



FAST-TRACK LEGISLATION YANG BENAR DAN DEMOKRATIS

Mohammad Fadli, Marsudi Dedi Putra, Miftahus Sholehudin

Fakultas Hukum UB,
Universitas Wisnuwardhana,
Mahasiswa PDIH Fakultas Hukum UB
Email: mfadlifh@ub.ac.id, marsudiputra1976@gmail.com, mifudin@gmail.com

Disubmit: 19-09-2023 | Direview: 31-10-2023 | Diterima: 08-12-2023

Abstract

The complexity of social issues is growing in line with the growing modern technology these days, which is disproportionate to its interrupted regulation in the law concerned. Using a comparative and conceptual approach, this article seeks to discuss under what circumstances this fast-track legislation can be implemented and how fast-track legislation should be correctly and democratically implemented. The results show that, fast-track legislation must apply under certain circumstances and be selected, thereby not applying to all bills, and the law-making stages should not be reduced. Second, fast-track legislation must take into account democratic principles in the legislation, or it must comply with procedures, participation, public access, or transparency. Such particular circumstances require simplification of particular stages, while the essence of the democratically-formed legislation must remain.

Keywords: *Democracy; Fast-track Legislation; Participation; Public Access.*

Abstrak

Perkembangan persoalan masyarakat semakin kompleks dan kemajuan teknologi masa kini sangat cepat, sedangkan pengaturannya dalam undang-undang sering terlambat. Dengan menggunakan pendekatan perbandingan dan konseptual, artikel ini bertujuan menganalisa dalam kondisi apa cara *fast-track legislation* dapat dipakai dan bagaimana *fast-track legislation* yang benar dan demokratis. Hasilnya, *fast-track legislation* harus diterapkan pada kondisi khusus, dilakukan secara selektif, tidak terhadap semua rancangan undang-undang. Tahapan dalam pembentukannya tidak boleh diurangi. Kedua, *fast-track legislation* harus tetap memperhatikan prinsip-prinsip demokratis dalam legislasi seperti sesuai prosedur, partisipatif, akses publik, atau transparansi. Hanya karena dalam kondisi khusus maka terdapat aktivitas pada tahapan tertentu yang disederhanakan. Esensi legislasi yang dibentuk dengan cara demokratis tidak boleh dihilangkan.

Kata kunci: Akses Publik; Demokrasi; *Fast-track Legislation*; Partisipasi.

Pendahuluan

Cita-cita atau tujuan negara Indonesia dalam bahasa populer sering dinyatakan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dinyatakan oleh para pendiri negara (*founding fathers*) dengan redaksi, “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia...” Sedangkan dalam sila ke 5 Pancasila berbunyi, “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Empat hal inilah cita-cita atau tujuan negara ini.

Untuk meraihnya diperlukan instrumen. Dalam konteks Indonesia, salah satu diantaranya berupa undang-undang. Karena itu undang-undang memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat penting. Dia akan memberi arah sekaligus tolok ukur. Dengan demikian bisa dimengerti jika undang-undang dipandang sebagai pemberi arah sekaligus tolok ukur tercapainya tujuan nasional bernegara.

Selain itu membentuk undang-undang tidak

hanya menyusun peraturan *ansich*. Membentuk undang-undang berarti membentuk subsistem dari sistem hukum nasional (*Indonesian legal system*). Sementara itu di Indonesia masih terdapat hukum peninggalan kolonial, Hukum Islam, dan hukum adat selain produk hukum nasional pasca kemerdekaan. Kondisi hukum *existing* yang demikian, tentu tidak ideal. Karena itu membentuk undang-undang tidak boleh asal dibentuk, mengingat harus menjadi bagian yang harmonis dari satu sistem hukum nasional.¹ Dengan demikian sumbernya harus sama (*based value*) untuk mencapai tujuan yang sama (*goal value*). Hal demikian menunjukkan bahwa undang-undang harus direncanakan jauh-jauh hari sesuai kebutuhan,² bukan sekedar membuat daftar keinginan. Pembentukannya harus melalui tahapan yang jelas,³ materi muatan⁴ yang diatur dengan undang-undang juga harus jelas. Demikian pula mengingat kondisi nasional maupun internasional yang tidak selalu dalam kondisi normal, perlu dipikirkan bagaimana membentuk undang-undang dalam kondisi tidak normal atau dalam kondisi yang mendesak.

Fakta bahwa tidak selamanya kondisi

- 1 Moh. Fadli, *Membangun Sistem Hukum Nasional Berbasis Nilai Pancasila*, dalam Giri Ahmad Taufik dkk, *Regulasi Yang Baik: Teori, Praktik, dan Evaluasi Kumpulan Pemikiran Mengenai Perundang-undangan Indonesia dari Murid dan Kolega Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L Cetakan 1*, (Bandung: Unpad Press, 2021), hlm 27.
- 2 Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) menyebutkan bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas (Program Legislasi Nasional). Prolegnas tersebut disusun secara terencana, terpadu dan sistematis (Pasal 1 angka 9 UU No. 12 Tahun 2011). Lembaran Negara (LN) Tahun 2011 Nomor 82.
- 3 Pasal 1 angka 1 UU P3, tahapan pembentukan undang-undang dimulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. LN Tahun 2011 Nomor 82.
- 4 Pasal 10 ayat (1) UU P3, materi muatan undang-undang meliputi: (a) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945; (b) perintah Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; (c) pengesahan perjanjian internasional tertentu; (d) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau (e) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. LN Tahun 2011 Nomor 82.

berbagai negara di dunia ini berlangsung normal, semakin nyata ketika pandemi Covid-19 melanda seluruh dunia.⁵ Dalam batas-batas tertentu banyak negara membuat kebijakan *lockdown*. Sebagian negara menyatakan negara mereka dalam keadaan darurat. Beberapa aktivitas perkantoran, perkuliahan atau penyelenggaraan kegiatan masyarakat, seperti pernikahan, jual beli atau kegiatan lain dibatasi. Pendek kata, hampir semua negara atau seluruh negara di dunia mengalami kondisi tidak normal.

Belum pulih sepenuhnya dari kondisi tidak normal karena Pandemi Covid-19, terjadi perang Rusia dengan Ukraina bulan Februari 2022.⁶ Perang ini telah memicu persoalan baru, yang sulit diprediksi kapan akan berakhir. Dunia kini mulai dihantui krisis energi. Dalam beberapa tahun ke depan dunia diperkirakan akan mengalami krisis ekonomi. Eropa telah mengalami krisis energi tersebut, dan tidak tertutup kemungkinan akan meluas ke banyak negara di luar Eropa. Krisis energi atau krisis ekonomi ke depan diprediksi akan mempengaruhi banyak negara, dan pada akhirnya akan mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat di berbagai belahan dunia, termasuk Indonesia.

