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)

Dian Kus Pratiwi1, Muhammad Addi Fauzani2 Ahmad Ilham Wibowo3
1 Departemen Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia (UII), 2 Pusat Studi Hukum Konstitusi UII, 3 Magister Hukum Kenegaraan Universitas Gadjah Mada
Email: 1dian.pratiwi@uii.ac.id, 2addifauz@gmail.com 3ilhamwibowo01@gmail.com
Diterima:22/6/2022 Direvisi:1/12/2022, Diterima:8/12/2022

Abstract

This study aims to identify and analyze: first, the concept of rapid law formation and regulation in Indonesia and secondly, the problematic practice of making laws against the Corruption Eradication Commission and the Constitutional Court which is carried out quickly in Indonesia. This study uses a normative legal research method with a statutory and conceptual approach. The results of the study conclude that, first, conceptually, fast track legislation is a normal stage of legislation, but with an accelerated schedule at each stage. This concept is common and widely practiced in several countries. Although positive law in Indonesia has not specifically regulated fast track legislation, it has a constitutional basis and has the potential to be regulated in the future. Completion of the Law on the Formation of Legislation can be done by setting, a) acceleration of time at each stage of legislation; b) legal requirements, criteria and indicators that can be processed with fast tracked legislation. Second, there is a discrepancy in practices and procedures in the formulation of the revised Law on the Corruption Eradication Commission and the Constitutional Court Law which was formed quickly, although this discrepancy did not result in the annulment of the two laws. The solution that can be offered is that it is necessary to regulate the mechanism for the formation of laws quickly so that if there is the formation of laws that are needed to be formed quickly, they are still in accordance with existing procedures.

Keywords: legality; practice; fast track legislation.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis: pertama, konsep pembentukan undang-undang secara cepat dan pengaturannya di Indonesia dan kedua, problematik praktek pembentukan undang-undang Komisi Pemberantasan Korupsi dan Mahkamah Konstitusi yang dilakukan secara cepat di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa, pertama, secara konseptual, fast track legislation merupakan tahapan legislasi yang normal, tetapi dengan jadwal yang dipercepat di setiap tahapannya. Konsep ini lazim dan jamak dipraktekkan di beberapa negara. Meskipun secara hukum positif di Indonesia belum mengatur secara khusus mengenai fast track legislation, tetapi memiliki landasan konstitusional dan memiliki potensi untuk diatur ke depan. Penyempurnaan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan dengan pengaturan, a) percepatan waktu pada tiap tahapan legislasi; b) syarat, kriteria dan indikator undang-undang yang dapat diproses dengan fast track legislation. Kedua, terdapat ketidaksesuaian praktek dan prosedur dalam pembentukan revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang dibentuk secara cepat, meskipun ketidaksesuaian ini tidak sampai pada pembatalan kedua undang-

undang tersebut. Solusi yang dapat ditawarkan yakni perlu diatur mengenai mekanisme pembentukan undang-udang secara cepat agar apabila terdapat pembentukan undang-undang yang dibutuhkan dibentuk secara cepat tetap sesuai dengan prosedur yang ada.

Kata Kunci: legalitas; praktek; pembentukan undang-undang secara cepat.

A. Pendahuluan

Konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia memberikan konsekuensi bahwa penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[1] Demikian pula dalam membentuk peraturan perundang-undangan, negara juga harus tunduk pada prosedur yang telah diatur. Prosedur pembentukan hukum di Idonesia, secara resmi diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3).

Undang-undang sebagai peraturan pelaksanaan konstitusi tidak bisa dibentuk secara asal-asalan, namun harus dibentuk melalui tahapan-tahapan tertentu yang telah diatur dalam konstitusi maupun dalam UU P3. Tahapan pembentukan undang-undang terdiri atas 5 (lima) tahap yakni: 1. pengajuan rancangan undang-undang (RUU). 2. pembahasan rancangan undang-undang. 3. persetujuan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. 4. pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang; dan 5. pengundangan.

Kelima tahapan tersebut tunduk pada mekanisme pembentukan undang-undang yang telah diatur dalam UU P3. Sayangnya, UU P3 tidak mengatur jangka waktu dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang. UU P3 hanya terbatas mengatur terkait jangka waktu paling lama Presiden merespon Dewan Perwakilan Rakyat,[2] DPR memulai pembahasan,[3] dan penyampaian RUU yang sudah disetujui bersama.[4] Sehingga, UU P3 tidak mengatur jangka waktu pembentukan undang-undang di Indonesia dari proses perencanaan hingga pengundangan secara komprehensif. Ketiadaan penegasan jangka waktu dalam pembentukan undang-undang ini mengakibatkan pembentukan undang-undang di Indonesia berlangsung dalam jangka waktu yang tidak menentu. Dalam praktiknya, terdapat undang-undang yang dibentuk dalam jangka waktu yang cukup lama dan adapula yang dibentuk dalam jangka waktu yang cukup cepat.

Berkaitan dengan pembentukan yang memakan waktu cukup lama, RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP) dapat menjadi salah satu contoh. RUU KUHP telah menjadi prioritas DPR dan pemerintah dalam pembahasan, namun hingga penelitian ini dilakukan, proses pembahasan tidak kunjung menemui persetujuan. Begitu pula dengan RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS), yang sejak tahun 2015 telah diusulkan dan mulai dibahas. Namun, baru tahun 2022, RUU PKS dapat disahkan.[5]

Berkaitan dengan pembentukan undang-undang yang cukup cepat, fenomena legislasi di Indonesia pada tahun 2021, cukup ramai diwarnai dengan trend pembentukan undang-undang secara cepat. Hal ini dapat dilihat dalam pembentukan beberapa undang-undang yang dibentuk dalam jangka waktu yang relatif singkat, yakni:[6] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU

[1]Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme, (Jakarta: Sekretariat Jendral Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 22.

[2]Pasal 49 ayat (2) UU P3 "Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima"

[3]Pasal 50 ayat (3) UU P3 "DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima"

[4]Pasal 72 UU P3 "(1) Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang;dan (2) Penyampaian Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan Bersama."

[5]Agnes Kusuma dkk, "Analisis Keberlakuan RKUHP dan RUU-PKS dalam Mengatur Tindak Kekerasan Seksual", Lex Scientia Law Review, Volume 3, No. 1, (Mei 2019), hlm. 56-57.

KPK) dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK).

Fenomena pembentukan UU secara cepat tersebut dalam praktiknya ternyata menuai resistensi dan penolakan dari beberapa kalangan masyarakat. Hal ini dapat ditunjukan dengan dasar banyaknya gugatan ke Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang yang telah disahkan tersebut. Pengujian Undang-Undang (judicial review) tersebut baik yang bersifat materiil (berkaitan dengan materi muatan undang-undang), maupun yang bersifat formil (berkaitan dengan mekanisme pembentukan undang-undang).[7] Berdasarkan fenomena tersebut, terlihat trend pembentukan UU secara cepat di Indonesia justru mengandung beberapa celah permasalahan.

