

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UU NO 3 TAHUN  
2022 TENTANG IBU KOTA NEGARA PERSPEKTIF DEMOKRASI  
PARTISIPATIF DAVID HELD**

**TESIS**



Oleh;

**SUHLI**  
NIM. 02040420022

**PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL  
SURABAYA  
2022**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Suhli

NIM : 02040420022

Program : Magister (S2)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 11 Agustus 2022

Saya yang menyatakan,



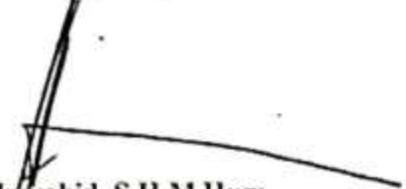
Suhli

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Uu No 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Perspektif Demokrasi Partisipatif David Held " yang ditulis oleh Suhli ini telah disetujui pada tanggal 08 Agustus 2022.

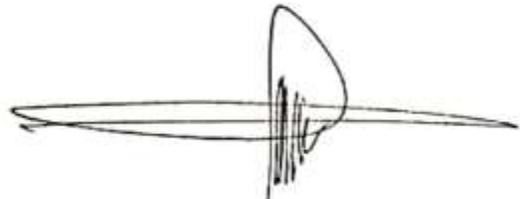
Oleh;

**Pembimbing I**



**Dr. Muwahid, S.H M.Hum**  
**NIP.197803102005011004**

**Pembimbing II**

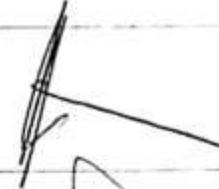


**Dr. Sanuri, M.Fil.I**  
**NIP.197601212007101001**

## PENGESAHAN TIM PENGUJI

Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara Perspektif Teori Demokrasi Partisipatif David Held yang ditulis oleh Suhli (02040420022) telah diuji pada tanggal 11 Agustus 2022.

Tim Penguji:

1	Dr. H. Muwahid, SH, M Hum	(Ketua Penguji)	
2	Dr. Santuzi, S.Ag., M.Fil.i	(Sekretaris Penguji)	
3	Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos, SH. M.Si	(Penguji I)	
4	Dr. H. Priyo Handoko, SS, SH. M Hum	(Penguji II)	

Surabaya, 11 agustus 2022



Direktur,

  
Prof. Masdar Hilmy, S.Ag., MA, Ph.D  
NIP. 197103021996031002



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA  
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300  
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Suhli  
NIM : 02040420022  
Fakultas/Jurusan : Magister Hukum Tata Negara  
E-mail address : msuhli1418@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Skripsi  Tesis  Desertasi  Lain-lain

(.....)

yang berjudul :

Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Perspektif Teori Demokrasi Partisipatif David Held

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 11 Agustus 2022

Penulis

(Suhli)

## Abstrak

Tesis yang berjudul “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara Perspektif Teori Demokrasi Partisipatif” ini merupakan penilitan normatif untuk menjawab pertanyaan terkait dengan bagaimana mekanisme pembentukan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dan bagaimana pula partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-undang tersebut menurut perspektif teori demokrasi partisipatif David Held

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*konseptual approach*). Adapun Data yang dikumpulkan dihimpun melalui pembacaan dan kajian teks (*text reading*), yang selanjutnya disusun dan kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif analisis dengan pola pikir deduktif

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 sangatlah tidak maksimal, minimnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan selain tidak sejalan dengan konstitusi, juga tidak sejalan dengan prinsip demokrasi partisipatif David Held yang menyatakan bahwa transparansi dan partisipasi masyarakat merupakan hal sangat penting dalam pembentukan suatu aturan perundang-undangan.

Sejalan dengan kesimpulan di atas, maka penting bagi lembaga-lembaga yang berwenang dalam membentuk suatu perundang-undangan untuk lebih berkonsentrasi dalam memberikan ruang partisipasi masyarakat dalam proses pembetulan perundang-undangan. Selain partisipasi masyarakat juga dijamin oleh konstitusi, partisipasi masyarakat juga sebagai prinsip dalam negara yang menganut sistem demokrasi.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat, Demokrasi Partisipatif, Peraturan Perundang-undangan.

## **Abstract**

The thesis entitled "Public Participation in the Formation of Law Number 3 of 2022 concerning the State Capital from the Perspective of Participatory Democracy Theory" is a normative research to answer questions related to how the mechanism for the formation of Law Number 3 of 2022 concerning the State Capital and how community participation in the process of forming the law according to the perspective of David Held's participatory democracy theory.

This research is a normative research with a statutory approach and a conceptual approach. The data collected was collected through reading and studying the text (text reading), which was then compiled and then analyzed using descriptive analysis method with a deductive mindset.

The conclusion in this study is that public participation in the formation of Law Number 3 of 2022 is not optimal, the lack of public participation in the process of forming laws and regulations is not in line with the constitution, but also not in line with David Held's principle of participatory democracy which states that transparency and community participation is very important in the formation of a rule of law.

In line with the conclusions above, it is important for the competent institutions in forming a law to concentrate more on providing space for public participation in the process of making legislation. In addition to community participation is also guaranteed by the constitution, public participation is also a principle in a country that adheres to a democratic system.

Keywords: Community Participation, Participatory Democracy, Legislation.

## DAFTAR ISI

<b>SAMPUL DALAM</b> .....	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>iv</b>
<b>PENGESAHAN TIM PENGUJI</b> ... ..	<b>v</b>
<b>PERNYATAAN KESEDIAAN PERBAIKAN TESIS</b> .....	<b>vi</b>
<b>PERSETUJUAN PUBLIKASI</b> .....	<b>vii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>viii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>ix</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>x</b>
<b>MOTTO</b> .....	<b>xii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	11
C. Rumusan Masalah.....	11
D. Tujuan Penelitian .....	11
E. Kegunaan Penelitian... ..	12
F. Kerangka Teoritik.....	12
G. Kajian Pustaka .....	15
H. Metode Penelitian... ..	20
I. Sistematika Pembahasan.....	24
<b>BAB II TEORI PERUNDANG-UNDANGAN DAN TEORI DEMOKRASI PARTISIPATIF DAVID HELD</b>	
A. Teori Perundang-undangan	
1. Pengertian Perundang-undangan.....	26
2. Asas-asas Peraturan Perundang-undangan.....	29
3. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan... ..	33

