

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam sebuah pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat faktor yang dapat mempengaruhi pembentukan tersebut, salah satunya adalah sistem hukum yang dianut oleh sebuah negara pembentuk perundang-undangan itu sendiri. Secara umum, terdapat 2 (dua) kelompok sistem hukum yang utama di dunia, yakni sistem hukum *Civil Law Tradition* (Tradisi Hukum Kontinental) dan juga sistem hukum *Common Law Tradition* (Tradisi Hukum Anglo-saksis)¹

Secara singkat, Perbedaan antara keduanya dapat dilihat pada peranan peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya dan yurisprudensi (putusan pengadilan yang dianggap memiliki kekuatan hukum tetap) sebagai sendi utama sistem hukumnya.² Negara-negara yang dimana tergolong atau menganut kedalam hukum kontinental menempatkan perundang-undangan sebagai landasan dalam sistem hukumnya. Sedangkan negara-negara yang menganut tradisi hukum anglo-saksi menjadikan yurisprudensi sebagai landasan dalam sistem hukumnya.

¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Armico, 1987) hal. 13-15, mengutip Nandang Alamsah Deliarnoor *Modul 1 Sistem Hukum Indonesia*, hal. 53

² *Ibid.*

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut Sistem Hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*), dimana eksistensi peraturan perundang-undangan sangatlah penting didalam sebuah ketatanegaraanya. Prinsip dasar didalam sistem hukum Eropa Kontinental sendiri ialah bahwa yang menjadi rujukan pertama dalam sistem hukum ini adalah peraturan perundang-undangan atau dalam kata lain hukum itu memperoleh kekuatan mengikat karena berupa peraturan yang berbentuk undang-undang yang tersusun secara sistematis dalam kodifikasi. Kepastian hukumlah yang menjadi tujuan hukum. Kepastian hukum dapat terwujud apabila segala tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan tertulis. Dalam sistem hukum ini terkenal suatu adagium yang berbunyi "tidak ada hukum selain undang-undang". Dengan kata lain, hukum selalu diidentikkan dengan undang-undang.³

Negara-negara penganut Sistem Hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*) menempatkan konstitusi pada urutan tertinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan dan negara penganut sistem ini pasti mempunyai konstitusi tertulis.⁴ Apabila dikaitkan dengan asas legalitas yang berarti setiap tindakan yang dilakukan pemerintah harus memiliki dasar pada peraturan perundang-undangan. Maka, tanpa adanya dasar, segala macam alat-alat pemerintah tidak akan bisa semena-mena atau mengubah keadaan posisi hukum masyarakatnya.

³ Jb Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: APTIK, 2001) hal. 35-36.

⁴ Fajar Nurhardianto, *Sistem Hukum Dan Posisi Hukum Indonesia*, Jurnal TAPIs (Teropong Aspirasi Politik Islam) Vol.11 No.1 Januari-Juni 2015, hal. 34-35.

Undang-undang yang dibuat oleh setiap negara memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat vital dan penting, tidak saja sebagai norma atau kaidah dalam berperilaku tetapi juga menjadi dasar legalitas mengenai perikelakuan atau sikap bertindak keseharian dalam kehidupan. Dengan undang-undang kehidupan ditata dan diatur, dan dengan undang-undang pula keadilan, kepastian dan kemanfaatan didistribusikan. Sebuah peraturan perundang-undangan merupakan bentuk atau gambaran proses dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari tingkatan terendah hingga pada puncaknya pada tingkatan tertinggi, proses tersebut digapai secara atribusi dan delegasi dari kekuasaan perundang-undangan yang pada akhirnya keseluruhannya berupa produk peraturan perundang-undangan.

Dalam Proses pembentukan sebuah undang-undang, hal tersebut sebelumnya telah diatur secara lengkap dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu, Pasal 20 ayat 1 yang dimana menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki atas kewenangan penuh untuk membentuk Undang-Undang,⁵ didalam Pasal 5 ayat 1 juga menjelaskan bahwa Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR.⁶ Setelah itu didalam Pasal 20 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengatur bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden guna mendapatkan persetujuan bersama.⁷ Didalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 1 angka 2 menjelaskan

⁵ Indonesia, (a), Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20 Ayat 1.

⁶ *Ibid.*, Pasal 5 Ayat 1.

