

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Ibu Kota Negara merupakan hal yang terpenting untuk dimiliki oleh suatu negara. Pada awalnya penamaan IKN dinamakan “Batavia” yang merupakan warisan dari pemerintahan kolonial Belanda. Sementara itu, saat zaman penjajahan Jepang, penamaan Batavia diganti menjadi Djakarta Toko Betsu Shi dengan dalih untuk menederlandisasi, sehingga hal-hal yang memiliki unsur Belanda akan dihancurkan. Penamaan Djakarta ini diambil dari akronim Jayakarta, yaitu nama Ibu Kota saat Pengeran Fatahillah mengusir penjajah Portugis dari Sunda Kelapa. Setelah runtuhnya pemerintahan kolonial Belanda dan Jepang di Indonesia, maka saat itu Indonesia telah berhasil merebut kemerdekaannya. Pada tanggal 17 Agustus 1945, Ir. Soekarno memproklamasikan kemerdekaan Indonesia. Dalam naskah teks proklamasi tersebut tercantum nama tempat yaitu Djakarta. Dasar hukum Jakarta diakui sebagai daerah khusus yang dinamakan Jakarta Raya tercantum pada Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961. Penetapan Presiden tersebut dapat dikatakan sebagai tonggak hukum dasar untuk penetapan Jakarta sebagai Ibu Kota Negara¹.

Secara *de jure* baru, sejak 1961 Jakarta ditetapkan sebagai IKN RI berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 (UU PNPS Nomor 2 Tahun 1961). Setelah itu, berturut-turut berbagai UU kembali menetapkan Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibu Kota, mulai dari UU Nomor 11 Tahun 1990, UU Nomor 34 Tahun 1999 hingga terakhir yang masih berlaku sampai saat ini yang diatur melalui UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia². Namun demikian, hingga kini belum ada satupun UU yang secara khusus mengatur tentang IKN. UU

¹ Clara Amanda Musu, dkk, *Undang-Undang Ibu Kota Negara Baru: Perdebatan Kecacatan Formil dan Materiil pada Aturannya*, (IBLAM School of Law, Volume 2, Nomor 02, 2022), hlm. 80.

² Naskah Akademik RUU IKN 20 Maret 2020.docx, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) diakses pada hari minggu tanggal 13 Februari 2022.

yang disahkan sejak 1961 hingga 2007 yaitu UU yang menetapkan Jakarta sebagai IKN, kemudian di dalamnya diatur tentang berbagai hal mengenai tata kelola, bentuk dan susunan pemerintahan di Jakarta sebagai penyesuaian dari penetapan tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, belakangan ini Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta telah menyusun Naskah Akademik untuk Perubahan UU Nomor 29 Tahun 2007 dalam rangka mengadakan harmonisasi dan penyesuaian mengenai beberapa hal terkait urusan pemerintahan yang pada praktiknya memunculkan akibat peran ganda Jakarta, yakni sebagai daerah otonom khusus Ibu Kota dan juga sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat³.

Tentunya dalam dewasa ini, pemerintah telah mengumumkan akan memindahkan IKN ke daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dan sebagian di Kabupaten Kutai Kartanegara Provinsi Kalimantan Timur. Pemindahan tersebut didasarkan pada kajian yang telah dilakukan Bappenas, sebagaimana disimpulkan bahwasanya performa Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai IKN sudah tidak lagi dapat mengemban peran sebagai IKN dengan optimal. Semakin pesatnya pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, penurunan kondisi dan fungsi lingkungan, tingkat kenyamanan hidup serta ketidakmerataan persebaran pertumbuhan ekonomi di luar Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta dan Pulau Jawa dengan wilayah lain di NKRI. Dengan demikian, sebagai dasar hukumnya maka disusunlah UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN.

Perjalanan proses pembentukan UU IKN tersebut dianggap bertentangan dengan Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan yang berbunyi: 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

³ Ibid.

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. Akan tetapi, perjalanan pembentukan RUU IKN ini menjadi polemik di sebagian besar masyarakat, mengingat pembuatnya yang terkesan dipaksakan. Dalam catatan sejarah, RUU IKN menjadi RUU tersingkat yang disahkan oleh DPR, sehingga memicu terjadinya pro dan kontra di kalangan masyarakat, bahkan ada beberapa orang atau lembaga yang mengajukan yudisial review ke Mahkamah Konstitusi. Adapun beberapa pihak yang mengajukan JR di antaranya:

1. Perkara Nomor 47/PUU-XX/2022 yang diajukan oleh Mulak Sihotang;
2. Perkara Nomor 48/PUU-XX/2022 oleh Damai Hari Lubis;
3. Perkara Nomor 53/PUU-XX/2022 oleh Anah Mardianah;
4. Perkara Nomor 54/PUU-XX/2022 oleh Muhammad Busyro Muqoddas dkk;
5. Perkara Nomor 39/PUU-XX/2022 oleh Sugeng;
6. Perkara Nomor 40/PUU-XX/2022 oleh Herifuddin Dauly;
7. Perkara Nomor 25/PUU-XX/2022 yang diajukan Poros Nasional Kedaulatan Negara (PNKN) serta perkara Nomor 34/PUU-XX/2022 yang diajukan Azyumardi Azra, Din Syamsuddin dkk⁴.