<b>B. TEORI DEMOKRASI PARTISIPATIF DAVID HELD</b>	
1. Pengertian Demokrasi...	36
2. Prinsip-prinsip Demokrasi...	40
3. Manfaat Demokrasi.....	43
4. Demokrasi Pancasila .....	46
5. Demokrasi Partisipatif David Held...	50
<b>BAB III MEKANISME PEMBENTUKAN UU NO 3 TAHUN 2022 DAN PERPINDAHAN IBU KOTA NEGARA</b>	
A. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan...	54
B. Wacana Perpindahan Ibu Kota Negara di Indonesia...	65
C. Sejarah Perpindahan Ibu Kota Negara di Indonesia .....	69
D. Alur Pembentukan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 .....	72
<b>BAB IV PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI PARTISIPATIF DAVID HELD</b>	
A. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan UU Nomor 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.....	75
B. Urgensi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan UU No 3 Tahun 2022 Perspektif Demokrasi Partisipatif David Held .....	80
<b>BAB V    PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	85
B. Saran .....	86
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>88</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sangatlah penting dan tidak bisa diabaikan, hal ini karena Peraturan perundang-undangan sifatnya mengikat dengan memberikan suatu kewajiban ataupun larangan kepada seluruh warga Negara. Partisipasi masyarakat juga dibutuhkan sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip *good governance*, yaitu keterlibatan masyarakat, transparansi, dan juga akuntabilitas.<sup>1</sup>

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu produk hukum di ungkapkan oleh Lothar Gundling yang menyatakan bahwa partisipasi masyarakat bisa memberikan empat keuntungan. Pertama, untuk memberi informasi kepada pemerintah. Kedua, untuk meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan. Ketiga, untuk membantu perlindungan hukum, dan keempat untuk mendemokratisasikan pengambilan keputusan.<sup>2</sup>

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki dua arti, pertama proses dalam pembentukan yang dilakukan dengan transparansi sehingga masyarakat secara umum bisa memberikan masukan-

---

<sup>1</sup> Mas Achmad Santoso, *Good Governance dan Hukum Lingkungan* (Jakarta: ICEL, 2001),87.

<sup>2</sup> FA, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011),188.

masukannya sebagaimana amanat undang-undang, kedua adalah substansi yang di haruskan untuk kepentingan masyarakat sehingga melahirkan suatu peraturan perundang-undangan yang responsif. Pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang tidak berpihak kepada masyarakat akan menimbulkan efek yang tidak baik bagi keberlangsungan masyarakat itu sendiri. Peranan masyarakat dalam proses pembentukan suatu produk hukum memang harus di lihat dari seberapa banyak partisipasi masyarakat di dalamnya, baik dari kalangan individu, organisasi atau kelompok masyarakat. Selain itu, peranan masyarakat juga berkaitan dengan sejauh mana relasi antara masyarakat dengan Negara dalam pembentukan suatu kebijakan.

Dalam suatu negara yang komposisi masyarakatnya majemuk, partisipasi justru menjadi sumber daya yang kaya bagi kehidupan sosial masyarakat, namun memang sebelum beranjak terhadap kekayaan sumber daya, pluralitas yang berwujud kepada perbedaan opini, pandangan, ide atau gagasan di tengah-tengah masyarakat juga harus dikomunikasikan lebih dulu secara rasional. Komunikasi politis yang bebas inilah yang kemudian menjadi syarat fundamental untuk menjaga tatanan integrasi sosial masyarakat secara umum.<sup>3</sup>

Karena demikianlah, adanya ruang publik yang adil harus dilindungi oleh negara. Karena hukum atau peraturan perundang-undangan yang baik lahir dari proses uji publik dengan ruang terbuka dan bebas serta dilakukannya partisipasi

---

<sup>3</sup> Reza. A.A. Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, (Yogyakarta, PT Kanisius, 2007),132.

masyarakat dan bukan sebaliknya, yaitu dilakukan dengan cara sembunyi-sembunyi agar masyarakat tidak aktif berpartisipasi.

Selain itu, Indonesia sebagai Negara yang menganut sistem demokrasi, seharusnya menekankan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan suatu produk hukum, terutama Undang-undang. Hal ini karena masyarakat sendiri yang pasti merasakan dampak dari produk hukum yang di buat, sehingga partisipasi masyarakat di butuhkan agar produk hukum tersebut terjamin keberpihakannya kepada kepentingan masyarakat. Artinya, demokrasi sejatinya merupakan manifestasi dari salah satu hak asasi manusia dimana setiap manusia mempunyai hak untuk ikut serta di dalam pemerintahan. Karena itulah kemudian demokrasi dinilai sebagai suatu asas dan sistem yang terbaik untuk dilaksanakan di dalam sistem politik dan juga ketatanegaraan.<sup>4</sup>

Selanjutnya, Merphin Panjaitan mengklasifikasikan bahwa suatu Negara demokrasi didasarkan kepada;

1. Seberapa besar keikutsertaan rakyat di dalam menentukan pejabat Negara yang rakyat pilih. Karena, semakin banyak pejabat Negara yang dipilih langsung oleh rakyat ditingkat daerah ataupun nasional, maka semakin tinggi tingkat demokrasi di Negara tersebut.
2. Seberapa besar keikutsertaan masyarakat di dalam menentukan suatu kebijakan public. Semakin besar peran masyarakat dalam penentuan suatu

---

<sup>4</sup> Ni'matul Hikmah, *Hukum Tatanegara*, (Jakarta: PT Rajagrafindo, 2010),259.

kebijakan, maka semakin tinggi pula tingkat Negara di Negara tersebut  
Demokrasi, meskipun bukan satu-satunya model dalam mengelola pemerintahan dan kenegaraan, namun demokrasi dianggap mempunyai peluang yang paling kecil dari kekuasaan yang sewenang-wenang.<sup>5</sup>

Disamping itu, Afan Gaffar dalam bukunya menyatakan bahwa demokrasi adalah sebuah gagasan politik yang bersifat universal, sehingga terkandung di dalam nilai-nilai sebagai berikut;

1. Penyelenggaraan kekuasaan berasal dari rakyat
2. Semua pejabat yang rakyat pilih harus mampu mempertanggungjawabkan semua kebijakan yang telah dilakukannya
3. Dilaksanakan baik secara langsung ataupun tidak langsung
4. Adanya rotasi kekuasaan dari seseorang ataupun golongan ke seseorang atau golongan yang lain, yang dilaksanakan secara teratur dan dan damai
5. Terdapat proses pemilu yang diselenggarakan secara teratur untuk menjaminhak-hak politik rakyat baik untuk memilih ataupun dipilih
6. Terdapat kebebasan Hak Asasi Manusia, seperti hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk berserikat, dan yang lainnya.

Selanjutnya untuk memaksimalkan pelaksanaan sistem demokrasi, diperlukan suatu lembaga yang diharapkan mampu untuk melaksanakan nilai-nilai yang terkandung di dalam sistem demokrasi itu sendiri, diantaranya adalah;

---

<sup>5</sup> Risky Arietandi Irmansyah, *Hukum Hak Asasi Manusia dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009),114.

