

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DARURAT: PERBANDINGAN ANTARA *FAST TRACK LEGISLATION* DENGAN PERPU

Rizqoni¹, Adib Kamali Umairy², Dominikus Rato³, Fendi Setyawan⁴

rizqoni.sh@gmail.com¹

Universitas Jember

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji konsep *fast track legislation* sebagai alternatif yang lebih objektif dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Konsep ini melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menangani masalah yang memerlukan respons cepat dari pemerintah. Dalam konteks ini, instrumen seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dianggap cenderung bersifat subjektif karena ditentukan oleh presiden. Sebagai alternatif, konsep *fast track legislation* mengusulkan mekanisme khusus yang mempercepat proses pembentukan undang-undang untuk masalah-masalah yang mendesak. Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang No. 12 tahun 2011, yang secara umum dapat dikualifikasikan sebagai konsep *fast track legislation*, mengatur bahwa dalam keadaan tertentu, baik DPR maupun Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas. Ini berlaku ketika ada keadaan darurat, konflik, bencana alam, atau situasi lain yang memerlukan penanganan segera untuk kepentingan nasional. Dengan menerapkan konsep ini secara tepat, terukur, dan cepat, pemerintah dapat memberikan respons yang lebih responsif terhadap tuntutan situasi negara yang dihadapi.

Kata Kunci: Pembentukan Undang-Undang Darurat, *Fast Track Legislation*.

ABSTRACT

This study examines the concept of fast track legislation as an alternative that is more objective in the legislative process in Indonesia. This concept involves the House of Representatives (DPR) in addressing issues that require a quick response from the government. In this context, instruments such as Government Regulation in Lieu of Law (Perpu) are considered to be subjective as they are determined by the president. As an alternative, the concept of fast track legislation proposes a specific mechanism to expedite the process of enacting laws for urgent issues. Article 23 paragraph (2) of Law No. 12 of 2011, which can generally be qualified as the concept of fast track legislation, regulates that in certain circumstances, both the DPR and the President can propose a Draft Law outside the National Legislation Program (Prolegnas). This applies when there is an emergency, conflict, natural disaster, or other situations that require immediate handling for national interests. By implementing this concept appropriately, measurably, and quickly, the government can provide a more responsive response to the demands of the country's situation.

Keyword: Establishment of Emergency Law, *Fast Track Legislation*.

PENDAHULUAN

Undang-undang memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Sebagai negara hukum, Indonesia perlu memastikan bahwa undang-undang yang ada dapat memberikan perlindungan, keadilan, dan ketertiban bagi seluruh rakyatnya. sehingga Pembentukan undang-undang adalah salah satu proses penting dalam sistem hukum suatu negara yang bertujuan untuk menciptakan aturan yang jelas dan berkeadilan bagi seluruh masyarakat tersebut. Namun, di Indonesia, proses pembentukan undang-undang seringkali mengalami kendala dan tantangan yang memperlambat proses tersebut. Beberapa faktor yang menyebabkan lamanya proses pembentukan undang-undang di Indonesia antara lain adalah kompleksitas hukum yang ada, keterlibatan berbagai pihak atau stakeholder, serta proses politik yang rumit di DPR.

DPR sebagai lembaga legislative, memiliki peran penting dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Pasal 1 angka 1 UU No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undangan menyebutkan bahwa:

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

Proses ini seringkali memakan waktu yang cukup lama, terutama jika terjadi perbedaan pendapat antara fraksi-fraksi di DPR. Misalnya, dalam konteks penyelenggaraan pendidikan di Indonesia, pembentukan undang-undang yang lambat dapat menghambat upaya peningkatan kualitas pendidikan dan pelayanan pendidikan bagi masyarakat. Berbagai isu penting seperti peningkatan akses pendidikan, peningkatan mutu pendidikan, serta pemberdayaan sekolah-sekolah di daerah terpencil menjadi terhambat karena belum adanya undang-undang yang mendukung implementasi kebijakan-kebijakan tersebut.

Sebagai contoh konkret, kita bisa melihat kasus pembahasan Undang-Undang Minerba (Mineral dan Batu Bara) undang-undang No. 3 tahun 2020. di Indonesia, Undang-Undang ini mengatur tentang pengelolaan sumber daya mineral dan batu bara, termasuk mengenai izin usaha pertambangan, perlindungan lingkungan, dan pemanfaatan hasil tambang. Proses penyusunan RUU Minerba dimulai sejak tahun 2015 dan merupakan bagian dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2015-2019 yang memakan waktu cukup lama, hal tersebut disebabkan oleh kompleksitas permasalahan yang diatur dalam undang-undang tersebut, keterlibatan berbagai pemangku kepentingan, serta proses politik yang rumit di DPR. Selain itu, adanya penyesuaian dengan RUU Cipta Kerja juga membutuhkan waktu dan perhatian khusus dalam pembahasannya.