Berdasarkan banyaknya gugatan JR yang dilayangkan, jika dicermati mengacu kepada dua hal yaitu gugataan materiil dan muatan pengujian UU Nomor 3 Tahun 2022. Para pemohon merasa dirugikan dengan lahirnya Pasal 1 Ayat 2 dan Ayat 8, Pasal 4, Pasal 5 Ayat 4 UU Nomor 3 Tahun 2022. Ketentuan pasal-pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 18 Ayat 1 dan Ayat 2, Pasal 18A Ayat 1 dan Pasal 18B Ayat 1 UUD 1945, karena tidak terpenuhinya jaminan pengakuan, perlindungan, kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Sedangkan alasan pengujian formiil, para pemohon beralih bahwa Pasal 27 Ayat 1

⁴<https://nasional.kompas.com/read/2022/06/02/12012931/gugatan-uu-ikn-ditolak-mk-karena-dianggap-kedaluwarsa-ini-tanggapan> diakses pada Hari Selasa 26 Juli 2022 Pukul 11.00 Wib

dan Pasal 28C Ayat 2 UUD 1945 memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan. Apabila pembentukan peraturan perundang-undangan justru menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk memperdebatkan dan mendiskusikan isinya, maka dapat dikatakan pembentukan peraturan perundang-undangan melanggar kedaulatan rakyat. Selain itu, mengenai alasan pengujian materiil, menurut ketentuan dalam UU IKN, bahwa format Ibu Kota Negara Nusantara yaitu satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus setingkat provinsi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Ibu Kota Negara Nusantara dan diselenggarakan oleh otorita Ibu Kota Negara Nusantara sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Negara Nusantara⁵.

Mengacu pada permasalahan di atas, saya merasa perlu untuk mengkaji serta melakukan penelitian yang berjudul “PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG IBU KOTA NEGARA (IKN) DIHUBUNGKAN DENGAN PASAL 96 UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2022 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana Latar Belakang Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara?
2. Bagaimana Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara?
3. Bagaimana Implikasi Pembentukan Ibu Kota Negara Nusantara terhadap Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan?

⁵ <https://www.mkri.id/index.php/index.php?page=web.Berita&id=18074>. Diakses pada Hari Selasa 26 Juli 2022 Pukul 11.00 WIB

C. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan:

1. Latar Belakang Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara;
2. Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara;
3. Implikasi Pembentukan Ibu Kota Negara Nusantara terhadap Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dirumuskan menjadi dua, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat dari penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini dapat menjadi bentuk pengabdian bagi penyusun terhadap ilmu pengetahuan secara umum, kemudian secara khusus dapat memberikan pandangan teoritis terhadap pembentukan UU IKN dihubungkan dengan Pasal 96 UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Memberikan pandangan tentang pembentukan UU IKN dihubungkan dengan Pasal 96 UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga menjadi referensi penting bagi para mahasiswa maupun masyarakat dan sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan bangsa dan negara.

E. Kerangka Pemikiran

Tugas terpokok hukum yaitu menciptakan ketertiban, sebab ketertiban merupakan suatu syarat dari adanya masyarakat yang teratur. Hal ini berlaku bagi masyarakat dalam segala bentuknya. Oleh karena itu, pengertian manusia, masyarakat dan hukum tak akan mungkin dipisah-pisahkan. Agar tercapai

ketertiban dalam masyarakat, diusahakanlah untuk mengadakan kepastian. Kepastian diartikan sebagai kepastian dalam hukum dan kepastian oleh karena hukum. Hal ini disebabkan karena pengertian hukum memiliki dua segi. *Pertama*, ada hukum yang pasti bagi peristiwa yang konkret. *Kedua*, adanya suatu perlindungan hukum terhadap kesewenang-wenangan. Dengan demikian, inti kepastian hukum bukanlah terletak pada batas daya berlakunya menurut wilayah atau golongan masyarakat tertentu. Hakikatnya yaitu suatu kepastian, tentang bagaimana para masyarakat menyelesaikan masalah hukum, bagaimana peranan dan kegunaan lembaga hukum bagi masyarakat, apakah hak dan kewajiban para warga masyarakat dan seterusnya⁶. Berikut ini dijelaskan teori-teori yang terdapat dalam pembentukan UU IKN dihubungkan dengan Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 di antaranya:

1. Teori Negara Hukum

Menurut Aristoteles, negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup warga negara dan keadilan perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Aristoteles berpendapat bahwa peraturan yang sebenarnya mencerminkan keadilan bagi pergaulan antar warga negara, maka dalam memerintah negara bukan penguasa melainkan “pikiran yang adil”. Penguasa hanyalah pemegang hukum dan keseimbangan saja⁷. Sementara itu, Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law* secara tegas disebutkan bahwa “Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula

⁶ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, (Jakarta: Bina Cipta, 1983), hlm. 42.

⁷ Aristoteles, *Politik (La Politica)*, diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia oleh Syamsur Irawan Khairie, Cetakan Kedua, (Jakarta: Visimedia, 2008), hlm. 43.

negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang⁸.

Pengertian yang mendasar bahwa negara hukum adalah di mana kekuasaan tumbuh pada hukum dan semua orang sama dihadapan hukum atau negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum⁹. Prinsip utama negara hukum yaitu adanya asas legalitas, peradilan yang bebas dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Artinya, tindakan penyelenggara negara harus berdasarkan hukum, jadi hukum haruslah di atas kekuasaan. Oleh karena itu, tidak ada kekuasaan di atas hukum. Atas dasar itulah maka tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan, baik pada negara berbentuk kerajaan atau republik¹⁰. Menurut Jimly Asshiddiqie, ciri penting dari negara hukum di antaranya: a) supremasi hukum; b) persamaan dalam hukum; c) asas legalitas; d) pembatasan kekuasaan; e) organ eksekutif yang independent; f) peradilan bebas dan tidak memihak; g) peradilan tata usaha Negara; h) peradilan tata Negara; i) perlindungan hak asasi manusia; j) bersifat demokratis; k) sarana untuk mewujudkan tujuan Negara; dan l) transparansi dan kontrol sosial¹¹.