Berdasarkan perspektif perbandingan, praktik pembentukan UU secara cepat sebenarnya bukan merupakan hal yang baru dan lazim dipraktikkan di negara lain.[8] Pembentukan undang-undang secara cepat dikenal dengan mekanisme Fast Track Legislation atau Fast Track Bill. Pembentukan undang-undang secara cepat dimaknai bahwa sebuah undang-undang yang dibuat dengan cepat melewati semua tahap normal lembaga perwakilan, dengan jadwal yang dipercepat.[9] Tidak ada kerangka waktu yang pasti untuk membuat undang-undang secara cepat. Ketika undang-undang dibuat dengan cepat, waktu-waktu setiap tahapan dalam pembentukan undang-undang dapat dikurangi. Dalam praktiknya pun, negara-negara tertentu memiliki indikator kapan dan kriteria apa sebuah undang-undang dapat dibentuk dengan mekanisme Fast Track Legislation. Praktik pembentukan UU secara cepat di Parlemen United Kingdom hanya dapat dilakukan dalam kondisi dan ukuran tertentu yakni dalam keadaan darurat.[10] Dengan demikian, maka perbandingan mekanisme pembentukan UU secara cepat ternyata tidak bisa dilakukan secara bebas atau asal-asalan. Terdapat indikator kapan dan dalam kriteria apa sebuah undang-undang dapat dibentuk dengan mekanisme pembentukan UU secara cepat (Fast Track Legislation). Hal ini tentu berbeda dengan fenomena pembentukan UU dalam jangka waktu yang cepat di Indonesia yang tidak memiliki indikator yang pasti, terkait dalam kondisi apa dan terhadap undang-undang apa mekanisme ini dapat dilakukan.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini diuraikan sebagai berikut. Pertama, bagaimana pengaturan pembentukan undang-undang secara cepat di Indonesia? Kedua, apa problematik pembentukan undang undang-undang secara cepat di Indonesia?

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yakni penelitian normatif.[11] Pendekatan yang digunakan yakni pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Sumber Data dan Jenis Bahan Hukum yakni Bahan Hukum Primer[12] : peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder: pendapat hukum para ahli, karya ilmiah dari kalangan hukum, jurnal yang relevan dengan permasalahan yang diangkat.

[6]Ibnu Sina Chandranegara, Perihal Proses Pembentukan Undang-Undang yang Kilat (Fast-Tracking Legislative), Webinar Potret Buram Produk Legislasi di Indonesia, PSHK FH UII, 16 Oktober 2020.

[7]Diakses dari https://www.mkri.id/index.php?page=web.Registrasi2&menu=4

[8]Ibnu Sina Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast Track Legislation dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 21, Nomor 1, (Maret 2021), hlm. 125.

[9]Fast Tracked Legislation, Institute for Government, 2020, hlm. 1.

[10]Cabinet Office, Guide to Making Legislation July 2017, United Kingdom, hlm. 29.

[11]Bambang Sanggono, Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar, Ctk. Keempat, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 43.

[12]Suratman, Philips Dillah, Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum, Ctk. Ketiga, (Bandung: AlfaBeta, 2015), hlm. 67.

B. Pembahasan

B.1. Konsep Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat dan Pengaturannya di Indonesia

Secara konseptual, pembentukan undang-undang secara cepat memang lazim digunakan oleh beberapa negara.[13] Negara Inggris memberikan batasan bahwa Fast Track Lagislation tidak dapat di samakan dengan undang-undang yang dibuat oleh eksekutif dalam keadaan darurat (emergency law) yang ketika dikeluarkan dapat langsung berlaku tanpa tahapan legislatif (constitutional decree authority/provisional measure) seperti Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang.[14] Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Anthony Bradley bahwa, "the term emergency legislation is not a helpful one to use in this context".[15]

Meskipun demikian terdapat ketersinggungan konsep antara undang-undang yang dibentuk dengan mekanisme cepat (fast track legislation) dengan undang-undang yang dibentuk saat keadaan darurat (emergency law). Bradley menyampaikan bahwa dalam Civil Contingencies Act 2004 mendefinisikan keadaan darurat sebagai "suatu peristiwa atau situasi yang mengancam kerusakan serius pada kesejahteraan manusia atau lingkungan, atau perang atau terorisme yang mengancam kerusakan serius. untuk keamanan Inggris Raya, dan istilah-istilah ini sendiri didefinisikan lebih lanjut". Sehingga sangat dimungkinkan apabila Negara dalam keadaan darurat tidak menggunakan constitutional decree authority/provisional measure tetapi lebih memilih menggunakan fast track legislation. Untuk itu menurut House of Lords dalam laporan Fast Track Legislation: Constitutional Implications and Safe Guard Volume I: Report, mempertimbangkan RUU yang pengesahannya telah melalui prosedur yang dipercepat, apakah diajukan untuk menangani "darurat" atau tidak.[16]

Pilihan atas penggunaan konsep fast track legislation dalam keadaan darurat di Inggris daripada menggunakan constitutional decree authority/provisional measure dilatarbelakangi bahwa ketika krisis muncul dan akan menjadi tidak bertanggung jawab bagi Parlemen apabila tidak ikut berkontribusi dalam mensolusi keadaan darurat tersebut. Secara lebih lengkap House of Lord menyatakan sebagai berikut:[17]

"it is important that both the law and the law-making process are sufficiently flexible to address situations that require urgent action. The very nature of most emergencies is that they arise unforeseen, yet it is inevitable that crises will arise and it would be irresponsible for Parliament not to make some allowance for the need to make laws quickly and effectively should circumstances demand it"

Masih menurut laporan yang di rilis oleh House of Lord diatas, "bukanlah fenomena baru", hal ini disampaikan dengan pertimbangan terhadap, a) kasus-kasus terkini terkait pembentukan undang-undang melalui fast track legislation, dan b) keadaan di mana penggunaan pembentukan undang-undang jalur cepat (fast track legislation) dapat diterima. House of Lord kemudaian membuat daftar lebih dari 30 (tiga puluh) RUU yang telah dibentuk secara cepat melalui Parlemen dalam 20 (dua puluh) tahun terakhir.[18]

Sedangkan di New Zealand,[19] alasan penggunaan Fast Track Legislation digunakan dengan beberapa kriteria; Pertama, badan legislatif harus memberikan waktu dan kesempatan untuk pembahasan kebijakan yang terinformasi dan terbuka. Kedua, proses legislatif harus memberikan waktu dan kesempatan yang

---

[13]Seperti Amerika Serikat, Inggris, Argentina, Ekuador, dan Perancis. Ibnu Sina Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast Track Legislation dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden", Op. Cit..., hlm. 133.

