

**KETERLIBATAN MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG IBU KOTA NEGARA:
STUDI TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS PROSES LEGISLASI**

Ahmad Firdaus (1910111028), Djoko Purwanto, S.H., M.hum.
Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Jember
Email : ahmadfirdaus0046@gmail.com

Abstrak

Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) memunculkan perhatian terhadap minimnya partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi tingkat keterlibatan masyarakat dalam pembentukan UU IKN berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan undang-undang, konsep, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU IKN bersifat semu dan tidak memenuhi prinsip partisipasi yang bermakna. Masalah ini timbul akibat proses legislasi yang berlangsung cepat, minimnya keterlibatan kelompok masyarakat terdampak, serta rendahnya transparansi informasi. Akibatnya, legitimasi undang-undang ini menjadi dipertanyakan. Penulis merekomendasikan peningkatan mekanisme partisipasi publik melalui transparansi informasi, penguatan akses masyarakat terhadap dokumen publik, dan penyelenggaraan forum diskusi yang lebih inklusif. Dengan pendekatan yang lebih demokratis, pembentukan undang-undang diharapkan mampu mencerminkan aspirasi masyarakat secara lebih komprehensif dan menjamin keberlanjutan implementasinya.

Kata Kunci: keterlibatan masyarakat, legislasi, transparansi, akuntabilitas, UU Ibu Kota Negara

Abstract

The enactment of Law Number 3 of 2022 concerning the State Capital (UU IKN) has drawn attention to the lack of public participation in the legislative process. This study aims to evaluate the level of public involvement in the formation of the UU IKN based on the principles of transparency and accountability as outlined in Law Number 12 of 2011 on the Establishment of Legislation. This research employs a normative legal method with statutory, conceptual, and case approaches. The findings reveal that public participation in the drafting of the UU IKN was superficial and did not fulfill the principles of meaningful participation. This issue arose due to the rapid legislative process, minimal involvement of affected communities, and low transparency of information. Consequently, the legitimacy of this law has been called into question. The author recommends improving public participation mechanisms through greater transparency of information, enhanced public access to legislative documents, and the organization of more inclusive discussion

Article History

Received: Januari 2025
Reviewed: Januari 2025
Published: Januari 2025

Plagiarism Checker No
234.54757h

Prefix DOI : Prefix DOI :
10.8734/CAUSA.v1i2.365

**Copyright : Author
Publish by : CAUSA**



This work is licensed
under a [Creative
Commons Attribution-
NonCommercial 4.0
International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

forums. With a more democratic approach, the legislative process is expected to better reflect the aspirations of the public in a comprehensive manner and ensure the sustainability of its implementation.

Keywords: public participation, legislation, transparency, accountability, State Capital Law

Pendahuluan

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan undang-undang sebagai salah satu pilar penting dalam mengatur kehidupan bermasyarakat. 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.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa undang-undang merupakan salah satu bentuk peraturan yang membutuhkan proses pembuatan yang panjang dan kompleks. Tahapan pembentukan undang-undang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, serta pengundangan. Proses ini harus dilaksanakan secara cermat dan hati-hati karena menyangkut kepentingan negara dan masyarakat luas. Namun, jika proses pembentukan undang-undang berlangsung terlalu lama, hal tersebut dapat menghambat terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum.

Hukum dan masyarakat saling memengaruhi, karena hukum selalu berhubungan dengan dinamika sosial yang berkembang. Hukum berperan dalam mengatur kehidupan masyarakat, meningkatkan kesadaran terhadap aturan yang berlaku, serta berfungsi sebagai pedoman norma untuk membedakan tindakan yang sah dari yang dianggap menyimpang dalam kehidupan sosial (Mastorat, 2020).

Hukum, pada dasarnya, berfungsi untuk membatasi kekuasaan dan menciptakan keseimbangan dalam kehidupan bermasyarakat. Berbeda dengan kekuasaan yang cenderung agresif dan ekspansionis, hukum mengutamakan kompromi, perdamaian, dan kesepakatan dalam menghadapi dinamika sosial maupun politik. Dalam sistem politik yang menjadikan hukum sebagai alat kontrol sosial, setiap aktivitas diupayakan selaras dengan hubungan antarmanusia melalui pendekatan yang terfokus, dengan menghindari konflik yang tidak perlu. Pemerintahan yang didasarkan pada kekuasaan sering kali memicu ketegangan politik dan menciptakan kondisi sosial yang represif. Sebaliknya, pemerintahan yang berlandaskan hukum memiliki potensi lebih besar untuk meredakan ketegangan tersebut (Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, 2017). Oleh karena itu, guna mencegah struktur kekuasaan yang bersifat menindas, sistem hukum dirancang untuk menyeimbangkan kekuasaan dengan mendistribusikan hak dan privilese secara adil kepada individu maupun kelompok dalam masyarakat.