Dalam kaitan dengan pencapaian cita-cita

masyarakat adil makmur atau berkeadilan sosial belum terwujud, negara kita akan terganggu oleh kondisi ekonomi dunia. Di sisi lain peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial masih sangat banyak. Pada tahun 2004 diperkirakan masih berjumlah 388.⁷ Sementara pembentukan undang-undang di Indonesia setiap tahun tidak pernah memenuhi target Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Potret volume undang-undang sejak tahun 2019 sampai dengan awal Desember 2023 sebagai berikut. Tahun tahun 2019 sebanyak 23, tahun 2020 sebanyak 13, tahun 2021 sebanyak 5, tahun 2022 sebanyak 29, dan awal Desember 2023 sebanyak 21. Dalam rentang waktu tersebut berarti rerata diundangkan 18,5 (19-sembilan belas) undang-undang setiap tahun.

Dalam kondisi nasional yang sedikit banyak terkena imbas pandemi dan ekonomi global, persoalan masyarakat makin kompleks, namun demikian persoalan pembentukan undang-undang harus terus berjalan. Lalu bagaimana dengan cara pembentukan undang-undang dalam kondisi demikian? Apa harus tetap menggunakan cara normal? Dalam kondisi khusus seperti saat ini bolehkah menggunakan cara di luar cara normal? Jika boleh menggunakan cara di luar cara normal,

5 Pada tanggal 23 Januari 2020 tercatat sebagai kali pertama penyebaran virus corona yang ditetapkan di Wuhan, kota di Provinsi Hubei China. Pandemi Covid-19 masuk ke Indonesia dengan pasien pertama terinfeksi virus corona pada tanggal 2 Maret 2020.

6 Agustina Rizky Lupitasari, "Perang Ukraina-Rusia: Penyebab Konflik dan Upaya Perdamaian", <https://kompaspedia.kompas.id/baca/infografik/kronologi/kronologi-perang-ukraina-rusia-penyebab-konflik-saling-serang-dan-upaya-perdamaian>

7 Peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa peraturan tersebut bukan hanya undang-undang. Bentuknya bisa Wet, Ordonansi, Keputusan atau instruksi. Besar kemungkinan jumlahnya sudah banyak berkurang, karena sudah dicabut baik secara khusus maupun secara parsial. Patut diduga, tahun 2023 jumlah ini sudah banyak berkurang.

dalam undang-undang yang mengatur tentang apa hal tersebut boleh? Semuanya undang-undang ataukah yang mengatur persoalan tertentu saja? Tentu hal ini bukan merupakan persoalan mudah untuk dipecahkan, dan memerlukan pengkajian yang mendalam.

Di masa pandemi, ternyata terdapat lima undang-undang yang pembentukannya dilakukan secara cepat. Kelima undang-undang tersebut adalah (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi CoronaVirus Disease 2019 (Covid 19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang; (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; dan (5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Jika diamati berdasarkan tahun pengundangannya, kelima undang-undang tersebut diundangkan tahun 2019-2020.

Tiga diantaranya merupakan perubahan atas undang-undang sebelumnya. Satu merupakan Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Hanya satu Undang-Undang yang sepenuhnya baru yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Pembentukan undang-undang melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden. Dalam hal tertentu harus melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kelima undang-undang produk tahun 2019-2020 tersebut menunjukkan proses yang relatif cepat dan terburu-buru. Kelimanya dianggap tidak memiliki kualitas yang baik. Dari sisi partisipasi, semua undang-undang tersebut dipandang kurang melibatkan partisipasi masyarakat atau akses publik. Begitu pula tidak transparan. Dapat dimaklumi bila sejak setelah diundangkan, dalam beberapa waktu berikutnya sudah muncul pengajuan *constitutional review* baik pengujian sisi formil atau materiil.

Perkembangan masalah kemasyarakatan dan teknologi yang semakin cepat bahkan dipercepat menuntut akselerasi proses legislasi. Namun membentuk undang-undang dengan cara tergesa-gesa, dengan proses singkat tanpa dasar hukum yang kuat, tidak cukup partisipasi publik akan sangat berbahaya. Hal demikian dapat menimbulkan banyak kesalahan karena tanpa pembahasan yang mendalam. Memang tidak ada ukuran durasi waktu pembentukan satu undang-undang,

sehingga dapat disebut cepat, tergesa-gesa atau normal. Namun Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahunan mengindikasikan bahwa setiap undang-undang harus selesai sebelum satu tahun.

Pembentukan undang-undang dengan cara *fast-track legislation* telah dipraktikkan oleh beberapa negara di dunia. Negara yang maju dalam bidang perundang-undangan seperti Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Jerman telah melakukannya. Walaupun di keempat negara tersebut menggunakan terminologi yang berbeda-beda, namun demikian hakikatnya ada persamaan. Di Indonesia *fast-track legislation* merupakan fenomena baru, meskipun secara praktikal sudah dilakukan. Setidak-tidaknya tercermin dari kelima undang-undang yang telah disebut sebelumnya. Namun karena secara praktikal kurang tepat, malah menimbulkan persoalan termasuk yang menyangkut partisipasi masyarakat.

Berangkat dari uraian tersebut terdapat 2 (dua) hal yang hendak dibahas. Pertama, dalam kondisi apa cara *fast-track legislation* dapat dipakai? Kedua, bagaimana *fast-track legislation* yang benar dan demokratis?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif (*normative legal research*), mengkaji aturan yang sedang berlaku, dimaksudkan untuk perbaikan konsep di masa

depan. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan digunakan dengan menelaah legislasi yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Pendekatan kasus digunakan untuk menelaah kasus pembentukan undang-undang secara cepat. Pendekatan perbandingan⁸ dilakukan dengan mengkomparasikan *fast-track legislation* di Amerika, Inggris, dan Jerman. Pendekatan konseptual dipakai dengan berangkat dari legislasi dan doktrin ilmu hukum. Bahan hukum penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Keduanya dikumpulkan melalui dokumentasi, pengutipan yang selanjutnya dianalisis dengan teknik analisis preskriptif.

Pembahasan

A. Kondisi dan Pengaturan *Fast-Track Legislation*

Istilah *fast-track legislation* bukanlah istilah baru dalam khazanah ilmu hukum. Kendati demikian istilah sejenis *fast-track legislation* cukup banyak atau bervariasi. Di Amerika Serikat memakai terminologi *expedited or legislative procedures* untuk menunjukkan prosedur cepat dalam

8 Fungsi perbandingan menurut Mark Tushnet adalah mengidentifikasi kesamaan peraturan masing-masing negara yang dikaji untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi. Mark Tushnet, "The Possibilities of Comparative Constitutional Law", *Yale Law Review Vol. 108, No. 6*, (1999): 1225, doi: <https://doi.org/10.2307/797327>

pembahasan rancangan undang-undang (RUU).⁹ Inggris menggunakan istilah *fast-track legislation* walaupun dalam praktik atau perkembangannya sering digunakan juga istilah *rapid legislation*, *instant legislation*, *expedited legislation* or *emergency legislation*, yang menunjukkan pembentukan undang-undang jalur cepat karena keadaan darurat.¹⁰ Jerman menggunakan istilah *fast-track procedure*, berkaitan prosedur dan batas waktu untuk menyelesaikan masalah hukum.¹¹