⁷ *Ibid.*, Pasal 20 Ayat 2.

bahwa peraturan perundang-undangan merupakan sebuah bentuk peraturan tertulis yang berisikan norma-norma hukum dan saling mengikat secara umum, serta hal tersebut ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang diberikan kewenangan melalui prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁸

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengatur bahwa agar peraturan yang dibuat berkualitas maka harus memenuhi tiga landasan:⁹

1. Landasan Filosofis (*filosofische grondslag*) yaitu merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
2. Landasan Sosiologis (*sociologische grondslag*) yaitu merupakan bentuk pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.
3. Landasan Yuridis (*juridische grondslag*) yaitu merupakan sebuah pertimbangan yang menegaskan bahwa peraturan yang dibentuk itu berfungsi untuk mengatasi permasalahan hukum yang ada dan atau

⁸ Indonesia, (b), Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 Angka 2.

⁹ *Ibid.*, Uraian Singkat BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis.

mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Pembentukan undang-undang itu sendiri tidak terlepas dari fungsi Perwakilan Rakyat (DPR) yang memiliki kewenangan penuh atas fungsi legislasi atau fungsi pengaturan. Fungsi legislasi merupakan sebuah kewenangan yang dimiliki oleh DPR untuk membentuk suatu norma hukum “Undang-Undang” yang mengikat dan dapat membatasi hak-hak yang dimiliki warga negara.¹⁰ Sedangkan pokok kewenangan dalam fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR dalam pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain adalah inisiasi rancangan undang-undang (RUU) (*Legislative initiation*), membahas RUU (*Law Making Process*), serta mengesahkan RUU (*Law Enactment Approval*).¹¹

Namun, ada beberapa hal yang perlu mengingat pendapat dari Sabian Utsman dalam bukunya Metodologi Penelitian Hukum Progresif, *das sollen* dan *das sein* ditemukan dalam penelitian hukum. Penelitian hukum setidaknya mendiskusikan antara apa yang seharusnya hukum sebagai fakta hukum (*das sollen*) yang diungkapkan para ahli hukum dalam tataran teoritik (*law in the books*), pada tataran ini lebih pada kajian dasar-dasar normatif (hukum dalam bentuk cita-cita bagaimana seharusnya) dengan apa yang senyatanya (*das sein*) lebih kepada hukum sebagai fakta, yaitu hukum yang

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta: Sekretariat Jendar dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 23.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, hal. 34.

hidup berkembang dan berproses di masyarakat (*law in action*).¹² Singkatnya, *das sollen* merupakan cita-cita terbaik, sedangkan *das sein* merupakan kenyataan yang saat ini sedang dihadapi. Perlu dipahami bahwa kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* sering terjadi dalam dunia Hukum, salah satu contohnya adalah dalam hal pembentukan Undang-undang di Indonesia.

Dalam sebuah pembuatan peraturan Undang-Undang juga terdapat permasalahan ataupun kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein*. Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menegaskan, bahwa dalam hal pembentukan undang-undang dilakukan dengan lima tahapan yang perlu dipatuhi. Proses tersebut yaitu, perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan.¹³ Seluruh tahapan tersebut wajib dipenuhi dalam membentuk sebuah undang-undang yang terbilang prosesnya cukup lama, akan tetapi tidak ada batasan yang jelas dalam hal dibentuk dalam waktu yang cepat. Hal tersebut didasarkan pada keinginan ataupun kepentingan dari pembentuk undang-undang tersebut, karena permasalahan tersebut timbulah kesan dimana dengan kehadiran undang-undang tersebut justru menyebabkan beberapa peraturan tidak menjawab persoalan hukum yang dihadapi rakyat.

Namun, pada kenyataannya para rentang waktu tahun 2019 sampai dengan tahun 2022 banyak sekali diperlukan adanya undang-undang yang harus sesegera mungkin dikeluarkan ataupun undang-undang yang dianggap

¹² Sabian Utsman, *Metodologi Penelitian Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hal. 17.

