



## POLITIK HUKUM DAN ASAS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2022 TENTANG IBU KOTA NUSANTARA

**Sarkowi V. Zahry**

Universitas 17 Agustus 1945, Indonesia, sarkowivzahry22@gmail.com

### *Abstract*

*The ratification of the National Science Law became an exciting discourse and topic that is always discussed both through online, print, and electronic media as well as social media. Since its inception, the legislative process has started from the stages of planning, drafting, discussing, validating, or enacting to the enactment stage, without being separated from the pros and cons of various groups, primarily related to the principle of openness and the lack of public participation. This article aims to find out about the politics of law and the directions for forming Law Number 3 of 2022 concerning the Archipelago's Capital. This study uses a type of normative juridical research, with three approaches used, statutory method (statute approach), conceptual approach (conceptual approach), and case approach (case approach). The results of this study indicate that the process of forming the State Capital Law was limited in time and in a hurry, so it needed to fully follow the rules for developing existing laws and regulations. Its relation to the principles of forming good laws and practices needs to pay more attention to the principles of clarity of purpose, the focus on implementation, the focus of usability and effectiveness, and especially the direction of openness and participation. Meanwhile, the legal politics of forming the State Capital Law formally fulfill the requirements. Still, the perspective as a political product and political configuration has not substantially described it as the result of a structure of a democratic government, or it is also called a legal product that is less responsive. The Law on the State Capital still substantially contains contents that need to be clearly regulated, which could slow down the implementation of the law.*

**Keywords:** Legal Politics, Principles, State Capital

### **Abstrak**

Pengesahan UU IKN menjadi diskursus dan topik menarik yang selalu diperbincangkan baik melalui media online, cetak dan elektronik maupun media sosial. Sejak awal kelahirannya, proses legislasi mulai tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan sampai tahap pengundangan, tak terlepas pro dan kontra dari berbagai kalangan khususnya terkait azas keterbukaan serta minimnya dalam partisipasi publik. Tujuan artikel ini untuk mengetahui Politik Hukum Dan Asas Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, dengan tiga pendekatan yang digunakan, Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan Pendekatan kasus (*case approach*). Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa proses pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara dengan waktu terbatas dan tergesa-gesa sehingga tidak sepenuhnya mengikuti kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada. Kaitannya dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik kurang memperhatikan asas-asas kejelasan tujuan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilkunaan serta terutama asas keterbukaan dan partisipatif. Sementara, Politik hukum pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara secara formal memenuhi syarat, namun perspektif sebagai produk politik



dan konfigurasi politik secara substansial belum menggambarkan sebagai hasil konfigurasi dari pemerintah yang demokratis, atau disebut pula produk hukum yang kurang responsif. Undang-Undang Ibu Kota Negara secara substansial masih terdapat muatan-muatan yang belum secara jelas diatur, sehingga bisa memperlambat pelaksanaan undang-undang tersebut.

**Kata Kunci:** Politik Hukum, Asas, Ibu Kota Negara

## A. Pendahuluan

Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Sebagai negara hukum, maka segala aspek kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum sesuai dengan sistem hukum nasional. Begitu pula dengan pembentukan Undang-Undang IKN, wajib hukumnya mengacu dan sesuai pelaksanaan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia.

Pasal 22A UUD NKRI Tahun 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-

undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang yang saat ini pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Regulasi yang ada diharapkan bisa memastikan keberlanjutan pembentukan peraturan perundangun-dangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan.

Mahfud MD menyebutkan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan



diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>1</sup> Politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayah suatu negara dan mengenai arah kemana hukum hendak dikembangkan. Politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki, dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita Bangsa Indonesia. Politik hukum Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara tentunya harus selaras dengan kewajiban negara melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilaksanakan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak

dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>2</sup>

Pada tataran pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangnya pun dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat serta mengikuti azas-azas peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, azas-azas dimaksud meliputi: kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan dan keterbukaan. Tak dipungkiri bahwa keinginan pembentukan Undang-Undang IKN tidak bisa dilepaskan dari politik hukum pemerintah yang merupakan bagian dari upaya untuk menghadirkan

<sup>1</sup> Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 2

<sup>2</sup> Sunaryati, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, (Bandung: Alumni, 1991), hlm 1.



instrumen hukum ideal sesuai amanat UUD NRI 1945.