Bervariasinya penggunaan terminologi di atas sebenarnya menunjuk pada esensi yang kurang lebih sama yakni pembentukan undang-undang secara cepat. Pemikiran demikian dilatarbelakangi oleh kondisi suatu negara yang tidak selamanya berada dalam kondisi normal. Richard Poster, Hakim Amerika Serikat mengemukakan, “*A constitution that will not bend will break*”. Sinyalemen Poster mengindikasikan harus ada elastisitas proses legislasi dalam situasi yang tidak normal. Dalam kondisi yang tidak normal dibutuhkan

pembentukan undang-undang secara cepat (*fast-track legislation*).¹²

Amerika Serikat menggunakan *fast-track legislation* dengan tujuan mengatasi permasalahan hukum dalam keadaan mendesak. Namun keadaan mendesak yang dimaksud bukan keadaan darurat yang mengancam negara tetapi keadaan yang hendak dituju oleh negara berdasar momentum tertentu,¹³ atau kondisi tertentu, sementara untuk mencapai tujuan negara tersebut dibatasi oleh waktu sehingga dibutuhkan *fast-track legislation*.¹⁴

Pengaturan *fast-track legislation* di Amerika dilakukan secara dinamis. Pada umumnya *fast-track legislation* diatur oleh *House Rules and Manual*, yang merupakan aturan yang diterbitkan oleh Parlemen yang berfungsi sebagai sumber hukum yang mengatur pelaksanaan tugas, fungsi, serta prosedur-prosedur khusus yang diperlukan.¹⁵ Di dalamnya juga mengatur mekanisme dan kriteria *fast-track legislation* yang dilakukan

9 Ibnu Sina Chandranegara, “Pengadopsian Mekanisme Fast Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden”, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure Vol. 21, No. 1*, (2021), doi: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.123-140>.

10 *Ibid.*

11 Irene Welsler, Christian Klausegger, “Fast Track Arbitration: Just fast or something different?”, http://www.cerhahempel.com/fileadmin/docs/publications/Welsler/Beitrag_Welsler_2009.pdf, pp. 259-279. Belanda menggunakan istilah *fast track procedure*, untuk menggambarkan prosedur membentuk undang-undang yang mendesak. Rik de Ruiter and Christine Neuhold, “Why Is Fast Track the Way to Go? Justifications for Early Agreement in the C-Decision Procedure and Their Effects”, *European Law Journal Vol. 18, No. 4*, (2012): 536-554.

12 Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, “Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19”, *Jurnal Hukum & Pembangunan Vol. 5, No. 2*, (2020): 424, doi:<http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2585>.

13 AAP Bruhl, “Using Statutes to Set Legislative Rules: Entrenchment, Separation of Powers, and the Rules of Proceedings Clause”, *Journal of Law & Politics Vol. 19*, (2003): 345-415.

14 NR Minter, “Fast Track Procedures: Do They Infringe Upon Congressional Constitutional Rights,” *Syracuse Journal of Legislation & Policy Y1*, (1995): 107.

15 S Bach, “*Fast-Track or Expedited Procedures: Their Purposes, Elements, and Implications*”, (Washington DC: Report for Congress, 2001) sebagaimana dikutip Ibnu Sina Candranegara, *Op. Cit.*, hlm. 131.

dengan pertimbangan penggunaannya berada sepenuhnya pada ranah legislatif.¹⁶

Kriteria yang dijadikan pedoman dalam penggunaan *fast-track legislation*, tidak terdapat ketentuan yang jelas dan spesifik. Sifat dinamis menghendaki setiap keadaan yang menguntungkan Amerika dan menjadi kehendak dan keinginan pembentuk undang-undang maka dapat menggunakan *fast-track legislation*.¹⁷

Penggunaan *fast-track legislation* yang eksklusif berada pada ranah legislatif, rentan menimbulkan: *pertama*, munculnya praktik *riders*, yakni ketentuan yang tidak dikehendaki publik tetapi ikut disahkan menjadi undang-undang; *kedua*, terdapat kecenderungan menurunnya transparansi bagi masyarakat dan parlemen. Selain itu berpeluang menjadi area bertukar kepentingan antar anggota legislatif.¹⁸

Guna menekan kerawanan tersebut Amerika menerapkan tahapan prosedur *fast-track legislation* yang mencakup beberapa elemen: (1) mendefinisikan kondisi tertentu yang membutuhkan kehadiran hukum dalam waktu cepat; (2) menentukan ukuran materi RUU; (3) menentukan batas waktu; dan (4) Terdapat larangan mengubah RUU yang telah disepakati (*automatic hook up, procedures that ensure prompt floor action in either house on any companion bill or resolution that the*

other house has passed).¹⁹

Fast-track legislation di Inggris secara tegas bertujuan untuk mengatasi keadaan darurat. Hal demikian berbeda dengan Amerika. Inggris, secara eksplisit bahkan menggunakan *fast-track legislation* berkaitan dengan legislasi dalam situasi darurat (*emergency legislation*). Penggunaan *fast-track legislation or emergency legislation* di Inggris harus memperhatikan standar yang sudah dirumuskan secara tegas. Paling sedikit terdapat 4 (empat) standar yang dijadikan pedoman dalam penggunaan *fast-track legislation*, yaitu: (1) menanggapi putusan pengadilan; (2) menjaga komitmen internasional; (3) perubahan anggaran; dan (4) kondisi tertentu yang membutuhkan kehadiran hukum dalam waktu cepat.²⁰

Selain harus memedomani keempat standar di atas, masih terdapat prinsip yang harus dijadikan acuan penggunaan *fast-track legislation* di negara Inggris. Prinsip tersebut meliputi: (1) memperbaiki kesalahan dalam undang-undang sebelumnya; (2) respon terhadap putusan pengadilan tertentu; (3) memastikan undang-undang berlaku dalam situasi tertentu; (4) memastikan Inggris terus mematuhi komitmen internasionalnya; (5) melaksanakan perubahan anggaran; dan (6) menerapkan langkah-langkah kontra-

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

18 Richard Briffault, "The Single Subject Rule: A State Constitutional Dilemma", *Columbia Public Law Research Paper No. 14-644*, (2019): 1634-1635.

19 Christopher M. Davis, "Expedited or "Fast-Track" Legislative Procedures", *Congressional Research Service*, (2015): 1-2.

20 Bayu Armanto, Susi Dwi Harijanti, Mei Susanto, "Menggagas Model Fast Track Legislation dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia", *Jurnal Rechtsvinding Vol. 10, No. 2*, (2021).

terorisme.²¹

Pengaturan *fast-track legislation* di Inggris dilakukan melalui peraturan internal badan legislatif. Yang membedakan dengan Amerika adalah penerapan *fast-track legislation* di Inggris terdapat *sunset clauses* yakni berkaitan dengan jangka waktu keberlakuan undang-undang yang dibuat,²² meskipun tidak ditentukan juga berapa tahun harus diberlakukan.