1. Pemerintahan yang bisa bertanggung Jawab
2. Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih dengan proses pemilihan umum yang bebas dan rahasia, yang dapat mewakili golongan ataupun kepentingan masyarakat dan minimal dua calon untuk masing-masing kursi
3. Organisasi politik yang mengakomodir satu atau lebih partai politik
4. Media yang bebas sebagai sarana untuk menyatakan pendapat
5. Peradilan yang bebas untuk menjamin keadilan dan hak asasi manusia.<sup>6</sup>

Dari pemaparan di atas, kita bisa melihat bahwa sejatinya pelaksanaan sistem demokrasi diterapkan tidak lain untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat dengan memberikan ruang seluas- luasnya agar masyarakat bisa membuat suatu kebijakan atau produk hukum yang memihak kepada kepentingan masyarakat itu sendiri.

Terlebih pemerintah juga memberikan regulasi agar masyarakat bisa berperan aktif berkontribusi dalam membentuk suatu produk hukum. Peran aktif masyarakat dalam pembentukan suatu aturan hukum sejatinya selain demi terciptanya suatu kepastian hukum juga agar hukum yang dibentuk bisa memberikan manfaat bagi masyarakat itu sendiri. Kepastian atas hukum juga dijamin oleh konstitusi,<sup>7</sup> artinya kita bisa melihat bahwa setiap orang berhak atas kepastian hukum yang adil, sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan

---

<sup>6</sup> Afan Gafar. Politik Indonesia: *Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005),15.

<sup>7</sup> Lihat Pasal 28 ayat 4 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum

menjadi penting sebagai instrumen agar masyarakat bisa mendapatkan kepastian hukum sebagaimana amanat yang tertuang dalam UUD NRI 1945 tersebut. Artinya, proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang di buat demi terpenuhinya asas kepastian hukum tersebut juga tidak bisa mengabaikan prinsip-prinsip yang telah di regulasikan sebagaimana di jelaskan dalam Undang-undang No 12 Tahun 2011 Pasal 5, yang meliputi;

1. Asas kejelasan tujuan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan wajib memiliki tujuan yang jelas yang ingin dicapai.
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, yaitu semua jenis peraturan perundang-undangan harus di bentuk oleh lembaga Negara yang diberikan kewenangan. Peraturan perundang-undangan yang di bentuk oleh lembaga Negara yang tidak di berikan kewenangan dapat di batalkan atau batal demi hukum.
3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan wajib memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis hierarki peraturan perundang-undangan
4. Asas bisa dilaksanakan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperimbangkan efektifitas peraturan tersebut di tengah masyarakat baik secara filosofis, yuridis ataupun sosiologis
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan memang atas dasar kebutuhan dan kebermanfaatannya

dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

6. Asas kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika pilihan kata, dan bahasa hukum yang jelas dan mudah dipahami sehingga tidak menimbulkan beragam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan hingga pengundangan bersifat transparan dan terbuka, sehingga semua lapisan masyarakat memiliki kesempatan yang terbuka untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup>

Menarik untuk melihat secara spesifik berkaitan dengan asas keterbukaan sebagaimana tertuang di atas, hal ini karena dalam pasal 96 UU No 12 Tahun 2011 di jelaskan berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perundang-undangan sebagaimana berikut;

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;

---

<sup>8</sup> Lihat Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- 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.<sup>9</sup>

Berkaitan dengan pemaparan di atas, Jimly Asshiddiqie juga menyatakan bahwa pilar utama dalam negara hukum adalah bersifat demokratis, dan demokrasi di implementasikan dengan cara menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap keputusan yang dibuat bisa diterapkan dengan mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Dengan kata lain, hukum atau peraturan perundang-undangan tidak boleh diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa saja, karena hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.<sup>10</sup>

Dalam hal partisipasi masyarakat, secara formal pemerintah telah memberikan regulasi agar peranan masyarakat dalam pembentukan suatu produk

---

<sup>9</sup> Lihat Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: PT Buana Ilmu Populer, 2009), 111.

hukum bisa di akomodir dan di laksanakan dengan baik. Hal ini karena peraturan perundang-undangan adalah hal yang mendasar dan tidak bisa disepelekan dengan menganggap bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan hanyalah suatu proses birokratik atau teknokratik. Namun demikian, masih terdapat beberapa regulasi yang di buat oleh pemerintah dengan mengabaikan prinsip-prinsip dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No 12 Tahun 2011, salah satu di antaranya adalah UU Nomor 03 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Pembentukan UU IKN memang banyak memantik reaksi masyarakat, hal ini karena terdapat beberapa hal yang dalam proses pembentukannya dinilai kurang matang, seperti singkatnya proses pembentukan hingga pengesahan, penggunaan anggaran yang sangat besar ditengah situasi ekonomi Indonesia yang kurang membaik, otoritas IKN yang sebelumnya tidak dikenal konstitusi, naskah akademik yang terlalu apa adanya, dan yang paling prinsip sekaligus permasalahan yang ingin fokus dikaji dalam penelitian adalah minimnya akses informasi dan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya. Banyaknya permasalahan-permasalahan yang muncul dalam proses pembentukan Undang-undang tersebut membuat masyarakat banyak bereaksi. Sementara disisi lain, partisipasi masyarakat juga dinilai sangat penting menurut David Held karena berkaitan dengan persamaan dalam hal kebebasan dan pengembangan diri, ini karena partisipasi masyarakat bisa

berguna untuk pengembangan masyarakat.<sup>11</sup>

Penelitian ini mencoba untuk fokus mengkaji perihal sejauh mana partisipasi masyarakat dalam membentuk Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, dan mencoba untuk melihat apakah implementasi partisipasi masyarakat yang dilakukan dalam pembentukan Undang-undang sudah sejalan dengan demokrasi partisipatif yang dikemukakan oleh David Held. Dengan latar belakang telah dijelaskan, penulis akhirnya tertarik untuk melakukan penelitian lebih komprehensif dengan judul **“Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Perspektif Teori Demokrasi Partisipatif David Held”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Melalui latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagaimana berikut;

1. Keterbatasan akses masyarakat terhadap pembentukan UU No 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara
2. Masyarakat tidak mengetahui mekanisme untuk menyalurkan aspirasi
3. Tidak ada peraturan yang menjamin agar masyarakat bisa mendapatkan informasi terkait pembentukan peraturan perundang-undangan
4. Peraturan yang tidak mengikat karena tidak adanya sanksi atas pengabainnya
5. Saluran aspirasi yang kurang baik

---

<sup>11</sup> David Held, *Models of Democracy*, (Cambridge: Polity Press, 2006),231.

6. Transparansi partisipasi masyarakat pada proses legislasi yang kurang maksimal.
7. Partisipasi masyarakat yang tidak maksimal dalam proses pembentukan Undang-undang

### **C. Batasan Masalah**

Dari beberapa identifikasi masalah di atas, penulis memberikan batasan masalah sebagai berikut'

1. Keterbatasan akses masyarakat terhadap informasi pembentukan Undang-undang
2. Partisipasi masyarakat yang kurang maksimal

### **D. Rumusan Masalah**

Dari uraian yang telah dijelaskan, penulis kemudian merumuskan beberapa permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu;

1. Bagaimana mekanisme pembentukan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara berdasarkan teori Perundang-undangan?
2. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-undang dalam pandangan Teori Demokrasi Partisipatif David Held ?