[14]F Arsil, Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial, Jurnal Hukum&Pembangunan, 48. 2018, hlm. 1-21.

[15]House of Lords, Fast Track Legislation: Constitutional Implications and Safe Guard Volume I: Report, Published by the Authority of the House of Lords London : The Stationery Office Limited, 2009, hlm. 7.

[16]Research paper produced by the House of Commons Library, Government Bills receiving their Second and Third Reading on the same day (SN/PC/04974), which is available at http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-04974.pdf

[17]Ibid, hlm. 9/

[18]Ibid, hlm. 8.

[19]Claudia Gringer dkk, What's the Hurry, (New Zealand: Victoria University Press, 2011), hlm.16-19

cukup untuk pemeriksaan RUU yang memadai. Ketiga, warga negara harus bisa berpartisipasi dalam proses legislasi. Keempat, parlemen harus beroperasi secara transparan. Kelima, DPR harus berusaha untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas. Keenam, legislasi seharusnya tidak membahayakan hak dan prinsip konstitusional yang mendasar. Ketujuh, parlemen harus mengikuti aturan prosedural yang stabil. Kedelapan DPR harus membina, tidak mengikis, menjaga marwah dirinya sebagai institusi. Kesembilan, Pemerintah punya hak untuk memerintah, selama menguasai mayoritas di DPR. Dalam konteks ini Pemerintah berhak mengambil langkah-langkah yang penting. Kesepuluh, DPR harus bisa segera memberlakukan undang-undang dalam situasi darurat (aktual).

Pada tataran aspek legal formal atau pengaturan di Indonesia, setidaknya terdapat dua pijakan utama dalam mekanisme pembentukan undang-undang secara umum, yakni mendasarkan pada konstitusionalitas pembentukan undang-undang menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI) dan aspek legal formil sesuai dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah beberapa kali diubah (UU P3).[20] Menurut Carl J. Friedrich, bahwa pemerintah sebagai suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah." [21] Sehingga menjadi penting, mendudukan pembentukan undang-undang secara cepat dengan mengacu pada UUD NRI Tahun 1945.

Secara umum, disebabkan konsep fast track legislation tetap melalui tahapan yang normal, tetapi dengan jadwal yang dipercepat di setiap tahapannya, maka sejatinya landasan konstitusional yang dirujuk tetap pada Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 dan bukan merujuk pada Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945.[22] Sedangkan Di dalam UU P3, jangka waktu pembentukan undang-undang tidak diatur secara eksplisit di dalamnya, baik undang-undang yang dibuat dalam keadaan normal maupun undang-undang yang dibuat dengan mekanisme cepat. Pembentukan undang-undang melalui mekanisme normal hanya mengatur tahapan yang terdiri dari tahap meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Jangka waktu yang diatur UU P3 lebih ke pada teknis kapan Pemerintah dan DPR melakukan pembahasan, kapan Presiden melakukan pengesahan, dan kapan Presiden melakukan penandatanganan rancangan undang-undang yang sudah disetujui bersama dengan DPR. Pasal-Pasal tersebut sebagai berikut:

Tahapan	Pasal	Bunyi Pasal
Pembahasan	Pasal 50 ayat (2)	Dalam tahapan Pembahasan Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.
Pembahasan	Pasal 60 ayat (2)	DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima.
Pengesahan	Pasal 70 (2)	Penyampaian Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
Penandatanganan	Pasal 73 ayat (1)	Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.

[20]Muhammad Addi Fauzani, dkk, Pemberlakuan Peraturan Dasar Sebagai Wadah Haluan Negara Maret 2021, hlm. 62.

[21]Christopher M. Davis, Expedited or "Fast-Tract" Legislative Procedures,

[22]Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 171.

Di sisi lain, dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang khususnya dalam Pasal 23 ayat (2) menyediakan mekanisme penyusunan rancangan undang-undang tanpa melalui proses penyusunan prolegnas terlebih dahulu. Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan instrumen perencanaan pembentukan undang-undang yang berada pada tahapan paling awal, yakni pada tahapan perencanaan, setelahnya baru masuk tahap penyusunan, pembahasan, pengesahaan/penetapan, dan pengundangan. Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Adapun bunyi Pasal 23 ayat (2) adalah sebagai berikut:

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

a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau 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-undang-undangan

Melihat Pasal 23 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2019 tersebut, secara aturan memang telah menyediakan mekanisme khusus bagi Presiden dan DPR untuk dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas, dimana proses pengajuannya tentu tidak melalui proses perencanaan dalam Prolegnas. Mekanisme ini dapat memangkas waktu pembentukan undang-undangan karena tidak melalui proses Prolegnas. Meskipun demikian, mekanisme ini tidak memangkas waktu pembentukan undang-undang, karena tetap melalui mekanisme normal seperti dalam pembentukan rancanan undang-undang yang lain yang tetap harus melalui mekanisme penyusunan, pembahasan, pengesahaan/penetapan, dan pengundangan. Sehingga dapat dikatakan jalur cepat atau fast track dalam Pasal 23 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2019 hanya berada pada proses Prolegnas bukan mekanisme pembentukan undang-undang secara keseluruhan.

Muhammad Ichsan menilai pengajuan RUU di luar Prolegnas bukanlah pelanggaran. Kewenangan tersebut telah diatur dalam Pasal 111 ayat (1) Peraturan DPR No.1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib. Hanya saja, menurutnya pengajuan RUU di luar Prolegnas harus memenuhi syarat. Pertama, adanya urgensi dan tujuan penyusunan. Kedua, sasaran yang ingin diwujudkan. Ketiga, pokok pikiran, lingkup dan objek yang bakal diatur. Keempat, jangkauan dan arah pengaturan. Tetapi persyaratan tersebut harus dituangkan dalam naskah akademik. Pengajuan RUU di luar Prolegnas terdapat syarat "keadaan tertentu lainnya", frasa "keadaan tertentu lainnya" perlu ada parameter dan tafsir yang jelas, sehingga tidak menimbulkan multitafsir.[23]

Berdasarkan beberapa pembahasan di atas maka, sejatinya secara konseptual, fast track legislation berbeda dengan constitutional decree authority/provisional measure tetapi memiliki ketersinggungan apabila digunakan dalam keadaan darurat. Fast Tract Legislation juga lazim dan jamak dipraktekkan di beberapa negara. Meskipun secara hukum positif di Indonesia belum mengatur secara khusus mengenai mekanisme pembentukan undang-undang secara cepat (Fast Tract Legislation).[24] Tetapi fast track legislation memiliki landasan konstitusional serta potensi pengaturan di UU P3 dengan beberapa penyempurnaan. Penyempurnaan dapat dilakukan dengan, pertama, penyempurnaan terhadap pengaturan percepatan waktu pada tiap tahapan dalam pembentukan undang-undang sebagaimana telah dipraktekkan pada beberapa negara. Kedua, Pasal 23 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2019 telah memberikan alternatif kriteria undang-undang yang dapat dibentuk tanpa melalui prolegnas sebagaimana konsep fast track legislation dipraktekan. Penyempurnaan atas ketentuan tersebut dapat dengan menambahkan syarat dan indikator apa undang-undang yang dapat diproses dengan fast track legislation.