Implementasi *fast-track legislation* di Inggris di satu sisi tentu membawa manfaat signifikan yakni mampu membereskan masalah secara cepat, efektif, dan hemat biaya. Namun *fast-track legislation* berisiko besar karena tidak aspiratif, tidak transparan, dan cenderung melanggar hak asasi manusia. Kritik lain misalnya mekanisme *fast-track legislation* sering dilakukan dengan penelitian yang minim dan menghilangkan fungsi kontrol yang seharusnya berimbang.²³

Jerman menggunakan *fast-track procedure* dengan tujuan mengatasi permasalahan hukum dan mengakomodasi dinamika kebutuhan hukum masyarakat.²⁴ Berbeda dengan negara lain, di Jerman penggunaan *fast-track procedure* dianggap sebagai rencana yang baik. Pertimbangan Jerman menggunakan *fast-track procedure* sebagai *growing*

sophistication of the statutory system, yakni menganggap kemajuan sistem hukum yang berkembang dan melaju dengan cepat perlu diimbangi dengan pembentukan undang-undang dengan proses yang cepat.²⁵

Pengaturan *fast-track procedure* diserahkan kepada parlemen. Masyarakat Jerman tidak mengkhawatirkan penggunaan *fast-track procedure* tidak demokratis. Dari sudut pandang yuridis penggunaan *fast-track procedure* hanya merupakan bagian kecil untuk menyelesaikan masalah hukum dan tidak memerlukan perdebatan yang substansial.²⁶

Pengaturan tentang pekerja terampil (*skilled workers*) adalah contoh terbaru penggunaan *fast-track procedure* di Jerman. Prosedur atau tata cara penggunaan *fast-track procedure* terdapat dalam *Section 81a AufenthG, German Residence Act*, yang terdiri dari 7 (tujuh) tahapan, yaitu: (1) *authorisation of the employer*; (2) *contact with the Foreigners Authority in Germany*; (3) *conclusion of an agreement between employer and Foreigners Authority*; (4) *recognition of foreign qualifications*; (5) *approval procedure of the Federal Employment Agency*; (6) *granting of the preliminary approval to the visa*; and (7) *application for a visa at the*

21 House of Lords Select Committee on the Constitution, "Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards." Lihat Victor Imanuel W. Nalle, "Kritik Terhadap Perppu di masa Pandemi: Pembatasan Hak Tanpa Kedaruratan", *Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada Vol. 33, No. 1*, (2021): 71.

22 Bayu Armanto, Susi Dwi Harijanti, Mei Susanto, *Op. Cit.*, hlm. 195.

23 Ibnu Sina Chandranegara, *Op. Cit.*, hlm. 131.

24 Ittai Bar Siman Tov, "An Introduction to the Comparative and Multidisciplinary Study of Omnibus Legislation", Springer Nature, Cham, (2021): 52.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

*German mission abroad.*²⁷

Berdasarkan paparan *fast-track legislation* di Amerika Serikat, Inggris dan Jerman dapat diketahui persamaan dan perbedaan. Persamaannya yaitu:

1. *Fast-track legislation*, *fast-track procedure*, atau istilah lain yang digunakan untuk menyebut pembentukan undang-undang jalur cepat sama-sama diperlukan oleh negara untuk mengatasi

permasalahan hukum dengan prosedur dan waktu yang singkat;

2. Secara teknis pengaturan pembentukan undang-undang jalur cepat sama-sama berada di ranah legislatif.

Sedangkan perbedaan dari *fast-track legislation* di ketiga negara tersebut secara singkat sebagaimana tertuang dalam Tabel 1 berikut:

Tabel 1 Perbedaan *fast-track legislation* di Amerika Serikat, Inggris dan Jerman

Aspek	Amerika Serikat	Inggris	Jerman
Tujuan	Mencapai tujuan negara berdasar momentum politik tertentu sementara untuk mencapai tujuan negara dibatasi oleh waktu	Mengatasi permasalahan hukum dalam keadaan atau situasi darurat (<i>emergency</i>)	Mengakomodasi dinamika kebutuhan hukum masyarakat
Standar	Bersifat dinamis sesuai kepentingan negara dan tidak menentukan kriteria yang jelas dan spesifik kapan dan bagaimana menggunakan <i>fast-track legislation</i>	Terdapat 4 standar yang dijadikan pedoman: (1) menanggapi putusan pengadilan; (2) menjaga komitmen internasional; (3) perubahan anggaran; dan (4) kondisi tertentu yang membutuhkan kehadiran hukum dalam waktu cepat	Mengikuti kemajuan sistem hukum yang terus berkembang
Potensi yang timbul	Dapat menjadi ajang bertukar kepentingan antar anggota parlemen	Riset minim berpotensi menghilangkan fungsi kontrol dan cenderung melanggar hak asasi	<i>Fast-track procedure</i> hanya menyelesaikan bagian kecil masalah hukum

Sumber: Diolah Penulis

Berdasar Tabel 1 di atas memperlihatkan *fast-track-legislation* memiliki kelebihan,²⁸

27 The Federal Government, Section 81a *AufenthG, German Residence Act*, https://www.germany.com/fileadmin/Miig_Unternehmen/PDFs/Unternehmen/Gezielt_rekrutieren/200714_Grafik_Fachkraefteverfahren_ENG.pdf, diakses tanggal 28 Oktober 2021.

28 Kelebihan *fast-track legislation*, antara lain: (1) menghemat cost legislation; (2) mempersingkat waktu perdebatan; dan (3) efisiensi waktu dalam pembahasan.

dan kekurangan. Kekurangan penerapan *fast-track-legislation*, yaitu: (1) pengawasan legislatif terbatas, rawan terjadi praktik *riders* (penyelundupan pasal) yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat; (2) mengutamakan aspek prosedural disebabkan terbatasnya waktu; dan (3) membatasi dan mempersempit ruang akses dan partisipasi masyarakat.

Sejak 2019 seluruh dunia mengalami pandemi. Kondisi ini sebenarnya sudah cukup untuk menjadi dasar guna menetapkan keadaan darurat di Indonesia, namun pemerintah memilih tidak menetakannya. Kondisi pandemi diperparah dengan perang Rusia-Ukraina. Meskipun pandemi Covid 19 di Indonesia sudah dinyatakan berakhir, namun dampak kedua kejadian ini hingga awal Desember tahun 2023 masih belum berakhir sepenuhnya. Varian baru EG.2 dan EG.5 masih terus muncul dan dalam ratusan kasus di Jakarta misalnya. Demikian pula pertumbuhan ekonomi nasional belum pulih sepenuhnya.

Meskipun pandemi dan *fast-track legislation* merupakan dua hal yang berbeda, namun tidak bisa dipungkiri 5 undang-undang yang telah beberapa kali disinggung sebelumnya, memberi kesan kuat memanfaatkan situasi pandemi. Dengan pertimbangan: pertama, dampak pandemi khususnya terhadap pertumbuhan ekonomi nasional belum sepenuhnya pulih; Kedua, dunia diprediksi akan memasuki krisis energi

bahkan krisis ekonomi ke depan yang tidak jelas kapan akan berakhir. Lebih dari itu pandemi dan krisis semacam ini tidak tertutup kemungkinan akan terjadi lagi di masa depan; Ketiga, tujuan negara untuk mencapai masyarakat adil makmur atau berkeadilan sosial belum tercapai. Dengan demikian manakala *fast-track legislation* akan diadopsi, beberapa hal berikut patut dipertimbangkan: Pertama, *fast-track legislation* harus dipergunakan secara selektif. Artinya tidak semua RUU dibahas menggunakan cara *fast-track legislation*. Kedua, *fast-track legislation* dipergunakan hanya untuk mempercepat tercapainya tujuan bernegara yang berkaitan dengan menjaga atau meningkatkan kesejahteraan rakyat, peningkatan pelayanan publik, mengatasi dampak berat pandemi ataupun mengatasi krisis ekonomi. Ketiga, *fast-track legislation* dapat dipakai pada RUU yang diyakini tidak akan menimbulkan perdebatan yang panjang dan berlarut-larut. Keempat, *fast-track legislation* tidak boleh mengurangi tahapan dalam pembentukan undang-undang. Jadi hanya untuk mempercepat proses tanpa mengurangi tahapan.²⁹ Kelima tahapan pembentukan undang-undang mengandung prosedur yang harus dilalui secara runtut. Prosedur merupakan sarana vital untuk memberi ruang partisipasi dan akses masyarakat. Pengalaman menunjukkan bahwa dalam prosedur terkandung jiwa atau spirit dari aturan dan suara publik yang kelak akan menerima penerapan aturan tersebut.