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang diundangkan 15 Februari 2022, sebelumnya telah melalui beberapa tahapan pembentukan peraturan perundangan. DPR RI membentuk Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara pada paripurna tanggal 7 Desember 2021 beranggotakan 30 orang. Pansus IKN memulai agenda dengan membahas Surat Presiden (Supres) Nomor 44/Pres/09/2021 tentang RUU Ibu Kota Negara tertanggal 29 September 2021. Berlanjut rapat-rapat baik internal maupun dengan mitra kerja dan kunjungan penyerapan aspirasi masyarakat di lokasi IKN serta berbagai pihak yang terkait dengan pemindahan IKN. Menerima aspirasi masyarakat merupakan salah satu prioritas kerja Pansus, mengingat sejak pertama

wacana pemindahan IKN menimbulkan pro dan kontra. Jika dihitung dari masa kerja Pansus IKN, bisa diketahui hanya sekitar sebulan pembahasan RUU. Dengan waktu terbatas itu, wajar jika menimbulkan sorotan khususnya dari aspek minimnya keterlibatan publik. Pansus dan Pemerintah membuat urutan tanggal serta waktu yang jelas dalam pembahasan RUU IKN Pro dan kontra pemindahan IKN sejak jauh-jauh hari sudah muncul. Pasca pengesahan Undang-Undang IKN pun, dipilihnya Penajam Paser Utara dan Samboja (Kalimantan Timur) sebagai lokasi IKN diwarnai perdebatan panjang. Tak jarang narasi yang muncul sensitif mengandung ujaran kebencian dan penghinaan. Terlepas pro dan kontra pemindahan IKN, yang jelas kini sudah mempunyai payung hukum. Sejarah baru tercipta, mengingat sejak kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan diundangkannya



Undang-Undang IKN, belum ada satu pun undang-undang yang secara khusus mengatur tentang IKN. Undang-undang yang disahkan sejak 1961 hingga 2007 hanyalah undang-undang penetapan Jakarta sebagai IKN, yang kemudian di dalamnya diatur tentang tata kelola, bentuk dan susunan pemerintahan di Jakarta sebagai penyesuaian dari penetapan tersebut. Oleh karena itu, adalah tepat kiranya untuk membentuk undang-undang sebagai dasar pengaturan yang dapat memenuhi harapan atas suatu bentuk IKN yang diharapkan atau ideal.

Tujuannya adalah meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang efektif guna mencapai kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, politik hukum merupakan kebijakan tentang hukum yang menentukan arah, bentuk dan isi hukum yang mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum dalam rangka mencapai tujuan politik hukum yaitu

tujuan sosial tertentu/tujuan negara. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, sejak awal kelahirannya, kemudian tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan sampai tahap pengundangan, tak terlepas pro dan kontra dari berbagai kalangan khususnya terkait azas keterbukaan serta minimnya dalam partisipasi publik, berdasarkan permasalahan yang dipaparkan diatas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam artikel ini adalah

### **B. Rumusan Masalah**

Bagaimana Politik Hukum Dan Asas Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara?

### **C. Tujuan Penelitian**

Untuk Mengetahui Politik Hukum Dan Asas Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara

### **D. Metode Penelitian**



Artikel ini menggunakan penelitian yuridis normatif, dengan tiga pendekatan yang digunakan, Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembahasan penelitian ini. 2) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan. 3) Pendekatan kasus (*case approach*), merupakan pendekatan yang bertujuan untuk mempelajari norma atau kaidah hukum yang dapat diterapkan. Pendekatan ini untuk meneliti proses pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara mulai dari naskah akademik, rancangan undang-undang, respons dan dinamika di masyarakat sampai pengesahan undang-undang serta respons publik sesudah pengesahan

## E. Hasil Penelitian dan Pembahasan

### 1. Asas Pembentukan Undang-Undang

#### Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara

Pertanyaan mendasarnya adalah apakah pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sudah sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik? Untuk menjawab pertanyaan ini tentu perlu memahami konsep dasar mengenai pembentukan undang-undang sesuai dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana beberapa kali diubah dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang mengharuskan terpenuhinya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.