¹³ Indonesia, (b), *Op. Cit.*, Pasal 1 Angka 1.

diperlukan, yang dalam proses pembentukannya terbilang cepat tidak seperti umumnya. Beberapa Undang-Undang tersebut seperti UU No 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, UU No. 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, UU No 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU No 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja merupakan gambaran Undang-undang yang dimana dalam pembentukannya Undang-undang tersebut telah dikerjakan dengan proses pertimbangan yang sangatlah minim.¹⁴

Dalam sebuah pola pembentukan undang-undang apabila dikerjakan dengan cara yang terburu-buru dan tidak dilakukan dengan proses pertimbangan cukup tersebut dapat dicerminkan bahwa kerja politik koalisi semata (*coalition politics*).¹⁵ Dari kecacatan prosedur tersebut, pada akhirnya

¹⁴ Ibnu Sina Chandranegara, "Pengadopsian mekanisme fast-track legislation Dalam pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden", Jurnal Penelitian Hukum De Jure Volume 21 Nomor 1, Maret 2021, Jakarta, hal. 124

¹⁵ Roy Gava, Julien M Jaquet, and Pascal Sciarini, "Legislating or Rubber-stamping? Assessing Parliament's Influence on Law-making with Text Reuse," European Journal of Political Research 60, no. 1 (2020): 175-198.

dalam proses pembentukan Undang-Undang tersebut mengakibatkan beberapa kecacatan formil dan materil yang berujung pada banyaknya gugatan mengenai *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi¹⁶ dan juga kecacatan prosedur ini sangat membahayakan kemerdekaan kekuasaan kehakiman.¹⁷ dikarenakan, adanya kepentingan antara pembentuk undang-undang untuk mempertahankan undang-undang sehingga terjadi pemindahan pembahasan diskursus publik yang seharusnya berada di DPR menjadi beralih kepada Mahkamah Konstitusi.

Tidak dapat dipungkiri dalam perkembangan negara hukum yang semakin dinamis memang menuntut adanya pembentukan undang-undang yang cepat untuk bisa memenuhi kebutuhan hukum masyarakat. Namun membentuk undang-undang dengan cara terburu-buru dan melalui proses yang cepat tanpa ada dasar hukum yang jelas dan pasti serta tidak adanya akses terhadap publik akan sangat membahayakan dan merugikan.

Pembentukan undang-undang melalui model secara cepat atau model *Fast Track Legislation* (FTL) ini sebenarnya bukan merupakan hal yang baru dalam ilmu hukum, namun terbilang baru di Indonesia. Beberapa negara pun juga menerapkan model penyusunan Undang-undang secara *Fast Track Legislation* (FTL). Sederhananya *Fast Track Legislation* (FTL) adalah model pembentukan yang diatur untuk membahas rancangan undang-undang secara

¹⁶ J Asshiddiqie, *Pengujian Formil Undang-Undang Di Negara Hukum* (Jakarta: Konpress bekerja sama dengan Jimly School of Law and Government, 2020), hal. 120.

¹⁷ Ibnu Sina Chandranegara, "*Perihal Rapid Legislation*" (Bandung: Universitas Padjajaran, 2020), hal. 14.

cepat atau kilat.¹⁸ Model ini sangatlah berbeda dengan penyusunan Perppu di Indonesia, melainkan pengusulan RUU namun dapat memotong prosedur pembentukan Undang-Undang pada umumnya.¹⁹

Bagi ketentuan proses legislasi di Negara Indonesia dengan model *Fast Track Legislation* (FTL) masih menjadi fenomena baru. Namun demikian, praktik pembentukan undang-undang dengan model *Fast Track Legislation* (FTL) di Indonesia sendiri sampai sekarang belum diatur secara terperinci dalam Peraturan Perundang-Undangan. Oleh karena itu, diperlukan sebuah dasar pengaturan mengenai model *Fast Track Legislation* (FTL) untuk menghindari permasalahan legislasi baru di kemudian hari yang kemudian dirumuskannya pengaturan yang jelas apabila kemudian pembentuk undang-undang nyatanya ingin menggunakan model *Fast Track Legislation* (FTL) pembentukan undang-undang menjadi alternatif penyelesaian persoalan.

Berdasarkan latar belakang diatas, proposal Skripsi ini berfokus untuk menganalisis dan menjelaskan mengenai bagaimana pelaksanaan proses pembentukan Undang-Undang dengan model secara cepat atau *Fast Track Legislation* (FTL) di Indonesia. Maka dari itu penulis sangat tertarik untuk mengkaji lebih lanjut lagi dengan memilih judul **“PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DENGAN MODEL *FAST TRACK LEGISLATION* (FTL) DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA (Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Dan Perubahannya)”**.

¹⁸ Ibnu Sina Chandranegara, *Op. Cit.*, hal. 125.

¹⁹ Ibnu Sina Chandranegara, *“Perihal Rapid Legislation”*, (Jakarta: Universitas Muhammadiyah Jakarta), Bahan Diskusi Terbuka pada Departemen HTN FH UNPAD, 17 Desember 2020, hal. 3.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan dalam penulisan ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Melalui

Model *Fast Track Legislation* (FTL)?