29 Moh. Fadli dan Marsudi Dedi Putra, Pembentukan Undang-undang Jalur Cepat (Fast Track Legislation), (Malang: PT Nuswantara Media Utama, 2022), hlm. 11

Keempat hal di atas harus diberi dasar hukum dalam perubahan Undang-Undang tentang Peraturan Perundang-Undangan yang akan datang. Dengan demikian akan memiliki dasar hukum yang kuat sesuai dengan prinsip kepastian hukum.³⁰

B. *Fast-Track Legislation* Yang Benar dan Demokratis

Fast-track legislation di Indonesia belum memiliki dasar hukum yang kuat meskipun beberapa tahun terakhir ini diam-diam *fast-track legislation* telah dipraktikkan.³¹ Realitas demikian mirip dengan ungkapan, “sudah terlanjur” atau “kalau tidak dibuat begitu kita akan kesulitan”.³² Praktik yang demikian tentu saja menimbulkan citra kurang baik. Terlepas dari segala kekurangan *fast-track legislation*, peluang untuk mengadopsinya ke dalam pembentukan undang-undang di negara kita masih terbuka. Dengan catatan memperhatikan empat (4) hal yang telah kami

kemukakan sebelumnya.

Di Indonesia konstitusionalitas prosedur pembentukan undang-undang diatur dalam Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. Sepanjang mengenai DPR dan Presiden dijumpai aspek prosedur formal berupa: (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang; (2) inisiatif pembentukan undang-undang dapat berasal dari DPR atau Presiden; (3) RUU dibahas bersama oleh DPR dan Presiden; (4) RUU disetujui bersama oleh DPR dan Presiden untuk menjadi undang-undang; (5) Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden; (6) tenggang waktu pengesahan RUU oleh Presiden 30 hari; dan (7) apabila melampaui waktu 30 hari Presiden tidak mengesahkan RUU menjadi undang-undang.³³

Di sisi lain aspek demokrasi menuntut partisipasi publik dan keterbukaan, terutama

30 Moh. Fadli dan Syofyan Hadi, *Kepastian Hukum Perspektif Teoretik*, (Malang: PT Nuswantara Media Utama, 2023), hlm. 39-dst.

31 Pembentukan undang-undang secara cepat tidak dikenal dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur terkait dengan keadaan negara dalam kegentingan yang memaksa dan negara dalam keadaan bahaya atau darurat dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 berbeda dengan keadaan bahaya atau darurat yang diatur dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Begitu juga dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang secara ekplisit tidak mengatur *fast-track legislation*. Satu-satunya pasal yang mendekati model *fast-track legislation*, terdapat dalam Pasal 23 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yo UU No. 15 Tahun 2019, yang menegaskan: “Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup: (a) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau keadaan bencana alam; dan (b) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan”. LN Tahun 2019 Nomor 183

32 Moh. Fadli, Op. Cit., hlm. 318.

33 Susi Dwi Harijanti, “Dimatikannya Asas Dalam Pembentukan RUU Cipta Kerja”, <http://www.bantuanhukum.or.id>, diakses tanggal 28 Oktober 2022.

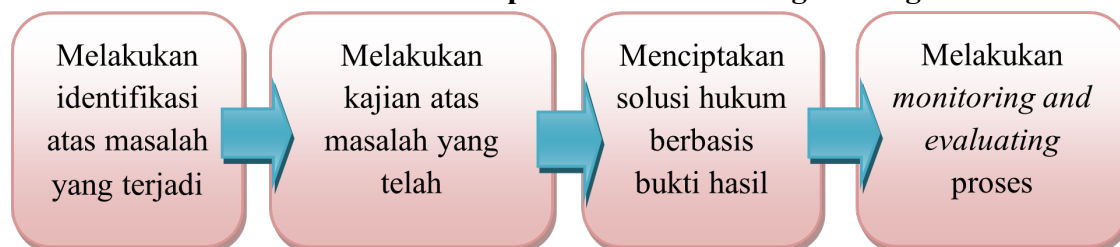
apabila menyangkut urusan publik dalam skala luas.³⁴ Partisipasi publik dikhawatirkan tereduksi dalam *fast-track legislation*. Prinsip partisipatif, transparans dan akuntabilitas dengan memberikan ruang kepada publik untuk ikut berpartisipasi dan memberikan masukan merupakan jalan terbaik penggunaan *fast-track legislation*. Keberhasilan *fast-track legislation* amat ditentukan oleh partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat tersebut hendaknya sedapat mungkin dilakukan secara maksimal, proporsional, dan konstitusional.³⁵ Menempuh cara demikian memunculkan harapan untuk menghasilkan undang-undang yang baik dan berkeadilan yang pada gilirannya akan dipatuhi oleh masyarakat dan memberikan kepastian hukum.³⁶

William J. Keefe dan Morris S. Ogul penulis “*The American Legislative Process, Congress and the States*” menandakan bahwa keterbukaan akses publik dengan memberikan informasi yang cukup dan akurat merupakan

bagian dari tugas pembentuk undang-undang dalam memberikan pendidikan publik.³⁷ Tujuannya untuk memastikan agar undang-undang yang dibentuk dengan model *fast-track legislation* mencerminkan *general will* sebagai refleksi kedaulatan rakyat sehingga menjamin undang-undang lebih demokratis dan berkualitas. Dengan kata lain *fast-track legislation* yang demokratis ditentukan juga oleh kemudahan memperoleh akses publik yang *fair* dan konstruktif.

Kemungkinan untuk mengadopsi *fast-track legislation* di Indonesia perlu memperhatikan standar-standar tertentu. Salah satunya dapat mengikuti standar sejenis *good legislation making* diperkenalkan Ann Seidman dan Robert B. Seidman dengan metode *Institutional Legislative Theory and Methodology*. Gagasan keduanya memberikan panduan bagi pembentuk undang-undang, agar melalui 4 (empat) tahapan.³⁸

Gambar 1. Panduan pembentukan undang-undang



Sumber: Diolah Penulis

34 Moh. Fadli, Op. Cit., hlm. 317.

35 Mifta Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), hlm. 57.

36 Yuliandri, “Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan”, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, (Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2014), hlm. 75.