Beberapa asas terkait yang bisa diungkapkan di sini antara lain: asas kejelasan tujuan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, serta asas keterbukaan dan partisipatif.

a. Asas Kejelasan

Tujuan Asas kejelasan tujuan (beginsel van duidelijke doelstelling) mengatur bahwa pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN) sudah seharusnya mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang IKN, pembangunan Ibu Kota Nusantara bertujuan untuk:

(1) menjadi kota berkelanjutan di dunia; (2) sebagai penggerak ekonomi Indonesia di masa depan; dan (3) menjadi simbol identitas nasional yang merepresentasikan keberagaman bangsa Indonesia.

Permasalahannya, tujuan pemindahan

IKN yang tertuang dalam UU IKN nampak memiliki sisi kekurangcermatan perumusan kebijakan serta paradigma tujuan pembentukan UU yang tidak konsisten, yaitu apakah tujuan pembentukan UU IKN dalam rangka ‘memindahkan Ibu Kota Negara’ atau ‘jaminan legitimasi status Ibu Kota Negara’ atau bahkan mengatur dua-duanya. Hal tersebut tentunya menjadi masukan dan evaluasi terhadap pembentuk undang-undang karena secara substansi nampak masih belum sinkron dan hanya menitikberatkan pada upaya pemindahan IKN semata. Padahal idealnya UU IKN perlu mengatur banyak aspek yang lebih spesifik dan komprehensif, tidak sekadar regulasi pemindahannya.



Perlu ditegaskan bahwa tata kelola Ibu Kota Negara nantinya selain menjadi sarana memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia juga mewujudkan Ibu Kota Negara yang aman, modern, berkelanjutan, dan berketahanan serta menjadi acuan bagi pembangunan dan penataan wilayah Indonesia lainnya. Dengan demikian, pengungkapan tujuan yang lebih jelas dan rinci dalam regulasi akan memudahkan pencapaian tujuan dengan lebih cepat.<sup>3</sup>

b. Asas Dapat Dilaksanakan

Asas dapat dilaksanakan (het beginsel van uitvoerbaar heids beginsel) mengandung pengertian bahwa peraturan yang dibuat seharusnya dapat dilaksanakan secara

efektif. Pembentukan UU IKN harus memperhitungkan efektivitas berlakunya peraturan di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Sebagaimana tujuan pemindahan IKN yang telah diuraikan sebelumnya mengedepankan orientasi kebijakan untuk pemerataan pembangunan dan keadilan ekonomi masyarakat luar Pulau Jawa, termasuk menciptakan role model pembangunan daerah kelas dunia. Mengingat, UU IKN merupakan regulasi baru sehingga dalam tinjauan aspek yuridis perlu dilakukan pendalaman substansi serta harmonisasi dengan regulasi yang terkait yang lebih dulu ada agar tidak terjadi disharmoni peraturan yang

<sup>3</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, Pedoman Teknik Perancangan Peraturan PerundangUndangan, (Bandung: Cita Bhakti Akademika, 1996), hlm.19.



akan menyebabkan kesulitan dalam implementasinya. Sebagai contoh soal kelembagaan disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UU IKN bahwa “Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan 39 Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”, dan kemudian disebutkan pada ayat (3) Otorita Ibu Kota Nusantara bertanggung jawab pada kegiatan persiapan, pembangunan dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara”.

Terkait hal tersebut, seharusnya perlu diperjelas kembali aspek penguatan kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara tersebut baik dari aspek kedudukan, tugas, fungsi dan kewenangan termasuk kewenangan khusus yang perlu dirinci secara jelas.

Kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara yang kuat dan licah sangat diperlukan dalam percepatan pembangunan IKN. Hal lain yang juga perlu dicermati, potensi konflik di masyarakat yang berhubungan dengan aspek pertanahan dan keruangan yang belum secara detil diatur dalam UU IKN. Kekuranglengkapan regulasi dalam aspek ini bisa menimbulkan kesulitan dalam penataan ulang lahan berikut pemanfaatannya seperti dalam pengadaan dan konsolidasi lahan, juga penyediaan perumahan. Begitu pula dalam penataan ruang ketika memerlukan penyesuaian-penyesuaian, diperlukan aturan tentang hal tersebut dalam UU IKN. Masih terkait asas dapat dilaksanakan, persoalan keuangan dan pengelolaanya serta aset juga