[23]https://www.pshk.or.id/rr/pengajuan-ruu-di-luar-prolegnas-butuh-parameter-yang-jelas/

[24]Wicipto Setiadi, "Fast-Track Legislation sebagai Bentuk Peningkatan Supremasi Hukum" (materi disampaikan dalam diskusi terbuka FH Unpad, 17 Desember 2020), hlm. 11.

B.2. Problematik Praktek Pembentukan Undang-undang Secara Cepat di Indonesia

Artikel ini akan membahas berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Revisi UU KPK) dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Revisi UU MK) yang terindikasi dibentuk secara cepat. Meskipun kedua undang-undang tersebut telah dilakukan uji formil maupun materiil lewat Mahkamah Konstitusi dan dinyatakan hanya beberapa yang inkonstitusional, dalam artikel ini akan melihat dari yang sisi lain yakni berkaitan dengan proses fast track legislation dan implikasi atas penerapan proses tersebut.

Untuk Revisi UU KPK setidaknya ada 7 (tujuh) perkara yang masuk ke Mahkamah Konstitusi (MK) baik gugatan formil maupun materiil. Dari 7 (tujuh) perkara tersebut, hanya sebagian yang diterima dan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, yakni Pertama, MK menolak perkara nomor 79/PUU-XVII/2019. Kedua, hakim menolak permohonan uji formil dalam perkara 70/PUU-XVII/2019, namun mengabulkan sebagian pada uji materiil terhadap tiga pasal di UU KPK. Ketiga, MK menolak permohonan uji formil dengan perkara nomor 71/PUU-XVII/2019. Keempat, MK menolak gugatan uji materiil dengan perkara nomor 77/PUU-XVII/2019. Kelima, MK menolak permohonan uji formil dengan nomor perkara 73/PUU-XVII/2019. Keenam, MK menolak permohonan uji formil dan materiil dengan nomor perkara 59/PUU-XVII/2019. Ketujuh MK menolak gugatan uji formil dan materiil dengan nomor perkara 62/PUU-XVII/2019.[25]

Terhadap keseluruhan perkara tersebut, salah satu hakim MK yakni Wahidudin Adam mengambil sikap dissenting opinion terhadap pengujian formil revisi UU KPK. Dalam dissenting opinion-nya itu, Wahiduddin menyebut terdapat sejumlah indikator spesifik yang menyebabkan UU KPK hasil revisi 2019 itu memiliki masalah konstitusionalitas dan moralitas yang serius. Kejanggalan pertama, menurut Wahiduddin, adalah percepatan penyusunan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) oleh presiden beserta supporting system yang ada di dalamnya. Percepatan penyusunan DIM tersebut, secara luar biasa menyebabkan kurangnya partisipasi masyarakat. Kedua adalah adanya narasi pengundangan yang disebutkan mendahului pengesahan. Padahal, suatu undang-undang mestinya disahkan terlebih dahulu baru kemudian diundangkan. Ketiga, adanya kejanggalan sikap Presiden yang tidak menandatangani Undang-undang KPK tersebut. Namun, di sisi lain, dalam waktu yang cukup cepat Presiden menetapkan sejumlah peraturan pelaksana Undang-Undang. Hal ini menimbulkan, terjadinya absurditas praktik ketatanegaraan. Kempat, bahwa seluruh keterangan anggota komisioner KPK justru menegaskan atau mengafirmasi substansi UU KPK yang baru. Padahal, substansi undang-undang baru itu bertentangan dengan visi, misi, cita-cita, dan program mereka saat menjalani uji kelayakan. Sat itu, ujian tersebut masih berdasar pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan adanya hal tersebut, maka secara formil seharusnya revisi UU KPK ini dapat dinyatakan inkonstitusional.[26]

Selanjutnya untuk revisi UU MK sendiri, Mahkamah Konstitusi menangani yakni Perkana Nomor 56/PUU-XX/2022; Perkara Nomor 90/PUU-XVIII/2020; Perkara Nomor 96/PUU-XVIII/2020; Perkara Nomor 100/PUU-XVIII/2020. Berkaitan dengan pengujian formil pembentukan revisi UU MK tersebut, dalam salah satu putusan, Hakim MK Arief Hidayat mengambil sikap dissenting opinion, dengan menyatakan bahwa Perubahan Ketiga UU MK tidak hanya dilakukan dalam waktu super cepat (fast track legislation) tetapi juga secara tertutup dengan menegasikan partisipasi masyarakat sehingga secara konstitusional bertentangan dengan UUD 1945 dan telah sejalan dengan Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait dengan partisipasi bermakna (meaningful participation) dalam pembentukan undang-undang. Oleh karenanya pembentukan UU MK mengalami cacat secara formil sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, Mahkamah seharusnya mengabulkan pengujian

[25]https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210505062919-12-638633/daftar-putusan-mk-terkait-7-perkara-gugatan-revisi-uu-kpk

[26]Putusan perkara nomor 79/PUU-XVII/2019.

formil yang diajukan oleh para Pemohon.[27]

Dari fakta yang telah di uraikan diatas, tidak hanya terjadi problematika proses pembentukan undang-undang secara cepat, namun juga adanya potensi resiko pembentukan undnag-undang secara cepat yang tidak sesuai mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia akan berakhir pada gugatan di Mahkamah Konstitusi.

a. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pertama, waktu tiap tahapan yang dibutuhkan dalam membentuk Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) dapat diuraikan sebagai berikut:

Waktu Tahapan Pembentukan UU KPK

Tahapan	Waktu Dimulai-Selesai	Estimasi Waktu
Perencanaan	2015 – 3 September 2019	4 Tahun
Penyusunan	3 September 2019 – 5 September 2019	3 hari
Pembahasan	11 September 2019 – 17 September 2019	1 minggu
Pengesahan atau Penetapan	17 September 2019 – 17 Oktober 2019	1 Bulan
Total		**4 Tahun 1 bulan 13 Hari**