Proses legislasi yang melibatkan masyarakat secara transparan dan akuntabel menjadi wujud nyata dari prinsip demokrasi. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan pentingnya partisipasi publik dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat tidak hanya merupakan hak konstitusional, tetapi juga instrumen untuk meningkatkan kualitas legislasi.

UU IKN memiliki dampak yang luas terhadap tatanan sosial, ekonomi, dan politik, khususnya terkait pemindahan ibu kota negara. Keputusan strategis seperti ini seharusnya mengedepankan asas keterbukaan dan melibatkan berbagai pihak, termasuk masyarakat terdampak. Namun, minimnya partisipasi masyarakat yang bermakna dalam proses legislasi UU IKN menimbulkan pertanyaan mengenai legitimasi hukum dan sosial dari produk hukum ini.

Partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan memiliki peran penting dalam mencegah kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (Dian Suluh Kusuma Dewi, 2022). Walaupun produk hukum telah melibatkan partisipasi publik dalam proses pembentukannya, efektivitas pelaksanaannya tidak selalu terjamin. Oleh karena itu, melibatkan masyarakat tetap menjadi langkah antisipasi yang krusial. Pemerintah perlu menjaga interaksi dua arah antara pembuat undang-undang dan masyarakat sebagai pihak yang terdampak oleh regulasi tersebut. Interaksi ini tercermin dari bagaimana pembuat undang-undang merespons aspirasi dan tanggapan masyarakat terhadap peraturan yang dihasilkan (Anastasia Wierdarini, 2016).

Dalam proses pembentukan undang-undang, transparansi informasi dan akuntabilitas menjadi kunci utama untuk membangun kepercayaan publik terhadap kebijakan yang dihasilkan. Proses legislasi yang tidak terbuka dapat mengakibatkan ketidakpuasan masyarakat, resistensi, bahkan potensi konflik di kemudian hari. Oleh karena itu, penting untuk mengevaluasi sejauh mana proses pembentukan UU IKN telah memenuhi prinsip-prinsip tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi keterlibatan masyarakat dalam pembentukan UU IKN dengan fokus pada prinsip transparansi dan akuntabilitas. Dengan memahami kendala dan tantangan dalam pelibatan masyarakat, diharapkan penelitian ini dapat memberikan rekomendasi yang relevan untuk perbaikan proses legislasi di masa mendatang.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif dengan tiga metode: pendekatan undang-undang, pendekatan konsep, dan pendekatan kasus. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer (Marzuki, 2021), seperti UU Nomor 12 Tahun 2011 dan UU Nomor 3 Tahun 2022, serta bahan hukum sekunder dan tersier berupa literatur dan jurnal terkait.

Hasil dan Pembahasan

1. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan UU IKN

Secara etimologis, kata partisipasi berasal dari bahasa Latin, di mana *pars* berarti "bagian" dan *capere* berarti "mengambil peran." Jika digabungkan, maknanya adalah "mengambil bagian atau peran." Dalam konteks ini, partisipasi merujuk pada keterlibatan dalam aktivitas politik di suatu negara.

Berdasarkan Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011, masyarakat memiliki hak untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, dalam kasus UU IKN, keterlibatan masyarakat hanya terjadi secara formalitas tanpa upaya untuk menciptakan keterlibatan yang bermakna. Sebagai contoh, proses legislasi berjalan dalam waktu yang sangat singkat, dari pengajuan RUU hingga pengesahan, tanpa menyediakan waktu yang memadai untuk konsultasi publik.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang bertujuan untuk (Artioko, 2022) :

- a. Mengembangkan kecerdasan kolektif yang kokoh (*strong collective intelligence*) dapat memberikan analisis yang mendalam terhadap dampak potensial serta mempertimbangkan berbagai aspek secara lebih menyeluruh dalam proses legislasi, sehingga menciptakan produk hukum yang lebih bermutu secara keseluruhan.
- b. Menciptakan lembaga legislatif yang lebih transparan dan representatif, sehingga mampu mewakili beragam kepentingan dalam proses pengambilan keputusan.
- c. Memperkuat kepercayaan dan keyakinan masyarakat terhadap kredibilitas lembaga legislatif.

- d. Mengokohkan legitimasi dan tanggung jawab kolektif dalam setiap keputusan dan tindakan yang diambil.
- e. Meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat mengenai peran parlemen serta tugas anggota parlemen.
- f. Memberikan peluang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan kepentingan mereka.
- g. Mewujudkan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan.