perlu diatur sedemikian rupa dalam UU IKN. Pengelolaan keuangan oleh Otorita IKN apakah disamakan dengan Kementerian/Lembaga atau pemerintah daerah pada umumnya, dan kemudian siapa yang terlibat dalam perencanaan sampai pertanggung-jawaban, di sini perlu diperjelas agar regulasi dapat dilaksanakan. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus tentu akan mengelola anggaran yang di dalamnya berkaitan dengan pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan, pengelola aset bahkan penyertaan modal dan lain-lain, yang kesemuanya itu perlu diatur dalam undang-undang. Pemantauan dan peninjauan atas pelaksanaan UU IKN

disebutkan dalam Pasal 38 dengan frasa “dapat” dilakukan oleh DPR melalui alat kelengkapannya.<sup>4</sup>

Padahal sebaiknya frasa “dapat” dihilangkan sehingga akan lebih tegas dengan menyebut secara langsung “dilakukan” oleh DPR melalui alat kelengkapan. Mengingat pelaksanaan UU IKN berhubungan dengan urusan pemerintahan, sehingga seharusnya peran pemantauan dan peninjauan dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPR yang bertugas di bidang pemerintahan. Pada ketentuan peralihan dalam UU IKN Pasal 39 ayat (3), untuk menyebutkan kewenangan dan perizinan terkait kegiatan persiapan, pembangunan,

<sup>4</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya, (Yogyakarta: Kanisius, 2006), hlm. 3.



dan pemindahan Ibu Kota Negara sampai dengan penetapan pemindahan Ibu Kota Negara tidak secara lugas menyebutkan Otorita IKN. Demi pertimbangan atas “dapat dilaksanakan” seharusnya diperjelas menjadi kewenangan Otorita IKN serta kewenangan mengeluarkan peraturan dengan pertimbangan kepastian hukum.

c. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan mengatur bahwa UU IKN harus benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Asas ini memiliki keterkaitan dengan asas kejelasan tujuan dan aspek sosiologis dalam penjelasan sebelumnya. Kedua asas tersebut memiliki persamaan

kehendak bahwasannya pembentukan UU harus melihat sisi kejelasan idealitas, urgensitas, dan manfaat untuk apa dan mengapa peraturan itu dibuat. Untuk memahami maksud dari asas ini tentunya perlu memahami beragam persoalan yang muncul di kalangan masyarakat dari berbagai sektor terkait dampak dari pemindahan IKN, mulai dari kemampuan keuangan negara dan kondisi ekonomi, situasi politik, kesiapan pemerintah, serta implikasinya terhadap lingkungan, sosial budaya, pendidikan, dan tata kota wilayah.

d. Asas Keterbukaan dan Asas

Partisipatif  
Asas keterbukaan (transparansi) menghendaki pembentukan UU IKN mulai dari perencanaan, penyusunan,



pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan dilakukan secara transparan kepada publik, sehingga seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang luas untuk memberikan masukan dan partisipasi secara langsung (direct participative). Pada umumnya asas inilah yang menjadi kunci legitimasi dalam menentukan kualitas substansi suatu undangundang. UU IKN dibentuk hanya dalam waktu yang sangat singkat selama 42 hari. Idealnya pembentukan UU IKN dengan segala perdebatan substansi memerlukan ruang diskusi publik yang panjang, mendalam dan transparan, namun yang terjadi pembahasan dilakukan DPR pada masa reses dengan waktu yang terbatas. Substansi pengaturan strategis yang seharusnya dimuat

dalam UU IKN justru banyak didelegasikan pada peraturan turunan, diantaranya enam Peraturan Pemerintah (PP), tujuh Peraturan Presiden (Perpres), dan satu Peraturan Kepala Otorita. Delegasi peraturan tersebut justru berkenaan dengan aspek krusial yang bersifat strategis, diantaranya: kewenangan Otorita IKN; pendanaan pemerintahan IKN; rencana kerja dan tata cara pertanggungjawaban anggaran; pengalihan dan pengelolaan Barang Milik Negara; serta pembagian wilayah IKN. Hal tersebut menunjukkan adanya unsur ketergesa-gesaan dalam pembentukan UU IKN. 42 Pasal 37 ayat (1) menyebutkan bahwa masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses persiapan, pembangunan, pemindahan dan pengelolaan Ibu



Kota Negara. Kemudian pada ayat (2) disebutkan bentuk partisipasinya meliputi konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi dan/atau keterlibatan lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, perjalanan pembentukan Undang-Undang IKN menunjukkan kurang puasnya publik yang merasa kurang dilibatkan secara maksimal sejak proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan sampai pada pengundangan.