37 Susi Dwi Harijanti, “Dimatikannya Asas Dalam Pembentukan RUU Cipta Kerja”, <http://www.bantuanhukum.or.id>, diakses tanggal 18 Oktober 2021.

38 Ann Seidman dan Robert B. Seidman, “ILTAM: Drafting Evidence Based Legislation for Democratic Soscial Change”, *Boston University Law Review Vol. 89, No. 435*, (2009): 451-456.

Standar *good legislation making* ini tentu dimaksudkan dipakai dalam situasi normal. Namun demikian tetap harus diperhatikan dalam pembentukan secara *fast-track legislation*. Berdasar keempat tahapan di atas ini perlu dikemukakan empat hal berikut:

Pertama, ada kalanya suatu RUU mengatur hal yang belum ada undang-undangnya atau mengubah suatu undang-undang. Identifikasi masalah secara tepat memegang peran kunci. Penggunaan teknologi terkini harus dilakukan dalam rangka identifikasi semua masalah. Selanjutnya semua masalah tersebut dituangkan dalam Naskah Akademik (NA) dari suatu RUU.

Kedua, kajian terhadap identifikasi masalah dalam NA harus dilakukan secermat mungkin, walaupun terbatas waktu. Ketersediaan data yang cukup dan akurat/valid sangat penting agar dapat menghasilkan NA yang berkualitas. Dengan demikian, tuntutan agar NA dipublikasikan demi penyempurnaan menjadi cukup beralasan.

Ketiga, harus dikaji alternatif pengaturan yang tepat sebagai solusi untuk mengatasi masalah. Dalam hal ini patut diperhatikan penggunaan teori terbaru dalam ilmu pengetahuan yang terkait. Penting diingat bahwa perkembangan masyarakat dan teknologi sedemikian cepat. Sementara hukum seringkali tertinggal oleh keduanya.

Demikian pula kepintaran membaca akibat dari suatu penormaan amat penting. Secara empirikal menunjukkan bahwa hal tersebut seringkali dilewatkan. Penerapan *Regulatory*

Impact Assesment (RIA) atau sejenisnya sangat berguna. Hal demikian amat membantu untuk menghasilkan penormaan yang tepat dalam RUU. Demikian pula partisipasi masyarakat, masukan pakar yang berkompeten, termasuk dari asosiasi/kelompok masyarakat yang merepresentasikan pemangku kepentingan akan menjadi *conditio sine quanon*.

Selebihnya, mengingat RUU ini akan diberlakukan ke masa setelah diundangkan, maka kemampuan untuk memprediksi ke masa depan -selain memprediksi akibat pengaturan- sangat penting. Selanjutnya, RUU tersebut (berserta NA) harus menjadi pemandu atau acuan waktu proses pembahasan RUU tersebut, sehingga fokus pembahasan akan terjaga, apalagi dibuat secara *fast-track legislation*.

Keempat, monitoring dan evaluasi menjadi keniscayaan. Bagaimanapun juga NA, RUU hingga undang-undang merupakan produk buatan manusia. Karena itu secara inheren wajar berpotensi terdapat kekurangan atau kelemahan. Hal demikian mengharuskan ditelaah dengan benar, mengingat produk yang dibuat hanya oleh ratusan orang tersebut selanjutnya akan diberlakukan di negara Indonesia yang mencakup wilayah 38 provinsi dengan 416 kabupaten, 98 kota, negara multikultur dan setara dengan luas benua Eropa.

Mengingat kondisi Indonesia yang terdiri dari belasan ribu pulau, majemuk suku, budaya atau tradisi, agama, adat istiadat, tingkat pendidikan, dapat dipahami bila dalam kondisi

normal saja tidak mudah untuk mencapai partisipasi yang *meaningful participation*.³⁹ Apalagi dalam kondisi pandemi atau resesi ekonomi. Hal ini memerlukan solusi yang tidak mudah.

Manakala *fast-track legislation* akan diadopsi, supaya benar dan demokratis maka selain memperhatikan 4 hal di atas, kiranya patut dipertimbangkan lagi catatan berikut. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sudah diatur dalam Pasal 96 UU P3. Masukan dari masyarakat dapat disampaikan secara lisan dan/atau tertulis melalui: a. rapat dengar pendapat umum (RDPU); b. kunjungan kerja (kunker); c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Aktivitas yuridis ini merupakan cermin demokrasi yang harus dilakukan dan tidak dijadikan sekedar formalitas atau seremonial belaka.

Timbul masalah: untuk benar-benar memenuhi standar demokratis, maka aktivitas dalam Pasal 96 UU P3 tersebut seperti kunker, sosialisasi atau diskusi harus dilakukan ke berapa provinsi dari 38 provinsi? Berapa kabupaten/kota agar representatif dari total 514 kabupaten/kota? Harus diperhitungkan secara kualitatif atau kuantitatif? Bagaimana kriteria penentuan representasi pemangku kepentingan yang akan dilibatkan atau

daerah yang akan dikunjungi agar benar-benar demokratis? Demikian pula seminar, lokakarya, dan/atau diskusi harus dilaksanakan berapa kali? Pada tahap apa saja?

Untuk mengoptimalkan Pasal 96 UU P3, khususnya jika RUU berasal dari DPR, penulis ingin memberi masukan. Masukan ini didasarkan atas pengalaman sewaktu ikut menyusun draft NA maupun RUU.

Penting sekali mengelola waktu yang terbatas dalam *fast-track legislation*. Untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat sesuai Pasal 96 UU P3 maka semua proses harus direncanakan/di-*schedule* secara matang. Tidak hanya direncanakan, tapi juga harus ditaati bersama. Pada tahap penyusunan RUU, sewaktu RDPU⁴⁰ harus mengundang pakar atau pemangku kepentingan yang terklarifikasi bersedia dan siap memberi masukan. Tidak semua ahli memiliki waktu yang cukup untuk menelaah draft RUU, apalagi jika waktunya mepet. Dalam hal ini perlu dipikirkan jarak undangan yang dikirimkan dengan waktu pelaksanaan RDPU agar sempat mempelajari secara mendalam draft RUU (bahkan NA) yang sudah dilampirkan. RDPU pada tahap ini harus menghadirkan pakar substansi, perwakilan asosiasi/pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang relevan, khususnya para pemangku kepentingan atau pihak terkait

39 Pemikiran Sherry R. Arstein tentang partisipasi masyarakat banyak dijadikan acuan. Dalam pandangannya ada 8 tangga, mulai yang terbawah, *manipulation*, hingga yang teratas, *citizen control*. Level teratas dapat dipandang sebagai partisipasi yang *genuine*. Mencapai tahapan yang ideal tentu tidak mudah. Lihat Arnstein, Sherry R, "A Ladder Of Citizen Participation", *Journal of the American Planning Association Vol. 35, No. 4, (1969): 216 - 224.*

40 Khusus RDPU, secara normatif dapat dilakukan dalam seluruh tahap pembentukan RUU, namun dalam praktik, tidak seragam. Ada yg dilakukan dalam tahap perencanaan dan penyusunan, ada juga yang dilakukan dalam tahap pembahasan.

yang akan terkena aturan.