Dalam pembentukan undang-undang, UUD 1945 tidak mengatur secara rinci prosedur pembentukannya, seperti yang tercantum dalam Pasal 22A UUD 1945. Oleh karena itu, prosedur pembentukan undang-undang menurut UUD 1945 merujuk pada tata cara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta peraturan pelaksanaannya.

Dalam pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan:

- 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 dengan pendapat;
 - 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.

Proses pembentukan UU IKN dapat dilihat dari waktu penyusunannya yang tergolong singkat. Surat Presiden (Surpres) mengenai RUU IKN dibuat pada 29 September 2021, diikuti dengan pembahasan pendahuluan di DPR pada 3 November 2021, dan diakhiri dengan rapat paripurna untuk pembicaraan Tingkat II serta pengambilan keputusan menjadi undang-undang pada 18 Januari 2022.

Dokumentasi dari DPR menunjukkan bahwa sebagian besar masukan berasal dari pakar dan akademisi. Kelompok masyarakat terdampak, seperti masyarakat adat di Kalimantan yang wilayahnya akan menjadi lokasi ibu kota baru, tidak dilibatkan secara aktif dalam tahap penyusunan atau pembahasan rancangan undang-undang. Hal ini menunjukkan kurangnya pendekatan inklusif dalam melibatkan masyarakat yang akan terkena dampak langsung.

Dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya disebut UU IKN), partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) tidak diterapkan. Seharusnya, partisipasi masyarakat dilakukan dengan sungguh-sungguh, sehingga dapat terciptanya keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang nyata..

Penerapan persyaratan partisipasi yang bermakna memberikan arti penting dalam pembentukan perundang-undangan yang aspiratif dan partisipatif. Hal ini dapat mendorong proses pembentukan yang lebih transparan, serta memberikan dampak positif pada substansi pengaturan dalam undang-undang. Pemenuhan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) menjadi tolok ukur bahwa suatu

produk hukum telah disusun dengan sempurna secara formil dan, secara materiil, juga memenuhi rasa keadilan yang diharapkan oleh masyarakat.

Pembentukan UU IKN tidak menerapkan partisipasi yang bermakna terlihat dari minimnya keterlibatan masyarakat terdampak dalam proses pembentukannya. Hal ini mengakibatkan UU IKN dapat dianggap tidak memenuhi syarat formil dalam proses pembentukannya.

2. Evaluasi Kesesuaian dengan Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas

Prinsip transparansi dalam legislasi menuntut keterbukaan informasi pada setiap tahapan proses pembentukan undang-undang. Dalam kasus UU IKN, akses terhadap informasi terkait rancangan undang-undang sangat terbatas. Selain itu, minimnya laporan publik mengenai masukan yang diterima dan bagaimana masukan tersebut dipertimbangkan menunjukkan rendahnya tingkat akuntabilitas. Informasi penting seperti jadwal pembahasan dan materi rancangan undang-undang tidak tersedia secara luas, sehingga masyarakat sulit untuk memberikan masukan yang relevan.

Transparansi dan akuntabilitas merupakan elemen fundamental dalam membangun kepercayaan publik terhadap kebijakan pemerintah. Ketidaksihonestan proses legislasi UU IKN dengan prinsip-prinsip ini dapat menimbulkan persepsi negatif terhadap pemerintah dan mengurangi legitimasi undang-undang tersebut di mata masyarakat.

Dengan keterlibatan masyarakat yang lebih luas, kebijakan yang dihasilkan akan menjadi lebih transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Partisipasi aktif ini juga memperkuat legitimasi kebijakan serta membangun hubungan yang lebih harmonis antara pemerintah dan rakyat, sehingga dapat mendorong pembangunan yang lebih inklusif dan berkelanjutan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat erat kaitannya dengan asas keterbukaan, yang mengharuskan pemerintah menyediakan informasi yang memadai tentang kebijakan yang akan diambil. Selain itu, masyarakat diberikan kesempatan untuk menyampaikan masukan atau pandangan mereka. Upaya ini tidak hanya meningkatkan kualitas peraturan yang dihasilkan, tetapi juga mempererat hubungan antara pemerintah dan masyarakat, sekaligus mendukung terciptanya kebijakan yang lebih inklusif dan sesuai dengan kebutuhan rakyat. Asas keterbukaan menggarisbawahi bahwa setiap tahap dalam proses pembentukan peraturan, mulai dari perencanaan hingga pengesahan, harus dilaksanakan secara transparan. Masyarakat harus diberi akses untuk mengetahui dan memberikan masukan terkait perkembangan serta hasil proses legislasi.

