

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Ilmu Hukum salah satu cabang ilmu pengetahuan yang memiliki manfaat praktis dalam kehidupan manusia. Ilmu ini berperan dalam membantu menyelesaikan berbagai persoalan hukum yang muncul dalam dinamika kehidupan masyarakat. Ketika terjadi persoalan sengketa hukum, Ilmu Hukum menawarkan sebuah solusi penyelesaian secara damai dengan berpedoman pada norma-norma hukum positif, termasuk asas-asas dan doktrin hukum yang relevan¹. Dengan demikian, pendekatan yang diambil selalu berdasarkan kerangka hukum yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia menganut prinsip negara hukum. Hukum memiliki peranan penting dalam menjaga stabilitas dan ketertiban Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu bentuk konkret produk hukum adalah undang-undang. Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Merujuk pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang pembuatannya memerlukan prosedur yang panjang dan

¹ Asmak Ul Hosnah dkk, 2021, *Karakteristik Ilmu Hukum Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, hlm. 116.

kompleks. Prosedur pembentukannya mencakup beberapa tahap meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Proses tersebut harus dilakukan dengan teliti dan penuh kehati-hatian karena menyangkut kepentingan negara dan masyarakat luas. Namun, jika pembentukan undang-undang memakan waktu terlalu lama, hal ini nantinya dapat menghambat pemenuhan kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum.

Durasi proses pembentukan undang-undang bergantung pada tahapan yang harus dilalui. Proses tersebut diawali dengan tahap perencanaan, yang mencakup penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang dilakukan dengan melampirkan naskah hasil penelitian atau kajian akademik. Selanjutnya, RUU dibahas oleh Lembaga Legislatif (DPR RI) hingga mencapai tahap pengesahan dan pengundangan. Prosedur ini merupakan mekanisme yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Prosedur yang panjang tersebut disebabkan oleh tujuan undang-undang yang berupaya mengatur berbagai kepentingan masyarakat yang kompleks, sehingga proses penyusunannya perlu dilaksanakan dengan teliti dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.²

Keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan berperan signifikan untuk mencegah potensi

² Fadli Muhammad, Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 1, Tahun 2018, hlm. 50.

terjadinya penyalahgunaan kekuasaan³. Meskipun produk hukum yang dihasilkan telah melalui partisipasi publik, efektivitasnya dalam pelaksanaan tidak selalu dapat dijamin, sehingga upaya melibatkan masyarakat tetap menjadi langkah antisipasi yang penting, dimana pemerintah harus menjaga hubungan dua arah antara pembentuk undang-undang dan masyarakat sebagai subjek yang terdampak oleh peraturan tersebut. Hubungan ini terlihat dari cara pembentuk undang-undang menanggapi aspirasi dan respon masyarakat terhadap peraturan yang dibuat⁴.

Asas keterbukaan menjadi prinsip wajib dalam setiap tahap pembentukan undang-undang, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan hingga pengundangan. Asas ini menuntut transparansi sehingga seluruh masyarakat dapat berpartisipasi dengan memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan. Asas keterbukaan ini merupakan wujud dari penerapan kedaulatan rakyat yang menjadi dasar sistem pemerintahan Indonesia, sekaligus mencerminkan upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*)⁵. Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan jaminan kepada masyarakat untuk memberikan

³ Dian Suluh Kusuma Dewi, dkk, 2022, *Buku Ajar Kebijakan Publik : Proses, Implementasi dan Evaluasi*, Samudra Biru, Yogyakarta. hlm.19.

⁴ Anastasia Wierdarini dkk, Perlindungan Kebebasan Berpartisipasi Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia, *Jurnal Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 5, No. 1, Tahun 2016, hlm. 150.

⁵<https://www.hukumonline.com/klinik/a/di-tahap-mana-publik-bisa-berpartisipasi-dalampembentukan-uu--1t5fa11a34d604b> di akses pada tanggal 13 Januari 2023.

masukannya, baik secara lisan maupun tertulis, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Keterbukaan dalam pengambilan keputusan merupakan hal yang esensial, dimana sebagai pihak yang bertindak atas nama masyarakat, pemerintah wajib memastikan bahwa seluruh mekanisme yang terkait dengan pembentukan undang-undang bersifat transparan. Pentingnya aspek keterbukaan dapat dilihat dari dua perspektif. Pertama, keterbukaan adalah bagian dari hak konstitusional setiap warga negara, menjadi subjek penerapan peraturan. Kedua, ketiadaan keterbukaan dalam pembentukan peraturan dapat menyebabkan ketidakefisienan dalam penyelenggaraan pemerintah secara umum. Selain itu, keterbukaan memungkinkan masyarakat tidak hanya mengetahui, tetapi juga berpartisipasi dalam setiap tahap pengambilan keputusan, mulai dari perencanaan hingga pengundangan.