Dalam menjalankan pemerintahan, seringkali muncul situasi yang memerlukan tindakan cepat dan responsif dari pemerintah untuk menanggapi keadaan yang mendesak. Untuk itu, Indonesia memiliki Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang/Perpu sebagai instrumen hukum yang memungkinkan Presiden untuk mengeluarkan regulasi yang memiliki kekuatan undang-undang tanpa harus melalui proses pembentukan undang-undang yang panjang di DPR. Dasar hukum bagi Perpu ini terdapat dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Yang berbunyi:

Pasal 22

- 1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- 2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- 3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal ini memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengeluarkan Perpu dalam keadaan tertentu yang mendesak. Perpu berlaku seperti undang-undang tetapi harus mendapat persetujuan DPR dalam waktu tertentu untuk tetap berlaku.

Perlunya instrumen seperti Perpu terutama timbul dalam situasi-situasi yang memerlukan tindakan cepat dari pemerintah. Contohnya, dalam menghadapi krisis kesehatan seperti pandemi COVID-19, di mana penanganan yang cepat dan efektif diperlukan untuk melindungi masyarakat. Dalam situasi-situasi seperti itu, proses pembentukan undang-undang yang panjang dan rumit di DPR dapat menghambat respons yang cepat dari pemerintah. Meskipun penting dalam situasi mendesak, penggunaan Perpu juga menimbulkan pertanyaan mengenai batas-batas kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu, penggunaan Perpu harus diawasi secara ketat untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah.

Sebenarnya penulis melihat bahwa dari pada instrumen perpu yang digunakan, yang tingkat urgensinya bersifat subjektif ditentukan oleh presiden justru terdapat instrumen yang serupa dan bersifat objektif dengan tetap melibatkan DPR yaitu dengan menerapkan konsep fast track legislation secara tepat, terukur dan cepat. Terdapat beragam istilah yang digunakan untuk merujuk pada mekanisme pembentukan hukum secara cepat, mulai dari Fast Track Legislation (FTL) hingga Motion urgency, yang mengacu pada prosedur pembentukan hukum dengan waktu yang relatif singkat. Istilah-istilah ini disertai dengan berbagai pengaturan dan praktik yang dilakukan oleh berbagai negara. Konsep ini mengusulkan adanya mekanisme khusus yang mempercepat proses pembentukan undang-undang untuk masalah-masalah yang memerlukan penanganan cepat dan responsif dari pemerintah karena tuntutan situasi Negara yang dihadapi, mekanisme ini secara umum dapat dikualifikasikan dalam pasal 23 ayat (2) UU No. 12 tahun 2011 yang berbunyi:

“Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:

- 1) Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- 2) 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 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum”

Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PP) mengatakan bahwa dalam situasi tertentu, baik DPR maupun Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) di luar Prolegnas (Program Legislasi Nasional). Ini berlaku ketika ada keadaan darurat, konflik, bencana alam, atau situasi lain yang memerlukan penanganan segera untuk kepentingan nasional. RUU yang diajukan dalam kondisi ini harus disetujui oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan di bidang hukum. Kesamaan antara pasal ini dengan Perpu dapat dilihat dari beberapa aspek. Yakni situasi situasi tersebut menginginkan dan mengindikasikan bahwa proses RUU haruslah di proses secara cepat dikarenakan kebutuhan kondisi Negara yang dihadapi. Namun yang sering terjadi dan memberikan jaminan respon cepat ialah dengan menggunakan perpu dari pada masih harus melewati DPR yang tidak memberikan kepastian kapan disahkannya mengingat kondisi Negara yang mendesak.

Sehingga Terdapat kesamaan dalam menghadapi kendala kondisi antara perpu dengan terkait konsep, "*Fast Track Legislation*" atau pembentukan undang-undang cepat. .