Dengan demikian, peluang seluas-luasnya diberikan kepada masyarakat untuk berkontribusi dalam proses ini, menjadikan partisipasi mereka sebagai elemen yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Keterlibatan masyarakat memiliki nilai strategis yang signifikan. Bahkan jika hanya dalam bentuk saran, partisipasi mereka dapat memberikan manfaat besar, seperti mengurangi kemungkinan penolakan terhadap peraturan yang dibuat dan membantu pemerintah dalam menyosialisasikan peraturan tersebut secara lebih efektif. Selain itu, partisipasi masyarakat juga memperkuat legitimasi peraturan, sehingga peraturan tersebut menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

3. Dampak Minimnya Partisipasi Masyarakat

Minimnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU IKN membawa sejumlah implikasi serius:

- a. Kehilangan Legitimasi Sosial: Kebijakan yang tidak melibatkan masyarakat berisiko tidak mendapatkan dukungan dari publik.
- b. Tingginya Resistensi Publik: Ketidakpuasan masyarakat dapat memicu resistensi terhadap pelaksanaan kebijakan, termasuk protes atau gugatan hukum.

- c. Kualitas Regulasi yang Rendah: Kurangnya masukan dari berbagai pihak mengurangi peluang untuk menghasilkan undang-undang yang komprehensif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Dampak ini menjadi ancaman bagi keberhasilan implementasi UU IKN, mengingat kebijakan pemindahan ibu kota memerlukan dukungan yang kuat dari seluruh elemen masyarakat.

KESIMPULAN DAN SARAN

KESIMPULAN:

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU IKN belum memenuhi prinsip partisipasi yang bermakna, transparansi, dan akuntabilitas. Proses legislasi yang cepat dan minimnya keterlibatan masyarakat berdampak menunjukkan bahwa mekanisme legislasi yang ada perlu diperbaiki secara mendasar. Padahal, untuk peraturan perundang-undangan dengan tingkat kepentingan strategis dan dampak luas bagi bangsa dan negara seperti UU IKN, partisipasi masyarakat seharusnya menjadi aspek yang tak boleh diabaikan. Namun, dalam proses pembentukan UU IKN, terutama pada tahap pembahasan, justru keterlibatan masyarakat diabaikan. UU IKN disusun dengan tingkat partisipasi yang bersifat semu dan tidak memenuhi makna partisipasi yang sesungguhnya atau partisipasi yang bermakna. Akibatnya, UU IKN berpotensi kehilangan legitimasi sosial dan menghadapi tantangan dalam implementasinya.

SARAN:

1. Perbaikan Mekanisme Partisipasi Publik: DPR dan pemerintah perlu menyediakan ruang diskusi yang lebih inklusif, baik melalui pertemuan tatap muka maupun platform daring, untuk memastikan keterlibatan seluruh lapisan masyarakat.
2. Peningkatan Transparansi Informasi: Pemerintah harus menyediakan akses mudah terhadap dokumen rancangan undang-undang, laporan pembahasan, dan jadwal legislasi untuk memungkinkan partisipasi yang lebih bermakna.
3. Pembelajaran dari Praktik Internasional: Mengadopsi pendekatan inklusif seperti yang dilakukan di Brasil dan negara lain dapat membantu meningkatkan legitimasi kebijakan di Indonesia.
4. Evaluasi dan Revisi UU IKN: Pemerintah perlu mengevaluasi ulang UU IKN dengan mempertimbangkan masukan dari masyarakat terdampak untuk memastikan bahwa kebijakan ini mencerminkan aspirasi seluruh elemen masyarakat.
5. Peningkatan Kapasitas Legislator: Legislator perlu diberikan pelatihan tentang pentingnya partisipasi publik dan cara melibatkan masyarakat secara efektif dalam proses legislasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Dian Suluh Kusuma Dewi, Jusuf Harsono, Desriyanti, 2022, *Buku Ajar Kebijakan Publik: Proses, Implementasi dan Evaluasi*, Samudra Biru, Yogyakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2021, *Penelitian Hukum*, Cet. XII, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Pengantar ilmu hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Mastorat, *Perspektif Pembentukan Peraturan dan Perundang-Undangan di Indonesia*, *Fundamental : Jurnal Ilmiah Hukum*, Volume 9, Nomor 2, Tahun 2020.
- Anastasia Wierdarini, Putu Ayu, *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 Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, Volume 5, Nomor 1, Tahun 2016.

Fiqih Rizki Artioko, Pengadopsian Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Al-Qisth Law Review*, Volume 6, Nomor 1, Tahun 2022.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

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