Gugatan demi gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) dan protes masyarakat menunjukkan bahwa ada persoalan pada asas keterbukaan dan partisipatif dalam pembentukan UU IKN. Kendati semua gugatan formil ditolak MK,

namun dengan semangat berbangsa dan rasa memiliki Tanah Air sudah seharusnya untuk tidak mengabaikan bentuk-bentuk keberatan seperti itu. Faktanya proses pembentukan UU IKN terlalu cepat, sementara ruang partisipasi masyarakat yang merasa mempunyai kepentingan atas materi muatan dalam undang-undang tersebut, terbatas. Idealnya pembentukan Undang-Undang IKN dibarengi proses yang transparan, akses masyarakat dibuka selebar-lebarnya dalam memberikan masukan baik secara langsung (luring) maupun online (daring) termasuk melalui berbagai media. Hasil konsultasi publik yang diterima membuat undang-undang diinformasikan kembali secara terbuka, termasuk mampu memberikan penjelasan secara terbuka pula ketika ada saran



dan masukan masyarakat tidak diterima. Menurut Bambang Sugiono dan Husni, pelaksanaan prinsip peran serta masyarakat bertujuan untuk: pertama, melahirkan prinsip kecermatan dan kehati-hatian dari pejabat publik dalam membuat kebijakan publik; dan kedua, membawa konsekuensi mulculnya suatu kontrol sosial yang konstruktif dan kesiapan sosial masyarakat terhadap setiap bentuk dampak akibat suatu kegiatan pembangunan.

Sistem demokrasi yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat bertujuan untuk meningkatkan kemampuan rakyat yang rendah dari segi ekonomi, politik dan sosial. Konsep partisipasi masyarakat mengalami pemaknaan

yang berbeda-beda sehingga perlu diperjelas tentang proses yang mana yang dapat disebut partisipasi dan yang bukan, sehingga terjadi kesamaan cara pandang dalam menilai sebuah proses partisipasi di masa lalu, sekarang dan yang akan datang.<sup>5</sup> Berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundangan yang baik, maka Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dalam tulisan ini direkomendasikan untuk dilakukan perubahan atau revisi. Tentunya perbaikan-perbaikan dengan mengikuti kaidah-kaidah pembentukan peraturan perundangan yang baik, penerapan landasan dan asas yang tepat serta partisipasi masyarakat yang seluas-

<sup>5</sup> Aris, dkk, Pengantar Legal Drafting, (Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2022), hlm.149



luasnya akan bisa memperbaiki proses pembentukan Undang-Undang IKN, sekaligus sebagai evaluasi menyeluruh demi suksesnya perpindahan dan pembangunan IKN.

## 2. Politik Hukum Undang-Undang Nomor

### 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Nusantara

Politik hukum nasional dibentuk dalam rangka mewujudkan tujuan citacita ideal Negara Republik Indonesia. Tujuan politik hukum nasional meliputi: pertama, sebagai suatu alat (tool) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki; kedua, dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita Bangsa Indonesia yang lebih besar.<sup>6</sup> Oleh karena

itu, menurut Artidjo, hukum nasional harus: *pertama*, berdasarkan Pancasila (filosofis) dan UUD 1945 (konstitusional); *kedua*, berfungsi mengayomi, menciptakan ketertiban sosial, mendukung pelaksanaan pembangunan, dan mengamankan hasil-hasil pembangunan.<sup>7</sup>

Pembentukan Undang-Undang IKN merupakan bentuk dari politik hukum yang mempunyai korelasi pada harapan mewujudkan tujuan negara. Dalam Undang-Undang IKN pada konsideran “menimbang” disebutkan korelasi tersebut bahwa pembentukan Undang-Undang IKN sebagai upaya memperbaiki tata kelola wilayah Ibu Kota Negara sebagai bagian dari upaya untuk mewujudkan tujuan negara yaitu