Sehingga dari hal tersebut penulis akan mengkaji yang pertama Bagaimana konsep "Fast Track Legislation" dapat diterapkan dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dengan mengacu pada teori-teori perundang-undangan yang relevan? Dan yang kedua terkait Bagaimana konsep "Fast Track Legislation" dapat diterapkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, terutama terkait dengan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PP) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Terdapat beberapa karya yang hampir serupa namun berbeda dalam penekanan yang penulis teliti dan fokuskan yang pertama dengan judul "Menggagas Model Fast Track Legislation dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia" [Initiating the Fast Track Legislation Model in the Law-Making System in Indonesia], yang ditulis oleh Bayu Aryanto, Susi Dwi Harijanti, and Mei Susanto, pada jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional 10, no. 2 (Agustus 2021). Artikel tersebut secara singkat menyoroti permasalahan dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia terkait

ketidakjelasan kriteria cepat atau tidaknya suatu undang-undang dibentuk, serta minimnya instrumen yang mengatur pembentukan undang-undang secara cepat. Penulis menyarankan pengaturan mekanisme Fast Track Legislation (FTL) sebagai solusi untuk melengkapi sistem pembentukan undang-undang, mengurangi penggunaan Perppu, menurutnya Beberapa negara telah menerapkan FTL, dan menyarankan agar Indonesia juga melakukan kajian yang mendalam untuk mengatur pembentukan undang-undang secara cepat sebagai bagian dari upaya penataan regulasi dan tata kelola pembentukan hukum.

kedua yaitu yang ditulis oleh Ibnu Sina Chandranegara, dengan judul "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden" [Adopting Fast-track Legislation Procedure for Presidential Legislative Power], pada Jurnal Penelitian Hukum De Jure 21, no. 1 (Maret 2021 Secara singkat, pemaparan tersebut membahas mekanisme Fast Track Legislation (FTL) di berbagai negara, yang bertujuan untuk memberikan tanggung jawab kepada pemerintahan dalam merespon keadaan yang membutuhkan keputusan cepat. Terdapat dua bentuk pengaturan FTL, yaitu yang diatur di luar konstitusi (seperti Amerika, Inggris, dan Selandia Baru) dan yang diatur dalam konstitusi (seperti Perancis, Kolombia, dan Ekuador). Penerapan FTL umumnya memiliki konsekuensi jika evaluasi pasca-legislatif tidak selesai dalam waktu tertentu, serta membatasi penggunaan metode omnibus. dan disarankan agar FTL diatur melalui Undang-Undang Dasar dengan menghapus kekuasaan presiden untuk menerbitkan Perppu, serta menggunakan metode pembatasan waktu pembahasan rancangan undang-undang.

METODOLOGI

Penelitian ini merupakan studi yuridis normatif yang bertujuan untuk menganalisis norma atau kaidah hukum positif terkait dengan konsep Fast Track Legislation dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini dilakukan untuk menjawab permasalahan yang diajukan, yaitu bagaimana konsep Fast Track Legislation dapat diterapkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sumber bahan pustaka yang digunakan terdiri dari dua jenis, yaitu bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan yang terkait dengan proses pembentukan perundang-undangan, dan bahan hukum sekunder seperti literatur, artikel jurnal, dan hasil penelitian terkait yang memberikan penjelasan dan interpretasi terhadap bahan hukum primer. Data dikumpulkan melalui studi pustaka terhadap sumber-sumber hukum yang relevan, dan analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif untuk menjawab permasalahan yang diidentifikasi dalam penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Teori-Teori Perundang-Undangan

Konsep negara hukum Indonesia, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, menyatakan bahwa setiap tindakan dan konsekuensi yang dilakukan oleh lembaga negara, pemerintah, pejabat negara, maupun pejabat pemerintah dari tingkat pusat hingga desa harus didasarkan pada hukum dan diselesaikan sesuai dengan hukum. Hal ini mengimplikasikan bahwa negara Indonesia harus selalu mengikuti tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (supremacy of law), kesetaraan di hadapan hukum (equality before the law). dan penegakan hukum dengan cara yang sesuai dengan hukum (due process of law) .

Gustav Radbruch menguraikan bahwa dalam hukum terdapat tiga nilai dasar, yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum Dalam tesisnya, Mirza Satria Buana menggambarkan ketiga nilai dasar tersebut sebagai figur "raja" yang saling bersaing untuk dapat diterapkan dalam konteks hukum. Dalam konteks asas kepastian hukum, keberadaannya bermakna sebagai kondisi di mana hukum telah pasti karena adanya

kekuatan konkret yang mengikatnya. Asas kepastian hukum menjadi bentuk perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang, sehingga seseorang dapat memperoleh apa yang diharapkan dalam situasi tertentu. Pernyataan ini sejalan dengan pandangan Van Apeldoorn, yang menyatakan bahwa kepastian hukum memiliki dua dimensi, yaitu penetapan hukum dalam konteks konkret dan keamanan hukum, memberikan kejelasan bagi pihak yang mencari keadilan mengenai hukum yang berlaku dalam suatu situasi sebelum mereka memulai proses hukum dan memberikan perlindungan kepada mereka.

