

**MENYOAL PEMENUHAN PARTISIPASI MASYARAKAT YANG
BERMAKNA DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
TENTANG IBU KOTA NEGARA**

Merdiansa Paputungan¹ dan Syaiful Bakhri²

Merdiansa.paputungan@umj.ac.id, syaiful.bakhri@umj.ac.id,

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

Jl. KH. Ahmad Dahlan, Cirendeui, Ciputat, Tangerang Selatan, Banten.

Abstrak

Pembentukan undang-undang Ibu Kota Negara yang hanya dibahas dalam waktu 42 hari, melahirkan pertanyaan mendasar tentang pemenuhan partisipasi masyarakat dalam pengertian yang sungguh-sungguh atau bermakna. Penelitian ini secara khusus hendak meneliti pemenuhan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang Ibu Kota Negara dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Dari hasil penelitian ditemukan bahwa pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara tidak memenuhi aspek partisipasi masyarakat yang bermakna atau sungguh-sungguh, karena partisipasi hanya dilakukan secara formalitas, yakni sebatas memenuhi hak untuk didengar dan mengenyampingkan hak untuk dipertimbangkan dan hak untuk diberi penjelasan.

Kata Kunci: Pembentukan, Undang-Undang, Partisipasi Yang Bermakna, Ibu Kota Negara

Abstract

The formation of the National Capital Law, which was only discussed within 42 days, raises fundamental questions about the fulfillment of public participation in a real or meaningful sense. This research specifically aims to examine the fulfillment of public participation in the formation of the National Capital Law by using normative juridical research methods. From the results of the research, it is found that the formation of the National Capital City Law does not fulfill the aspects of meaningful or serious public participation, because participation is only carried out in a formality, which is limited to fulfilling the right to be heard and excluding the right to be considered and the right to be given an explanation.

¹ Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

² Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

Keywords: Formation, Law, Meaningful Participation, National Capital City

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Praktik pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi, pada kenyataannya telah melahirkan berbagai putusan yang tidak saja mendorong perubahan dan perkembangan hukum di Indonesia, tetapi di saat yang bersamaan juga mendorong perkembangan ilmu hukum itu sendiri. Hal yang demikian tidak lepas dari praktik pengujian suatu undang-undang yang sarat akan penafsiran konstitusi, mengingat keduanya adalah satu-kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Albert H.Y. Chen, dalam menjelaskan korelasi antara *judicial review* dan *constitutional interpretation* pada *Supreme of Court di America*, dengan menyatakan bahwa (Chen, 2000):

“The American experience demonstrates that constitutional interpretation is inseparable from judicial review of the constitutionality of governmental actions, particularly legislative enactment. Such judicial review was first established by the American Supreme Court in Marbury v Madison.”

Di antara putusan Mahkamah Konstitusi yang di dalamnya terkandung praktik penafsiran konstitusi dengan dampak yang signifikan bagi perkembangan hukum di Indonesia adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 91/PUU-XVIII/2020. Dalam banyak aspek, putusan ini dapat dikatakan sebagai putusan yang fenomenal. Setidaknya terdapat 4 (empat) alasan mengapa putusan ini dapat

dikatakan fenomenal: Pertama, putusan ini adalah yang pertama dalam sejarah, MK RI menguji sebuah undang-undang yang dibentuk dengan menggunakan metode *Omnibuslaw*; Kedua, putusan ini adalah yang pertama dalam sejarah, MK RI mengabulkan permohonan pengujian formil atas sebuah undang-undang; Ketiga, Putusan ini adalah yang pertama dalam sejarah, MK RI menyatakan dalam amarnya bahwa pembentukan undang-undang inkonstitusional di satu sisi, namun di sisi yang lain MK RI tidak membatalkan UU tersebut; dan, Keempat, pertimbangan mahkamah dalam putusan ini memberikan tafsir atas partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu undang-undang, melalui apa yang disebut sebagai *meaningful participation* atau partisipasi yang bermakna.

Dari keempat aspek yang menjadikan putusan ini fenomenal, aspek terakhir memiliki dampak paling signifikan, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia pada masa yang akan datang. Menurut Lothar Gundling, terdapat beberapa alasan mengapa partisipasi masyarakat diperlukan dalam penyusunan suatu kebijakan; (1) Memberi informasi kepada pemerintah; (2) Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan; (3) Membantu perlindungan hukum; dan, (4) mendemokraskan pengambilan keputusan (Yuliandri, 2011).