Masukan dari para ahli, para pemangku kepentingan/pihak terkait yang akan dikenai aturan, hendaknya ditampung dan diolah untuk penyempurnaan draft RUU dan NA. Hasil dari draft yang diolah ini hendaknya dimatangkan dalam diskusi. Diskusi yang disarankan berupa *Focus Group Discussion* (FGD). Misalnya dengan mengundang sekitar 5-10 pakar terseleksi (selevel doktor atau bahkan guru besar di bidangnya) yang sudah diakui luas reputasinya. Pakar tersebut hendaknya terdiri dari pakar substansi RUU dan pakar hukum yang relevan dengan RUU dimaksud.⁴¹ Didalamnya termasuk perwakilan dari *stakeholder* yang akan terkena aturan, termasuk/khususnya asosiasi. Hasil dari FGD ini selanjutnya dituangkan menjadi draft RUU berikutnya (hasil FGD). Dengan cara demikian diharapkan RUU yang dihasilkan akan memuat substansi yang tepat. Lebih dari itu tidak sekedar menghasilkan draft RUU, tetapi secara substansi sudah mengarahkan atau menjadi cikal bakal draft RUU yang memenuhi syarat sebagai subsistem dari sistem hukum nasional, meskipun dibuat secara *fast-track legislation*.

Draft RUU hasil FGD ini, berikut NA nya yang harus disosialisasikan termasuk melalui *website* pengusul, agar memudahkan diakses publik sesuai dengan Pasal 96 ayat (4) UUP3.⁴² Tujuannya jelas, untuk mendapatkan masukan

sebanyak-banyaknya dari masyarakat luas, khususnya para pihak yang berkepentingan. Aktivitas ini sekaligus membuka ruang partisipasi publik/akses publik dan sekaligus wujud transparansi, sesuatu yang sangat penting dalam negara demokratis,

Dalam tahap penyusunan draft RUU ada kalanya dilakukan penyerapan aspirasi masyarakat yang dilaksanakan bersamaan dengan kegiatan kunker ke salah satu daerah perwakilan (Barat, Tengah dan Timur). Kegiatan ini secara tidak langsung mengandung aktivitas sosialisasi awal draft RUU. Kegiatan sosialisasi ini sebaiknya sekaligus dapat dimanfaatkan memperkaya data penelitian empirik. Aktivitas dengan tatap muka ini seringkali penting jika tepat sasaran. Misalnya penentuan daerah tujuan didasarkan atas kesesuaian/kebutuhan dengan persoalan yang diatur dalam draft RUU, bukan sekedar giliran karena belum dikunjungi. Hal ini mengingat kondisi daerah, kultur masyarakat, adat istiadat di Indonesia sangat majemuk. Mendengarkan masukan dari mereka secara langsung sangat penting. Demikian pula konfirmasi secara langsung seringkali menghindarkan kesalahpahaman yang bisa timbul jika menggunakan alat komunikasi non verbal, seperti *e-mail* atau sejenisnya. Hasil kegiatan ini selanjutnya dituangkan dalam penyempurnaan draft RUU.

Setelah sosialisasi dalam kunker (yang

41 Moh. Fadli, "Perkembangan Peraturan Delegasi di Indonesia", *Disertasi*, (Bandung: Universitas Padjajaran Bandung, 2012), hlm. 316, 328.

42 Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. LN Tahun 2011 Nomor 82.

dapat bermuatan penelitian empirik) untuk menyerap aspirasi masyarakat usai, maka draft RUU tersebut selanjutnya disempurnakan kembali. Dengan demikian draft RUU berikutnya sudah menjadi lebih matang. Alternatif lain adalah menghadirkan perwakilan daerah kabupaten/kota ke Jakarta. Mereka diminta untuk menyampaikan aspirasi daerah, asosiasi/kelompok masyarakat di daerahnya.

Dalam tahap pembahasan, setelah draft RUU tersebut dimatangkan dalam proses pembicaraan antara pihak pemerintah dan DPR (dan/atau DPD) patut untuk mengundang sekitar 5-10 pakar terseleksi (sebagaimana sebelumnya) dalam FGD ke dua yang dilaksanakan oleh pengusul. Hemat penulis, mendengarkan kembali masukan dari sekitar 5-10 orang pakar yang bereputasi tinggi tersebut, dari sisi substansi, tidak kalah bermutu dibandingkan dengan mendengarkan masukan dari ratusan sarjana S1-S2 di beberapa daerah pada waktu sosialisasi RUU. Selain itu, mendengarkan masukan dari (5-10) pakar terseleksi tersebut akan menekan biaya dan waktu dibandingkan dengan kunker lagi apalagi *study* banding ke luar negeri. Dengan begitu, draft RUU pada tahap pembahasan ini relatif seoptimal mungkin telah membuka ruang partisipasi masyarakat yang luas, sesuai kualifikasi Pasal 96, mulai RDPU, kunker sosialiasi, dan diskusi.

Banyak kelebihan dari cara yang diusulkan ini. Selain telah seoptimal mungkin menampung seluas-luasnya partisipasi

masyarakat sesuai dengan Pasal 96 UU P3, juga prosesnya akan lebih cepat, lebih berbiaya murah, substansi draft RUU berpotensi lebih sesuai dengan hukum nasional. Prosesnya mengandung aspek penting dari demokrasi, seperti partisipasi masyarakat, akses publik, transparansi dan akuntabilitas. Pembentukan undang-undang yang selesai relatif cepat akan mendorong peningkatan produktivitas RUU yang dihasilkan oleh DPR RI agar sesuai dengan hakikat “memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Demikian pula akan mengangkat citra DPR RI karena melahirkan undang-undang yang berkualitas tinggi, sekaligus terhindar dari ‘bersekolah lagi di Mahkamah Konstitusi’.

Dalam kondisi khusus termasuk di kala pandemi, kemajuan teknologi sangat membantu. Semua aktivitas dalam Pasal 96 UU P3 tersebut dapat dilakukan melalui pertemuan secara daring (*online*). Tinggal mengatur formulasinya agar semua hal yang diatur dalam Pasal 96 UU P3 dapat dipenuhi secara optimal dan proporsional. Dengan demikian RUU yang disusun maupun undang-undang yang akan dihasilkan dari sisi prosedur dan cerminan demokrasi tetap dibenarkan. Walau karena pertimbangan kondisi atau situasi kebutuhan mendesak terpaksa dilakukan adaptasi. Hal lainnya yang patut dicatat adalah mengingat RUU yang dapat dibentuk secara *fast-track legislation* terbatas pada persoalan tertentu, maka aktivitasnya dapat mempertimbangkan berat ringan masalah yang akan diatur.

Meraih partisipasi yang *genuine*

sebagaimana digagas Sherry R. Arnstein dalam artikelnya *'A Ladder of Citizen Participation'* (1969) tentu sangat diinginkan. Namun dalam kondisi Indonesia dan dunia seperti saat ini, bagi negara yang seluas Indonesia, gagasan tersebut tidak mudah dan berat biayanya. Kiranya "partisipasi substantif" seperti gagasan penulis di atas cukup realistis, terjangkau, dan mungkin untuk dilaksanakan. Pemikiran ini diharapkan akan membantu dalam usaha menghasilkan RUU yang berkualitas walau dibentuk dengan cara *fast-track legislation*.

