan kedua pada Tahun 2022 yaitu Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011.

Walaupun sudah dua kali revisi terhadap undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan namun dalam pelaksanaannya masih dinilai kurang jelas karena ada undang-undang yang begitu lama proses pembentukannya dan ada yang terbilang cepat dalam proses pembentukannya.

Pada Tahun 2020 Pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang dimana pada tahun itu terjadi beberapa penolakan oleh gerakan masyarakat sipil.⁴ Pembahasan dan penetapan UU Ciptaker dirasa begitu cepat dan minim partisipasi publik di dalamnya. Mekanisme dalam pembuatan UU Ciptaker ini memang dapat dikategorikan menggunakan metode *Fast Track Legislation* yang dimana secara umum sendiri di Indonesia belum ada metode *Fast Track Legislation*.

Setidaknya ada 5 (lima) tahapan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan/pengesahan, pengundangan. Tentu saja di dalam pembentukan undang-undang masyarakat juga perlu dilibatkan dalam prosesnya hal ini dimaksud dengan pelibatan partisipasi publik di dalamnya.

³ Lenny M.L. Sipangkar, 2016, *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 No. 3, <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/issue/view/15>

⁴<https://koran.tempo.co/read/nasional/459672/demonstrasi-penolakan-uu-cipta-kerja>, diakses pada tanggal 2 Mei 2023 pukul 10.40 WIB

Fast Track Legislation adalah suatu cara atau mekanisme dalam mempercepat proses pembentukan undang-undang dalam beberapa situasi atau kondisi yang dianggap cukup mendesak. Percepatan pembentukan undang-undang ini dapat digunakan apabila ditemukannya suatu kebutuhan untuk segera mengesahkan atau menetapkan suatu undang-undang, seperti misalnya suatu keadaan darurat ataupun bencana yang dialami secara nasional.

Metode *Fast Track Legislation* ini memang belum diatur secara khusus di dalam Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan namun secara tidak langsung ada beberapa mekanisme yang dirasa dapat dikategorikan sebagai *Fast Track Legislation* dan akan diteliti lebih lanjut oleh penulis di dalam penelitian ini. Penggunaan *Fast Track Legislation* apabila diadopsi secara khusus di Negara Indonesia maka perlulah diatur secara cermat dan dilakukan dengan kehati-hatian agar menghindari penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah, sehingga penggunaannya harus dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi yang memang dianggap sangat perlu untuk dilakukan, karena dalam penggunaannya proses ini terbilang lebih cepat dibandingkan proses konvensional, namun harus tetap diperhatikan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan menjunjung tinggi hak-hak konstitusional dari masyarakat.

Fast Track Legislation bukan sekedar percepatan pembuatan undang-undang belaka namun suatu percepatan yang memiliki dampak penting, karena dalam beberapa keadaan misalnya keadaan memaksa ataupun adanya kekosongan hukum, perlu ada undang-undang yang dibuat secara cepat untuk dapat menjawab keadaan ataupun kekosongan hukum. Sebagaimana yang kita ketahui bahwa hukum bersifat dinamis sehingga keadaan ataupun waktu dapat mempengaruhi hukum sendiri. Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 Ayat 1 menjelaskan “*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.*”⁵

⁵Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945, Pasal 22 Ayat 1

Secara konstitusi juga mengatur mengenai percepatan pembentukan undang-undang salah satunya adalah Perppu yang dimana memang kewenangan tentang pembentukan undang-undang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) namun dalam hal ini kegentingan yang memaksa maka Presiden dapat mengeluarkan Perppu, dan Perppu ini wajib dibahas di dalam sidang paripurna DPR dimana mereka akan mengesahkan/menetapkan Perppu tersebut menjadi undang - undang atau Perppu tersebut dicabut. Kita dapat melihat bahwa walaupun Presiden dapat menetapkan Perppu namun dalam hal dipertahankan atau tidaknya aturan tersebut harus dibahas lebih lanjut oleh DPR itu artinya kewenangan pembentukan undang - undang tidak bisa dilepaskan dari DPR, memungkinkan saja apabila sebenarnya Perppu merupakan solusi terakhir dalam membentuk undang - undang secara cepat apabila keadaan memang tidak menghendaki dan perlu secara langsung ditetapkannya suatu undang - undang.

