

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) mengharuskan segala tindakan pemerintah selaku pemegang kekuasaan harus didasarkan pada hukum atau peraturan yang berlaku.¹ Indonesia sebagai negara hukum tidak dapat dipisahkan dari pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan untuk mengatur segala sesuatunya dalam menjalankan pemerintahan, terutama jenis peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang.

Undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang proses pembentukannya dapat membutuhkan waktu yang lama. Ukuran lama atau tidaknya dilihat dari proses pembentukan meliputi berbagai tahapan atau prosedur yang harus dilalui. Mulai dari tahapan perencanaan dengan menyiapkan rancangan undang-undang yang harus disertai dengan naskah hasil penelitian atau hasil kajian yang disebut naskah akademik, kemudian melalui tahap pembahasan di lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) hingga tahapan pengundangan. Hal tersebut merupakan prosedur yang diatur dalam dalam Undang-Undang

¹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Sekretariat Jendral Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 22.

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3).

Undang-undang tidak bisa dibentuk secara asal-asalan, namun harus dibentuk melalui tahapan-tahapan tertentu yang telah diatur dalam konstitusi maupun dalam UU P3. Tahapan pembentukan undang-undang terdiri atas 5 tahap yakni:

1. Perencanaan rancangan undang-undang;
2. Penyusunan rancangan undang-undang;
3. Pembahasan rancangan undang-undang;
4. Pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang;
5. Pengundangan.

Kelima tahapan tersebut tunduk pada mekanisme pembentukan undang-undang yang telah diatur dalam UU P3. Akan tetapi UU P3 tidak mengatur jangka waktu dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang. UU P3 hanya terbatas mengatur terkait jangka waktu paling lama Presiden merespon DPR memulai pembahasan dan penyampaian rancangan undang-undang yang sudah disetujui bersama.² Sehingga, UU P3 tidak mengatur jangka waktu pembentukan undang-undang di Indonesia dari proses perencanaan hingga pengundangan secara komprehensif. Ketidadaan penegasan jangka waktu dalam pembentukan undang-undang ini mengakibatkan pembentukan undang-undang di Indonesia berlangsung dalam jangka waktu yang tidak menentu. Dalam praktiknya, terdapat undang-undang yang dibentuk dalam jangka waktu yang cukup lama dan adapula yang dibentuk dalam jangka waktu yang cukup cepat.

² Aziz Syamsuddin, 2015, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 13-14.

Berkaitan dengan pembentukan undang-undang yang dibentuk dalam waktu yang cukup lama dapat dilihat dari pembentuk Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa). Pada tahun 2005 pemerintah dan DPR sepakat untuk memecah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi tiga undang-undang, yaitu Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Pilkada Langsung dan UU Desa. Naskah akademik rancangan UU Desa mulai disusun pada Januari 2007 dan diselesaikan pada Agustus 2007, setelah itu dilakukan pembahasan rancangan UU Desa hingga 2013, akhirnya pada tanggal 18 Desember 2013 UU Desa disahkan dalam Sidang Paripurna DPR. Terhitung proses legislasi UU Desa dalam waktu kurang lebih 7 tahun sejak pembahasan rancangan undang-undang sampai pengesahannya menjadi undang-undang.³

Hal berbeda dapat dilihat dari pembentukan undang-undang yang cukup cepat, fenomena pembentukan undang-undang yang dibentuk dalam jangka waktu yang relatif singkat di Indonesia dapat dilihat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Ciptaker). Pengajuan rancangan UU Ciptaker oleh Presiden kepada DPR dilakukan pada 7 Februari 2020, rancangan undang-undang ini mulai dibahas DPR pada 2 April 2020 sampai pengesahan pada 5 Oktober 2020. Terhitung proses legislasi UU Ciptaker hanya dalam waktu kurang lebih 6

³ Dindin Abdullah Ghozali, 2015, *KADER DESA: Penggerak Prakarsa Masyarakat Desa*, Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia, hlm. 8.

bulan sejak pembahasan rancangan undang-undang sampai pengesahannya menjadi undang-undang.⁴

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK) juga dibentuk dalam waktu yang sangat singkat. Mulai dari penyusunan rancangan UU KPK oleh DPR pada 5 September 2019, setelah itu dilakukan pengajuan rancangan UU KPK oleh DPR kepada Presiden, pada 11 September 2019 Presiden menerbitkan surat untuk pembahasan UU KPK, dan pada 17 September 2019 UU KPK disahkan menjadi sebuah Undang-Undang. Terhitung proses legislasi UU KPK hanya dalam waktu kurang lebih 7 hari dari pembahasan rancangan undang-undang sampai pengesahan menjadi undang-undang.⁵