Kedua, berkaitan dengan kesesuaian prosedur, maka dapat diuraikan sebagai berikut:

a) Pada tahap perencanaan

Tahap perencanaan ditandai dengan penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) berisi skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Hasil penyusunan Prolegnas ini kemudian disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.[30]

Dikaitkan dengan pembentukan UU KPK, RUU KPK sudah masuk dalam daftar RUU Prolegnas Tahun 2015-2019. Dalam perjalanannya, pada Tahun 2016-2018 , RUU KPK selalu masuk Prolegnas tahunan, tetapi tidak pernah selesai dalam tahap pembahasan. Akhirnya, pada Tahun 2019, RUU KPK masuk dalam Prolegnas prioritas pada Tahun 2019 sebagai RUU Kumulatif terbuka urutan 5 dalam proses evaluasi penanganan Prolegnas Prioritas yang ditetapkan pada tanggal 3 September 2019.[32]

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat bahwa RUU KPK sudah masuk dalam tahap perencanaan dari Tahun 2015, namun berulang kali tidak selesai dalam tahap pembahasan. Lalu Akhirnya, pada Tahun 2019, RUU KPK masuk pada Prolegnas Prioritas Tahun 2019 pada tanggal 3 September 2019. Pada masa tahun 2019 ini pulalah RUU KPK kemudian diundangkan. Oleh karenanya, dapat dikatakan RUU KPK mengalami tahap perencanana yang cukup lama, yakni kurang lebih 4 Tahun.

[27]Putusan Perkara Nomor 100/PUU-XVIII/2020

[28]Lihat Pasal 16 dan 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan.

[29]Lihat Pasal 22 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan.

[30]Lihat Pasal 20 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan.

[31]Lihat Keputusan DPR Nomor 4/DPR RI/III/2015-2016 tentang Prolegnas Prioritas Tahun 2016 dan Perubahan Prolegnas RUU Tahun 2015-2019, Keputusan Nomor 7/DPR RI/2016-2017 tentang Prolegnas Prioritas Tahun 2017, Program Perubahan RUU 2015-2019, dan Keputusan DPR Nomor 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Prolegnas Prioritas Tahun 2018 dan Prolegnas RUU Tahun 2015-2019.

[32]Lihat Keputusan DPR Nomor 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Prolegnas Tahun 2019 dan Perubahan Prolegnas RUU Tahun 2015-2019. MK memandang bahwa RUU KPK sudah masuk dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019, Lihat Putusan MK Nomor 70/2019 hlm.362-363.

b) Pada tahap penyusunan

Setelah ditetapkan dalam Prolegnas, suatu RUU kemudian dilakukan penyusunan. Penyusunan ini akan menghasilkan suatu rancangan undang-undang. Rancangan undang-undang ini harus disertai dengan naskah akademik. RUU ini dapat diusulkan oleh Presiden, DPR atau DPD sesuai dengan kewenangannya.

Dikaitkan dengan RUU KPK, tahap penyusunan dimulai setelah ditetapkan ke dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019 yang dilaksanakan pada tanggal 3 September 2019. Setelah itu, RUU KPK kemudian diusulkan sebagai RUU Usul DPR pada Rapat Paripurna tanggal 5 September 2019. Oleh karenanya, dapat dikatakan, RUU KPK mengalami tahap penyusunan selama 3 hari.

c) Pada tahap pembahasan

Tahap pembahasan dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus. Sementara pembicaraan tingkat II dilaksanakan dalam rapat paripurna. Tahap pembahasan ini dilaksanakan setelah dilakukan tahap pengusulan. Setelah diusulkan, maka tahap selanjutnya adalah menunggu dikeluarkan Surat Presiden (Surpres) baik terhadap RUU yang berasal dari usulan DPR ataupun presiden. Setelah dikeluarkan Surpres tersebut, maka dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari, dilakukan pembahasan.[36]

Dikaitkan dengan RUU KPK Presiden telah mengeluarkan Surat Presiden Nomor R-42/Pres/09/2019 tanggal 11 September 2019 yang menugaskan Menkumham dan Menpan RB untuk melakukan Pembahasan RUU tentang Perubahan kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Setelah itu diilanjutkan Rapat Kerja (Raker) Badan Legislasi tertanggal 12 September 2019 yang dilakukan dengan Menkumham dan Menpan RB terkait pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.[38]

Rapat dilanjutkan pada tanggal 13 September 2019 dalam bentuk Rapat 1 Panja Pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Rapat ini dilanjutkan dalam Rapat 2 Panja RUU Revisi Kedua KPK yang dilaksanakan pada tanggal 16 September 2019.[39]

Akhirnya, pada tanggal 16 September 2019, telah dilakukan Raker dengan Menkumham dan Menpan RB/ pengambilan Keputusan atas pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian pada tanggal 17 September 2019 dilangsungkan Rapat Paripurna pengambilan Keputusan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.[40]

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikatakan, RUU KPK telah mengalami tahap pembahasan selama 7 hari, dihitung sejak dikeluarkannya Surpres Presiden pada tanggal 11 September 2019 sampai dilakukan pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna tanggal 17 September 2019.

d) Pada tahap pengesahan atau penetapan

Tahap pengesahan atau penetapan dilangsungkan lewat diundangkannya suatu RUU. Pengundangan dilakukan lewat ditandatanganinya oleh Presiden suatu RUU yang telah mendapat persetujuan bersama dalam jangka waktu paling lama 30 hari atau setelah secara hukum diundangkan jika melewati waktu 30 hari jika RUU tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden.[41]

Dikaitkan dengan pembentukan RUU KPK, Presiden tidak menandatangani RUU KPK yang telah dilakukan persetujuan bersama pada tanggal 17 September 2019. Oleh karenanya, pengundangan terhadap

[33]Lihat Pasal 43 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
[34]Lihat Pasal 67 Undang -Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
[35]Lihat Pasal 67 Undang -Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
[36]Lihat Pasal 49 dan 50 Undang -Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
[37]Lihat Putusan MK Nomor 70/2019 hlm.363-364
[38]Ibid.
[39]Ibid.
[40]Ibid.
[41]Lihat Pasal 73 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

RUU KPK berlaku secara hukum setelah melewati jangka waktu paling lama 30 hari. Tercatat RUU KPK diundangkan pada tanggal 17 Oktober 2019. Berdasarkan uraian tersebut, terlihat bahwa tahap pengesahan atau penetapan RUU KPK dilangsungkan dalam jangka waktu 30 hari.