Partisipasi publik di dalam pembentukan peraturan perundang - undangan juga terkadang masih membuat pertanyaan, di dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 Mahkamah Konstitusi (MK) mengartikan partisipasi publik yaitu :

1. Hak masyarakat untuk didengarkan pendapatnya;
2. Hak masyarakat untuk didengar pendapatnya;
3. Hak Masyarakat untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan.

3 hal ini adalah unsur yang penting dalam melakukan penyusunan undang - undang, karena undang - undang tersebut nantinya berdampak kepada mereka yang terikat pada undang - undang.

Dalam kasus UU Cipta Kerja masyarakat sempat dibingungkan dengan kurangnya partisipasi publik dimana undang - undang ini begitu cepat dibuat dan disahkan, sehingga pada saat undang - undang ini ditetapkan sempat diajukan *judicial review* dan diputuskan dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 bahwa UU Cipta Kerja Inkonstitusional Bersyarat, Sehingga terjadi kekosongan hukum di dalamnya dimana Peraturan pelaksana pada UU Cipta Kerja juga sudah ditetapkan salah satunya yaitu Peraturan Pemerintah No 31 Tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu.

Dalam kasus ini terjadi kekosongan hukum di dalamnya sehingga perlu ada undang - undang yang dibuat secara cepat untuk mengisi kekosongan hukum tersebut dan perlu adanya percepatan pembentukan undang - undang.

Mekanisme *Fast Track Legislation* atau percepatan pembentukan undang-undang juga telah digunakan di beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Selandia Baru yang dimana digunakan sebagai suatu langkah alternatif untuk dapat mempercepat proses pembentukan undang-undang. Di Indonesia sendiri dirasa perlu untuk dapat mengadopsi mekanisme tersebut namun perlu juga untuk mempertimbangkan kondisi darurat, batasan waktu dalam membentuk undang-undang transparan dan akuntabel, serta memperhatikan kualitas undang-undang yang dihasilkan.

Percepatan pembentukan undang-undang tentu saja memiliki dampak positif apabila pemerintah menerapkannya sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan, kejelasan rumusan, keterbukaan maka tentu saja percepatan pembentukan undang-undang (*Fast Track Legislation*) bisa dilaksanakan, penulis berharap dalam penelitian ini dapat mengetahui lebih dalam lagi terkait *Fast Track Legislation* yang selama ini sudah ada dalam regulasi hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Sehingga penulis dalam melakukan penelitian ini mencoba untuk meneliti terkait Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia apakah di dalam undang-undang tersebut terdapat metode yang dapat dimanfaatkan seperti metode *Fast Track Legislation*, dan apabila nanti ditemukan maka penulis juga akan mengkaji dan meneliti lebih lanjut terkait kriteria apa yang sekiranya dapat digunakan dalam metode *Fast Track Legislation* apabila diatur lebih jelas di dalam Undang Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Berdasarkan uraian yang sudah disampaikan di atas, maka penulis bermaksud untuk membahas dan meneliti dalam penulisan skripsi yang berjudul “MENGANALISIS PEMANFAATAN METODE *FAST TRACK LEGISLATION*

DALAM UNDANG - UNDANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN DI INDONESIA”.

B. RUMUSAN MASALAH

Mengacu pada latar belakang yang telah diuraikan di atas, adapun rumusan masalah dalam penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana peluang pemanfaatan metode *Fast Track Legislation* dalam undang -undang pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Apa kriteria metode *Fast Track Legislation* apabila diadopsi secara khusus dalam undang-undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia?

C. RUANG LINGKUP PENELITIAN

Ruang lingkup penulisan dalam penelitian ini diberikan batasan oleh penulis, yaitu mengenai mekanisme *Fast Track Legislation* di dalam undang - undang pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia Penelitian ini bertujuan untuk meneliti dan memberikan bukti mengenai adanya proses *Fast Track Legislation* dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam hukum yang berlaku di Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang pembentukan peraturan perundang - undangan.

D. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui peluang pemanfaatan metode *Fast Track Legislation* dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia
- b. Untuk mengetahui kriteria metode *Fast Track Legislation* apabila diadopsi secara khusus dalam undang-undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

2. Manfaat Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

1. Penulisan ini diharapkan mampu memberikan ilmu pengetahuan baru dalam bidang hukum, terutama yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia
2. Penulisan ini diharapkan dapat mampu mengembangkan diri, dalam hal melakukan penulisan serta penelitian secara ilmiah yang dibuat dalam bentuk suatu karya ilmiah, yaitu berupa skripsi.

b. Manfaat Praktis

1. Penelitian ini diharapkan mampu digunakan untuk melakukan pemberdayaan hukum kepada masyarakat untuk dapat mengetahui mengenai proses *Fast Track Legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu pedoman bagi pemangku kebijakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia

F. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Pada penelitian ini penulis memilih jenis penelitian metode yuridis normatif yang artinya yaitu dimana hukum dirancang sebagai apa yang tercatat dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau dimana suatu hukum dikonsepsikan sebagai suatu kaidah atau norma yang melambangkan patokan bagi perilaku manusia yang memang dirasa pantas⁶.

⁶Amiruddin & Zainal Asikin, 2021, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cetakan 10, Depok : Rajawali Pers, hlm.118.

Sebagaimana dikatakan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji “penelitian hukum normatif atau disebut juga penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka”⁷

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini merupakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang didasari oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁸

Sehingga dalam penelitian ini menganalisis pemanfaatan metode *Fast Track Legislation* dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia, dan juga dapat mengetahui kriteria apa yang dapat menggunakan metode ini.

3. Sumber Data-Data

Bahwa karena penelitian ini menggunakan metode hukum normatif, maka pengumpulan data yang utama dilakukan dengan penelitian kepustakaan (*literature research*). Didalam penelitian hukum yuridis normatif, bahan pustaka untuk mendapatkan dasar penelitian terbagi dalam tiga bagian yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier⁹

a. Bahan Hukum Primer

Adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, dalam penelitian ini penulis menggunakan :

⁷Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta : Rajawali Press, 2009, h.14.

⁸Johny Ibrahim, 2007, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 306

⁹Amirudin, Zinal Asikin, 2010, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 93.

- a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- c. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
- d. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
- e. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

b. Bahan Hukum Sekunder

Adalah bahan hukum yang digunakan sebagai penunjang dalam memperjelas bahan hukum primer. Dimana dalam penelitian ini buku-buku, jurnal, karya ilmiah orang lain, dokumen atau bahkan literatur lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Adalah bahan hukum yang berguna sebagai penjelas atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, jurnal, karya ilmiah, ensiklopedia, majalah, surat kabar, portal berita online dan sebagainya.

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data yang dimaksud di atas, maka penulis akan menggunakan data melalui studi kepustakaan. Menurut Sugiyono, studi kepustakaan merupakan kajian teoritis, referensi serta literatur ilmiah lainnya yang berkaitan dengan budaya, nilai dan norma yang berkembang pada situasi sosial yang diteliti. Berkaitan dengan penelitian ini yang sesuai dengan kajian di atas meliputi beberapa hal, yaitu

- Menyeleksi data yang didapat sesuai dengan pokok permasalahan pada penelitian ini.
- Mengelompokkan data-data yang diperoleh sesuai dengan pokok bahasan

- Menyusun data secara sistematis agar memudahkan untuk menganalisis data tersebut.¹⁰

5. Teknik Analisis Data

Data yang sudah diperoleh dan dikumpulkan oleh penulis melalui penelitian ini dianalisis dengan menggunakan pendekatan normatif, yakni data yang telah dikumpulkan dianalisis dengan menggunakan pendekatan teori, dan mengacu pada perundang-undangan. Dengan melakukan pendekatan yuridis dengan teknik analisis deskriptif maka permasalahan dalam skripsi ini dapat memperoleh suatu kesimpulan.

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Penerbit Kencana, Jakarta, hlm. 14