Menurut A. V. Dicey, Negara hukum - *the rule of law* harus memiliki tiga unsur pokok dari negara hukum yaitu *supremacy of law*, *equality before the law* dan *human rights*. Sedangkan menurut J. F. Stahl, unsur negara hukum di antaranya mencakup beberapa hal yakni adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan negara untuk menjamin perlindungan HAM, pemerintahan berdasarkan peraturan dan adanya peradilan

⁸ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 72.

⁹ Uu Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2020), hlm. 34.

¹⁰ Faisal A. Rani, *Konsep Negara Hukum*, bahan ajar mata kuliah Teori Hukum, Program Magister Ilmu Hukum, (Banda Aceh: Universitas Syiah Kuala, 2008), hlm. 3.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 15.

administrasi¹². Berdasarkan unsur-unsur dari negara hukum tersebut dapat diketahui bahwa dalam suatu negara hukum dibutuhkan sebuah alat kelengkapan negara yang berdasarkan aturan hukum, sehingga tidak menimbulkan paradigma *machtstaat* atau negara dengan kekuasaan. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori klasik meliputi kekuasaan eksekutif (Presiden atau Peradan Menteri atau Raja), kekuasaan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) dan kekuasaan yudikatif (Mahkamah Agung atau *supreme court*). Setiap alat kelengkapan negara bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu melaksanakan fungsinya masing-masing¹³.

Lembaga-lembaga negara harus membentuk suatu kesatuan proses, satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara dapat berbeda. Secara konsep, lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa, sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang¹⁴.

2. Teori Hukum Responsif Nonet - Selznick

Pengembaraan mencari hukum responsif telah menjadi kegiatan teori hukum modern yang terus berkelanjutan. Menurut Jerome Frank, tujuan utama kaum realisme hukum yaitu untuk membuat hukum menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial¹⁵. Untuk mencapai tujuan tersebut, mereka mendorong perluasan bidang-bidang yang memiliki keterkaitan secara hukum dengan sedemikian rupa, sehingga nalar hukum dapat mencakup pengetahuan di dalam konteks sosial dan memiliki pengaruh terhadap tindakan resmi para aparat hukum. Dalam teori Pound dijelaskan mengenai kepentingan-kepentingan sosial yang merupakan sebuah usaha yang lebih eksplisit untuk mengembangkan suatu

¹² Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 384-385.

¹³ Uu Nurul Huda, *Op. Cit*, *Hukum Lembaga Negara*, hlm. 36.

¹⁴ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 33.

¹⁵ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 83.

model hukum responsif, di mana hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih daripada sekadar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten, adil dan mampu mengenali keinginan publik serta memiliki komitmen bagi tercapainya keadilan substansif.

Tradisi kaum realis dan sosiologis memiliki satu tema utama yaitu menjebol sekat-sekat pengetahuan hukum. Ada penghargaan tinggi kepada semua hal yang mempengaruhi hukum dan menjadi persyaratan bagi efektivitasnya. Dari titik tersebut dimulailah langkah ke arah pandangan yang lebih luas mengenai partisipasi hukum dan peranan hukum. Institusi-institusi hukum mestinya meninggalkan perisai perlindungan yang sempit terhadap hukum otonom dan menjadi instrumen-instrumen yang lebih dinamis bagi penataan sosial dan perubahan sosial. Di dalam rekonstruksi itu, aktivisme, keterbukaan dan kompetensi kognitif akan berpadu menjadi tema-tema dasar.

Hukum represif, hukum otonom dan hukum responsif dapat dipahami sebagai tiga respon terhadap dilema yang ada antara integritas dan keterbukaan. Tanda-tanda hukum yang represif yaitu adaptasi pasif dan oportunistik dari institusi-institusi hukum terhadap lingkungan sosial dan politik. Hukum otonom merupakan reaksi yang menentang terhadap keterbukaan yang serampangan. Kegiatan utamanya yaitu menjaga integritas institusional. Untuk mencapai tujuan tersebut, hukum mengisolasi dirinya, mempersempit tanggung jawabnya dan menerima formalisme yang buta demi mencapai sebuah integritas. Hukum responsif bersifat tidak terbuka atau adaptif, tetapi mampu menunjukkan suatu kapasitas beradaptasi yang bertanggung jawab, selektif dan tidak serampangan. Suatu institusi yang responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya serta tetap memperhatikan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk melakukan hal tersebut, hukum responsif memperkuat cara-cara keterbukaan dan integritas agar saling menopang meskipun ada pertentangan di antara keduanya. Lembaga responsif menganggap tekanan-tekanan

sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi diri¹⁶. Untuk mendapatkan sosok demikian, maka sebuah instansi memerlukan panduan ke arah tujuan.

Tujuan menetapkan standar untuk mengkritisi praktik yang sudah mapan sehingga membuka jalan untuk melakukan perubahan. Pergulatan menemukan tujuan merupakan upaya yang berisiko sebuah institusi hukum. Pada prinsipnya, organisasi bebas untuk tidak mengekalkan aturan-aturan yang dimilikinya dan mengubah prosedur kerjanya. Perbedaan antara hukum otonom dan hukum responsif dilihat dari hasil penafsiran yang berbeda terhadap resiko. Hukum otonom menganut perspektif risiko rendah, sedangkan hukum responsif lebih memilih alternatif risiko tinggi.