### **E. Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan adanya permasalahan di atas, maka tujuan utama penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Untuk mengetahui partisipasi dan akses masyarakat terhadap informasi pembentukan UU Nomor 03 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara ?

2. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam mekanisme pembentukan UU Nomor 03 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dalam perspektif Teori Demokrasi Partisipatif David Held ?

#### **F. Kegunaan Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dan nilai tambah bagi penulis sendiri dan juga pembaca, baik secara teoritis ataupun juga praktis;

1. Penelitian di harapkan bisa dijadikan sebagai suatu referensi dalam suatu pemikiran bahkan sebagai saran dalam mendukung pengembangan ilmu hukum tata Negara, terutama berkaitan dengan sejauh mana partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang- undangan. Selain itu, dengan di susun nya penelitian ini bisa menjadi informasi dan evaluasi khususnya bagi penulis, mahasiswa, dan atau akademisi dalam menyelesaikan problematika terkait dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat secara umum kepada semua masyarakat dan secara khusus kepada semua pihak-pihak terkait, atau kepada lembaga-lembaga negara yang kaitannya dengan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang.

#### **G. Kerangka Teoritik**

##### **1. Teori demokrasi partisipatif David Held**

Demokrasi partisipatif adalah keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, termasuk pada proses tahapan perencanaan

pembangunan.

Selanjutnya David Held berpendapat bahwa persamaan dalam hal kebebasan dan pengembangan diri hanya bisa didapatkan dalam suatu masyarakat yang partisipatif. Artinya masyarakat yang turut serta dalam membantu mengembangkan suatu nilai-nilai politik, menjaga permasalahan-permasalahan kolektif untuk memberikan formulasi atau solusi kepada masyarakat yang di berikan tanggung jawab dan bisa menerima suatu kepentingan kolektif dalam proses pemerintahan.

Lebih lanjut, David Held menguraikan beberapa syarat-syarat umum dalam hal implementasi demokrasi partisipatif, yaitu ;

- a. Membenahi sumber daya yang tidak baik dari kelompok- kelompok sosial dengan cara distribusi ulang sumber daya material
- b. Memangkas atau menghilangkan kekuasaan birokrasi yang tidak bertanggung jawab dalam masalah pemerintahan (publik) atau pribadi
- c. Memberikan ruang sistem informasi terbuka untuk meyakinkan keputusan-keputusan yang di informasikan.
- d. Menginvestigasi ulang ketetapan perawatan anak sehingga setiap wanita mempunyai hak yang sama untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik seperti halnya laki-laki.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>David Held, *Models of Democracy*,,243.

## 2. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi secara etimologis yaitu keikutsertaan, perhatian dan sumbangan yang di berikan oleh kelompok yang berpartisipasi, yang dalam hal ini adalah masyarakat.<sup>13</sup> Sementara definisi partisipasi menurut Santoso Sastropoetro adalah keikutsertaan secara spontan dengan penuh kesardaan dan tanggung jawab kepada kepentingan kelompok untuk mewujudkan tujuan bersama.<sup>14</sup> Sedangkan masyarakat adalah manusia sebagai satuan sosial dan keteraturan yang di dapatkan secara berulang-ulang, definisi berbeda di utarakann oleg Dannerius Sinaga yang menjelaskan bahwa masyarakat adalah sekelompok manusia yang mendiami suatu tempat yang saling berkaitan sebagai pemenuhan kebutuhan baik secara langsung atau tidak langsung.

Dari pemaparan di atas bisa diambil kesimpulan bahwa partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses mengidentifikasi masalah dan segala macam potensi yang ada di tengah-tengah masyarakat, sekaligus untuk proses pengambilan keputusan sebagai alternatif dalam menangani permasalahan, selain itu keikutsertaan masyarakat juga bermanfaat untuk melakukan evaluasi-evaluasi terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.

---

<sup>13</sup> Pasaribu, I.L dan Simanjuntak. B., *Sosiologi Pembangunan*, (Bandung: Tarsito, 1992), 17.

<sup>14</sup> Santoso Sastropoetro, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung: Alumni, 1986), 40.

### 3. Teori Perundang-undangan

Teori Perundang-undangan adalah suatu sisi dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yang bersifat kognitif dan berorientasi pada kejelasan pemahaman, khususnya berkaitan dengan perundang-undangan secara fundamental yang di klasifikasikan terhadap pemahaman undang-undang, pembentukan Undang-undang, perundang-undangan dan lain-lain.<sup>15</sup> Sementara Bagir Manan sebagaimana mengutip dari P.J.P tentang *wet in materiele zin* yang menguraikan tentang definisi Perundang-undang dalam arti materiil dimana esensinya memuat sebagai berikut;

- a. Peraturan Perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis
- b. Peraturan perundang-undangan disusun oleh pejabat berwenang yang di berikan kewenangan untuk membuat produk legislasi
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat.<sup>16</sup>

### H. Kajian Pustaka

Sebelum menyusun penelitian, penulis melakukan review terlebih dahulu sebelum memilih dan menentukan judul penelitian ini. Selanjutnya setelah penulis mempelajari penelitian yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan, maka penulis menyimpulkan bahwa topik dan

---

<sup>15</sup> Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Jalan Tebet Timur IV A Nomor 1, 2016),34.

<sup>16</sup> Mahendra Kurniawa,dkk. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007),5.

permasalahan yang penulis angkat pada saat ini adalah topik yang masih hangat dan menarik untuk diteliti. Akan tetapi, sebelum penelitian ini dilanjutkan, penulis akan mencantumkan penelitian terdahulu yang juga membahas terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan sebagai bahan pembandingan.

Berikut uraiannya;

1. Jurnal yang berjudul *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-undangan untuk Mewujudkan Negara Kesejahteraan Indonesia*. Ditulis oleh Laurensius Arliman S dan kemudian dimuat dalam Jurnal Politik Pemerintahan, Vol 10, No.1, Agustus 2017. Jurnal ini menguraikan secara komprehensif dan universal berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan untuk mewujudkan Negara Kesejahteraan Indonesia. Dalam kajian ini, penulis juga menjelaskan terkait dengan teori Negara kesejahteraan, mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan dan bagaimana upaya untuk mewujudkan pembentukan Undang-undang menuju Negara Kesejahteraan Indonesia. Kesimpulan yang dituangkan dalam kajian ini adalah bahwa Prinsip Negara kesejahteraan hakikatnya bisa diterapkan dalam regulasi Negara. Hal ini karena kesejahteraan adalah impian masyarakat di dalam bernegara dimana menjalankan peraturan yang di regulasikan merupakan suatu sarana untuk mewujudkannya. Artinya karena peraturan yang di jalankan merupakan hal paling dasar dalam mewujudkan kesejahteraan, maka sangat penting agar peraturan-peraturan tersebut berpihak kepada kepentingan masyarakat,

sehingga peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak bisa di kesampingkan. Dalam penelitian ini juga di jelaskan tantangan yang saat ini terjadi, yaitu partisipasi masyarakat yang tidak terlalu diperhatikan, atau hanya sekedar formalitas. Padahal untuk mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang responsif sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan di dalam masyarakat, maka pembentukan peraturan perundang- undangan harus patuh terhadap pasal 5 dan pasal 6 UUP3 tentang pembentukan perundang-undangan dan patuh terhadap asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik.