Konsep Fast Track Legislation merupakan upaya untuk memastikan kepastian hukum dalam situasi yang memerlukan respons cepat dari pemerintah. Dalam konteks ini, nilai-nilai dasar hukum seperti keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum tetap menjadi pedoman penting.

Pertama, dalam hal keadilan, Fast Track Legislation harus tetap menjunjung tinggi nilai ini. Meskipun prosesnya dipercepat, keputusan yang diambil haruslah adil dan tidak merugikan pihak yang terlibat. Kedua, aspek kemanfaatan juga harus diperhatikan. Fast Track Legislation diharapkan memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat atau negara dalam menghadapi situasi darurat atau mendesak. Keputusan yang diambil harus memperhitungkan kemanfaatan jangka panjang dan tidak hanya bersifat reaktif terhadap situasi saat ini. Ketiga, kepastian hukum tetap menjadi prinsip utama. Meskipun prosesnya cepat, Fast Track Legislation harus memberikan kepastian hukum. Keputusan yang diambil harus jelas, tidak ambigu, dan dapat diprediksi dampaknya oleh masyarakat umum.

Dengan demikian, konsep Fast Track Legislation dapat dipandang sebagai alat yang digunakan untuk memastikan bahwa kepastian hukum tetap terjaga, meskipun dalam situasi yang memerlukan respons cepat. Dengan adanya proses yang dipercepat, diharapkan nilai-nilai seperti keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum tetap terjaga.

Maria Farida berpendapat bahwa dalam negara berbasis hukum modern, tujuan utama pembentukan undang-undang tidak lagi hanya membuat kode untuk norma-norma yang sudah ada dalam masyarakat, melainkan untuk menciptakan perubahan dalam kehidupan masyarakat. Yuliandri menyatakan bahwa konsep "legal policy" dalam undang-undang berperan sebagai alat rekayasa sosial yang memuat kebijaksanaan pemerintah untuk mengarahkan masyarakat menerima nilai-nilai baru. Sementara itu, Hattu menyatakan bahwa dalam negara hukum modern, pentingnya peraturan perundang-undangan sebagai instrumen untuk memberikan, mengatur, membatasi, dan mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang pemerintah, serta menjamin hak-hak masyarakat.

Konsep Fast Track Legislation dapat dilihat sebagai upaya untuk mengatasi kendala-kendala dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan berlaku secara luas. Sebagaimana disebutkan oleh Maria Farida, tujuan utama pembentukan undang-undang dalam negara berbasis hukum modern adalah untuk menciptakan perubahan dalam kehidupan masyarakat. Dalam konteks ini, Fast Track Legislation memungkinkan pemerintah untuk merespons situasi mendesak atau keadaan darurat dengan cepat, sehingga kebutuhan akan perubahan dalam kehidupan masyarakat dapat diakomodasi dengan lebih efektif.

Mahfud MD menyatakan bahwa proses pembuatan dan implementasi hukum sangat dipengaruhi oleh struktur politik yang ada. Jika struktur politik cenderung demokratis, hukum yang dihasilkan akan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Namun, jika struktur politiknya otoriter, hukum yang dihasilkan cenderung bersifat represif. Jika produk hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif tidak mencerminkan rasa keadilan masyarakat, maka hukum tersebut dinilai tidak memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Dalam pandangan Mahfud MD, proses pembuatan dan implementasi hukum sangat dipengaruhi

oleh struktur politik yang ada. Fast Track Legislation dapat memainkan peran penting dalam situasi di mana struktur politik cenderung demokratis. Dalam konteks ini, proses pembentukan undang-undang yang cepat dapat menghasilkan hukum yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses yang menghasilkan norma-norma hukum yang bersifat umum dan berlaku secara luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis dari negara atau pemerintah yang berisi pedoman atau pola perilaku yang bersifat mengikat secara umum. Sifat umum dari peraturan tersebut berarti tidak mengidentifikasi individu tertentu, melainkan berlaku untuk setiap subjek hukum yang memenuhi persyaratan yang tercantum dalam ketentuan mengenai pola perilaku tersebut. Namun, dalam praktiknya, terdapat juga peraturan perundang-undangan, seperti undang-undang, yang hanya berlaku untuk kelompok orang, objek, daerah, atau waktu tertentu.

Menurut Burkhardt Krems, sebagaimana dikutip oleh Attamimi, pembentukan perundang-undangan bukanlah hanya kegiatan yang bersifat yuridis semata, tetapi juga bersifat interdisipliner. Hal ini bertujuan agar produk hukum yang dihasilkan dapat diterima dan diakui oleh masyarakat di dalam negeri, serta dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat global di mana Indonesia menjadi bagian darinya.