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat bahwa proses pembentukan RUU KPK mulai dari tahapan perencanaan hingga pengesahan atau penetapan berlangsung selama 4 Tahun 1 bulan 13 hari. Namun, terhadap lama waktu tersebut, terdapat proses yang timpang, dimana dalam proses perencanaan memakan waktu sekitar 4 tahun. Hal ini dibarengi fakta bahwa dalam Prolegnas 2015-2018, RUU KPK tidak pernah sampai selesai dilakukan pembahasan. Momen ini kemudian baru muncul pada Tahun 2019, yang mana kemudian RUU KPK memasuki tahap pembahasan bahkan sampai pengesahan.

Timpangnya jangka waktu pembentukan RUU KPK terlihat dalam tahap penyusunan yang hanya membutuhkan waktu 3 hari. Kemudian, tahap pembahasan yang membutuhkan waktu 1 minggu dan pengundangan yang membutuhkan waktu 30 hari. Terlihat, tahapan penyusunan hingga pengundangan berlangsung dalam total waktu 1 bulan 10 hari. Hal ini tentu terlihat timpang dibandingkan dengan tahap perencanaan yang memakan waktu hampir 4 tahun. Oleh karenanya, dapat dikatakan proses penyusunan hingga pembahasan RUU KPK berlangsung dalam waktu yang cukup cepat. Yakni memakan waktu 10 hari. Terhadap proses pembentukan RUU KPK tersebut, terdapat realitas sebagai berikut:

Kesesuaian Praktek dengan Prosedur dalam Pembentukan UU KPK

Tahapan	Realitas Pembentukan	Keterangan
Perencanaan	Terdapat perbedaan realitas, RUU KPK tidak masuk dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019 berdasarkan Keputusan Nomor 19/DPR RI/I/2018-2019, tetapi pihak DPR dan MK menyatakan bahwa RUU KPK masuk Prolegnas Prioritas daftar kumulatif terbuka Tahun 2019.	
Penyusunan	dilangsungkan dalam 1 kali rapat yakni rapat paripurna sekaligus menyepakati RUU KPK menjadi inisiatif DPR.	Asas keterbukaan dan partisipasi dipertanyakan mengingat sedikitnya ruang bagi publik untuk terlibat
Pembahasan	Dilakukan 3 kali rapat Tingkat I dan 1 kali rapat Tingkat II.	Asas keterbukaan dan partisipasi dipertanyakan karena sedikitnya ruang bagi publik untuk terlibat
Pengesahan atau Penetapan	Presiden tidak melakukan pengesahan, sehingga setelah melewati jangka waktu 30 hari, RUU secara hukum diundangkan	Tidak ditandatanganinya RUU oleh Presiden menjadi dipertanyakan, mengingat presiden melakukan persetujuan bersama dalam tahapan pembahasan tingkat II.

b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Pertama, waktu tiap tahapan yang dibutuhkan dalam membentuk UU MK dapat diuraikan sebagai berikut.

Waktu Tahapan Pembentukan UU MK[42]

Tahapan	Waktu Dimulai-Selesai	Estimasi Waktu
Perencanaan	30 Oktober 2019-22 januari 2020	3 bulan
Penyusunan	13 Februari 2020-2 April 2020	1 bulan
Pembahasan	11 Juni 2020-31 Agutus 2020	3 bulan
Pengesahan atau Penetapan	1 September 2020-9 September 2020	1 Minggu
Total		**7 bulan**

Kedua, berkaitan dengan kesesuaian prosedur, maka dapat diuraikan sebagai berikut.

a) Pada Tahapan Perencanaan

RUU MK sudah disepakati sebagai salah satu RUU yang masuk ke dalam daftar RUU kumulatif terbuka pada tanggal 5 Desember 2019. Kesepakatan tersebut kemudian disahkan dalam rapat paripurna tanggal 17 Desember 2019 dalam agenda pengesahan Prolegnas Tahun 2020-2024, kemudian dituangkan dalam keputusan DPR RI Nomor 46, 2019-2020 tentang Prolegnas Tahun 2020-2024. Kemudian dilakukan raker pada tanggal 16 Januari yang sedikit merubah isi prolegnas. Hasil raker disampaikan dan disetujui dalam rapat paripurna tanggal 22 Januari, kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR RI Nomor 1/DPRI/2019-2020[43] tentang Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2020 Hal ini sudah sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) UU P3 yang menyebutkan bahwa,

Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Sehingga, dapat diartikan bahwa pembentuk undang-undang, pada tahap perencanaan ini sudah sesuai dengan prosedur.

b) Pada Tahap Penyusunan

Pada tahapan ini, terjadi 3 kali rapat yakni pertama, Pada tanggal 13 Februari 2020, diselenggarakan rapat Baleg mendengarkan penjelasan RUU tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi rapat terbuka untuk umum. Kedua, dilanjutkan dengan rapat panitia kerja pada tanggal 19 Februari 2020 dengan sifat tertutup, dengan agenda penyampaian hasil kajian tim ahli atas pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU MK Perubahan Ketiga. Ketiga, dilanjutkan dengan persetujuan Baleg atas hasil harmonisasi, sinkronisasi, dan pembulatan konsepsi usulan RUU MK Perubahan Ketiga dalam rapat terbuka. Pada tanggal 2 April 2020, RUU MK Perubahan Ketiga disetujui menjadi RUU usulan DPR dalam rapat paripurna DPR RI.[44]

[42]Diolah dari https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/500

[43]Keterangan DPR dalam Sidang Perkara Pengujian Pengujian Formil Dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 9 Agustus 2021.

[44]Ibid.

Pada tahapan ini, dilakukan rapat yang bersifat tertutup sekali. Meskipun dimungkinkan rapat tertutup sebagaimana diatur dalam Pasal 276-278 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, tetapi sejatinya khusus dalam rapat-rapat pembentukan undang-undang harus dilaksanakan secara terbuka sesuai sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf g. UU P3 yang menyebutkan bahwa,

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

a. kejelasan tujuan;
b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
d. dapat dilaksanakan;
e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
f. kejelasan rumusan; dan
g. keterbukaan.