2. Jurnal yang ditulis oleh Callychya Juanitha Raisha Tuhumena, Jemmy Jefry Pieters dan Victor Jusuf Sedubun dengan Judul, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-undang*, yang dimuat dalam Jurnal Ilmu Hukum Vol 1, No 3 (2021): 248-256. Penelitian ini menjelaskan secara detail terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan. Karena partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perundang-undangan sangatlah prinsip, maka di uraikan juga dalam penelitian ini akibat hukum dari pembentukan peraturan perundang-undangan tanpa adanya partisipasi masyarakat. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa partisipasi masyarakat mengandung suatu norma hukum yang bersifat imperatif, sehingga partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah suatu kewajiban

3. Tesis yang ditulis oleh Zaini Rahman (1006737623) Mahasiswa Universitas Indonesia, dengan judul Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-undang di DPR RI Pasca Amandemen UUD 1945. Tesis ini membahas secara lugas terkait dengan partisipasi masyarakat Dalam Pembuatan Undang-undang secara khusus di lembaga DPR RI sebagai lembaga legislatif setelah di lakukannya amandemen UUD 1945. Dalam penelitian ini di simpulkan bahwa sejatinya prinsip-prinsip partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan dan penyusunan Undang- undang telah di lakukan sesuai dengan legal framerwork yang ada. Hanya saja dalam realitasnya, khususnya dalam Undang-undang Pornografi dan Holtikultura yang menjadi topic dalam tesis ini, mekanisme partisipasi masyarakatnya masih cenderung bersifat ortodoks. Adapun makna ortodoks yang di maksud tidak berarti sistem politiknya yang otoriter, namun lebih kepada proses politik nya yang sangat konservatif, bersifat formal-prosedural, dengan partisipasi masyarakat yang masih sangat terbatas. Selain itu jika dilihat dari tingkat representasi kelompok dan kedalaman substansi dari partisipasi masyarakat yang di lakukan dalam penyusunan Undang-undang di DPR belum memadai untuk melahirkan Undang-undang yang baik dan responsif terhadap kepentingan masyarakat. Hal ini karena masih di dominasi oleh kepentingan elit penguasa, karenanya penting di buat panduan dan aturan teknis terkait dengan partisipasi masyarakat yang lebih kongkrit dan mengikat.

4. Jurnal yang ditulis oleh Salahudin Tunjung Seta dengan Judul “Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” yang dimuat dalam jurnal legislasi Indonesia Vol 17 No.2, Juni 2020: 154-166. Jurnal ini membahas terkait dengan apa saja hak-hak yang di dapatkan dan harus di perhatikan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, selain itu di jelaskan juga perihal urgensi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di lindungi oleh UUD NRI 1945 Pasal 28 yang secara spesifik menjelaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Untuk menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang memberikan kepastian sekaligus keadilan bagi warga masyarakat maka proses pembentukannya dilakukan dengan jujur dan transparan serta memberikan akses kepada publik untuk memberikan masukannya atas suatu proses pembentukan peraturan perundangundangan. Selain itu, adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga perlu di pahami bukan hanya sebagai bentuk demokrasi langsung, melainkan sebagai upaya untuk memperkuat legitimasi peraturan perundang-undangan di tengah kondisi masyarakat yang majemuk.

## I. Metode Penelitian

Definisi metode penelitian sendiri adalah suatu kegiatan yang ilmiah, terencana, terstruktur, sistematis, dan memiliki tujuan tertentu, baik teoritis maupun praktis.<sup>17</sup> Agar lebih memudahkan penulis dalam proses penyusunan penelitian dan pengumpulan data serta agar penulis mendapatkan data yang sesuai dan akurat, maka penulis akan menggunakan beberapa metode penelitian, diantaranya sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif (normative legal research). Penelitian hukum normatif Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa penelitian hukum Normatif merupakan proses untuk mencari dan menemukan aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum dan doktrin-doktrin hukum untuk menjawab suatu isu hukum.<sup>18</sup> Dalam penelitian hukum Normatif, hukum seringkali dikonsepsikan dengan sesuatu yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan atau dengan norma-norma sebagai sebuah pijakan yang ada di masyarakat dan dianggap pantas.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> J.R Raco. *Metode Penelitian Kualitatif, Jenis, Karakteristik, dan Keunggulannya* (Jakarta: Grasindo, 2010),5.

<sup>18</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada, 2010),hlm.35

<sup>19</sup> Amiruddin dan H Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006),118.

## 2. Pendekatan Penelitian

Berkenaan dengan jenis penelitian yang ingin dilakukan, maka pada penelitian ini, penulis menggunakan dua jenis pendekatan penelitian, pertama pendekatan perundang-undangan (*statute Approach*) dan kedua yaitu pendekatan (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah salah satu jenis pendekatan di dalam penelitian yang dilakukan dengan mengkaji semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang menjadi obyek penelitian. Pendekatan perundang-undangan dibutuhkan dalam penelitian ini untuk mengkaji secara komprehensif terkait dengan bagaimana mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU No 03 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang berangkat dari berbagai macam pandangan atau doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, pendekatan ini dipilih untuk menemukan jawaban atas isu-isu hukum di dalam penelitian hukum. Adapun pendekatan ini digunakan penulis dalam penelitian ini untuk mengkaji konsep-konsep partisipasi masyarakat di dalam pembentukan suatu produk hukum.

### 3. Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang digunakan di dalam proses penyusunan penelitian ini merupakan bahan hukum primer dan juga bahan hukum sekunder.

#### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara umum atau memiliki kekuatan yang mengikat pihak-pihak yang berkepentingan, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat dan ditetapkan oleh pihak-pihak yang diberikan kewenangan.<sup>20</sup>

- 1) UUD NRI 1945
- 2) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan
- 3) UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan.
- 4) Undang-undang lain yang berkaitan dengan konteks permasalahan di dalam penelitian.

#### b. Bahan hukum sekunder

Selanjutnya bahan hukum sekunder yaitu bahan yang dijadikan sebagai penunjang bahan primer yang meliputi jurnal, skripsi, tesis,

---

<sup>20</sup> Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1988),19.

desertasi, buku-buku serta media lain yang berkaitan dengan judul penelitian.