2. Apakah Model *Fast Track Legislation* (FTL) Dapat di Terapkan Kedalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia?

C. Tujuan dan Manfaat Penulisan

1. Tujuan Penulisan

Tujuan dari penulisan atau penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui dan memahami bagaimana proses pembentukan suatu Peraturan Perundang-Undangan dengan melalui model *Fast Track Legislation* (FTL).
- b. Untuk mengetahui dan memahami apakah model *Fast Track Legislation* (FTL) ini dapat di implementasikan kedalam sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

2. Manfaat Penulisan

Penulisan atau penelitian ini dilakukan dengan harapan akan memberikan manfaat, yaitu:

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi disiplin keilmuan secara umum sekurang-kurangnya dalam dua aspek, yaitu aspek teoritis dan praktis.

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu menambah khazanah

keilmuan dalam bidang hukum, serta penelitian ini diharapkan menjadi referensi awal munculnya penelitian yang melahirkan teori-teori tentang model pembentukan peraturan perundang-undangan dengan model *Fast Track Legislation* (FTL) ini.

- b. Secara praktis penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman kepada pada akademisi hukum, Lembaga pembuat Undang-Undang (DPR), dan masyarakat agar mengetahui model pembentukan peraturan perundang-undangan dengan model *Fast Track Legislation* (FTL) yang didasarkan oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

D. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teori adalah hal yang sangat penting, karena dalam kerangka teori tersebut akan dimuat teori-teori yang relevan dalam menjelaskan masalah yang sedang diteliti Kemudian kerangka teori ini digunakan sebagai landasan teori atau dasar pemikiran dalam penelitian

yang dilakukan.²⁰ Kerangka Teoritis berisi teori-teori hukum atau asas-asas hukum yang relevan digunakan untuk menganalisis sebuah masalah hukum dalam penelitian yang telah dirumuskan, penyusunan kerangka teori berkaitan pokok permasalahan dan konteks penelitian, maka Dalam

penelitian atau penulisan ini menggunakan 2 (dua) Teori, yaitu : Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) dan Teori Partisipasi Masyarakat.

a. Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*)

Teori Perundang-undangan atau (*Gesetzgebungstheorie*) memiliki orientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian, dan bersifat kognitif dan merupakan disiplin yang interdisipliner terkait dengan ilmu politik dan sosiologi, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan merupakan bidang Hukum Tata Negara.²¹

Menurut A. Hamid S. Attamimi membedakan antara Ilmu Perundang-undangan dengan Teori Perundang-undangan, dengan alasan bahwa kata teori dalam kata-kata teori Perundang-undangan adalah sekumpulan pemahaman titik tolak dan asas-asas yang saling berkaitan. Kata teori dapat juga diartikan sistem dari tata hubungan yang logis di antara pemahaman-pemahaman. Kata teori dalam istilah Teori Perundang-undangan menunjuk pada cabang, bagian,

²⁰ H. Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1995), hal. 39-40.

²¹ I Dewa Gede Atmadja & I Nyoman Putu Budiarta, "*Teori-Teori Hukum*", (Malang: Setara Press Kelompok Intrans Publishing, 2018), hal. 147.

tepi, atau sisi dari ilmu pengetahuan di bidang Perundang-undangan yang bersifat kognitif. Oleh karena itu, A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa Teori Perundang-undangan hanya berorientasi pada upaya mengusahakan kejelasan dan menjernihkan pemahaman

bersifat mendasar, antara lain pemahaman tentang undang-undang, pembentukan undang-undang, fungsi Perundang-undangan, dan Peraturan Perundang-undangan. Adapun Ilmu Perundang-undangan dalam arti sempit berorientasi pada melakukan perbuatan pelaksanaan dan bersifat normatif, sehingga disebut “*Gesetzgebungslehre*” dengan bagiannya adalah proses, metode, dan teknik Perundang-undangan.²²

Mengacu pada orientasi Teori Perundang-undangan yang telah dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi di atas, pembahasan mengenai Teori Perundang-undangan ini akan membahas secara singkat tentang undang-undang, pembentukan undang-undang, fungsi Perundang-undangan, dan Peraturan Perundang-undangan.