Jika melihat dalam konteks Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, dipertimbangkannya isu tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu undang-undang setidaknya memiliki dua alasan mendasar. Pertama, fakta bahwa pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja memang sangat minim partisipasi masyarakat. Bahkan masifnya gelombang

demonstrasi yang menolak RUU Cipta Kerja, tidak menghalangi pembentuk UU untuk mengesahkannya menjadi Undang-Undang. Alasan kedua, Mahkamah Konstitusi memandang bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu undang-undang merupakan isu konstitusional. Hal ini nampak dalam pertimbangan MK pada angka [3.17.8]:

“Kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang sebenarnya juga merupakan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Lebih jauh lagi, partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan Negara.....”

Lebih lanjut dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menafsirkan makna partisipasi masyarakat dengan menyatakan:

Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (meaningful participation) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (right to be heard); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (right to be considered); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (right to be explained). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (concern) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.

Pendapat MK dalam pertimbangan hukum di atas, merupakan penafsiran konstitusional atas partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-

undangan, yang oleh MK ditafsirkan sebagai *meaningful participation* atau partisipasi yang bermakna. *Meaningful participation* adalah partisipasi masyarakat yang diwujudkan melalui terpenuhinya 3 (tiga) prasyarat: *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Ketiga prasyarat ini setidaknya harus terpenuhi dalam tahapan pengajuan rancangan undang-undang dan pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.

Sebagaimana di ketahui, bahwa tafsir MK terkait *meaningful participation* dimaksud, kemudian diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Secara eksplisit, hal ini daitur dalam Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

- (5) Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan.
- (6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundangundangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
- a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/ atau
 - d. kegiatan konsultasi publik lainnya.
- (7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (8) Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat.

Jika melihat pada rumusan di atas, maka nampak bahwa makna *meaningful participation* dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, telah direduksi oleh ketentuan di atas. Apa yang diatur dalam Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022, hanya sebatas mengadopsi hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*) dan hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*). Adapun terkait hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*), dalam ayat (8) tegas menyebutkan “Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat”. Adanya frasa ‘dapat’ dalam rumusan ayat dimaksud, telah menggeser hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*), menjadi sebuah kebolehan semata. Artinya, pembentuk undang-undang tidak wajib memberikan penjelasan kepada

masyarakat, mengingat hal tersebut bukan lagi merupakan sebuah hak, melainkan sebatas kebolehan, yang artinya boleh dilakukan, boleh juga tidak dilakukan.

Terlepas dari problematika tentang pengadopsian *meaningful participation* yang mengalami reduksi makna sebagaimana terurai di atas, sebelum UU No. 13 Tahun 2022 disahkan, terdapat beberapa UU yang dibentuk Pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, salah satunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN). Jika melihat aspek partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini, maka terdapat permasalahan mendasar jika menilik pada proses pembentukan UU IKN, mulai dari tahapan pengajuan RUU sampai pada tahapan persetujuan oleh DPR. Berdasarkan data yang dihimpun oleh berbagai media nasional, salah satunya yang dipublikasikan oleh merdeka.com, dengan judul: 'Alur dan Tahapan Pembahasan UU IKN dalam Tempo 42 Hari', proses pembentukan UU IKN yang tergolong cepat ini terbagi dalam 5 (lima) tahap:

- (1) Diterimanya Surat Presiden. Surat Presiden beserta draf RUU IKN diserahkan oleh Menteri Sekretaris Negara Pratikno dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Kepala Bappenas Suharso Monoarfa kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) pada hari Rabu, 29 September 2021;
- (2) Membentuk Pansus. Pada 3 November 2021, RUU IKN mulai dibahas dalam Rapat Badan Musyawarah DPR R dan menugaskan pembentukan Panitia Khusus (Pansus). Selanjutnya pada tanggal 7 Desember 2021 DPR RI membentuk Panitia Khusus (Pansus) RUU IKN. Pansus kemudian menggelar Rapat sebanyak 11 Kali pada kurun 7 sampai 15 Desember 2021 untuk membahas RUU IKN dengan berbagai ahli dan pemangku kepentingan. Rapat kemudian ditunda mengingat DPR telah memasuki masa reses sejak tanggal 17 Desember 2021 hingga 10 Januari 2021;