Keterbukaan dalam Pasal 5 huruf g tersebut memiliki arti bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selain itu, berdasarkan Naskah Akademis pada 3 Februari yang digunakan dalam rapat 13 Februari dan 19 Februari, tidak sesuai dengan Teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana diatur dalam Pasal 44 UU P3 dan Lampiran I UU P3, yang menyebutkan,

(1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang- Undang dilakukan sesuai dengan embal penyusunan Naskah Akademik.
(2) Ketentuan mengenai embal penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Naskah Akademis yang disusun dan diusulkan baru memuat 4 Bab yakni Bab Pendahuluan; Bab Landasan Filosofis, Landasan Yuridis; Bab Materi Rancangan, Bab Penutup. Padahal seharusnya sebuah Nasakah Akademis harus memuat uraian sebagaimana diatur dalam Lampiran I UU P3.

c) Pada Tahap Pembahasan

Pada tahap pembahasan diuraikan sebagai berikut.[46]

i. Pada tanggal 11 Juni 2020, Presiden Republik Indonesia mengirimkan Surat Presiden (Surpres) penunjukan Wakil Pemerintah untuk membahas RUU MK Perubahan Ketiga kepada Ketua DPR RI melalui surat Nomor R27/Pres/06/2020.
ii. Pada tanggal 20 Juli 2020, Pimpinan DPR menugaskan Komisi III untuk melakukan pembahasan RUU MK Perubahan Ketiga melalui surat Pimpinan DPR RI perihal penugasan untuk membahas RUU.
iii. Pada tanggal 24 Agustus 2020, dilaksanakan rapat kerja Komisi III DPR dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM, perwakilan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, serta perwakilan Menteri Keuangan dalam rapat terbuka dengan agenda penjelasan pemilihan Komisi III tentang RUU MK Perubahan Ketiga, pandangan Pemerintah, serta pembahasan dan rencana kerja pembahasan RUU MK Perubahan Ketiga.
iv. Kemudian, tanggal 25 Agustus 2020 dilaksanakan rapat kerja embali dengan mengundang Menteri Hukum dan HAM, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dan Menteri Keuangan dengan agenda penyerahan Daftar Inventarisasi Masalah dari Pemerintah dan pembahasan DIM.

[45]Diolah dari https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/500

[46]Keterangan DPR dalam Sidang Perkara Pengujian Pengujian Formil Dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 9 Agustus 2021.

v. Pada tanggal 26-28 Agustus 2020, dilakukan rapat kerja selanjutnya dilaksanakan oleh panitia kerja RUU MK Perubahan Ketiga bersamaan dengan pemerintah pembahasan DIM dengan sifat rapat tertutup dan mengundang dan mendengarkan masukan dari Mahkamah Konstitusi dan Ikatan Hakim Indonesia, ditutup dengan laporan dari tim perumus dan tim sinkronisasi.

vi. Pada tanggal 31 Agustus 2020, dilakukan rapat kerja dengan Menteri Hukum dan HAM, Menteri PAN-RB, Menteri Keuangan dengan agenda laporan ketua panja mengenai hasil pembahasan RUU MK Perubahan Ketiga, pendapat fraksi-fraksi dan Pemerintah terhadap RUU MK, dan penandatanganan naskah RUU MK Perubahan Ketiga.

Secara umum, pada tahapan ini sudah sesuai dengan prosedur pembahasan sebagaimana diatur dalam Pasal Pasal 66-69 UU P3, yakni dibahas dalam 2 Tingkat Pembicaraan, Pasal 66 dan 67 UU P3 menyebutkan:

Pasal 66

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.

Pasal 67

Dua tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 terdiri atas:

a. pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan
b. pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.

Sayangnya, pada tahapan ini, dilakukan rapat yang bersifat tertutup sekali, yakni pada tanggal 26-28 Agustus 2020. Meskipun dimungkinkan rapat tertutup sebagaimana diatur dalam Pasal 276-278 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, tetapi sejatinya khusus dalam rapat-rapat pembentukan undang-undang harus dilaksanakan secara terbuka sesuai sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf g.

d. Tahap pengesahan atau penetapan.

Dalam pengesahan atau penetapan pada rapat paripurna yang berlangsung terbuka, tanggal 1 September 2020, hasil pembahasan RUU MK Perubahan Ketiga disampaikan oleh Pimpinan Komisi III dan kemudian disetujui menjadi undang-undang oleh para anggota DPR. Tahapan berikutnya, yakni tahapan pengundangan, yakni dengan pengesahan tanggal 28 September 2020 oleh Presiden RI, diundangkan pada tanggal 9 September 2020, dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 216 Tahun 2020, penjelasan dalam tahapan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554.[47] Praktik ini telah sesuai dengan norma sebagaimana diatur dalam Pasal 72-74 UU P3.

Berdasarkan data di atas, maka dapat dilakukan klasterisasi terhadap kesesuaian pembentukan UU MK dengan prosedur sebagai berikut.

Kesesuaian Praktek dan Prosedur dalam Pembentukan UU MK

Tahapan	Realitas Pembentukan	Keterangan
Perencanaan	RUU MK masuk ke dalam daftar RUU Kumulatif Terbuka	Telah sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) UU P3.
Penyusunan	RUU menjadi inisiatif DPR, rapat diadakan 2 kali, dengan 1 kali tertutup.	1. *Tidak sesuai* dengan Pasal 44 UU P3 tentang penyusunan Naskah Akademik. 2. Telah sesuai dengan Pasal 66-69 UU P3. 3. Telah sesuai dengan Pasal 276-278 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib. 4. *Tidak sesuai* dengan Pasal 5 huruf g. UU P3 terkait Asas-Asas Pembentukan Undang-Undang khususnya asas keterbukaan.
Pembahasan	Dilakukan rapat 3 kali, dengan 1 kali tertutup. 3 kali rapat Tingkat I dan 1 kali rapat Tingkat II.	1. Telah sesuai dengan Pasal 66-69 UU P3. 2. Telah sesuai dengan Pasal 276-278 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib. 3. *Tidak sesuai* dengan Pasal 5 huruf g. UU P3 *Tidak sesuai* dengan Pasal 5 huruf g. UU P3 terkait Asas-Asas Pembentukan Undang-Undang khususnya asas keterbukaan.
Pengesahan atau Penetapan	Dilakukan pengesahan oleh Presiden dengan dibubuhkan tanda tangan sebelum 30 hari sejak disetujui bersama	Telah sesuai dengan Pasal 72-74 UU P3.

[47]Ibid.

Dari problematika dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) telah diuraikan diatas, dapat dilihat bahwa pertama, terdapat ketimpangan jangka waktu pembentukan RUU KPK terlihat dalam tahapan perencanaan yang memakan waktu 4 tahun namun dalam tahapan penyusunan hingga pengundangan berlangsung dalam total waktu 1 bulan 10 hari, menimbulkan persoalan ketidaksesuaian prosedur dalam pembentukan perubahan UU KPK yang menimbulkan gugatan formil judicial review ke Mahkamah Konstitusi[48] karena ditemukan ketiadaan partisipasi publik dalam pembentukan RUU KPK dan presiden tidak melakukan penandatanganan UU tersebut meskipun sudah terdapat persetujuan bersama dalam proses pembahasan. kedua, dari proses pembentukan perubahan UU MK, dalam tahapan penyusunan RUU MK tidak sesuai dengan Pasal 44 UU P3 terkait penyusunan Nashkah Akademik Undang-Undang, selain itu dalam tahapan penyusunan dan pembahan RUU MK juga tidak tidak sesuai dengan Pasal 5 huruf g. UU P3 terkait dengan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya adalah asas keterbukaan.