Ilmu Hukum membedakan antara undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) dan undang-undang dalam arti formal (*wet in formele zin*). Dalam arti materiil, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Inilah yang dimaksud dengan peraturan

²² Sony Maulana Sikumban, *Modul 1 Pembelajaran Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 2016) hal. 32.

perundang-undangan. Dalam arti formal, undang-undang adalah keputusan tertulis yang ditetapkan oleh pemerintah bersama parlemen sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam UUD.²³

Dalam ketentuan Pasal 1 Angka 3 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengartikan Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.²⁴

Istilah perundang-undangan (*legislation*, *wetgeving*, atau *Gesetzbung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Dalam kamus umum yang berlaku, istilah “*legislation*” memiliki arti perundang-undangan dan pembuatan undang-undang,²⁵ sedangkan Istilah “*wetgeving*” diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang, dan keseluruhan daripada undang-undang negara,²⁶ sedangkan istilah “*Gesetzbung*” diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.²⁷ Oleh karena hal tersebut dapat disimpulkan secara garis besar bahwa Istilah perundang-undangan atau Pembentukan Undang-undang

²³ Marhaendra Wija Atmaja, *Pemahaman Dasar Hukum Perundang-Undangan*, (Bali: Universitas Udayana, 2016) hal. 2-3

²⁴ Indonesia, (b), *Op. Cit.*, Pasal 1 Angka 3.

²⁵ Arti “*legislation*” Sederet Mobile Online Indonesian - English Dictionary, <https://www.sederet.com/>, diakses pada tanggal 16 November 2022 Pukul 19.21.

²⁶ Arti “*wetgeving*” Glosbe kamus Belanda-Indonesia, <https://id.glosbe.com/nl/id>, diakses pada tanggal 16 November 2022 Pukul 19.30.

²⁷ Adolf Heiken, SJ., *Kamus Jerman-Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992), hal. 202.

untuk menggambarkan proses dan teknik penyusunan atau pembuatan keseluruhan Peraturan Negara.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, Perundang-undangan yang dalam bahasa Inggris adalah *legislation* atau dalam

bahasa Belanda *wetgeving* atau *gesetzgebung*, mempunyai pengertian sebagai berikut :²⁸

- 1) Perundang-undangan sebagai proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
- 2) Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Menurut A. Hamid S Attamimi, yang mengutip dari Kamus Hukum *Fockema Andreae* mengatakan Perundang-undangan sangatlah berkaitan dengan istilah “*wetgeving*” atau “*wettelijke regelingen*”²⁹

- 1) “*Wetgeving*” diartikan sebagai perbuatan membentuk peraturan-peraturan negara tingkat pusat atau tingkat daerah menurut tata cara yang ditentukan;
- 2) “*Wettelijkeregeling*” diartikan sebagai peraturan-peraturan yang bersifat perundang-undangan.

²⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Kanisius,2007) hal. 1-6.

²⁹ Marhaendra Wija Atmaja, *Op.Cit.*, hal. 1-2

Secara umum Peraturan Perundang-Undangan sendiri menggambarkan keseluruhan jenis-jenis atau macam Peraturan Negara. Dalam arti lain Peraturan Perundang-undangan merupakan istilah yang dipergunakan untuk menggambarkan berbagai jenis bentuk peraturan produk hukum tertulis yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum yang dibuat oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang.

Menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.³⁰

Menurut Bagir Manan, banyak yang menganggap Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang adalah hal yang sama. Padahal hal tersebut tidaklah sama. Undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, sedangkan hukum bukan hanya undang-undang,

³⁰ Indonesia, (b), *Loc. Cit.*, Pasal 1 Angka 1.

melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi.³¹

b. Teori Partisipasi Masyarakat

Partisipasi memiliki makna “mengambil bagian”, menurut

Hoofsteede “*The Taking Part in one or more phase of the process*” (partisipasi) yang berarti mengambil bagian dalam suatu tahap atau lebih dari suatu proses.³² Menurut Selamat, partisipasi berarti peran serta seseorang atau kelompok masyarakat secara aktif dari proses perumusan kebutuhan, perencanaan, sampai pada tahap pelaksanaan kegiatan baik itu berupa informasi, ide-ide, tenaga, demi untuk mencapai sesuatu yang direncanakan dalam bentuk fisik.³³

Loekman Soetrisno menjelaskan terdapat dua jenis definisi partisipasi yang beredar di masyarakat, yaitu:³⁴

- 1) Definisi pertama adalah definisi yang diberikan oleh kalangan aparat perencana pembangunan formal di Indonesia (Partisipasi Politik), yang mendefinisikan partisipasi rakyat dalam pembangunan sebagai kemauan rakyat untuk mendukung secara mutlak program-program pemerintah yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh pemerintah.

³¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind. Hill.Co. 1992) hal. 2-3.

³² Khairudin, *Pembangunan Masyarakat*, (Yogyakarta: Liberty, 1992), hal. 124.

³³ Y. Slamet, *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*, (Surakarta: Sebelas Maret University Press, 1994). hal. 7.

³⁴ Loekman Soetrisno, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hal. 222

2) Definisi kedua adalah definisi yang ada dan berlaku universal (Partisipasi Sosial), yaitu partisipasi rakyat dalam pembangunan merupakan kerja sama yang erat antara perencana dan rakyat dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan, dan mengembangkan hasil pembangunan yang telah dicapai.

Maka dapat diartikan bahwa partisipasi masyarakat atau partisipasi warga adalah proses ketika warga, sebagai makhluk individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan pelaksanaan dan pemantauan kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka.

Dalam konteks hubungannya dengan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) maka partisipasi merujuk pada keterlibatan aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan, baik dalam penentuan kebijakan publik ataupun peraturan-peraturan.³⁵

Partisipasi masyarakat sangatlah diperlukan agar didalam penyelenggara sebuah pemerintahan dapat lebih mengenal warganya, mengenai bagaimana pola pikir serta pola kehidupannya, permasalahan yang dihadapinya, solusi permasalahan yang disarankan, pemikiran yang disumbangkan untuk solusi permasalahan yang dihadapi.

³⁵ Rahendro Jati, *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif*, Jurnal RechtsVindng (Media Pembinaan Hukum Nasional) Vol.1 No.3 Desember 2012, hal. 333.

Menurut Loekman Soetrisno, terdapat beberapa unsur dalam partisipasi masyarakat, sebagai berikut:³⁶

- 1) Adanya kemauan masyarakat untuk berperan secara mandiri dalam suatu kegiatan.
- 2) Kegiatan tersebut dilakukan masyarakat untuk mencapai tujuan bersama.
- 3) Supaya mencapai tujuan kegiatan tersebut dilakukan secara sistematis atau dilakukan dengan sistem manajemen (perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi).

Partisipasi Masyarakat ini sangatlah erat kaitannya dengan yang namanya Demokrasi. Secara umum Demokrasi merupakan sebuah kekuatan rakyat atau suatu bentuk pemerintahan dengan rakyat sebagai pemegang kedaulatannya. Di Indonesia sendiri Demokrasi memiliki prinsip dasar bahwa partisipasi masyarakat sangatlah terkait secara langsung dengan ide demokrasi, dimana prinsip dasar demokrasi “dari, oleh dan untuk rakyat”, serta “memberikan pada setiap warga negara kemungkinan untuk menaiki taraf sosial dan dengan demikian menurut hukum membuka jalan bagi hak-hak masyarakat untuk meniadakan semua hak istimewa yang dibawa sejak lahir, serta menginginkan agar perjuangan demi keunggulan dalam masyarakat ditentukan semata-mata oleh kemampuan seseorang”

³⁶ Loekman Soetrisno, *Op.Cit.*, hal. 223-224.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah keterkaitan antara teori-teori atau konsep yang mendukung dalam penelitian yang digunakan sebagai pedoman dalam menyusun sistematis penelitian.³⁷ Oleh karena itu

Kerangka konseptual bertujuan memberi sebuah Batasan mengenai konsep didalam pembahasan dan mempermudah pembaca dalam memahami isi dari penulisan ini. Adapun kerangka konseptual yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Legislasi)

Pengertian dari undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.³⁸ Sedangkan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.³⁹

Adapun, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup

³⁷ Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Raja Grafindo Persada, 2012), hal. 20.

³⁸ Indonesia, (c), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 1 Ayat 3.