Bahasan di atas menguatkan bahwa *fast-track legislation* harus dilaksanakan seperti pembentukan undang-undang pada kondisi normal yang melalui tahapan tertentu. Pembentukannya harus memperhatikan prinsip-prinsip demokratis dalam legislasi seperti partisipatif, akses publik, atau transparan. Hanya karena dalam kondisi khusus maka terdapat aktivitas pada tahapan tertentu yang disederhanakan..

Simpulan

Fast-track legislation harus diterapkan pada kondisi khusus, dilakukan secara selektif, tidak terhadap semua rancangan undang-undang. Proses atau tahapan dalam pembentukan undang-undang yang menggunakan cara *fast-track legislation* tidak boleh mengurangi tahapan dalam proses pembentukannya. Cara ini hanya untuk mempercepat proses tanpa mengurangi tahapan.

Fast-track legislation pada dasarnya harus dilaksanakan seperti pembentukan undang-undang pada kondisi normal yang memperhatikan prinsip-prinsip demokratis dalam legislasi seperti sesuai prosedur, partisipatif, akses publik, atau transparansi. Hanya karena dalam kondisi khusus maka terdapat aktivitas pada tahapan tertentu yang disederhanakan, dimodifikasi ke arah yang lebih substantif. Esensi legislasi yang dibentuk dengan cara demokratis tidak boleh dihilangkan dalam pembentukan undang-undang dengan cara *fast-track legislation*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Thoha, Mifta. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.

Fadli, Moh. *Membangun Sistem Hukum Nasional Berbasis Nilai Pancasila*. Dalam Giri Ahmad Taufik dkk. *Regulasi Yang Baik: Teori, Praktik, dan Evaluasi Kumpulan Pemikiran*

Mengenai Perundang-undangan Indonesia dari Murid dan Kolega Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L Cetakan 1. Bandung: Unpad Press, 2021.

Fadli, Moh., dan Marsudi Dedi Putra. *Pembentukan Undang-Undang Jalur Cepat*. Malang: PT Nuswantara Media Utama, 2022.

Fadli, Moh., dan Syofyan Hadi. *Kepastian*

- Hukum Perspektif Teoretik*. Malang: PT Nuswantara Media Utama, 2023.
- Jurnal**
- Amin, Rizal Irvan, Riska Ulfasari Dewi, Tegar Satrio W. “Omnibus Law antara Desiderata dan Realita”. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan Vol. 15, No. 2*, (2020).
- Arnstein, Sherry R. “A Ladder of Citizen Participation”. *Journal of the American Planning Association Vol. 35, No. 4*, (1969).
- Aryanto, Bayu, Susi Dwi Harijanti, Mei Susanto. “Menggagas Model Fast-Track Legislation dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”. *Jurnal Rechtsvinding Vol. 10, No. 2*, (2021).
- Briffault, Richard. “The Single Subject Rule: A State Constitutional Dilemma”. *Columbia Public Law Research Paper No. 14-644*, (2019).
- Bruhl, A.A.P.. “Using Statutes to Set Legislative Rules: Entrenchment, Separation of Powers, and the Rules of Proceedings Clause”. *Journal of Law & Politics 19*, (2003).
- Chandranegara, Ibnu Sina. “Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden”. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure Vol. 21, No. 1*, (2021). Doi: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.123-140>.
- Davis, Christopher M. “Expedited or “Fast-Track” Legislative Procedures”. *Congressional Research Service*, (2015).
- Fitri Arsil, Qurrata Ayuni. “Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19”. *Jurnal Hukum & Pembangunan Vol. 5, No. 2*, (2020). Doi:<http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2585>.
- Minter, N.R. “Fast-Track Procedures: Do They Infringe Upon Congressional Constitutional Rights”. *Syracuse Journal of Legislation & Policy Y 1*, (1995).
- Nalle, Victor Imanuel W. “Kritik Terhadap Perppu di masa Pandemi: Pembatasan Hak Tanpa Kedaruratan”. *Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada Vol. 33, No. 1*, (2021).
- Prastyo, Angga, Samsul Wahidin, dan Supriyadi. “Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang”. *Jurnal Cakrawala Hukum Vol. 11, No. 2*, (2020). Doi:<https://doi.org/10.26905/idjch.v11i2.4136>.
- Riwanto, Agus. “Mewujudkan Hukum Berkeadilan Secara Progresif Perspektif Pancasila”. *Jurnal Al-Ahkam Vol. 2, No. 2*, (2017).
- Ruiter Rik de, and Christine Neuhold. “Why Is Fast-Track the Way to Go? Justifications for Early Agreement in the C-Decision Procedure and Their Effects”. *European*

- Law Journal Vol. 18, No. 4*, (2012).
- Seidmen, Ann, dan Robert B. Seidman. "ILTAM: Drafting Evidence Based Legislation for Democratic Social Change". *Boston University Law Review Vol. 89, No. 435*, (2009).
- Tov, Ittai Bar Siman. "An Introduction to the Comparative and Multidisciplinary Study of Omnibus Legislation". Springer Nature, Cham, (2021).
- Tushnet, Mark. "The Possibilities of Comparative Constitutional Law". *Yale Law Review Vol. 108, No. 6*, (1999): 1225. Doi: <https://doi.org/10.2307/797327>
- Disertasi**
- Fadli, Moh. "Perkembangan Peraturan Delegasi di Indonesia". *Disertasi*. Bandung: Universitas Padjajaran, 2012.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara (LN) Tahun 2011 Nomor 82.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. LN Tahun 2019 Nomor 183
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. LN Tahun 2022 Nomor 143
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid 19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Internet**
- Irene Welsler, Christian Klausegger. "Fast Track Arbitration: Just fast or something different?", <http://www.cerhahempel.com/fileadmin/docs/publications/>

Welser/Beitrag_Welser_2009.pdf.

Lupitasari, Agustina Rizky. “Perang Ukraina-Rusia: Penyebab Konflik dan Upaya Perdamaian”, <https://kompaspedia.kompas.id/baca/infografik/kronologi/kronologi-perang-ukraina-rusia-penyebab-konflik-saling-serang-dan-upaya-perdamaian>

Harijanti, Susi Dwi. “Dimatikannya Asas Dalam Pembentukan RUU Cipta Kerja”, <http://www.bantuanhukum.or.id>. Diakses 28 Oktober 2021.

The Federal Government. “Section 81a AufenthG, German Residence Act”, https://www.germany.com/fileadmin/Miig_Unternehmen/PDFs/Unternehmen/Gezielt_rekrutieren/200714_Grafik_Fachkraefteverfahren_ENG.pdf. Diakses 28 Oktober 2021.

Lain-lain

Harijanti, Susi Dwi. “Aspek Formal Pembentukan Undang-Undang”. Makalah disampaikan dalam diskusi Menakar Praktik Pembentukan Undang-Undang dan tindakan Pemerintahan Yang Melawan Putusan Pengadilan di Universitas Padjajaran, 30 Juni 2020.

Yuliandri. “Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan”. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum

Nasional. Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2014.