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK) juga dibentuk dalam waktu yang singkat, penetapan rancangan UU MK sebagai rancangan undang-undang kumulatif terbuka dilakukan pada tanggal 17 Desember 2019, pembahasan rancangan UU MK pertama kali dilakukan pada 24 Agustus 2020 dan tuntas dibahas pada 31 Agustus 2020, lalu pengesahan menjadi Undang-Undang pada tanggal 1 September 2020. Proses legislasi UU MK hanya kurang lebih 9 hari dari

⁴ Yuli Nurhasinah, 2021, *Perjalanan Omnibus Law Hingga Menjadi UU*, <https://indonesiabaik.id/infografis/perjalanan-omnibus-law-cipta-kerja-hingga-menjadi-uu>, diakses pada 6 Juni 2023.

⁵ Donald Banjarnahor, 2019, *Gercep! RUU KPK Inisiatif DPR 5 September, Disahkan Hari ini*, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190917110955-4-99954/gercep-ruu-kpk-inisiatif-dpr-5-september-disahkan-hari-ini>, diakses pada 17 Oktober 2023.

pembahasan rancangan UU MK sampai pengesahannya menjadi undang-undang.⁶

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara (selanjutnya disebut UU Minerba) juga dibentuk dalam waktu yang singkat, pembahasan rancangan UU Minerba pertama kali dilakukan pada 17 Februari 2020 dan tuntas dibahas pada 6 Mei 2020, lalu pengesahan menjadi undang-undang pada tanggal 12 Mei 2020. Proses legislasi UU Minerba hanya kurang lebih 3 bulan dari pembahasan rancangan UU Minerba sampai pengesahannya menjadi undang-undang.⁷

Fenomena pembentukan undang-undang secara cepat tersebut dalam praktiknya ternyata menuai resistensi dan penolakan dari beberapa kalangan masyarakat. Hal ini dapat ditunjukkan dengan dasar banyaknya gugatan ke Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang yang telah disahkan tersebut. pengujian undang-undang (*judicial review*) tersebut baik yang bersifat materiil (berkaitan dengan materi muatan undang-undang), maupun yang bersifat formil (berkaitan dengan mekanisme pembentukan undang-undang),⁸ *judicial review* ini dapat dilihat pada Perkara Nomor 79/PUU-XVII/2019. Berdasarkan

⁶ Rini Kustiasih, 2020, *Hanya Dibahas Tujuh Hari, DPR Sahkan RUU Mahkamah Konstitusi*, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2020/09/01/ruu-mk-disahkan-kepercayaan-publik-terancam>, diakses pada 19 Oktober 2023.

⁷ Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2020, *DPR-Pemerintah Tetap Sahkan RUU Minerba Meski Diprotes Banyak Pihak*, <https://law.ui.ac.id/dpr-pemerintah-tetap-sahkan-ruu-minerba-meski-diprotes-banyak-pihak/>, diakses pada 19 Oktober 2023.

⁸ PSHK UII, 2020, *PSHK UII Akan Ajukan Uji Formil dan Uji Materiil UU Cipta Kerja*, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/350509/pshk-iii-akan-ajukan-uji-formil-dan-uji-materiil-uu-cipta-kerja>, diakses pada 6 Juni 2023.

fenomena tersebut, terlihat bahwa pembentukan undang-undang secara cepat di Indonesia justru mengandung beberapa celah permasalahan.

Berdasarkan perspektif perbandingan, praktik pembentukan undang-undang secara cepat sebenarnya bukan merupakan hal yang baru dan lazim dipraktikkan di negara lain.⁹ Pembentukan undang-undang secara cepat dikenal dengan mekanisme *fast track legislation*. Pembentukan undang-undang secara cepat dimaknai bahwa sebuah undang-undang yang dibuat dengan cepat melewati semua tahap normal lembaga perwakilan, dengan jadwal yang dipercepat. Tidak ada kerangka waktu yang pasti untuk membuat undang-undang secara cepat. Ketika undang-undang dibuat dengan cepat, waktu dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang dapat dikurangi. Pada praktiknya pun, negara-negara tertentu memiliki indikator kapan dan kriteria apa sebuah undang-undang dapat dibentuk dengan mekanisme *fast track legislation*. Dalam praktik pembentukan undang-undang secara cepat di Parlemen Inggris, mekanisme *fast track legislation* hanya dapat dilakukan pada kondisi dan ukuran tertentu yaitu dalam keadaan darurat.¹⁰