³⁹ *Ibid.*, Pasal 1 Ayat 2.

tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁴⁰

perundang-undangan di Indonesia hanya dikenal dengan satu nama jenis undang-undang, yakni keputusan yang dibentuk oleh

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dengan persetujuan Presiden, dan disahkan Presiden. Selain itu, tidak terdapat undang-undang yang dibentuk oleh lembaga lain. Dalam pengertian lain, undang-undang dibuat oleh DPR. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. *Fast Track Legislation* (FTL)

Konsep *fast track legislation* (FTL) ini merupakan proses pembentukan undang-undang melalui tahapan pembahasan yang dapat ditempuh secara cepat. Konsep ini bertujuan untuk menghindari proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang cepat dalam konteks serampangan dan mengabaikan prinsip serta nilai dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan. Model *fast track legislation* ini memperlihatkan banyaknya redudansi yang dimuat, sebagai contoh beberapa istilah diantaranya *fast track legislation*, *rapid legislation*, *instant legislation*, *expedited legislation*, *accelerated procedure*, *mation urgency* dan lain sebagainya. Penataan regulasi dapat dilakukan terhadap tiga sektor yaitu simplifikasi regulasi, rekonseptualisasi

⁴⁰ Indonesia, (c), *Op. Cit.*, Pasal 1 Ayat 1.

pemahaman mengenai kebutuhan regulasi, dan penciptaan sinergi antar pembentuk regulasi.⁴¹

Hadirnya konsep model *Fast Track Legislation* (FTL) setidaknya membatasi dan memberikan kewenangan terhadap apa

saja yang dapat dikatakan sebagai proses legislasi yang cepat. Konsep ini memang serupa dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) yang dimiliki Presiden namun dalam suatu UU yang dibahas menggunakan *Fast Track Legislation* (FTL) tersebut berbeda dengan kegentingan yang memaksa yang menjadi ruang lingkup Perppu yang dimiliki Presiden sebagaimana Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴² Karena sejatinya PERPPU merupakan peraturan pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan UU.

E. Metode Penelitian

Adapun yang dimaksud dengan metode penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah yang berdasarkan pada metode, sistematis dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, sehingga dapat dirumuskan kesimpulan dan diharapkan dapat

⁴¹ Chandranegara, I. S. (2019). *Bentuk-Bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi*. JH Ius Quia Iustum, 26(3), Hal. 435–457.

⁴² Torando El Edwan, *Fast Track Legislation, Suatu Gagasan dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, <https://kawahukum.id/fast-track-legislation-suatu-gagasan-dalam-pembentukan-undang-undang-di-indonesia/>, diakses pada tanggal 19 Oktober 2022 Pukul 14.55.

memecahkan permasalahan yang dihadapi secara sistematis, faktual dan relevan.⁴³

1. Jenis Penelitian

Pada lapisan ilmu hukum dogmatik atau normative, jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji dan mengevaluasi ketentuan hukum positif. Penelitian hukum normatif menurut Peter Mahmud Marzuki bahwa penelitian hukum normatif adalah “*langkah untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi*”.⁴⁴

Penelitian hukum normatif yang sepenuhnya mempergunakan data sekunder, maka penyusunan kerangka teoritis yang bersifat tentatif dapat di tinggalkan, akan tetapi penyusunan kerangka konseptional mutlak di perlukan, maka di dalam menyusun kerangka konseptional di perlukan perumusan yang terdapat dalam peraturan perundang - undangan.⁴⁵

Penelitian ini merupakan penelitian dengan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum, kaidah hukum, dan sistematika hukum. Dengan demikian objek yang dianalisis dengan pendekatan yang bersifat kualitatif adalah metode penelitian yang

⁴³ Bambang Sunggono. *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 25.

⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007), hal. 35.

⁴⁵ Soerjono Suekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Penerbit Universitas Indonesia-UI Press cetakan ke-3 tahun 1984), hal. 54.

mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

2. Pendekatan Penelitian

a. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Menurut Peter Mahmud Marzuki, Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) merupakan sebuah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan serta doktrin-doktrin yang berkembang di dalam lingkup ilmu hukum, guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan, sebagai sandaran dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁴⁶

Dengan menggunakan pendekatan konsep ini, diharapkan penulis dapat membuat susunan argumentasi hukum sebagai jawaban atas materi muatan hukum yang menjadi titik tolak atau sebagai pedoman penelitian ini.

b. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani".⁴⁷ Suatu penelitian normatif harus menggunakan pendekatan perundang-undangan,

⁴⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hal.135-136

⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hal. 133.

karena yang diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema yang akan dibahas dalam penelitian.⁴⁸

Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan ini, diharapkan penulis dapat menganalisa semua peraturan perundang-

undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang ada. Dalam penelitian ini penulis akan menganalisa Metode *Fast Track Legislation* (FTL) tersebut, serta menyesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang maupun menyesuaikan dengan Undang-Undang lainnya. Pendekatan ini juga digunakan untuk menemukan jawaban terhadap materi muatan hukum yang dirumuskan dalam penelitian ini.

c. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

(*Comparative Approach*) Merupakan sebuah pendekatan yang dimana dilakukan untuk membandingkan sebuah hukum atau peristiwa di suatu negara dengan hukum atau peristiwa di negara lain.⁴⁹ Perbandingan hukum ini merupakan suatu studi atau kajian perbandingan tentang konsepsi-konsepsi intelektual yang terdapat pada sebuah institusi/lembaga hukum yang utama dari satu atau beberapa sistem hukum asing.