<sup>6</sup> Serizawa, Pengertian Politik Hukum Nasional dan Tujuannya,<http://www.hukumsumberhukum.com/2014/09/pengertian-politik-hukum-nasional-dan.html> diakses 22 Agustus 2023

<sup>7</sup> Artidjo Alkosar, Menelusuri Akar dan Merancang Hukum Nasional dalam Artidjo Alkosar (ed.), Identitas Hukum Nasional, (Yogyakarta: FH UII, 1997), hlm. 287



melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tata kelola wilayah Ibu Kota Negara, sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia juga untuk mewujudkan Ibu Kota Negara yang aman, modern, berkelanjutan, dan berketahanan, serta menjadi acuan bagi pembangunan dan penataan wilayah lainnya di Indonesia.

Sebelum adanya undang-undang IKN, Indonesia belum mempunyai undang-undang yang mengatur secara khusus tentang Ibu Kota Negara. Memang ada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai

Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia, namun hanya mengatur penetapan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan pendapat Mahfud MD yang menyebut politik hukum adalah *legal policy* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara.<sup>8</sup>

Dengan demikian, pembentukan undang-undang IKN dalam tinjauan politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan

<sup>8</sup> Mahfud Md, Politik Hukum .. *Op.Cit.*, hlm. 1.



yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara yang tercantum di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar

Tahun 1945. Jika dikaitkan dengan program pemerintah Indonesia di era Presiden Joko Widodo yang membentuk Undang-Undang IKN selaras dengan pendapat Teuku M. Radhi, yang menyatakan politik hukum merupakan suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun, artinya politik hukum itu mencakup pengertian hukum yang berlaku di suatu wilayah negara saat ini (*ius constitutum*) dan hukum yang akan hendak diberlakukan saat akan datang (*ius costituendum*). Kendati demikian, tak bisa dipungkiri bahwa pembentukan

Undang-Undang IKN tak terlepas dari motif-motif politik yang tampak dan yang tak tampak.

Politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi. Dimensi pertama adalah produk hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Dimensi kedua adalah tujuan atau alasan yang muncul di balik pemberlakuan suatu peraturan perundangundangan.<sup>9</sup> Dari pengertian politik hukum secara umum dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan yang diambil atau ditempuh oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu diubah, atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa

<sup>9</sup> Erman Rajaguguk, Perubahan Hukum di Indonesia, (Jakarta: Harapan, 2004), hlm. 36.



yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud.<sup>10</sup>

Apabila dikaitkan pendapat di atas dengan politik hukum pembentukan Undang-Undang IKN, seharusnya mulai dari proses pembentukan regulasi tersebut bisa didesain sedemikian rupa secara simultan, sinkron dan terpadu. Pendekatan tersebut disebutnya pendekatan sistemik yang mengarahkan pada terwujudnya sistem hukum nasional yang holistik dan komprehensif berdasarkan filsafat Pancasila dan UUD 1945 serta sekaligus terpenuhinya segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Indonesia di masa mendatang. Partisipasi masyarakat yang

seluas-luasnya dalam penyusunan Undang-Undang IKN perlu diutamakan, sebagai wujud dari konsep keterbukaan dan konsep demokrasi yang juga sebagai karakteristik dari prinsip *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik. Jangan sampai ada anggapan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi wilayah dominasi eksekutif (birokrat) dan parlemen, apalagi di sebuah negara hukum. Menurut Mukhlis, pembentukan peraturan perundang-undangan juga menjadi tanggung jawab masyarakat untuk berpartisipasi di dalamnya. Sebagai subjek yang akan menerima dampak keberlakuan peraturan perundang-undangan tersebut, masyarakat perlu ikut menentukan arah kebijakan prioritas penyusunan peraturan perundang-

<sup>10</sup> Abdul Latif dan Hasbi Ali, Politik Hukum, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 8.



undangan, mengingat tanpa keterlibatan masyarakat dalam pembentukannya, mustahil sebuah peraturan perundang-undangan dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik.