#### 4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam menganalisis data pada penelitian ini, penulis menggunakan teknik analisis deskriptif yaitu suatu teknik yang dipergunakan dengan cara memberikan gambaran umum terhadap masalah yang dibahas dengan menyusun fakta-fakta sedemikian rupa sehingga membentuk suatu masalah yang dapat dipahami dengan mudah.

Analisis data menggunakan metode deduktif yaitu menggambarkan sifat atau keadaan yang dijadikan obyek dalam penelitian dari umum ke khusus. Dengan mengacu ketentuan tersebut maka langkah selanjutnya adalah mendeskripsikan data primer maupun data sekunder dengan dasar standar dan unsur rasionalitas. Metode ini bertujuan untuk Menggambarkan dan menjelaskan bagaimana partisipasi masyarakat dalam penyusunan Undang-undang No 03 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dalam perspektif teori demokrasi partisipatif David Held.

Analisis data menggunakan pola pikir induktif, yaitu memaparkan data yang diperoleh dari teori demokrasi partisipati David Held kemudian peneliti dapat menjelaskan bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-undang N0 03 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

## **J. Sistematika Pembahasan**

Secara keseluruhan Tesis ini tersusun dalam lima bab dan masing- masing bab terdiri dari beberapa subbab pembahasan, hal ini dimaksudkan untuk mempermudah dalam pemahaman serta penelaahan. Adapun sistematikanya sebagai berikut:

Bab I berisi tentang kerangka umum yang berfungsi sebagai pengantar sekaligus menggambarkan isi dari tesis agar pembaca memperoleh gambaran umum tentang persoalan yang diteliti. Bab I terdiri dari latar belakang masalah, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan penulisan, kegunaan penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab II memuat tentang landasan teori dan konsep terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan dan demokrasi partisipatif David Held.

Bab III berisi tentang data-data yang telah di kumpulkan berkaitan dengan judul penelitian yang secara spesifik mengurai tentang mekanisme pembentukan dan pengesahan peraturan perundang-undangan dan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan

Bab IV merupakan analisis pengesahan Undang-undang Ibu Kota Negara dalam perspektif peraturan perundang-undangan khususnya berkaitan dengan partisipasi masyarakat.

Bab V adalah penutup. Bab ini memuat kesimpulan dari hasil penelitian dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban secara keseluruhan dari rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB II

### TEORI PERUNDANG-UNDANGAN DAN DEMOKRASI PARTISIPATIF

#### DAVID HELD

#### A. Teori Perundang-undangan

##### 1. Pengertian Perundang-undangan

Terdapat beberapa istilah terkait dengan perundang-undangan yang dikenal di dalam ilmu hukum. Jika kita berpijak berdasarkan definisi yang diuraikan dalam Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 ayat 2 yang mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum, maka istilah perundang-undangan bisa disebut dengan *wetgeving*, *gesetgebung* atau *legislation*. *Wetgeving* bisa diartikan dengan membentuk Undang-undang secara umum daripada Undang-undang Negara, *gesetgebung* diartikan dengan perundang-undangan, dan *legislation* bisa diartikan dengan perundang-undangan atau pembentuk Undang-undang.

Disisi lain, Philipus M. Hadjon dan A. Hamid S. Atamimi mempunyai argumen berbeda perihal istilah pembentukan perundang-undangan. Philipus M Hadjon menyebutnya dengan asas umum pembentukan aturan hukum yang baik, peraturan perundang-undangan yang patut, sedangkan Hamid S. Atamimi menyebutnya dengan asas pembentukan peraturan perundangan yang patut.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*,..14.

Untuk mendapatkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik dan tidak menimbulkan kerugian terhadap masyarakat, maka Lawrence M Friedman menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan harus memperhatikan tiga prinsip penting dalam proses pembentukannya, yaitu;

- a. Struktur hukum (*legal structure*), struktur hukum lebih menekankan kepada aspek kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu sendiri yang memungkinkan pelayanan dan penegakan hukum
- b. Substansi hukum (*legal substance*), substansi hukum berarti suatu hukum haruslah memuat aturan, norma, atau perilaku masyarakat yang berada di dalamnya.
- c. Budaya hukum (*legal culture*), budaya hukum berarti sikap masyarakat kepada hukum, nilai, pemikiran bahkan harapan-harapannya. Artinya budaya hukum merupakan pikiran sosial yang memberikan ketentuan terkait dengan bagaimana hukum itu dipatuhi atau disalahgunakan.<sup>22</sup>

Lebih lanjut, Maria Farida soeprpto berpendapat bahwa istilah perundang-undangan secara teoritis memiliki dua arti, yaitu;

- a. Perundang-undangan adalah suatu proses pembentukan peraturan-peraturan, baik dalam tingkat pusat ataupun daerah

---

<sup>22</sup> Abdul Wahab, *Politik hukum Pembentukan Undang-undang di Indonesia: Studi UU No 09 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan*, Tesis Fak Hukum, Universitas Indonesia, 2012,64.

- b. Perundang-undangan merupakan hasil dari pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat ataupun daerah.<sup>23</sup>

Selanjutnya, Soehino menguraikan definisi perundang-undangan sebagaimana berikut;

- a. Mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan Negara dari hierarki tertinggi yaitu Undang-undang hingga hierarki paling bawah, yaitu Peraturan Daerah yang dilahirkan secara delegasi ataupun juga atribusi
- b. Semua produk peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup>

Lebih lanjut Bagir Manan menguraikan pengertian perundang-undangan yang substansinya sebagaimana berikut;

- a. Berbentuk keputusan tertulis, artinya karena peraturan perundang-undangan bersifat tertulis, maka peraturan perundang-undangan juga berlaku sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*)
- b. Dibentuk oleh pejabat yang diberikan kewenangan.
- c. Bersifat mengikat secara umum.<sup>25</sup>

Sementara itu Sajipto Rahardjo mengemukakan ciri-ciri peraturan perundang-undangan sebagaimana berikut;

<sup>23</sup> Maria Farida Indrawati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007),3.

<sup>24</sup> Mahendra Kurniawan, dkk. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*,,5.

<sup>25</sup> Mahendra Kurniawa, dkk. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*,,5.

- a. Bersifat universal dan komprehensif
- b. Bersifat universal artinya perundang-undangan di konsepskan untuk menghadapi kasus-kasus atau peristiwa yang akan datang yang belum diketahui jenis dan bentuk peristiwanya
- c. Umumnya suatu peraturan perundang-undangan menyematkan klausul-klausul yang berisi kemungkinan-kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.<sup>26</sup>

Dari uraian terkait dengan peraturan perundang-undangan di atas, bisa di simpulkan sebagai berikut;

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk, disahkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang diberikan kewenangan
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat secara umum.