Jean Jacques Rousseau dalam *Du Contract Social* menyatakan bahwa undang-undang adalah ekspresi dari kehendak umum (*volonte generate*), sehingga ditujukan untuk umum. Undang-undang yang berakar dari kehendak umum akan mencapai tujuan umum, yaitu kepentingan bersama. Oleh karena itu, jika ada undang-undang dalam suatu masyarakat yang tidak mencerminkan kepentingan umum dan berlaku tidak sama untuk semua orang, maka undang-undang tersebut harus dianggap tidak adil.

Proses pembentukan undang-undang dapat dibagi menjadi tiga tahap, yaitu tahap sebelum pembentukan undang-undang (*ante legislative*), tahap pembentukan undang-undang (*legislative*), dan tahap setelah pembentukan undang-undang (*post legislative*). Dalam ketiga tahap ini, masyarakat dapat berpartisipasi dengan memberikan masukan sesuai dengan keinginannya. Partisipasi masyarakat dapat terjadi pada semua tahap proses pembentukan undang-undang atau hanya pada salah satu tahap saja. Namun, bentuk partisipasi masyarakat dapat berbeda antara satu tahap dengan tahap lainnya, meskipun ada juga bentuk partisipasi yang sama. Artinya, partisipasi masyarakat pada tahap sebelum pembentukan undang-undang akan berbeda dengan partisipasi pada tahap pembentukan undang-undang dan tahap pasca pembentukan undang-undang. Dengan demikian, bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang disesuaikan dengan tahap-tahap yang sedang berlangsung. .

Dalam membuat Perppu, haruslah memastikan bahwa isinya sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku. Selain itu, Presiden juga harus memenuhi syarat "kegentingan memaksa". sebaigama definisi perpu dalam UU No 12 Tahun 2011 pasal 1 yang berbunyi:

“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.”

Ini berarti Perppu hanya boleh dibuat jika situasinya sangat mendesak dan butuh regulasi langsung dari pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang mendesak itu. Materi muatan Perpu disamakan dengan undang undang sebagaimana disebutkan dalam UU No 12 tahun 2011 Pasal 11 yang berbunyi:

“Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang”

Menurut Bagir Manan dalam bukunya yang berjudul "Teori dan Politik Konstitusi," kesamaan materi muatan antara Perpu dengan Undang-Undang berpotensi menyebabkan

Perpu menjadi sumber ketidakteraturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara. Bagir Manan menegaskan bahwa materi muatan Perpu seharusnya terfokus pada hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi negara. Oleh karena itu, disarankan agar tidak dikeluarkan Perpu yang mengatur aspek ketatanegaraan, lembaga-lembaga negara, kekuasaan kehakiman, pelaksanaan kedaulatan rakyat, dan hal-hal lain yang berada di luar lingkup administrasi negara.

Ini wajar sebab mensejajarkan perpu dengan Undang-undang dan memberikan ketentuan bahwa perpu tersebut dalam batas tertentu juga pada akhirnya akan ditetapkan menjadi undang-undang atau di cabut, maka benar jika materinya sama dengan undang-undang. Sebagaimana dalam pasal Pasal 23 ayat 1 huruf e UU No 12 tahun 2011 yang berbunyi:

Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dan Pasal 52

- 1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- 2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang

kemudian Pasal 43 menyebutkan bahwa:

- 3) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.
- 4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau
 - c. Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- 5) Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Namun salah satu yang cukup penting terkait dengan Syarat "kegentingan memaksa" dalam membuat Perppu. Jika tidak ada "kegentingan memaksa", maka Presiden tidak bisa membuat Perppu. Ini menunjukkan pentingnya pertimbangan yang matang dalam menggunakan Perppu agar tidak ada penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan sewenang-wenang dari pemerintah.

Perbedaan dengan konsep "keadaan bahaya" yang tercantum dalam Pasal 12 UUD 1945 juga relevan. Pasal 12 UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden dapat menyatakan keadaan bahaya, dengan syarat-syarat dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang. Keadaan bahaya tersebut adalah kondisi yang dapat menimbulkan ancaman terhadap persatuan dan kesatuan bangsa serta kelangsungan hidup negara, seperti ancaman terhadap keamanan, keselamatan, atau bencana.