Dengan menggunakan pendekatan perbandingan ini, diharapkan penulis dapat mengetahui serta memahami persamaan dan juga

⁴⁸ Johny Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Publishing, 2006), hal. 302.

⁴⁹ C.F.G Sunaryati Hartono. *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung: Penerbit Alumni, cetakan ke-2, 2006) hal. 139.

perbedaan dari bagaimana penerapan model *Fast Track Legislation* (FTL) dan juga untuk membandingkan proses pembentukan perundang-undangan yang mendesak di negara Indonesia dengan pembentukan perundang-undangan mendesak di berbagai negara,

dalam hal ini negara Inggris, Argentina, dan Ekuador.

3. Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas.⁵⁰ Dalam hal ini bahan hukum primer terdiri peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.⁵¹ Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

⁵⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, hal. 67.

⁵¹ *Ibid.*

4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 (UU MD 3) Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

6) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:

7) Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang dipakai berupa pendapat hukum yang diperoleh melalui kepustakaan. Berupa: buku-buku literatur, majalah, jurnal ilmiah, makalah, hasil penelitian, opini para sarjana hukum, praktisi hukum dan yang ada kaitannya dengan topik penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Selain kedua bahan hukum di atas, digunakan juga bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan

terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu berupa: Kamus Hukum (*Black's Law Dictionary* dan *Indonesia Law Dictionary*)

4. Analisis dan Pengolahan Bahan Hukum

Seluruh data yang diperoleh dikumpulkan secara lengkap, selanjutnya disistematisasikan untuk dilakukan analisis. Metode yang digunakan dalam menganalisis adalah Deskriptif Kualitatif. Deskriptif adalah menganalisis data dengan cara memaparkan secara terperinci dan tepat tentang suatu fenomena tertentu terkait dengan penulisan hukum ini. Kualitatif adalah menganalisis pemaparan hasil-hasil penulisan yang sudah disistematisasikan tersebut dengan cara yang didapat dari teori-teori hukum dan hukum positif untuk dapat menjelaskan permasalahan penelitian hukum ini dalam bentuk kalimat yang logis, bersifat ilmiah, dan mudah dipahami.

Proses berpikir dalam penelitian ini menggunakan metode deduksi silogisme, Penggunaan metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor (pernyataan yang bersifat umum). Kemudian diajukan premis minor (bersifat khusus), dari kedua premis itu kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*. Dengan demikian didalam argumentasi hukum ini akan memberikan mengolah bahan hukum dengan menjelaskan hal yang bersifat umum dan menjadikannya suatu kesimpulan.⁵²

⁵² Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hal. 89-90.

F. Sistematika Penulisan

Penyusunan skripsi ini dibuat secara sistematis dengan tujuan mempermudah pembaca dalam memahami isi dari skripsi ini. Dengan itu penulis menyusun skripsi ini dengan 5 (lima) adapun garis besarnya adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini akan diuraikan mengenai alasan pemilihan judul atau latar belakang masalah, kemudian dilanjutkan dengan rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritis dan konseptual, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TERHADAP PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (LEGISLASI) DAN *FAST TRACK LEGISLATION* (FTL)

Dalam bab ini akan menguraikan tinjauan-tinjauan umum mengenai pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan dan pengertian konsep *Fast Track Legislation* (FTL).

BAB III PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DENGAN MELALUI MODEL *FAST TRACK LEGISLATION* (FTL)

Dalam bab ini akan menguraikan obyek penelitian tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan melalui model *Fast Track Legislation* (FTL).

BAB IV ANALISIS YURIDIS TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN PENGEIMPLEMENTASIAN DENGAN MELALUI MODEL *FAST TRACK LEGISLATION* (FTL)

Dalam bab ini akan menguraikan hasil analisis yuridis mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dan Pengimplementasian Dengan Melalui Model *Fast Track Legislation* (FTL)

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini akan membahas kesimpulan dari rumusan masalah yang diangkat serta saran yang akan disesuaikan dengan hasil penelitian ini.