3. Teori Legislasi

Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum, maka dari itu agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi, maka dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan yuridis yang dimaksud di sini antara lain sebagai berikut:

- a. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang memiliki wewenang untuk itu. Jika persyaratan ini tidak diindahkan, maka menjadikan suatu Peraturan Perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Ketidaksesuaian bentuk/jenis persyaratan dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud. Misalnya, jika di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa suatu ketentuan akan dilaksanakan dengan Undang-Undang, maka hanya dalam bentuk Undang-Undang lah itu harus diatur.
- b. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan. Pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan harus melalui prosedur dan

¹⁶ Ibid, hlm. 86-87.

tata cara yang telah ditentukan. Misalnya, suatu Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam rangka pengundangannya juga harus ditentukan tata caranya, misalnya Undang-Undang diundangkan dalam Lembaran Negara agar memiliki kekuatan mengikat.

- c. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, Peraturan Perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarki. Artinya, suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grund norm* (norma dasar) bagi Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Oleh sebab itu, Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh melanggar kaidah hukum yang terdapat di dalam Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan¹⁷.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Bab I Pasal 5 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Bab II Pasal 6 Ayat 1 menjelaskan bahwasannya materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Menurut Paul Scholten, asas-asas hukum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum terlalu umum. Dengan kata lain, asas hukum bukanlah hukum, akan tetapi hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas tersebut¹⁸. Menurut Sudikno Merokusumo, asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dari peraturan yang konkret tersebut¹⁹.

¹⁸ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), hlm. 27.

¹⁹ Yuliantri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 20.

Selain itu, Menurut Jhon Michael Otto antara perundang-undangan dengan kenyataan kita temukan adanya jurang yang lebar. Dengan kata lain, hanya ada sedikit kepastian hukum yang nyata (*real legal certainty*). Menurutnya, kepastian hukum nyata sesungguhnya mencakup pengertian kepastian hukum yuridis, namun sekaligus lebih dari itu. Jhon Michael Otto mendefinisikannya sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu: 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh atau diakui karena (kekuasaan) negara; 2) Bahwa instansi-instansi pemerintah menerapkan aturan-aturan hukum itu secara konsisten dan juga tunduk dan taat terhadapnya; 3) Bahwa pada prinsipnya bagian terbesar atau mayoritas dari warga-negara menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut; 4) Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak (*independent and impartial judges*) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum yang dibawa ke hadapan mereka; 5) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Menurut Jhon Michael Otto semakin baik suatu negara hukum berfungsi, maka semakin tinggi tingkat kepastian hukum nyata. Sebaliknya jika suatu negara tidak memiliki sistem hukum yang berfungsi secara otonom, maka kecil pula tingkat kepastian hukum. Terlepas dari negara (berkembang) manapun yang menjadi fokus kajian, kita akan segera kembali berhadapan dengan pertanyaan pokok seperti: Sejauh mana atau pada tingkat apa kita dapat temukan kepastian hukum nyata? Faktor-faktor yuridis dan non-yuridis apakah yang menentukan hal ini? dan Apa yang dapat kita lakukan untuk memperbesar tingkat kepastian hukum nyata demikian? Di sini dapat dikatakan bahwa tingkat kepastian hukum nyata hampir selalu dapat digambarkan beranjak dari tiga jenis faktor. *Pertama*, dari aturan-aturan hukum itu sendiri. *Kedua*, dari instansi-instansi (kelembagaan) yang membentuk dan memberlakukan serta menerapkan hukum dan yang bersama-sama dengan hukum membentuk sistem hukum. *Ketiga*, dari lingkungan sosial yang lebih luas; faktor-faktor politik, ekonomi, dan sosial-budaya. Sebab itu pula kajian-

kajian (hukum) yang biasa kita lakukan, entah mengenai pengaturan tata guna air atau kebebasan pers, mencakup tiga lapis analisis; yuridis, ilmu (administrasi) pemerintahan (*bestuurkundige*), dan analisis ilmu-ilmu sosial yang lebih luas²⁰.

Sementara itu, menurut Hans Kelsen, dalam pembentukan Undang-Undang dikenal dengan teori jenjang hukum (*Stufent Theory*), di mana dalam teori tersebut dijelaskan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan). Dengan kata lain, suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis, yang disebut dengan norma dasar. Norma dasar diartikan sebagai norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut dan tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, melainkan norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar tersebut dikatakan *pre-supposed*²¹.

Hans Nawiasky mengembangkan teori Hans Kelsen tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan norma hukum suatu negara yang menyatakan bahwa suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis dan berjenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Teori yang dikembangkan Hans Nawiasky selain norma itu berlapis dan berjenjang, maka norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok. Pengelompokan norma hukum dalam suatu negara terdiri dari empat kelompok besar antara lain sebagai berikut:

1. Kelompok I : *Staats Fundamental Norm* (Norma Fundamental Negara);
2. Kelompok II : *Staats Grundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
3. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal);

²⁰ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 42.

²¹ Eka N. A. M. Sihombing, *Menyoal Ketentuan Usul Pindah Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Barat*, (Jurnal Penelitian Hukum De Jure, volume 16, nomor 1, 2016), hlm. 99.

4. Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana/Aturan Otonom).

Menurut Hans Nawiasky, isi *staats fundamental norm* yaitu norma dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar dari suatu negara (*Staats Verfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *staats fundamental norm* merupakan syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Selanjutnya, Hans Nawiasky mengatakan norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staats grund norm*, melainkan *staats fundamental norm* atau norma fundamental negara. *Grund norm* memiliki kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta dan sebagainya²².