- (3) Studi banding ke Kazakhstan dan Perumahan BSD City dan Alam Sutera. Pada minggu tanggal 2 hingga 5 Januari 2022, anggota Pansus RUU IKN bersama Kementerian PPN/Bappenas melakukan kunjungan kerja dalam rangka studi banding pemindahan ibu kota ke Kazakhstan. Selanjutnya pada Minggu 16 Januari 2022 Pansus RUU IKN melakukan studi banding ke BSD City dan Alam Sutera;
- (4) Rapat Pembahasan RUU IKN. Pada senin, 17 Januari 2022, Pansus RUU IKN menggelar rapat pembahasan RUU IKN hingga Selasa 18 Januari 2022 dini hari;
- (5) Rapat Paripurna Persetujuan RUU IKN menjadi UU. Setelah pembahasan sejak tanggal 17 sampai dengan 18 Januari 2022, pada tanggal yang sama (18 Januari 2022) DPR melaksanakan Paripurna untuk mengesahkan RUU IKN menjadi Undang-Undang.

Jika dihitung sejak dibentuknya Pansus RUU IKN pada 7 Desember 2021 sampai dengan disetujuinya RUU IKN menjadi Undang-Undang pada 18 Januari 2022, dikurangi masa reses selama 24 hari (17 Desember 2021 - 10 Januari 2022), maka praktis pembahasan terhadap RUU IKN hanya dilakukan selama 18 (delapan belas) hari. Dalam penalaran hukum maupun logika yang paling sederhana, waktu 18 hari untuk membahas dan menyetujui sebuah Undang-Undang bukanlah sesuatu yang wajar. Hal ini lebih-lebih jika dikaitkan dengan aspek keterpenuhan partisipasi masyarakat yang bermakna. Tidak logis jika partisipasi masyarakat dalam arti *meaningful participation*, dapat dipenuhi dalam waktu yang demikian singkat ini.

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari uraian pada bagian sebelumnya, maka penelitian ini mengajukan rumusan masalah sebagai berikut: Pertama, bagaimanakah konsep partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang menurut tafsir MK

dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020?; dan, kedua, apakah pembentukan UU Ibu Kota Negara telah memenuhi aspek partisipasi masyarakat sebagaimana tafsir MK dalam Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Adapun yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi (Marzuki, 2010). Penelitian dimaksudkan untuk menemukan perkembangan konsep tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sebagaimana berkembang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, dan implementasinya dalam pembentukan undang-undang Ibu Kota Negara.

PEMBAHASAN

A. Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Pembentukan Undang-Undang

Pembentukan hukum dalam masyarakat yang demokratis, salah satunya dicirikan oleh disediakannya ruang bagi masyarakat secara luas untuk ikut berpartisipasi dalam pembentukan hukum tersebut. Jika dilihat dalam kerangka konstitusional, partisipasi masyarakat memiliki legitimasi konstitusional yang

sangat kuat karena dianutnya ajaran kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Menurut Jimly Asshiddiqie, ketentuan ini mencerminkan bahwa UUD 1945 menganut kedaulatan rakyat atau demokrasi yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar atau “*constitutional democracy*” (Asshiddiqie, 2007).

Disamping penegasan akan dianutnya demokrasi yang di dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar atau “*constitutional democracy*”, disaat yang bersamaan UUD NRI 1945 juga memberikan jaminan atas hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan bagi setiap warga negara dalam Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945. Dalam kerangka yang demikian, maka sejatinya partisipasi masyarakat dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh dikesampingkan, karena aspek ini memiliki landasan konstitusional, baik atas dasar dianutnya “*constitutional democracy*” maupun jaminan hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, partisipasi masyarakat dalam sistem demokrasi, pada hakekatnya adalah sarana untuk: (1) menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh Pemimpin; (2) menyalurkan aspirasi masyarakat (warga) kepada pemerintah; (3) melibatkan warga dalam pengambilan keputusan publik; (4) menegakkan kedaulatan rakyat. Partisipasi adalah hak sekaligus kewajiban warga untuk menegakkan tata pemerintahan yang baik (Arliman, 2017, p. 66).

Adapun parameter peraturan perundang-undangan yang partisipatif bisa dilihat dari: (1) penyusunan peraturan perundang-undangan dijalankan dengan tujuan unyuk menyelenggarakan tata pemerintahan yang baik; (2) partisipasi, akuntabilitas, keterbukaan dan pengawasan agar tidak terjadi penyalahgunaan terhadap anggaran pembangunan pemerintahan, merupakan dasar-dasar yang principal dalam penyusunan peraturan perundang-undangan; (3) partisipasi dalam penyusunan peraturan pemerintahan merupakan hak sekaligus kewajiban masyarakat; (4) adanya pemberdayaan para pihak agar mampu berpartisipasi secara seimbang; (5) setiap aspirasi diperhatikan tanpa terkecuali; (6) pengambilan keputusan melalui proses yang jujur, terbuka dan adil; (7) adanya akses yang luas terhadap berbagai informasi yang merupakan hak publik; dan, (8) adanya mekanisme penilaian terhadap hasil-hasil keputusan dan pelaksanaannya (Fadli, Hamidi, Lutfi, 2011).