Selain itu, disadari bahwa salah satu prasyarat penting menghasilkan produk hukum yang responsif adalah partisipasi masyarakat.<sup>11</sup> Pasal 37 Undang-Undang IKN mengatur partisipasi masyarakat mulai proses persiapan, pembangunan, pemindahan, dan pengelolaan IKN. Partisipasi masyarakat disebutkan berbentuk konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, dan/atau keterlibatan lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, sayangnya pada pasal ini tidak dijelaskan secara detail mengenai mekanisme

pengawasan dan pelibatan masyarakat secara langsung selama pembangunan IKN. Satu aspek mendasar yang juga luput tidak diatur dalam Undang-Undang IKN adalah mekanisme persetujuan masyarakat adat (*indigenous peoples consent*) terhadap semua program kebijakan yang berkaitan dengan pemindahan IKN. Substansi Undang-Undang IKN sejauh ini masih menyisakan kontroversi khususnya yang berkaitan dengan minimnya ruang lingkup pengaturan yang banyak digambarkan secara abstrak. Hal ini diakui atau tidak juga dipengaruhi minimnya umpat balik masyarakat dan kurang akomodatifnya pembuat undangundang. Sebagai contoh pengaturan yang abstrak adalah Pasal 21 dimana pada pokoknya mengatur hak-hak

<sup>11</sup> Mukhlis Taib, Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia, (Bandung: Refika Aditama, 2017), hlm. 255



masyarakat mengenai penataan ruang, pengalihan hak atas tanah, dan lingkungan hidup. Pada dasarnya keberadaan Pasal 21, sangatlah penting dalam melindungi hak-hak individu dan masyarakat adat. Sebagaimana diketahui hingga saat ini Indonesia belum memiliki Undang-Undang khusus yang memberikan perlindungan atas hak-hak masyarakat adat. Karena secara kepastian hukum hak masyarakat adat belum dibentuk, sudah semestinya pembentukan Undang-Undang IKN bisa mengakomodasi secara khusus hak-hak masyarakat adat secara komprehensif.

Selain Pasal 21 dan Pasal 37 di atas, sebenarnya masih banyak aspek pengaturan Undang-Undang IKN yang bisa dikritisi. Kebijakan yang kurang memberi ruang keterlibatan, kejar target dan terburu-buru, dan menimbulkan kesan kurang terencana. Pembahasan undang-

undang super kilat 42 hari, dengan Naskah Akademis (NA) 175 halaman yang banyak mendapat sorotan dinilai dangkal dan terbatas menguraikan permasalahan bangsa dan negara, termasuk pada aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis. Sebagai legitimasi kebijakan politik, seharusnya Undang-Undang IKN memuat berbagai aspek pengaturan yang jelas, konkret, dan komprehensif. Jika dikaitkan bahwa hukum merupakan produk politik sehingga konfigurasi politik akan sangat menentukan hukum yang dibentuk atau diberlakukan di suatu negara, maka konsep konfigurasi politik sebagai konstelasi kekuatan politik yang terdiri dari konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter.

Dalam hal ini, Undang-Undang IKN rawan mendapatkan penilaian sebagai produk hukum yang berkarakter konservatif, ortodoks, dan elitis. Karakter



hukum tersebut secara substansi lebih mencerminkan visi sosial elite politik, keinginan pemerintah, dan bersifat ortodoks yang serta akses partisipasi masyarakat yang minim dan tidak banyak terakomodasi. Menurut Deddy Ismatullah, indikator yang dipergunakan pada variabel konfirugasi politik adalah peranan lembaga perwakilan rakyat, peran pers, peran edukatif, sedangkan indikator bagi produk hukumnya adalah proses pembuatannya, pemberian fungsi, dan peluang untuk menafsirkan. Pada konfigurasi politik demokratis, lembaga perwakilan rakyat (parlemen) sangat berperan menentukan arah, kebijaksanaan, dan program politik nasional, sehingga parlemen benar-benar dipandang sebagai representasi rakyat,

pers memiliki kebebasan yang relatif tinggi, sedangkan pemerintah melaksanakan keputusan-keputusan lembaga perwakilan rakyat dan menghormatinya sebagai representasi rakyat. Produk hukum yang dihasilkan berkarakter responsif dan terlihat bahwa proses pembuatannya bersifat partisipatif. Pada konfigurasi politik otoriter terjadi keadaan sebaliknya. Produk hukumnya pun akan melahirkan produk hukum yang konservatif.<sup>12</sup>