Menurut Padmo Wahjono, peraturan perundang-undangan tersusun dalam suatu susunan yang bertingkat seperti piramida yang merupakan sokoguru sistem hukum nasional²³. Secara yuridis, di dalam penjelasan Pasal 7 Ayat 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan sistem hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga tercipta keharmonisan antara peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang setara.

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut ajaran negara berkonstitusi seperti negara-negara modern lainnya memiliki konstitusi tertulis yang disebut UUD 1945. Dalam hal ini, rakyat Indonesia bersepakat untuk menempatkan UUD

²² Ibid, hlm. 99.

²³ Rachmat Trijono, *Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, (Depok Timur: Papis Sinar Sinanti, 2014).

1945 sebagai norma dasar negara (*staats grund norm*), bahkan ditempatkan sebagai norma fundamental negara (*staats fundamental norm*) mengingat Pancasila yang berfungsi sebagai norma fundamental bagi pembentukan pasal-pasal “batang tubuh” UUD 1945 yang dituliskan di dalam Pembukaan UUD 1945. Sementara itu, teori hierarki norma dianut dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur jenjang perundang-undangan di Indonesia dari tingkat tertinggi menuju terendah antara lain: 1) UUD 1945; 2) Ketetapan MPR; 3) UU/PERPU; 4) Peraturan Pemerintah; 5) Peraturan Presiden; 6) Perda Provinsi; dan 7) Perda Kabupaten/Kota²⁴.

4. Teori Partisipasi

Menurut Nasdian, pemberdayaan merupakan jalan atau sarana menuju partisipasi. Sebelum mencapai tahap tersebut tentu saja dibutuhkan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan memiliki dua elemen pokok, yakni kemandirian dan partisipasi. Partisipasi sebagai proses aktif, maka warga berinisiatif membangun komunitas sendiri yang dibimbing oleh cara berpikir mereka sendiri dengan menggunakan lembaga dan mekanisme di mana mereka dapat menegaskan kontrol secara efektif. Titik tolak dari partisipasi yaitu memutuskan, bertindak, kemudian merefleksikan tindakan tersebut sebagai subjek yang sadar. Selain itu, Nasdian juga memaparkan bahwasanya partisipasi dalam pengembangan komunitas harus menciptakan peran serta yang maksimal dengan tujuan agar semua orang dalam masyarakat tersebut dapat dilibatkan secara aktif pada proses dan kegiatan masyarakat. Cohen dan Uphoff membagi partisipasi ke beberapa tahapan antara lain sebagai berikut:

- a. Tahap pengambilan keputusan yang diwujudkan dengan keikutsertaan masyarakat dalam rapat. Tahap pengambilan keputusan yang dimaksud di sini yaitu pada perencanaan dan pelaksanaan suatu program;
- b. Tahap pelaksanaan yang merupakan tahap terpenting dalam pembangunan, sebab inti dari pembangunan yaitu pelaksanaannya. Wujud nyata partisipasi

²⁴ Mardian Wibowo, *Menakar Konstitusionalitas Sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang*, (Jurnal Konstitusi, volume 12, nomor 2, 2015), hlm. 199.

- pada tahap ini digolongkan menjadi tiga, yaitu partisipasi dalam bentuk sumbangan pemikiran, materi dan tindakan sebagai anggota proyek;
- c. Tahap evaluasi, di mana dianggap penting sebab partisipasi masyarakat pada tahap ini merupakan umpan balik yang dapat memberi masukan demi perbaikan pelaksanaan proyek selanjutnya;
 - d. Tahap menikmati hasil yang dapat dijadikan indikator keberhasilan partisipasi masyarakat pada tahap perencanaan dan pelaksanaan proyek. Selain itu, dengan melihat posisi masyarakat sebagai subjek pembangunan maka semakin besar manfaat proyek dirasakan, berarti proyek tersebut berhasil mengenai sasaran.

Keseluruhan tingkatan partisipasi di atas merupakan kesatuan integratif dari kegiatan pengembangan perdesaan, meskipun sebuah siklus konsisten dari kegiatan partisipatoris mungkin dinilai belum biasa. Partisipasi masyarakat menggambarkan bagaimana terjadinya pembagian ulang kekuasaan yang adil (*redistribution of power*) antara penyedia kegiatan dan kelompok penerima kegiatan. Partisipasi masyarakat tersebut bertingkat, sesuai dengan gradasi, derajat wewenang dan tanggung jawab yang dapat dilihat dalam proses pengambilan keputusan. Adapun tingkatan partisipasi masyarakat berdasarkan Tangga Partisipasi Arnstein yaitu:

Tabel 1. Tingkatan Partisipasi Menurut Arnstein

No	Tangga/Tingkatan Partisipasi	Hakikat Kesertaan	Tingkatan Pembagian Kekuasaan
1	Manipulasi (<i>Manipulation</i>)	Permainan oleh pemerintah	Tidak ada partisipasi
2	Terapi (<i>Therapy</i>)	Sekedar agar masyarakat tidak marah/sosialisasi	
3	Pemberitahuan (<i>Informing</i>)	Sekedar pemberitahuan searah/sosialisasi	
4	Konsultasi	Masyarakat didengar,	