Partisipasi masyarakat sebenarnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Partisipasi masyarakat terkanudng dalam Asas Keterbukaan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf 'g.' beserta penjelasannya yang menentukan:

“yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah 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.”

Selanjutnya secara konprehensif diatur dalam BAB XI tentang Partisipasi Masyarakat UU No. 12 Tahun 2011, tepatnya dalam Pasal 96 yang menentukan:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau,
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Walaupun pengaturan partisipasi masyarakat dalam UU No. 12 Tahun 2011 di atas telah mengatur secara luas, akan tetapi Mahkamah Konstitusi melalui pertimbangan hukumnya dalam Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020 melihat bahwa pengaturan yang demikian masih belum memberi ruang bagi terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pengertian partisipasi yang sungguh-sungguh atau partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Untuk bisa disebut sebagai partisipasi masyarakat yang bermakna atau sungguh-sungguh, maka partisipasi tersebut harus memenuhi 3 (tiga) kriteria: *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Lebih lanjut dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan bahwa partisipasi masyarakat yang

lebih bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.

B. *Meaningful Participation* Dalam Pembentukan UU Ibu Kota Negara

Sebagaimana telah disinggung pada bagian sebelumnya, dari sisi formil atau proses pembentukannya, UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara memang tergolong sangat singkat. Jika dihitung sejak dibentuknya Pansus RUU IKN pada 7 Desember 2021 sampai dengan disetujuinya RUU IKN menjadi Undang-Undang pada 18 Januari 2022, dikurangi masa reses selama 24 hari (17 Desember 2021 - 10 Januari 2022), maka praktis pembahasan terhadap RUU IKN hanya dilakukan selama 18 (delapan belas) hari. Waktu 18 hari jelas merupakan waktu yang terlalu singkat untuk pembahasan sebuah Undang-Undang dengan materi muatan yang mengatur berkenaan dengan Ibu Kota Negara. Bahkan jika dihitung sejak dibentuknya Pansus RUU IKN pada 3 November 2021 sampai dengan disetujuinya RUU IKN menjadi Undang-Undang pada 18 Januari 2022, dikurangi masa reses dan hari libur, maka praktis pembahasan RUU IKN hanya berlangsung selama 36 hari. Waktu selama 36 hari juga masih tergolong sangat singkat untuk pembahasan sebuah Undang-Undang dengan tingkat urgensi seperti UU IKN. Oleh karenanya, fakta pertama yang dapat diketahui dari pembentukan UU IKN adalah dilakukan untuk waktu yang sangat singkat, yakni 18 hari jika dihitung sejak rapat pembahasan pertama pada 7 desember, atau 36

hari jika dihitung sejak Pansus dibentuk. Bahkan secara rinci, tahapan pembahasan RUU IKN di DPR dapat diketahui sebagai berikut:

Tahapan Pembahasan RUU IKN

No.	AGENDA	WAKTU
1.	Pendahuluan: Rapat Bamus Penugasan membahas RUU tentang Ibu Kota Negara kepada Pansus	03 November 2021
2.	Pendahuluan: Rapat Pansus RUU tentang Ibu Kota Negara (Rapat Intern) dengan Agenda membahas Rancangan Jadwal Acara dan Mekanisme Pembahasan RUU tentang Ibu Kota Negara.	07 Desember 2021
3.	Pembicaraan Tingkat I: Rapat Pansus RUU tentang Ibu Kota Negara dengan agenda Persetujuan dan Penetapan Pimpinan dan Anggota Panja RUU tentang Ibu Kota Negara	13 Desember 2021
4.	Pembicaraan Tingkat I: Rapat Panja RUU tentang Ibu Kota Negara dengan agenda Pembahasan DIM RUU	13-15 Desember 2021
5.	Pembicaraan Tingkat I: Rapat Dengar Pendapat Umum Pansus RUU tentang Ibu Kota Negara dengan Pakar/Akademisi, Praktisi, dan LSM/Kelompok Masyarakat	08-12 Desember 2021
6.	Pembicaraan Tingkat I: Audiensi dengan Forum Dayak Bersatu (FDB)	17 Desember 2021
7.	Pembicaraan Tingkat I: Rapat Tim Perumus RUU tentang Ibu Kota Negara (Rapat Tertutup)	06, 10, dan 11 Januari 2022