Dengan demikian maka perbandingan mekanisme pembentukan undang-undang secara cepat ternyata tidak bisa dilakukan secara bebas atau asal-asalan. Terdapat indikator kapan dan dalam kriteria apa sebuah undang-undang dapat dibentuk dengan mekanisme *fast track legislation*. Hal ini tentu berbeda dengan fenomena pembentukan Undang-Undang dalam jangka waktu yang cepat di

⁹ Ibnu Sina Chandranegara, 2021, *Pengadopsian Mekanisme Fast Track Legislation dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 21 Nomor 1, hlm. 125.

¹⁰ Cabinet Office, 2017, *Guide to Making Legislation*, United Kingdom, hlm. 29.

Indonesia yang tidak memiliki indikator yang pasti, terkait dalam kondisi apa dan terhadap Undang-Undang apa mekanisme ini dapat dilakukan, serta pembeda antara *fast track legislation* dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang seringkali disamakan, baik dalam dasar pelaksanaannya maupun dalam praktik pelaksanaannya.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengaturan dan Praktik Pembentukan Undang-Undang di Indonesia?
2. Bagaimana Pembentukan Undang-Undang Ditinjau dari Konsep *Fast Track Legislation*?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui Pengaturan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia
2. Mengetahui Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Ditinjau dari Konsep *Fast Track Legislation*

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu perundang-undangan, terkhusus mengenai pembentukan undang-undang.

2. Manfaat Praktis

- a. Menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis dan masyarakat dalam segi kualitatif serta menambah wawasan kajian Hukum Tata Negara khususnya dalam pembahasan peraturan perundang-undangan.
- b. Sebagai bahan rujukan bagi pihak akademisi dan masyarakat, terutama di bidang Hukum Tata Negara. Penulis berharap agar dapat dijadikan rujukan dalam penulisan karya ilmiah terlebih khususnya pada tingkat Sarjana prodi Hukum Tata Negara.
- c. Menjadi bahan rujukan bagi pembentuk undang-undang ketika mengimplementasikan konsep *fast track legislation* dalam pembentukan undang-undang.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian secara yuridis normatif. Penelitian ini akan membahas mengenai fakta, teori, doktrin, dan asas dalam ilmu hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹¹ Penelitian ini bertujuan untuk menemukan doktrin hukum positif yang berlaku, cakupan fokusnya memperhatikan perbandingan aturan hukum dengan pendekatan pengkajian terhadap semua ketentuan hukum yang

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group hlm. 25.

berlaku untuk direfleksikan dan diargumentasikan secara teoritis berdasarkan konsep-konsep dasar hukum. Dengan metode ini dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelaah data primer dan data sekunder baik diperaturan perundang-undangan atau hukum sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan perilaku manusia.¹²

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara mengadakan penelitian.¹³ Penelitian ini menggunakan konsep pendekatan normatif dan konseptual. Pendekatan secara normatif merupakan pendekatan yang bertujuan untuk membandingkan antara teori hukum dengan implementasinya dimasyarakat, seringkali hukum yang ideal namun penerapannya terjadi penyimpangan sehingga tujuan hukum menjadi tidak tercapai.¹⁴ Dalam Penelitian normatif terdapat beberapa pendekatan dalam rangka mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan, pendekatan tersebut antara lain:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan peraturan perundang-undangan merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi karena yang diteliti adalah aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral dalam penelitian ini¹⁵ melalui norma baik yang diidentikkan dengan keadilan yang harus

¹² Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 118.

¹³ Suharsimi Arikunto, 2002, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 23.

¹⁴ Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm. 21.

¹⁵ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 13.

diwujudkan (*ius constituendum*), ataupun norma yang telah terwujud sebagai perintah yang eksplisit dan yang secara positif telah jelas (*ius constitutum*). Pendekatan ini dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembentukan undang-undang pada UU P3. Peraturan tersebut kemudian dijadikan acuan dalam menganalisis data.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Dalam pendekatan ini peneliti beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum ketatanegaraan dan melihat dari sudut pandang analisa mengatasi permasalahan dalam penelitian hukum baik dari konsep hukum yang menjadi latar belakang maupun nilai-nilai dalam substansi aturan yang berkaitan dengan konsep yang digunakan.¹⁶

c. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Pendekatan penelitian ini dengan membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain. Dengan memperhatikan dinamika dan pelaksanaan penegakan peraturan serta kelembagaan di negara lain dan membandingkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur suatu materi hukum yang sama pada satu negara atau beberapa negara lain.¹⁷ Negara yang dijadikan perbandingan antara lain: Inggris, Selandia Baru, Ekuador, dan Amerika Serikat.

d. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

¹⁶ Burhan Ashshofa, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 33.