Memang tidak dipungkiri bahwa secara konseptual tujuan perpindahan Ibu Kota Negara (IKN) dan termasuk politik hukum pembentukan Undang-Undang IKN selaras dengan tujuan negara. Ibu Kota Negara dibangun untuk mencapai target Indonesia sebagai negara maju,

<sup>12</sup> Deddy Ismatullah, Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2018), hlm. 147



sesuai Visi Indonesia 2045. Dibangun dengan identitas nasional, IKN akan mengubah orientasi pembangunan menjadi Indonesiasentris, serta mempercepat Transformasi Ekonomi Indonesia. IKN juga dirancang untuk bertindak sebagai 'syaraf' bagi wilayah pemerintah pusat dan pusat inovasi hijau. Sementara daerah Kaltim berperan sebagai 'paru-paru' dengan memperkuat pertanian hulu dan pusat wisata alam. Kerja sama antara wilayah tersebut akan menjadi pemicu pembangunan Indonesia Timur. Kesemuanya itu arahnya pada kemajuan pembangunan Indonesia dan kesejahteraan rakyat (welfare).

Meski proses pembentukan Undang-Undang IKN secara formal disetujui lembaga wakil rakyat atau didukung mayoritas fraksi di DPR, namun dalam pertimbangan kualitas dan dukungan masyarakat perlu dilakukan

perbaikan substantif serta prosedur publiknya. Kepiawaian pemerintah membangun koalisi atau dukungan politik sehingga bisa mendominasi hukum, bisa akan menyisakan permasalahan di kemudian hari, mengingat kepentingan politik lebih menonjol dalam pembentukan perundang-undangan. Ancamannya bisa muncul kecenderungan bahwa keberlakuan undang-undang hanya memberi manfaat kepada pihak-pihak tertentu dan mengabaikan tujuan kesejahteraan rakyat, sehingga sangat rawan kurang mendapat dukungan masyarakat, sementara idealnya suatu undang-undang harus selaras dengan kebutuhan masyarakat, berdimensi berkesinambungan dan keberlanjutan.

## F. Penutup

1. Proses pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara dengan waktu



terbatas dan tergesa-gesa sehingga tidak sepenuhnya mengikuti kaidah pembentukan peraturan perundangan-undangan yang ada. Kaitannya dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik kurang memperhatikan asas-asas kejelasan tujuan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan serta terutama asas keterbukaan dan partisipatif.

2. Politik hukum pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara secara formal memenuhi syarat, namun perspektif sebagai produk politik dan konfigurasi politik secara substansial belum menggambarkan sebagai hasil konfigurasi dari pemerintah yang demokratis, atau disebut pula produk hukum yang kurang responsif. Undang-Undang Ibu Kota Negara secara substansial masih terdapat

muatan-muatan yang belum secara jelas diatur, sehingga bisa memperlambat pelaksanaan undangan tersebut.

## Daftar Pustaka

### Buku

Abdul Latif dan Hasbi Ali, Politik Hukum, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013)

Aris, dkk, Pengantar Legal Drafting, (Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2022)

Artidjo Alkosar, Menelusuri Akar dan Merancang Hukum Nasional dalam Artidjo Alkosar (ed.), Identitas Hukum Nasional, (Yogyakarta: FH UII, 1997)

Deddy Ismatullah, Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2018)

Erman Rajaguguk, Perubahan Hukum di Indonesia, (Jakarta: Harapan, 2004)

Mahfud Md, Politik Hukum di Indonesia, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009)

Maria Farida Indraty Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya, (Yogyakarta: Kanisius, 2006)



Mukhlis Taib, Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia, (Bandung: Refika Aditama, 2017)

Romli Atmasasmita, Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012),

Rosjidi Ranggawidjaja, Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-Undangan, (Bandung: Cita Bhakti Akademika, 1996)

Serizawa, Pengertian Politik Hukum Nasional dan Tujuannya, <http://www.hukumsumberhukum.com/2014/09/pengertian-politik-hukum-nasional-dan.html> di akses 22 November 2022 mendukung pelaksanaan pembangunan, dan mengamankan hasil-hasil pembangunan.

Sunaryati, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, (Bandung: Alumni, 1991)