Keterbukaan dalam pengambilan keputusan adalah suatu keharusan, karena pemerintah menjalankan tugas demi kepentingan seluruh masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat memperoleh informasi mengenai kebijakan yang dirumuskan dalam peraturan undang-undangan. Selain itu, masyarakat juga memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, mulai dari tahap penyusunan rancangan peraturan hingga penetapan peraturan perundang-undangan, untuk itu perlu adanya inovasi dalam proses perencanaan agar aspirasi politik masyarakat dapat terserap dengan baik.

Peraturan perundang-undangan merupakan hasil dari dinamika sosial yang terus berkembang dan mengalami perubahan secara berkesinambungan. Perubahan tersebut mencakup berbagai bidang, seperti politik, ekonomi, sosial, budaya, ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek), serta kondisi mental masyarakat. Faktor-faktor utama yang memengaruhi perkembangan ini meliputi pola pikir atau pandangan hidup masyarakat, aspirasi dan tuntutan terhadap keadilan, realitas sosial, tata nilai, struktur sosial, kelompok masyarakat, serta cita-cita hukum yang berfungsi mengarahkan masyarakat menuju kondisi yang lebih baik atau dikenal sebagai *ius constituendum*⁶.

Ius Constituendum adalah hasil dari dinamika perkembangan masyarakat yang berfungsi sebagai landasan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di masa depan, dengan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat. Undang-undang, sebagai produk yang lahir dari proses pertimbangan politik, pada dasarnya merupakan wujud kesepakatan politik yang membawa konsekuensi berupa pengaturan hak dan kewajiban. Dalam kerangka tersebut, negara memikul tanggung jawab untuk merealisasikan kesejahteraan bagi masyarakat melalui kebijakan yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan⁷.

⁶ Saleh dkk, Hukum Dan Masyarakat Dalam Perspektif Sosiologi Hukum, *Datin Law Jurnal*, Vol. 1, No. 2, Tahun 2020, hlm. 50.

⁷ Hidayat dkk, Kontribusi Politik Hukum Dalam Pembangunan Hukum Progresif Di Indonesia, *Jurnal ASAS*, Vol. 10, No. 2, Tahun 2019, hlm. 120-134.

Lembaga perwakilan rakyat memiliki peran utama sebagai saluran untuk menyuarakan aspirasi dan kepentingan rakyat. Peran ini terutama tercermin dalam pelaksanaan fungsi legislatif dan pengawasan, yang menjadi bagian integral dari tugas anggota DPR dan DPRD. Kedua fungsi ini umumnya diimplementasikan dalam hubungan dengan pihak eksekutif, khususnya terkait perumusan kebijakan pemerintahan, seperti penyusunan undang-undang (UU) atau peraturan daerah (Perda), serta pengawasan terhadap pelaksanaannya⁸. Pelaksanaan fungsi legislatif dan pengawasan ini lebih menonjol pada tingkat supra politik, yaitu proses politik yang berlangsung di dalam lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan. Fungsi tersebut bukan hanya mencerminkan komitmen untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif, tetapi juga menjadi bagian dari mekanisme demokrasi yang memastikan kebijakan publik tetap sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Sehingga dengan adanya permasalahan terkait partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara menarik untuk dikolerasikan dengan judul “Tinjauan Yuridis Partisipasi Masyarakat Terhadap Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan

⁸ Djoko Riskiyono, 2016, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, Perludem, Jakarta Selatan, hlm.18.

Perundang-Undangan” dalam hal ini menjadi landasan penulis untuk meneliti permasalahan tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Apakah partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara telah terpenuhi sebagaimana yang diatur didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas tujuan diadakanya penelitian ini adalah untuk mengetahui adanya partisipasi masyarakat didalam pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1.4 Manfaat Penelitian

- 1.4.1 Manfaat Akademis: Penelitian ini dapat dijadikan refrensi mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam membuat/merancang sebuah peraturan perundang-undangan.
- 1.4.2 Manfaat Praktis: Penelitian ini dapat menghasilkan implikasi yang signifikan kepada para pembuat kebijakan dalam membuat peraturan perundang-undangan yang lebih partisipatif dan komprehensif.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan serangkaian prinsip dan prosedur yang diterapkan untuk menyelesaikan permasalahan yang muncul selama pelaksanaan penelitian. Dalam konteks penelitian hukum, metode yang digunakan memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan penelitian sosial. Penelitian hukum adalah aktivitas ilmiah dalam bidang hukum yang bertujuan untuk menganalisis dan memberikan solusi atas isu-isu hukum yang sedang dikaji⁹. Dalam istilah bahasa Inggris, penelitian hukum dikenal sebagai *legal research*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut *rechtsonderzoek*. Fungsi utama metode penelitian ini adalah menyediakan kerangka kerja yang sistematis, sehingga mempermudah peneliti dalam melaksanakan penelitian dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