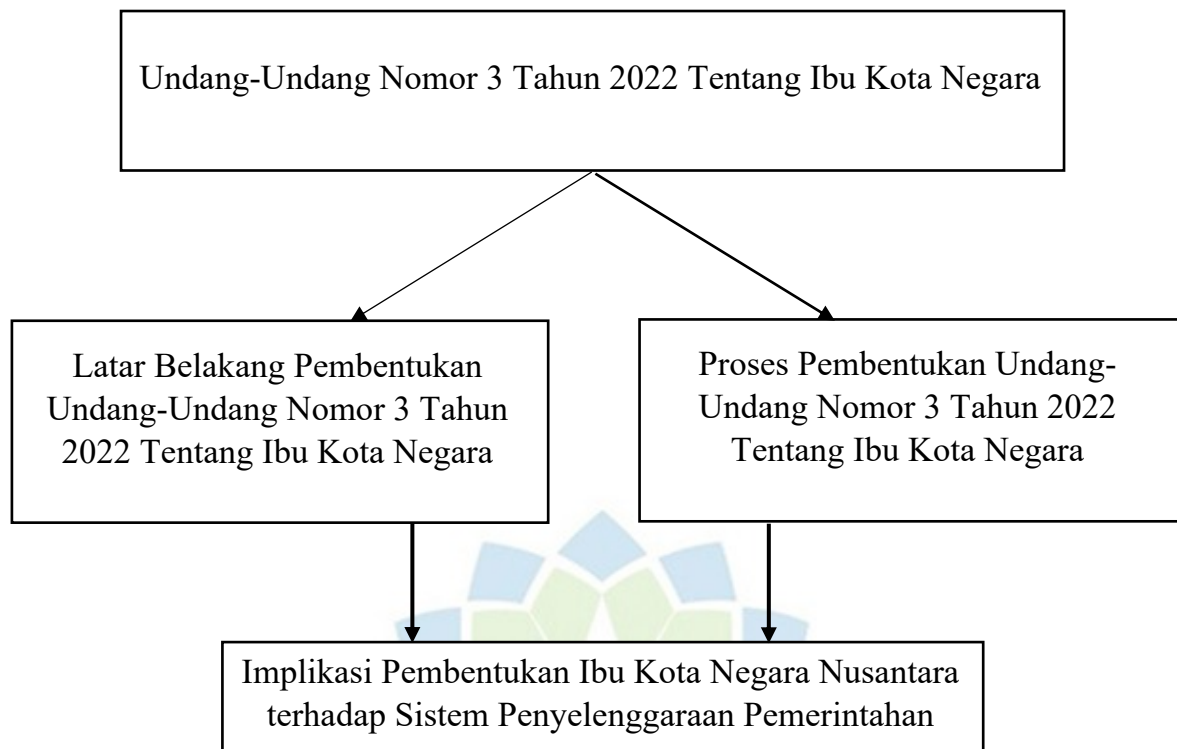
	<i>(Consultation)</i>	tapi tidak selalu dipakai sarannya	Tokenism/sekedar justifikasi agar mengiyakan
5	Penenteraman <i>(Placation)</i>	Saran masyarakat diterima, tapi tidak selalu dilaksanakan	
6	Kemitraan <i>(Partnership)</i>	Timbal balik dinegosiasikan	Tingkat kekuasaan ada di masyarakat
7	Pendelegasian Kekuasaan <i>(Delegated Power)</i>	Masyarakat diberi kekuasaan (sebagian atau seluruh program)	
8	Kontrol Masyarakat <i>(Citizen Control)</i>	Sepenuhnya dikuasai oleh masyarakat	

Sumber: Arnstein (1969) dalam Wicaksono (2010)

Berdasarkan tingkatan partisipasi di atas, Arnstein menyatakan bahwa partisipasi masyarakat identik dengan kekuasaan masyarakat (*citizen participation is citizen power*). Partisipasi masyarakat bertingkat sesuai dengan gradasi kekuasaan yang dapat dilihat dalam proses pengambilan keputusan²⁵. Sebagaimana pemaparan di atas, maka fokus penelitian ini tergambar pada skema berikut:

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

²⁵ Isma Rosyida dan Fredian Tonny Nasdian, *Partisipasi Masyarakat dan Stakeholder dalam Penyelenggaraan Program Corporate Social Responsibility (CSR) dan Dampaknya Terhadap Komunitas Perdesaan*, (Sodality: Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi dan Ekologi Manusia, volume 5, nomor 1, 2011), hlm. 53.



Gambar 1. Skema Kerangka Pemikiran

F. Hasil Penelitian Terdahulu

Beberapa penelusuran penulis terdapat beberapa karya yang berkaitan dengan pembentukan UU IKN antara lain sebagai berikut:

1. Jurnal, Nor Fadillah, Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta (2022) dengan judul “Penerapan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang Tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara (IKN)”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN tidak menerapkan asas keterbukaan sebagaimana yang diharuskan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, karena kurangnya transparansi dan keterbukaan informasi kepada masyarakat. Namun Mahkamah Konstitusi memutuskan menolak seluruhnya permohonan pemohon dengan nomor perkara 25/PUU-XX/2022, menyatakan bahwa asas keterbukaan sudah sesuai dengan konstitusi dan UU IKN tetap berlaku. Sedangkan dalam UU Cipta Kerja juga tidak menerapkan asas keterbukaan, karena kurangnya partisipasi masyarakat dan informasi yang sulit diakses masyarakat. Namun, Mahkamah Konstitusi memutuskan mengabulkan