8.	Pembicaraan Tingkat I: Konsultasi Publik Anggota Pansus dengan Civitas Akademik Universitas Mulawarman, Universitas Hasanuddin, dan Universitas Sumatera Utara	11-12 Januari 2022
9.	Pembicaraan Tingkat I: Rapat Panja RUU tentang Ibu Kota Negara dengan agenda laporan Tim Perumus kepada Panja (Rapat Tertutup)	12 Januari 2022
10.	Pembicaraan Tingkat I: Rapat Panja RUU tentang Ibu Kota Negara dengan agenda Pembahasan DIM RUU	13 Januari 2022
11.	Pembicaraan Tingkat I: Rapat Panja RUU tentang Ibu Kota Negara dengan agenda pembahasan draf RUU tentang Ibu Kota Negara	17 Januari 2022
12.	Pembicaraan Tingkat I: Kunjungan Anggota Pansus ke kawasan calon Ibu Kota Negara di Penajam Paser Utara, kawasan Kota Mandiri BSD dan Alam Sutera.	14 dan 16 Januari 2022
13.	Pembicaraan Tingkat I: Rapat Kerja Pansus RUU tentang Ibu Kota Negara dengan Pemerintah dan DPD RI. Dengan Menteri Bappenas, Menteri Keuangan, Menteri ATR, Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM dengan agenda acara: 1. Laporan Ketua Panja; 2. Pandangan Fraks-Fraksi dan DPD RI; 3. Pengambilan Keputusan/Pembicaraan Tk I; 4. Tanggapan Pemerintah; 5. Penandatanganan Draft RUU tentang IKN; dan 6. Penutup.	17 Januari 2022
14.	Pembicaraan Tingkat I: Rapat Paripurna dalam rangka Pembicaraan Tk II/ Pengambilan Keputusan menjadi UU	18 Januari 2022

Berdasarkan tahapan pembahasan RUU IKN sebagaimana terurai dalam table di atas, harus diakui bahwa proses di atas tergolong singkat, bahkan sangat singkat untuk pembahasan sebuah regulasi yang menjadi payung hukum bagi sebuah kebijakan strategis berupa pemindahan ibu kota negara. Akan tetapi, jika diletakkan dalam konteks partisipasi masyarakat dalam pengertian *meaningful participation* sebagaimana diterjemahkan dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, maka ukuran terpenuhi atau tidak *meaningful participation*, tidak bisa hanya diukur dari seberapa lama waktu pembahasan sebuah RUU, melainkan diukur dari dipenuhi atau tidak dipenuhinya ketiga hak yang dipersyaratkan oleh tafsir MK dalam putusan dimaksud.

Dalam kaitannya dengan hal di maksud, ditemukan fakta bahwa terdapat beberapa catatan kritis dan masukan dari beberapa ahli yang dimintai pendapatnya oleh Pansus RUU IKN dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP). Salah satu ahli yang dimintai keterangan adalah Prof. Dr. Satya Arinanto, SH., MH., yang didengar pendapatnya oleh Pansus RUU IKN dalam RDP pada tanggal 11 Desember 2021. Dalam pemaparannya, dikemukakan bahwa terdapat disparitas antara Naskah Akademik (NA) dan RUU IKAN, sebagai berikut:

1. Dalam NA ada peninjauan historis sehingga bisa didapatkan potret permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh Jakarta yang selama ini menjalankan fungsi ganda, yaitu sebagai daerah otonom provinsi dan sebagai Ibu Kota Negara; di mana hal ini antara lain bersumber pada kebiasaan dalam sejarah kolonialisme di Nusantara. Namun dalam naskah

RUU belum ditemukan suatu penegasan bagaimana cara mengatasi permasalahan tersebut;

2. Dalam NA dikemukakan bahwa salah satu permasalahan yang mengakibatkan Jakarta sudah tidak dapat lagi mengemban peran yang optimal untuk menjadi kota yang menjamin warganya senantiasa aman, terhindar dari bencana alam, atau untuk mendapatkan kondisi hidup layak dan berkelanjutan adalah semakin pesatnya pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, penurunan kondisi dan fungsi lingkungan, dan tingkat kenyamanan hidup yang semakin menurun, dan ketidakmerataan persebaran pertumbuhan ekonomi di luar Jakarta dan pulau Jawa dengan wilayah lain. Namun dalam RUU belum ditemukan suatu upaya untuk memberikan solusi terhadap permasalahan ini.