## **2. Asas-asas Peraturan Perundang-undangan**

Asas secara bahasa adalah suatu dasar yang menjadi tumpuan berfikir atau pendapat.<sup>27</sup> Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, asas digunakan sebagai pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang kemudian dilanjutkan dengan susunan sesuai dengan mekanisme yang berlaku dan telah ditetapkan. Lebih lanjut Attamimi berpendapat bahwa dalam konteks

<sup>26</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya, 2004),25.

<sup>27</sup> Kamus Besar Hukum Indonesia, Edisi Keempat Departemen Pendidikan Nasional, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama,2008),91.

pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu peraturan perundang harus memuat asas cita hukum Indonesia, asas Negara berdasarkan hukum, asas pemerintah yang didasarkan kepada sistem konstitusi, dan asas-asas lainnya.<sup>28</sup>

Secara komprehensif, Hamid S. Attamimi menguraikan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ke dalam asas formil dan materiil;

a. Asas formil

- 1) Asas kejelasan tujuan
- 2) Asas perlunya peraturan
- 3) Asas organ atau lembaga yang tepat
- 4) Asas materi muatan yang tepat
- 5) Asas bisa dilaksanakan
- 6) Asas dapat dikenal

b. Asas materiil

- 1) Asas kesesuaian dengan cita hukum Indonesia dan norma dasar Negara
- 2) Asas kesesuaian dengan Hukum dasar Negara
- 3) Asas kesesuaian dengan prinsip-prinsip Negara berdasarkan hukum
- 4) Asas kesesuaian dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan dengan sistem konstitusi.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup>Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan*,,24.

<sup>29</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung:PT. Alumni, 2008),83-84.

Lebih lanjut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka menyatakan bahwa asas-asas yang terdapat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi;

- a. Undang-undang tidak berlaku surut
- b. Undang-undang dibentuk oleh penguasa yang lebih tinggi, berkedudukan yang lebih tinggi pula
- c. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan Undang-undang yang sifatnya umum
- d. Undang-undang baru membatalkan undang-undang yang lama
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat
- f. Undang-undang sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat, baik melalui pembaharuan ataupun pelestarian.<sup>30</sup>

Berkaitan dengan asas-asas peraturan perundang-undangan, sejatinya juga diatur secara tegas dalam pasal 5 dan dijelaskan secara komprehensif di dalam UU No 12 Tahun 2011 Tentang peraturan perundang-perundangan, yaitu sebagaimana berikut;

- a. Asas kejelasan tujuan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan wajib memiliki tujuan yang jelas yang ingin dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, yaitu semua jenis peraturan perundang-undangan harus di bentuk oleh lembaga Negara yang

---

<sup>30</sup> Budiman N.P.D Sinaga, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2004),26-27.

diberikan kewenangan. Peraturan perundang-undangan yang di bentuk oleh lembaga Negara yang tidak di berikan kewenangan dapat di batalkan atau batal demi hukum.

- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan wajib memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis hierarki peraturan perundang-undangan
- d. Asas bisa dilaksanakan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperimbangkan efektifitas peraturan tersebut di tengah masyarakat baik secara filosofis, yuridis ataupun sosiologis
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan memang atas dasar kebutuhan dan kebermanfaatan dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara
- f. Asas kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika pilihan kata, dan bahasa hukum yang jelas dan mudah dipahami sehingga tidak menimbulkan beragam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan hingga pengundangan bersifat transparan dan terbuka, sehingga semua lapisan

masyarakat memiliki kesempatan yang terbuka untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>31</sup>

### **3. Materi Muatan dalam Peraturan Perundang-undangan**

Peraturan-perundang-undangan yang baik sangat berimbas terhadap penyelenggaraan pemerintahan, artinya jika peraturan perundang-undangan itu baik maka selain baik juga bagi praktik penyelenggaraan pemerintahan, juga berguna untuk pembangunan masyarakat sehingga memungkinkan terwujudnya cita-cita Negara yang diharapkan. Karenanya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sangat diperlukan persiapan yang matang termasuk dalam hal materi muatan yang terdapat dalam peraturan perundangan. Dalam suatu peraturan perundang-undangan juga perlu diperhatikan terkait dengan bagaimana bahasa yang baik namun juga mudah dipahami, disusun dengan cara sistematis tanpa berpaling dari Kaidah-kaidah bahasa Indonesia.

Indikator materi muatan dalam peraturan perundang-undangan hanya bisa diukur secara universal, esensinya semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan maka materi muatannya akan semakin fundamental dan abstrak, selanjutnya semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan maka materi muatannya akan semakin detail.<sup>32</sup>

Hal penting yang perlu diketahui adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan juga memiliki materi muatan yang berbeda-beda. Materi muatan yang

---

<sup>31</sup> Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>32</sup> Mahendra Kurniawa, dkk. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, 9.

diatur dengan Undang-undang memuat hal-hal yang juga mengatur ketentuan yang terdapat dalam UUD NRI 1945, seperti hak asasi manusia, hak dan kewajiban negara, pelaksanaan dan penegakkan kedaulatan negara, pembagian kekuasaan negara, wilayah negara dan pembagian daerah, kewarganegaraan dan keuangan negara. Adapun materi muatan Pemerintah Pengganti Undang-undang sama seperti materi muatan yang terdapat dalam undang-undang, materi muatan Peraturan Pemerintah memuat materi untuk menjalankan undang-undang, materi muatan Peraturan Presiden memuat materi yang diamanatkan oleh Undang-undang atau memuat materi untuk menjalankan peraturan pemerintah, materi muatan Peraturan Daerah berisi semua materi muatan dalam rangka menjalankan otonomi daerah, tugas pembantuan dan penjelasan lebih lanjut terkait dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi. Dari uraian di atas, secara hierarki jelas bahwa semakin kebawah materi muatannya akan semakin mengerucut. Artinya dengan semakin mengerucutnya materi muatan, mempermudah dalam penentuan materi muatan yang paling bawah karena peraturan yang paling bawah merupakan residu dari peraturan yang berada di atasnya.<sup>33</sup>

Lebih lanjut, Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa materi muatan yang terdapat dalam Undang-undang adalah sebagai berikut;

---

<sup>33</sup> Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-undangan, Department Hukum dan HAM RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian dan Pengembangan sistem Hukum Nasional, Jakarta, 2008. [Http://www.bphn.go.id/data/document.kompendium\\_perundangan2an](http://www.bphn.go.id/data/document.kompendium_perundangan2an). Diakses pada 15 Juli 2022 Pkl.16.30

- a. Ketentuan yang terdapat dalam batang tubuh UUD NRI 1945 sebagaimana yang ditetapkan dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen
- b. Didasarkan terhadap wawasan negara yang berdasarkan hukum, artinya terkait dengan perihal pembagian kekuasaan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia
- c. Didasarkan terhadap wawasan pemerintahan yang berdasarkan konstitusi, artinya wewenang pemerintah dengan segala kewenangannya dibatasi oleh konstitusi negara yang berlaku.<sup>34</sup>

Dalam pasal 6 UU No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa materi muatan dalam peraturan perundang-undangan harus memuat unsur-unsur berikut;

- a. Pengayoman
- b. Kemanusiaan
- c. Kebangsaan
- d. Kekeluargaan
- e. Kenusantaraan
- f. Bhinneka Tungga Ika
- g. Keadilan
- h. Persamaan kedudukan di mata hukum

---

<sup>34</sup> I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum*, Op cit.,,246-247.