sebagian dalam nomor perkara 91/PUU-XVIII-2020 dinyatakan cacat secara formil dan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Ukuran baku Mahkamah Konstitusi, penulis menggunakan analisis dengan melihat pertimbangan hukum dan amar putusan Mahkamah Konstitusi, yakni dikatakan terbuka apabila ruang partisipasi kepada masyarakat dilakukan secara maksimal dan apabila informasi tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan sampai pengundangan dapat diakses dengan mudah. Sedangkan ukuran asas keterbukaan dalam UU IKN yaitu saat keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan sampai pengundangan yang dibuktikan dengan bukti-bukti keterlibatan partisipasi publik, namun tidak mengindahkan tentang kemudahan masyarakat dalam mengakses informasi terkait proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang padahal banyak sekali laman website yang tidak bisa diakses dengan mudah oleh masyarakat. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi belum memiliki ukuran atau parameter yang pasti tentang asas keterbukaan jika dilihat dalam pengujian UU, karena dengan dua UU yang secara substansi hampir sama UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN dan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yaitu kurangnya transparansi dan keterbukaan informasi namun pertimbangan dan hasilnya berbeda. Untuk menciptakan hukum yang demokratis dalam negara hukum diharapkan adanya regulasi yang mengatur secara spesifik bagaimana ukuran tentang asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tercantum di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga Mahkamah Konstitusi dapat memiliki parameter tentang asas keterbukaan. Dengan tidak adanya parameter yang jelas, maka kepercayaan publik kepada pemerintah juga semakin rendah²⁶.

²⁶ Nor Fadillah, *Penerapan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang Tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*, (Lex Renaissance: Jurnal Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, volume 7, nomor 2, 2022), hlm. 243-264.

2. Jurnal, Elsa Benia dan Ghina Nabilah, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (2022) dengan judul “Politik Hukum dalam Proses Pemindahan Ibu Kota Negara Melalui Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN)”. Hasil temuannya menyatakan bahwa pada dasarnya politik hukum memberikan pengaruh penting pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan, karena peraturan perundang-undangan itu sendiri pun merupakan produk politik. Secara garis besar, tujuan dari adanya politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk menentukan arah kebijakan hukum yang akan dibentuk dan mendorong tercapainya tujuan hukum itu sendiri yang berujung pada tercapainya tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945. Tujuan tersebut direalisasikan melalui instrumen hukum dalam membuat peraturan-peraturan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Adanya keterlibatan lembaga politik mengharuskan adanya keseimbangan antara politik dan hukum yang mendorong terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan, khususnya UU dengan memperhatikan nilai-nilai keadilan. Dengan demikian, dilakukan pembatasan kekuasaan politik oleh penguasa hanya sesuai dengan wewenang dan fungsinya masing-masing, karena pada dasarnya kekuasaan tersebut dapat bermanfaat apabila ditetapkan arah dan batasan-batasannya. Untuk itu, diperlukan hukum yang ditetapkan oleh penguasa itu sendiri yang hendak dilaksanakan dengan penuh kejujuran dan keadilan. Politik hukum dalam pembentukan UU IKN sejatinya kurang memberikan arah kebijakan yang jelas dan relevan, sebab pembentukan UU IKN memiliki banyak kerancuan, baik dari sisi substansi atau materiil maupun formiil. Kondisi tersebut bahkan menimbulkan pro dan kontra di masyarakat, karena wacana pemindahan IKN merupakan wacana besar yang akan berdampak pada berbagai pihak dan berbagai sektor. Beberapa unsur UU IKN yang berkaitan erat dengan politik hukum dan menimbulkan pro kontra di masyarakat yaitu keberadaan naskah akademik yang sifat kajiannya masih sangat dangkal, singkatnya waktu pembentukan UU IKN, sehingga terkesan pembentukan UU IKN ini sangat terburu-buru serta kurangnya partisipasi publik akibat dari terburu-burunya pembentukan UU IKN. Selain itu,

pembentukan UU IKN juga sebenarnya tidak termasuk pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025. Bahkan, kajian mengenai penggunaan APBN untuk pembangunan IKN pun belum rampung dan dibuat fleksibel. Kondisi-kondisi tersebut memperlihatkan bahwa wacana pemindahan IKN ini sangatlah kurang persiapan dan justru tidak memperlihatkan urgensi apapun²⁷.

3. Jurnal, Ario Andika Baskoro dan Dona Budi Kharisma, Fakultas Hukum UNS dan Universitas Sebelas Maret (2022) dengan judul “Analisis Undang-Undang IKN Berdasarkan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa dalam membuat peraturan perundang-undangan yang baik dalam rangka untuk menghindari kecacatan dan kesalahan dalam pembentukan norma diperlukan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tertulis dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta landasan konseptual yang jelas agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat memenuhi kepastian, manfaat dan keadilan. Secara garis besar, pembuatan UU IKN menurut penulis telah cukup mengakomodir asas-asas pembentukan sebagaimana yang tertulis dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, dalam partisipasi publik masih dirasa sangat kurang. Kemudian secara konseptualnya, landasan filosofis pembentukan UU IKN belum menjelaskan secara ilmiah dan rinci jika dikaitkan dengan Pancasila sebagai landasan filosofis bangsa. Secara sosiologis, pembentukan UU IKN cukup dijelaskan tentang dampak dari pemindahan IKN, namun hanya perlu penjelasan lebih rinci terkait dengan skema anggaran dan kajian ekonomi yang lebih lanjut. Secara yuridis, kota Jakarta masih menyandang status IKN dan sampai saat ini

²⁷ Elsa Benia dan Ghina Nabilah, *Politik Hukum dalam Proses Pemindahan Ibu Kota Negara Melalui Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN)*, (Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, volume 3, nomor 10, 2022), hlm. 806-825.

masih belum ada perubahan sama sekali, termasuk beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur kekhususan Jakarta sebagai Ibu Kota²⁸.