Dalam konteks Perppu, "kegentingan memaksa" yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebenarnya mencerminkan makna dari "keadaan bahaya" yang tercantum dalam Pasal 12 UUD 1945. Keduanya menggambarkan kondisi darurat yang memberikan alasan bagi Presiden untuk menetapkan Perppu. Oleh karena itu, "kegentingan memaksa" dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sejalan dengan Pasal 22 UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengeluarkan Perppu dalam

keadaan darurat yang mengancam persatuan, kesatuan, dan kelangsungan hidup negara.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, dijelaskan dalam pertimbangan putusan bahwa terdapat tiga syarat untuk adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945. Pertama, harus ada kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum dengan cepat berdasarkan Undang-Undang. Kedua, Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada, atau jika sudah ada, tidak memadai. Ketiga, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan membuat Undang-Undang secara biasa karena akan memakan waktu lama, sementara keadaan yang mendesak memerlukan kepastian penyelesaian.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menggarisbawahi pentingnya keberadaan kegentingan yang memaksa dalam proses pembuatan peraturan hukum di Indonesia. Syarat-syarat yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi ini menunjukkan bahwa kegentingan tersebut haruslah bersifat mendesak dan memerlukan penyelesaian yang cepat melalui Undang-Undang. Selain itu, adanya kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan prosedur biasa juga menjadi faktor penting dalam menentukan keberlakuan suatu keputusan atau tindakan hukum yang dibuat dalam situasi yang mendesak.

Konsep keadaan darurat dalam hukum tata negara dapat dikaji melalui teori yang diperkenalkan oleh Carl Schmitt tentang "State of Exception" atau "Ausnahmezustand". Menurut Schmitt, dalam kondisi di mana negara menghadapi ancaman serius terhadap kedaulatannya, pemimpin negara diberi kewenangan untuk mengambil langkah-langkah yang bersifat otoriter, bahkan hingga menjadi seorang diktator, demi menyelamatkan negara. Namun, langkah-langkah tersebut harus terbatas oleh prinsip-prinsip tertentu, seperti yang ditegaskan oleh Herman Sihombing, bahwa keadaan darurat hanya boleh berlangsung untuk sementara waktu sampai situasi tersebut dianggap tidak lagi membahayakan negara. Dalam konteks ini, keadaan darurat dianggap sebagai suatu kondisi yang mengharuskan negara untuk mengambil langkah-langkah ekstra dan di luar kebiasaan untuk menjaga keutuhan dan keselamatan negara. Namun, tindakan tersebut harus dibatasi oleh batasan-batasan tertentu, seperti yang dijelaskan oleh Herman Sihombing, di mana keadaan darurat tersebut hanya boleh berlangsung sementara sampai situasi darurat tersebut dianggap telah berakhir tanpa membahayakan lagi negara.

Fast Track Legislation

Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PP) dan pasal 22 UUD NRI mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan dua instrumen hukum yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengambil tindakan yang cepat dan mendesak dalam situasi tertentu. Kedua instrumen ini memberikan alternatif untuk mengatasi keadaan darurat atau keadaan yang memerlukan tindakan cepat tanpa harus melalui proses panjang di DPR. Meskipun demikian, terdapat perbedaan penting antara keduanya yang perlu dipahami dengan jelas.

Pertama-tama, Perpu adalah instrumen yang memberikan kewenangan langsung kepada Presiden untuk mengeluarkan regulasi dengan kekuatan undang-undang tanpa persetujuan DPR. Hal ini berarti Presiden dapat mengambil keputusan sepihak untuk mengatasi situasi darurat atau keadaan mendesak tanpa harus melalui pembahasan dan persetujuan dari DPR. Sebaliknya, pasal 23 ayat (2) UU PP memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengajukan RUU di luar Prolegnas, tetapi RUU tersebut masih harus disetujui oleh DPR dalam waktu tertentu agar tetap berlaku. Ini menunjukkan adanya perbedaan dalam mekanisme pengambilan keputusan antara Perpu dan pasal 23 ayat (2) UU PP.

Kedua, dalam konteks pengambilan keputusan, Perpu cenderung lebih bersifat otoriter karena tidak memerlukan persetujuan DPR. Hal ini bisa menjadi perhatian karena ada potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah jika tidak diawasi dengan ketat. Di sisi lain, pasal 23 ayat (2) UU PP tetap melibatkan DPR dalam prosesnya, meskipun prosesnya dipercepat. Namun demikian, mekanisme pengawasan DPR terhadap keputusan Presiden masih berlaku dalam konteks ini.