C. Penutup

Berdasarkan analisis dan pembahasan sebagaimana telah diuraikan di atas, terdapat 2 (dua) kesimpulan yakni, Pertama, secara konseptual, fast track legislation berbeda dengan constitutional decree authority/ provisional measure tetapi memiliki ketersinggungan apabila digunakan dalam keadaan darurat. Fast Tract Legislation juga lazim dan jamak dipraktekkan di beberapa negara. Meskipun secara hukum positif di Indonesia belum mengatur secara khusus mengenai fast track legislation, tetapi disebabkan konsep fast track legislation tetap melalui tahapan yang normal, tetapi dengan jadwal yang dipercepat di setiap tahapannya, maka landasan konstitusional yang dirujuk adalah tetap pada Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945. Selain itu terdapat potensi pengaturan fast track legislation di UU P3 dengan beberapa penyempurnaan. Penyempurnaan dapat dilakukan dengan, pertama, penyempurnaan terhadap pengaturan percepatan waktu pada tiap tahapan dalam pembentukan undang-undang sebagaimana telah dipraktekkan pada beberapa negara. Kedua, Pasal 23 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2019 telah memberikan alternatif kriteria undang-undang yang dapat dibentuk tanpa melalui prolegnas sebagaimana konsep fast track legislation dipraktekan. Penyempurnaan atas ketentuan tersebut dapat dengan menambahkan syarat dan indikator apa undang-undang yang dapat diproses dengan fast track legislation.

Kedua, meskipun pembentukan revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi telah diuji oleh Mahkamah Konstitusi, menarik untuk melihat proses pembentukan kedua undang-undang tersebut disebabkan adanya indikasi dilakukan melalui fast track legislation. Dalam prakteknya, terjadi letidaksesuaian praktek dan prosedur meskipun tidak sampai pada pembatalan kedua undang-undang tersebut. Ketidaksesuaian dapat dilihat dari tahapan perencanaan, penyusunan, dan pembahasan serta pengesahan. Dari ketidak sesuaian praktek dan prosedur pembentukan undang-undang tersebutlah memunculkan problem banyaknya gugatan ke Mahkamah Konstitusi.

Solusi yang dapat ditawarkan dalam penelitian ini berdasarkan kesimpulan di atas, yakni perlu diatur mengenai mekanisme pembentukan undang-udang secara cepat (fast track legislation) agar apabila terdapat undang-undang yang dibutuhkan dibentuk secara cepat tetap sesuai dengan prosedur yang ada.

[48]Lihat Putusan MK Nomor 59/PUU/XVII/2019, Nomor 70/PUU/XVII/2019, dan Nomor 79/PUU/XVII/2019 tentang pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly. 2006. Konstitusi dan Konstitusionalisme. Jakarta: Sekretariat Jendral Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Asshiddiqie, Jimly. 2007. Hukum Tata Negara Darurat. Jakarta: PT Rajawali Grafindo Persada.

Gringer, Claudia dkk. 2011. What's the Hurry, New Zealand: Victoria University Press.

House of Lords. 2009. Fast Track Legislation: Constitutional Implications and Safe Guard Volume I: Report, Published by the Authority of the House of Lords London : The Stationery Office Limited.

Miriam Budiardjo. 2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia.

Cabinet Office, 2017. Guide to Making Legislation. United Kingdom.

Dillah, Suratman, Philips. 2015. Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum, Ctk. Ketiga. Bandung: AlfaBeta.

Institute for Government. 2020. Fast Tracked Legislation.

Sanggono, Bambang. 2002. Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar. Ctk. Keempat. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Jurnal

Arsil, F, Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial, Jurnal Hukum&Pembangunan, 48. 2018.

Aryanto, Bayu, Susi Dwi Harijanti, dan Mei Susanto. 2021. "Menggagas Model Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia". Jurnal Rechtsvinding. Volume 10. Nomor 2.

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

Chandranegara, Ibnu Sina, Perihal Proses Pembentukan Undang-Undang yang Kilat (Fast-Tracking Legislative). Webinar Potret Buram Produk Legislasi di Indonesia. PSHK FH UII. 16 Oktober 2020.

Davis, Christopher M. Expedited or "Fast-Tract" Legislative Procedures, diakses dari https://www.senate.gov/pagelayout/general/one_item_and_teasers/file_not_found.htm

Fauzani, Muhammad Addi, dkk, Pemberlakuan Peraturan Dasar Sebagai Wadah Haluan Negara (Gagasan Redesain Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Prespektif Sistem Peraturan Perundang-udnangan di Indonesia), Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan, Vol. 2, No. 1, Maret 2021.

Kusuma, Agnes dkk. 2019."Analisis Keberlakuan RKUHP dan RUU-PKS dalam Mengatur Tindak Kekerasan Seksual". Lex Scientia Law Review. Volume 3. No. 1.

Setiadi, Wicipto, "Fast-Track Legislation sebagai Bentuk Peningkatan Supremasi Hukum" (materi disampaikan dalam diskusi terbuka FH Unpad, 17 Desember 2020).

Situs Web

https://www.mkri.id/index.php?page=web.Registrasi2&menu=4

http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3000:peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-dari-masa-ke-masa&catid=100&Itemid=180

https://www.pshk.or.id/rr/pengajuan-ruu-di-luar-prolegnas-butuh-parameter-yang-jelas/

http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-04974

https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/500

https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/500

https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210505062919-12-638633/daftar-putusan-mk-terkait-7-perkara-gugatan-revisi-uu-kpk

Keputusan dan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan.

Lihat Keputusan DPR Nomor 4/DPR RI/III/2015-2016 tentang Prolegnas Prioritas Tahun 2016 dan Perubahan Prolegnas RUU Tahun 2015-2019, Keputusan Nomor 7/DPR RI/2016-2017 tentang Prolegnas Prioritas Tahun 2017, Program Perubahan RUU 2015-2019, dan Keputusan DPR Nomor 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Prolegnas Prioritas Tahun 2018 dan Prolegnas RUU Tahun 2015-2019.

Lihat Keputusan DPR Nomor 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Prolegnas Tahun 2019 dan Perubahan Prolegnas RUU Tahun 2015-2019. MK memandang bahwa RUU KPK sudah masuk dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019, Lihat Putusan MK Nomor 70/2019 hlm.362-

Keterangan DPR dalam Sidang Perkara Pengujian Pengujian Formil Dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 9 Agustus 2021.

Keterangan DPR dalam Sidang Perkara Pengujian Pengujian Formil Dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 9 Agustus 2021.

Putusan MK Nomor 59/PUU/XVII/2019, Nomor 70/PUU/XVII/2019, dan Nomor 79/PUU/XVII/2019 tentang pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.