Disamping Prof. Satya Arinanto, ahli lain yang juga dimintai pendapatnya adalah Ananda B. Kusuma dalam RDP Pansus RUU IKN pada tanggal 12 Desember 2022. Dalam keterangannya, Ananda B. Kusuma memberikan beberapa catatan dan sekaligus kritik baik atas NA maupun RUU IKN itu sendiri, sebagai berikut:

1. Prosedur keliru. Presiden dapat mengusulkan pemindahan Ibu Kota tetapi keputusannya harus dibuat bersama dengan DPR dan DPD berbentuk UU. Jadi di konsiderans RUU harus dicantumkan UU Tentang Keputusan Pemindahan Ibu Kota.
2. Naskah Akademik perlu diperbaiki, terutama tentang "Masa Peralihan", a.l. jangka waktu Pembangunan Sarana Pokok, tidak mungkin selesai 2024,

paling cepat 5 tahun setelah ada uu - nya. Partisipasi publik dan "*interest group*" perlu digalakkan, agar tidak terjadi "benturan undang-undang/Harmonisasi, adagium *Lex posteriori derogat legi priori, Lex superiori derogat legi inferiori. Lex specialis derogat legi generali*, perlu diperluas dengan adagium *Lex superior prior derogat legi inferior* (Norma superior terdahulu menghapus norma inferior yang dibuat kemudian), *Lex superior generalis derogat derogat legi inferiori dan Lex prior Specialis derogat legi posteori generalis* (norma *specialis* terdahulu menghapus norma umum yang dibuat kemudian). Artinya, harus memperhatikan *axiological hierarchy*, norma yang tertinggi tercantum di UUD, UU, PP.

Di samping pendapat dari dua pakar di atas, terdapat juga pandangan beberapa ahli lain yang di hadirkan RDP Pansus RUU IKN, yang pada pokoknya memberikan berbagai kritik dan saran perbaikan bagi RUU IKN. Namun pendapat dua ahli ini dapat mewakili berbagai masukan tersebut, yang pada pokoknya berisi kritik termasuk masukan baik atas Naskah Akademik (NA) maupun RUU Ibu Kota Negara. Jika diletakkan dalam kerangka partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*), maka kesempatan yang diberikan oleh pembentuk UU baik kepada Prof. Dr. Satya Arinanto maupun kepada Ananda B. Kusuma di atas, termasuk juga ahli lainnya, hanya sebatas memenuhi hak untuk didengar (*right to be heard*). Masing-masing ahli sebagaimana telah dikutip di atas, hanya diundang dan diengar keterangannya masing-masing pada tanggal 11 dan 12 Desember 2022, dan setelahnya tidak ada kejelasan apakah berbagai masukan dan kritik itu mendapat perhatian. Tidak ada bukti yang dapat

menjelaskan apakah masukan dan kritik tersebut mendapat pertimbangan atau bahkan penjelasan.

Untuk menentukan kualitas dari pembentukan UU penting dilakukan proses pembentukan secara berkualitas, pelaksanaan teknis formal saja tidak menjamin hal itu terjadi. Proses yang berkualitas tersebut tidak hanya berjalan satu arah namun juga membuka peluang bagi terciptanya interaksi antara pembentuk UU dan masyarakat secara bermakna (Chandra, Irawan, 2022, p. 775). Kebermaknaan hanya akan tercipta saat setiap usulan dari masyarakat didengar, dipertimbangkan, dan diberikan penjelasan. Sehingga setiap alasan untuk menerima, memodifikasi atau menolak sebuah usulan harus tercatat secara jelas dan terbuka dalam dokumen-dokumen pertemuan yang dijadikan dasar penyusunan sebuah UU (Arifianti, Oktrayal, Putra, 2020).

Penerapan (3) tiga prasyarat yang ditentukan MK diatas harus dilakukan oleh pembentuk UU mulai dari tahap pengajuan RUU, pembahasan hingga persetujuan RUU menjadi UU. Penilaian terhadap terpenuhinya partisipasi masyarakat secara bermakna pada tahapan-tahapan ini dilakukan MK secara akumulatif. Artinya, sebuah UU mengalami cacat formil dalam pembentukannya apabila tidak memenuhi minimal satu tahapan saja dari keseluruhan tahapan tersebut (Chandra, Irawan, 2022, p. 777).