Ketiga, meskipun keduanya memiliki tujuan yang sama yaitu untuk memberikan respons cepat dalam situasi darurat atau keadaan yang memerlukan tindakan segera, Perpu lebih menekankan pada keputusan eksekutif yang cepat dan langsung dari Presiden. Sementara itu, pasal 23 ayat (2) UU PP memberikan mekanisme yang lebih demokratis dengan tetap melibatkan DPR dalam prosesnya. Ini berarti bahwa pengambilan keputusan dalam konteks Perpu lebih terpusat pada keputusan Presiden, sedangkan dalam konteks pasal 23 ayat (2) UU PP, pengambilan keputusan tetap melalui proses legislatif yang melibatkan DPR.

Terdapat beragam istilah yang digunakan untuk merujuk pada mekanisme pembentukan hukum secara cepat, mulai dari Fast Track Legislation (FTL) hingga Motion urgency, yang mengacu pada prosedur pembentukan hukum dengan waktu yang relatif singkat. Istilah-istilah ini disertai dengan berbagai pengaturan dan praktik yang dilakukan oleh berbagai negara. Mekanisme ini menjadi sebuah cara atau prosedur yang diatur sesuai dengan kebutuhan suatu negara untuk mengatasi permasalahan atau menciptakan efisiensi waktu dalam pembentukan hukum. Penggunaan prosedur cepat dalam pembentukan undang-undang dilakukan dengan berbagai pertimbangan dan didasarkan pada dasar hukum yang jelas.

Apabila dianalisis dari segi istilah, fast-track legislation tidak dapat diartikan sebagai proses yang sama dengan kekuasaan Constitutional Decree Authority, seperti halnya terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Indonesia, medidas provisoria (tindakan provisional) di Argentina, atau bahkan decreto de necesidad y urgencia (dekrit kebutuhan dan urgensi) di Brazil. Constitutional Decree Authority merupakan kekuasaan eksekutif untuk menetapkan dekret atau peraturan yang langsung berlaku efektif saat diterbitkan tanpa melalui pembahasan di lembaga legislatif.

Dalam istilah yang lebih mudah dipahami, FTL adalah singkatan dari "Fast Track Legislation," yang merujuk pada proses percepatan pengesahan suatu RUU melalui semua tahapan legislatif yang diperlukan untuk menjadikannya undang-undang dalam waktu yang jauh lebih singkat dari biasanya. Mekanisme ini dimaksudkan untuk merespons kebutuhan mendesak masyarakat akan hukum atau solusi yang memerlukan tindakan cepat. Penggunaan FTL biasanya dikenakan syarat-syarat ketat dan batasan-batasan tertentu yang harus dipenuhi sebelum RUU tersebut dapat diterima sebagai undang-undang. Mekanisme ini memungkinkan pembuatan undang-undang yang lebih cepat dan responsif terhadap kebutuhan mendesak dalam masyarakat.

Secara umum, pembentukan undang-undang dengan cepat adalah praktik yang umum digunakan oleh beberapa negara. Namun, penting untuk memahami perbedaan antara Fast Track Legislation dan undang-undang yang dibuat dalam keadaan darurat. Negara Inggris, misalnya, mengklasifikasikan Fast Track Legislation sebagai sesuatu yang berbeda dari undang-undang darurat yang dikeluarkan oleh eksekutif dan langsung berlaku tanpa melalui proses legislasi. Dalam pandangan Anthony Bradley, istilah "undang-undang darurat" tidak tepat digunakan dalam konteks ini.

Meskipun demikian, ada kemungkinan tumpang tindih antara konsep undang-undang yang dibuat dengan mekanisme cepat (fast track legislation) dan undang-undang darurat. Dalam Civil Contingencies Act 2004, keadaan darurat didefinisikan sebagai peristiwa atau

situasi yang dapat menyebabkan kerusakan serius pada kesejahteraan manusia atau lingkungan, atau ancaman perang atau terorisme yang serius terhadap keamanan Inggris Raya. Namun, dalam situasi darurat tersebut, negara mungkin memilih untuk menggunakan fast track legislation daripada constitutional decree authority/provisional measure. Oleh karena itu, House of Lords dalam laporan mereka tentang Fast Track Legislation: Constitutional Implications and Safe Guard, menyarankan agar RUU yang diajukan dengan prosedur yang dipercepat harus dipertimbangkan apakah diajukan untuk menangani situasi "darurat" atau tidak.

KESIMPULAN

Undang-undang memiliki peran krusial dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, menjamin perlindungan, keadilan, dan ketertiban bagi seluruh rakyat. Namun, proses pembentukan undang-undang sering mengalami kendala dan tantangan, seperti kompleksitas hukum, pluralitas sumber hukum, dan keterlibatan berbagai pihak. DPR memiliki peran penting dalam proses ini, tetapi prosesnya yang panjang sering menghambat respons cepat terhadap kebutuhan mendesak. Sebagai contoh, RUU Minerba memakan waktu lama dalam pembahasannya.