4. Jurnal, Wahyu Laksana Mahdi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (2022) dengan judul “Telaah Politik Hukum Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Hasil temuannya menyatakan bahwa pemindahan IKN sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN merupakan ikhtiar pemerintah untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang responsif dan pemerataan pembangunan. Terlepas dari kemungkinan cacat formil dan materiil dalam pembentukannya dan muatannya, namun hadirnya regulasi ini mampu menjadi payung hukum atas pengelolaan IKN yang selama ini masih belum diatur secara jelas dan komprehensif. Adanya aturan tersebut juga memuat sejumlah implikasi hukum, di antaranya yaitu pembentukan Badan Otoritas Ibu Kota Nusantara. Konsep otoritas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terbilang cukup baru, karena baru dipraktikkan di wilayah Ibu Kota Nusantara. Kendati demikian, jika ditarik dari segi politik hukum maka hal tersebut tampaknya memanfaatkan peluang konstitusi yang menegaskan bahwa negara mengakui daerah yang bersifat khusus dan istimewa sepanjang diatur oleh UU. Artinya, konsep otoritas yang dibangun oleh pemerintah memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Lebih jauh lagi, jika melihat keterangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008 secara eksplisit menyatakan bahwasanya Pasal 18B UUD NRI 1945 diberi kemungkinan untuk melakukan pengaturan secara tersendiri dari ketentuan pasal 18 UUD NRI 1945 sepanjang diatur dengan UU tersendiri. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010 pada bagian pendapat Mahkamah dinyatakan bahwa pengakuan atas keragaman sistem pemerintahan beserta hak dan kewenangannya tetap dijamin dan dihormati melalui penetapan UU. Oleh karena itu, secara politik hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pengaturan Badan

²⁸ Ario Andika Baskoro dan Dona Budi Kharisma, *Analisis Undang-Undang IKN Berdasarkan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, (Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional, volume 1, nomor 3, 2022), hlm. 569-577.

Otoritas Ibu Kota Nusantara merupakan hal yang konstitusional dan tidak menyalahi praktik ketatanegaraan Indonesia, karena telah diatur secara *expressive verbis* dalam regulasi *a quo*²⁹.

5. Jurnal, Simon Nahak, Program Studi Magister Ilmu Linguistik, Universitas Warmadewa Denpasar Bali (2019) dengan judul “Implikasi Hukum Pertanahan Terhadap Pemindahan Ibu Kota Negara Republik Indonesia dari Jakarta ke Kalimantan Timur”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa: a) hukum Agraria terhadap pemindahan Ibu Kota Negara ke Kalimantan Timur berimplikasi, karena memiliki hubungan keterlibatan langsung pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun kepentingan privat sebagai anggota masyarakat, sehingga terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan kepentingan berinvestasi melibatkan para pihak yang berwenang, yakni pemerintah daerah, pusat dan warga pemilik tanah, melalui beberapa komponen yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Dengan adanya komponen tersebut, maka kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pengelolaan pertanahan untuk berinvestasi dan/atau untuk kepentingan lainnya menjadi jelas dan tidak tumpang tindih. Kewenangan yang diberikan oleh UU RI Nomor 5 Tahun 1960 kepada pemerintah dan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemanfaatan lahan tanah untuk kepentingan investasi sebagaimana diatur dalam UU RI Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, UU RI Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan UU RI Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, merupakan kewenangan atributif, di mana wewenang yang diperoleh secara atributif tersebut karena pemerintah dan pemerintah daerah secara tegas diamanatkan oleh UU tentang pengadaan tanah; b) pengaturan hak Nominee dalam hukum Agraria untuk investasi berdasarkan harapan masyarakat dan kearifan lokal terhadap pemindahan Ibu Kota Negara ke Kalimantan Timur berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1960

²⁹ Wahyu Laksana Mahdi, *Telaah Politik Hukum Pembentukan Badan Otorita Ibu Kota Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, Volume 3, Nomor 10, 2022), hlm. 841-854.

tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria terkait pengaturan hak Nominee dan sanksi pidana ketika dicermati terdapat konflik dan kekaburan norma hukum. Konflik norma hukum terbaca dalam dasar hukum notaris dalam membuat perjanjian Nominee, yaitu adanya asas-asas perjanjian, adanya kesepakatan bersama dan kebebasan berkontrak, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1313 KUHPerdara menentukan “suatu persetujuan adalah suatu perbuatan di mana satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih”, Pasal 1338 ayat (1) “setiap perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai UU bagi mereka yang membuatnya”, ayat (3) menentukan “setiap perjanjian harus dilaksanakan dengan itikat baik”. Adanya kesepakatan untuk mengadakan Nominee tersebut bertentangan dengan Pasal 21 ayat (1) UUPA Nomor 5 Tahun 1960 menentukan “hanya Warga Negara Indonesia mempunyai Hak Milik”, Bab III Ketentuan Pidana Pasal 52 ayat (1) dan (2) tidak mengatur ancaman hukuman dan denda minimum sehingga terdapat kekaburan norma hukum³⁰.



³⁰ Simon Nahak, *Implikasi Hukum Pertanahan Terhadap Pemandahan Ibu Kota Negara Republik Indonesia dari Jakarta ke Kalimantan Timur*, (Janaya: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora, Volume 2, Nomor 2-2, 2019), hlm. 31-40.