1.5.1 Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi tiga jenis metode pendekatan, diantaranya:

1.5.1.1 Pendekatan undang-undang (*statute approach*) pendekatan ini dilakukan dengan meninjau dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum yang menjadi fokus dalam penelitian. Peneliti menggunakan pendekatan ini untuk mengevaluasi konsistensi dan kesesuaian

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2021, *Penelitian Hukum*, Cet. XV, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 60.

antar berbagai undang-undang, baik yang lebih tinggi atau dibawahnya. Selain itu, pendekatan ini juga bertujuan untuk memastikan harmonisasi antara satu regulasi dengan regulasi lainnya, sehingga dapat memberikan pemahaman yang menyeluruh terhadap topik penelitian. Tujuannya guna untuk mendapatkan argument yang tepat dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang dihadapi¹⁰.

1.5.1.2 Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), pendekatan ini dilakukan dengan menelaah pandangan dan pemikiran para ahli hukum, baik dari dalam maupun luar negeri, yang relevan dengan isu yang menjadi fokus penelitian. Melalui pendekatan ini, peneliti berupaya memahami dan menginterpretasikan konsep-konsep yang disampaikan oleh para pakar hukum, serta mengacu pada prinsip-prinsip dan doktrin hukum yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Tujuannya adalah untuk memperkaya analisis dalam menentukan solusi atas permasalahan hukum yang sedang dikaji¹¹.

1.5.1.3 Pendekatan Kasus (*Case Approach*), pendekatan ini dilakukan dengan mengkaji keputusan-keputusan hakim terkait kasus-kasus yang relevan, khususnya dengan mempelajari alasan hukum yang menjadi dasar putusan atau yang dikenal sebagai

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2021, *Penelitian Hukum*, Cet. XV, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm 133.

¹¹ *Ibid.*, hal 178.

ratio decidendi. Pendekatan ini membantu memahami bagaimana hakim menerapkan hukum pada situasi konkret. Menurut Goodheart, *ratio decidendi* dapat diidentifikasi melalui analisis fakta-fakta materiil, seperti lokasi, individu, dan waktu yang menjadi konteks dari kasus tersebut. Pendekatan ini bertujuan untuk menggali penerapan hukum dalam praktik nyata, sehingga memberikan gambaran konkret terkait isu hukum yang sedang diteliti¹².

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang diterapkan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang juga disebut penelitian hukum doktrinal, hukum positif, atau hukum murni (*pure law*), memfokuskan kajiannya pada hukum sebagai suatu sistem yang mandiri. Pendekatan ini memandang hukum sebagai entitas yang berdiri sendiri, terlepas dari pengaruh sistem-sistem lain dalam masyarakat, seperti sistem sosial, ekonomi, dan politik. Pendekatan ini memberikan batasan yang jelas antara sistem hukum dengan sistem lainnya. Menurut Haryono, penelitian hukum normatif memandang hukum dari sudut pandang internal, yaitu sebagai sistem yang bersifat tertutup dan independent dari pengaruh sistem lain¹³. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan memanfaatkan

¹² *Ibid.*, hal 158.

¹³ Muhammad Siddiq Armia, 2022, *Penentuan Metode dan Pendekatan Penelitian Hukum*, Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia, Banda Aceh, hlm 11

bahan pustaka atau data sekunder. Data sekunder yang digunakan meliputi dokumen-dokumen hukum seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri, yurisprudensi, jurnal hukum, dan literatur lainnya yang relevan dengan isu yang dikaji. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis bahan hukum yang tersedia sebagai landasan dalam menjawab permasalahan hukum yang diangkat.

1.5.3 Bahan Hukum

Penelitian ini, menggunakan tiga jenis bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penjelasan masing-masing adalah sebagai berikut:

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum, meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- c. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

- d. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XX/2022

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berfungsi memberikan penjelasan atau interpretasi terhadap bahan hukum primer. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder mencakup buku, jurnal ilmiah, laporan penelitian, skripsi, majalah, serta situs internet yang relevan dengan topik penelitian.

1.5.3.3 Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang berfungsi sebagai petunjuk atau referensi untuk memahami bahan hukum primer dan sekunder. Bahan ini sering disebut sebagai bahan rujukan hukum, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber lain yang membantu memberikan konteks terhadap peraturan yang berlaku.

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Metode analisis data yang digunakan dalam skripsi ini adalah metode analisis data kualitatif, yang berlandaskan pada norma-norma hukum yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta norma-norma sosial yang berlaku. Proses analisis dilakukan dengan menganalisis bahan hukum melalui konsep, teori, peraturan yang relevan, pandangan para ahli, serta pendapat

penulis. Selanjutnya, bahan hukum yang telah dikumpulkan diinterpretasikan untuk menghasilkan kesimpulan yang relevan dengan permasalahan penelitian.