C. Pemenuhan *Meaningful Participation* Dalam Tahapan Pembentukan UU Ibu Kota Negara

Di samping memperluas makna partisipasi masyarakat menjadi *meaningful participation* (partisipasi yang bermakna/sungguh-sungguh), putusan MK No.

91/PUU-XVIII/2020 juga menegaskan dalam tahapan apa partisipasi tersebut dapat dilakukan. Hal yang demikian sebagaimana dalam pertimbangan MK sebagai berikut:

Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang yang telah diuraikan pada pertimbangan hukum di atas, partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (meaningful participation) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.

Dalam desain yang demikian, Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 disamping memperluas makna partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang, disaat yang bersamaan telah memberikan petunjuk operasional bagi pelaksanaan hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Pemenuhan ketiga hak dimaksud, paling tidak dapat dilakukan dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.

Akan tetapi di samping fakta bahwa partisipasi masyarakat yang salah satunya dilakukan dengan para ahli sebagaimana dikemukakan di atas, hanya sebatas memenuhi hak untuk didengar (*right to be heard*), ditemukan juga fakta bahwa tahapan perencanaan pemindahan ibu kota dengan berbagai kajiannya

telah dilakukan dalam kurun tahun 2017-2019. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Saksi yang diajukan oleh Presiden sebagai berikut:

“Berdasarkan arahan Presiden pada tahun 2017-2019 dibuat berbagai kajian. Di tahun 2017, Pemerintah menghasilkan kajian yang berjudul “Kajian Konsep Pemindahan Ibu Kota Jakarta” yang memuat substansi mengenai analisis kelayakan Jakarta sebagai Ibu Kota Negara dan urgensi pemindahan Ibu Kota Negara. Secara garis besar kajian memuat visi besar pemindahan IKN, penentuan beberapa opsi wilayah calon IKN, dan analisis dampak pemindahan Ibu Kota Negara dalam aspek ekonomi di level nasional, provinsi, dan dampaknya bagi daerah sekitar.”

Dalam periode tahun tersebut, dilakukan beberapa kajian, studi kelayakan, seminar, dan FGD di antaranya:

1. Kajian Konsep Pemindahan Ibu Kota Jakarta Pada Tahun 2017;
2. Kajian Mendalam Sosil Kependudukan Dan Ekonomi Wilayah Ibu Kota Negara oleh Bappenas pada Tahun 2018;
3. Kajian Kesesuaian Lahan Dan Alternatif Lokasi oleh Kementerian ATR BPN pada Tahun 2018;
4. Kajian Penentuan Lokasi Pemindahan Ibu Kota Negara (Studi Konsolidasi 2017-2019) oleh Bappenas Tahun 2019;
5. Studi Kelayakan Teknis Calon Pemindahan Ibu Kota Negara (Pra Master Plan Ibu Kota Negara);
6. Seminar Nasional Dayak Dan Kontribusinya terhadap Pemindahan Ibu Kota Baru ke Kalimantan Timur, pada 17 Oktober 2019;
7. *Focus Group Discussion* (FGD) dan Diskusi Terbatas Lingkup Akademisi terkait Kajian Konsep Pemindahan IKN yang sebagai berikut:

- a. Forum Guru Besar Institut Teknologi Bandung terkait Kajian Konsep Pemindahan IKN (25 Agustus 2017) ;
- b. FGD Kajian Konsep Pemindahan IKN dengan Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada (30 Agustus 2017);
- c. FGD Terbatas Lingkup Akademisi dengan Universitas Gadjah Mada (18 Desember 2017);
- d. FGD Terbatas Lingkup Akademisi dengan Institut Teknologi Surabaya (19 Desember 2017);
- e. Diskusi Terbatas Lingkup Akademisi Universitas Indonesia (9 Februari 2018).

Jika melihat pada fakta sebagaimana di atas, jelas bahwa berbagai studi, maupun kajian terknokratik dalam rangka pemindahan Ibu Kota Negara yang dilakukan oleh Pemerintah, dilakukan jauh sebelum RUU Ibu Kota Negara diajukan oleh Pemerintah kepada DPR berdasarkan Surpres tertanggal 29 September 2021. Artinya, seluruh kajian dan studi dalam bentuk Seminar, FGD, Kajian dan lain sebagainya dalam rangka pemindahan Ibu Kota Negara sebagaimana dikemukakan oleh Saksi yang diajukan oleh Presiden, tidak bisa dikualifikasikan sebagai pemenuhan partisipasi masyarakat yang bermakna/sungguh-sungguh (*meaningful participation*), dalam konteks pembentukan UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Hal ini dikarenakan berbagai studi dan kajian tersebut tidak dilakukan dalam tahapan pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, berbagai studi dan kajian baik dalam bentuk studi kelayakan, seminar, FGD dan lain sebagainya sebagaimana tersebut di atas,

tidak dapat dikategorikan sebagai bentuk pemenuhan partisipasi masyarakat yang bermakna/sungguh-sungguh (*meaningful participation*) dalam pembentukan UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