Presiden memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Perpu dalam keadaan darurat, meskipun harus mendapat persetujuan DPR. Namun, penggunaan Perpu menimbulkan pertanyaan mengenai batas kekuasaan eksekutif. Konsep "Fast Track Legislation" merupakan alternatif yang mempercepat proses pembentukan undang-undang untuk situasi mendesak, seperti yang diatur dalam Pasal 23 UU PP. Meskipun demikian, penggunaan Perpu sering lebih dipilih karena memberikan respons yang lebih cepat. Untuk mengatasi kendala dalam pembentukan undang-undang, Indonesia memiliki instrumen hukum seperti Perpu yang memungkinkan Presiden untuk mengeluarkan regulasi yang memiliki kekuatan undang-undang tanpa harus melalui proses pembentukan undang-undang yang panjang di DPR. Namun, penggunaan Perpu juga menimbulkan pertanyaan mengenai batas-batas kekuasaan eksekutif.

Dengan demikian, konsep FTL dapat menjadi solusi untuk mempercepat proses pembentukan undang-undang di Indonesia, namun perlu diatur dengan cermat dan memperhatikan prinsip-prinsip hukum yang berlaku serta mekanisme pengawasan yang ketat untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggono, Bayu Dwi. Ilmu Perundang-Undangan. Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, 2021.
- Arsil, F. "Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara Negara Presidensial." Jurnal Hukum & Pembangunan 48 (2018).
- Bagir Manan. Teori dan Politik Konstitusi. Yogyakarta: FH-UII Press, 2004.
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden" [Adopting Fast-track Legislation Procedure for Presidential Legislative Power]. Jurnal Penelitian Hukum De Jure 21, no. 1 (Maret 2021).
- Dian Kus Pratiwi, dkk, "Potensi Pengaturan dan Praktek Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat di Indonesia (Studi terhadap Pembentukan Revisi Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi)," Jurnal Legislasi Indonesia 19, no. 1 (2022).
- Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni. "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi COVID-19." Jurnal Hukum & Pembangunan 50, no. 2 (2020).
- Indrati, Maria Farida. Pemahaman Tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Depok: Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2007.

- Julyano, Mario, Aditya Yuli Sulistyawan. "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum." *Jurnal Crepido* 01, no. 01 (Juli 2019).
- Khalid. *Ilmu Perundang-undangan*. Medan: CV. Manhaji dan Fakultas Syar'iah IAIN Sumatera Utara, Oktober 2014.
- Marwan Hsb, Ali. "Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Compelling Circumstances of the Enactment Government Regulation in Lieu of Law)." *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 01 (Maret 2017).
- Matompo, Osgar S., "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Keadaan Darurat," *Jurnal Media Hukum* 21, no. 1 (2014).
- Nalle, Victor Imanuel W. "Kritik Terhadap Perppu di Masa Pandemi: Pembatasan Hak Tanpa Kedaruratan." *Mimbar Hukum* 33, no. 1 (2021).
- Pratiwi, Dian Kus, Muhammad Addi Fauzani, and Ahmad Ilham Wibowo. "Potensi Pengaturan dan Praktek Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat di Indonesia" (Studi terhadap Pembentukan Revisi Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi). *Jurnal (Departemen Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia (UII), Pusat Studi Hukum Konstitusi UII, Magister Hukum Kenegaraan Universitas Gadjah Mada, 2022)*.
- Riewanto, Agus, dkk. *Hukum Tata Negara*. Depok: Rajawali Pers, 2023.
- Suhariyanto, Didik. "Problematisasi Penetapan Perppu Kondisi Negara Dalam Keadaan Darurat Dalam Sistem Hukum Di Indonesia." *Jurnal USM Law Review* 4, no. 1 (2021).
- Triadi, Nia Hasna, and Dr. Arfa'I, S.H., M.H. "Analisis Perpu sebagai Salah Satu Jenis Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2022." *Limbago: Journal of Constitutional Law* 2, no. 3 (2022).
- Utomo, Pudjo. "Omnibus Law: Dalam Perspektif Hukum Responsif." *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 1 (Juni 2019).
- Jati, Rahendro. "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif." *RechtsVinding BPHN* 1, no. 3 (Desember 2012).
- Saifudin. "Proses Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU." **Jurnal Hukum no. edisi khusus vol. 16, Oktober 2009*.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Minerba (Mineral dan Batu Bara) undang-undang No. 3 tahun 2020.
- <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/28748/t/Paripurna+DPR+Sahkan+RUU+Minerba+Jadi+UU>