¹⁷ I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta: Prenada Media Grup, hlm. 159.

Pendekatan penelitian ini dengan melakukan penelitian sejarah tentang kewenangan dan praktik pembentukan Undang-Undang dalam beberapa tahun sebelumnya dan perkembangannya dari waktu ke waktu, serta pembahasan mengenai konstitusi yang pernah berlaku.¹⁸

3. Sumber Bahan Hukum

Bahan Hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas atau kewenangan tertentu. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁹

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan hukum primer antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 50.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

4) Peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan penelitian Ini.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, komentar-komentar atau respon atas putusan. Melalui penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah skripsi, tesis, jurnal/artikel, buku dan lain-lain.²⁰ Selain itu peneliti juga menggunakan kamus ensiklopedi hukum, berita, kasus-kasus hukum yang pernah terjadi sebelumnya, sehingga penelitian yang dilakukan memiliki kajian pustaka yang relevan dan memumpuni.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, berupa kamus yang digunakan untuk membantu penulis

²⁰ I Made Pasek Diantha, *Op. Cit.*, hlm. 144-145.

menerjemahkan istilah yang digunakan dalam penulisan ini.²¹

Bahan ini dapat dari:

- 1) Kamus Hukum;
- 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia;
- 3) Kamus Bahasa Inggris;
- 4) Kamus Bahasa Belanda;

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan (*library research*) yaitu mencari bahan bacaan dan literatur untuk menunjukkan jalan pemecahan permasalahan penelitian. Teknik ini dilakukan dengan cara mempelajari buku atau bahan bacaan lainnya yang berhubungan atau terkait dengan judul. Penulis mengumpulkan bahan tersebut sesuai dengan sistematika yang ada dalam tulisan ini.

5. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan data

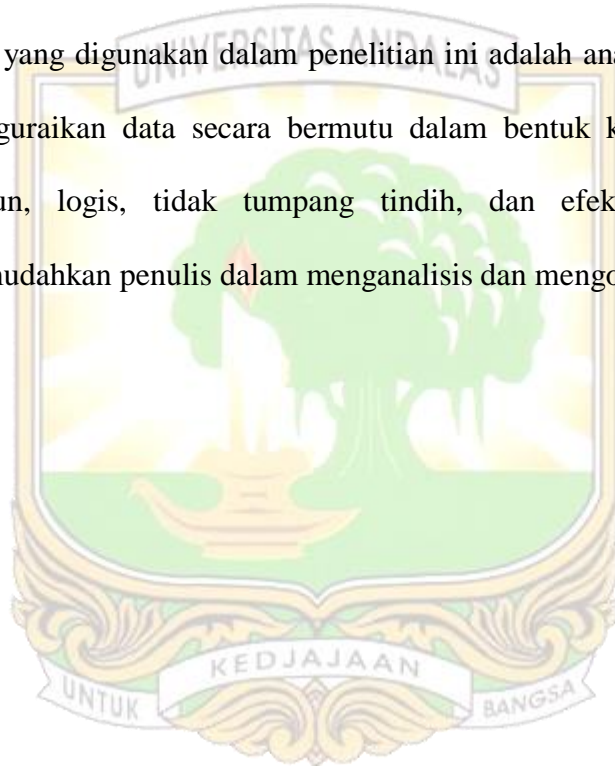
Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data dilapangan sehingga siap untuk dianalisis dan disajikan dalam bentuk deskriptif. Adapun pengolahan data yang digunakan dalam penulisan ini adalah editing. Editing yaitu pengolahan data dengan cara meneliti kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh para pencari data yang diharapkan akan meningkatkan mutu kehandalan data yang hendak

²¹ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 52.

dianalisa.²² Editing juga bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa data yang didapatkan akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.

b. Analisis Data

Data yang telah diperoleh kemudian diklasifikasikan menurut pokok bahasan masing-masing, maka selanjutnya dilakukan analisis data. Analisis data bertujuan untuk menginterpretasikan data yang sudah disusun secara sistematis yaitu dengan memberikan penjelasan. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga dapat memudahkan penulis dalam menganalisis dan mengolah data.



²² Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Jakarta: PT. Sinar Grafika, hlm.17.