PENUTUP

Berdasarkan hasil analisis sebagaimana teruraia di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: Pertama, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang mengalami perluasan mana pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020?, menjadi partisipasi masyarakat yang bermakna/sungguh-sungguh (*meaningful participation*). Partisipasi dalam tafsir yang demikian, mensyaratkan pemenuhan 3 (tiga) hak yang meliputi hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Pemenuhan ketiga hak dimaksud, paling tidak dapat dilakukan dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.

Kedua, pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara tidak memenuhi aspek partisipasi masyarakat dalam arti partisipasi masyarakat yang bermakna/sungguh-sungguh (*meaningful participation*). Hal ini didasarkan pada 3 (tiga) alasan: (i) Pembahasan RUU IKN yang hanya dilakukan

selama 18 (delapan belas) hari, dengan perhitungan dibentuknya Pansus RUU IKN pada 7 Desember 2021 sampai dengan disetujuinya RUU IKN menjadi Undang-Undang pada 18 Januari 2022, dikurangi masa reses selama 24 hari (17 Desember 2021 – 10 Januari 2022); (ii) Fakta bahwa ahli yang diundang dalam RDP Pansus RUU IKN hanya didengar keterangannya (*right to be heard*), tanpa dipertimbangkan (*right to be considered*) ataupun mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). (iii) terdapat fakta bahwa berbagai studi atau kajian baik dalam bentuk studi kelayakan, seminar, FGD dan lain sebagainya tidak dilakukan dalam tahapan pembentukan UU, atau setidaknya dilakukan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden. Oleh karenanya, dapat disimpulkan bahwa pembentukan UU IKN mengandung cacat formil karena tidak dipenuhinya aspek partisipasi masyarakat yang bermakna/sungguh-sungguh (*meaningful participation*).

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

Arifianti, E. D. Oktaryal, A. Putra, A dkk. (2020). *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*, 1st ed. (Jakarta Selatan: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2020), hlm. 23.

- Asshiddiqie, J. (2007) *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 148.
- Chen, A. H.Y. (2000). "The Interpretation Of The Basic Law-Common Law And Mainland Chinese Perspectives", Hong Kong LJ 30, No. 3 (2000) (380-431), hlm. 381
- Fadli, M. Hamidi, J. dan Lutfi, M. (2011). Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif, (Malang: UB Press, 2011), hlm. 142.
- Marzuki, P. M. (2010). Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana Prenada, 2010), hlm. 35.
- Yuliandri. (2010). Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 188.

JURNAL :

- Arliman, L. S. (2017). Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Negara Kesejahteraan Indonesia, (Jurnal Politik Pemerintahan, Vol. 10, No. 1, Agustus 2017), hlm. 66.
- Chandra, H. SY. dan Irawan, S. P. (2022). Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, Jurnal Konstitusi, Vol. 19, No. 4, Desember 2022, hlm. 775
- Chandra, H. SY. Irawan, S.P. (2022). Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, Jurnal Konstitusi, Vol. 19, No. 4, Desember 2022, *Op.Cit.*, hlm. 777

UNDANG-UNDANG :

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dibacakan pada 25 November 2021, *Op.Cit.*, hlm. 392

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XX/2022 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang ibu Kota Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dibacakan pada Rabu, 20 Juli 2022, hlm. 193

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dibacakan pada 25 November 2021, hlm. 392

WEBSITE :

Ananda B. Kusuma, di akses pada tanggal 19 Agustus 2022 dari <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20211215-041912-1993.pdf>

Alur dan Tahapan Pembahasan UU IKN Dalam Tempo 42 Hari, di akses dari <https://www.merdeka.com/politik/alur-dan-tahapan-pembahasan-uu-ikn-dalam-tempo-42-hari-be-smart.html>

Rekam Jejak Pembahasan RUU IKN, diakses dari <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/368> pada 19 Agustus 2022

Satya Arinanto, Beberapa Catatan Umum terhadap Naskah Akademik dan RUU Ibu Kota Negara, di akses pada tanggal 19 Agustus 2022 dari <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20211215-041221-5870.pdf>