- i. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.<sup>35</sup>

Selanjutnya dalam pasal 10 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan diuraikan bahwa materi muatan yang harus diatur di dalam Undang-undang memuat;

- a. Pengaturan lebih lanjut terkait dengan ketentuan UUD NRI 1945
- b. Perintah suatu Undang-undang untuk diatur dengan Undang-undang
- c. Pengesahan perjanjian Internasional tertentu
- d. Tidak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum di dalam masyarakat.

## **B. Teori Demokrasi**

### **1. Pengertian Demokrasi**

Demokrasi secara etimologis berasal dari kata demos yang berarti rakyat dan cratein yang berarti pemerintah, artinya pemerintahan yang mendudukkan rakyat sebagai kekuasaan paling tinggi yang dilakukan baik secara langsung ataupun tidak langsung.<sup>36</sup> Istilah demokrasi bisa ditelusuri jauh ke belakang, konsep demokrasi berkembang pertama kali pada praktik ketetaneagaan di Yunani dan Athena (450 SM dan 350 SM). Pada tahun 431 SM, seorang negarawan Athena bernama Pericles menyatakan bahwa kriteria demokrasi adalah sebagai berikut;

- a. Pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung
- b. Persamaan di depan hukum

<sup>35</sup> Lihat UU No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan.

<sup>36</sup> Didik Sukriono, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol II No. 1, Juni 2009,15.

- c. Pluralisme, artinya penghargaan terhadap semua pandangan, minat, bakat dan keinginan
- d. Penghargaan atas suatu pemisahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi sekaligus untuk mengekspresikan kepribadian individu.<sup>37</sup>

Selain pendapat dari Pericles di atas, pada era tersebut juga muncul pendapat dari pemikir Yunani kuno yang lain seperti Plato, Aristoteles, Polybus dan Cicero yang memberikan prinsip-prinsip dasar terhadap pengertian demokrasi.

Dalam perkembangannya, istilah demokrasi kemudian berubah ke arah modernitas, tepatnya pada era renaissance. Pada masa ini, tumbuh pemikiran-pemikiran terkait dengan relasi antara penguasa dan rakyat seperti pemikiran yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes dan John Locke tentang kontrak sosial dan pembagian kekuasaan. Tumbuhnya pemikiran-pemikiran tersebut memberikan sumbangan besar dalam upaya mendefinisikan kembali tentang aktualisasi atau implementasi demokrasi.<sup>38</sup>

Hal penting yang bisa kita perhatikan adalah bahwa istilah demokrasi tumbuh sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Artinya, semakin tinggi kompleksitas masyarakat maka akan semakin susah pula untuk mendefinisikan demokrasi. Selanjutnya hasil dari pergeseran tentang definisi demokrasi juga bisa dilihat dari argumen Pericles tentang partisipasi rakyat secara

---

<sup>37</sup> Roy C Macridis, *Contemporary Political Ideology: Movements and Regimen*, (Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1938), 19-20.

<sup>38</sup> Eef Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), 5.

langsung, yang bergeser menjadi model perwakilan, selain itu juga kedudukan penguasa atau pemerintah yang bergeser dari peran “penjaga malam” ke arah peran yang lebih besar dan menentukan.<sup>39</sup>

Terdapat dua gagasan berpikir terkait dengan demokrasi yang harus dipisahkan. Yaitu demokrasi sebagai ide dan demokrasi sebagai praktik, demokrasi sebagai ide artinya siapapun bisa memberikan teori berkaitan dengan arti dan sikap yang demokratis, selain itu juga kebebasan dalam bersuara, berserikat dan kebebasan dalam memilih. Adapun demokrasi sebagai praktik berarti demokrasi sudah mewujudkan sebagai sebuah sistem, di mana demokrasi juga terikat dengan aturan-aturan tertentu yang berlaku. Artinya demokrasi tidak hanya soal adanya lembaga perwakilan rakyat dan partisipasi masyarakat dalam pemilihan penguasa, melainkan juga diperlukan jaminan terhadap penyelenggaraan hak asasi manusia dan adanya supremasi hukum.

Demokrasi dalam praktiknya secara umum juga terbagi ke dalam dua kriteria fundamental, yaitu demokrasi langsung yang mengharuskan partisipasi masyarakat secara langsung tanpa melalui pejabat yang dipilih untuk mewakili dalam penyelenggaraan Negara. Selanjutnya yaitu demokrasi perwakilan, dimana setiap partai politik yang memenuhi syarat untuk mendapatkan kursi dan dipilih oleh rakyat untuk menduduki jabatan legislatif atas nama rakyat, dan bertanggung jawab kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan atas segala tindakan yang dilakukan.

---

<sup>39</sup> Eef Saefullah fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*,,6.

Selain itu, konsep demokrasi juga diterapkan dalam berbagai model oleh banyak Negara di dunia seiring dengan perkembangannya, seperti demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi terpimpin dan lain sebagainya, dimana konsep demokrasi tersebut berpijak kepada istilah kekuasaan yang berasal dari rakyat (*government or rule by the people*).<sup>40</sup>

Lebih lanjut J.J Rousseau berpendapat bahwa demokrasi adalah suatu proses yang dilalui oleh suatu Negara untuk menciptakan kesejahteraan rakyat, disisi lain demokrasi merupakan sebuah sarana untuk ketatanegaraan yang lebih sempurna. Karenanya, parameter demokrasi dalam sebuah Negara bukanlah pada tujuan akhir, melainkan melihat terhadap fakta-fakta yang ada di dalam masyarakat. Oleh karena itu, Pelaksanaan demokrasi sendiri sangat bergantung kepada faktor budaya di dalam sebuah Negara.<sup>41</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas bisa disimpulkan bahwa demokrasi sejatinya merupakan manifestasi dari salah satu hak asasi manusia dimana setiap manusia mempunyai hak untuk ikut serta di dalam pemerintahan. Karena itulah kemudian demokrasi dinilai sebagai suatu asas dan sistem yang terbaik untuk dilaksanakan di dalam sistem politik dan juga ketatanegaraan.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Sunarso, *Membedah Demokrasi: Sejarah, Konsep, dan Implementasinya di Indonesia*, (Yogyakarta: UNY Press, 2015),10-13.

<sup>41</sup> Jean Jaques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Social)*, Cet Pertama, (Jakarta: Visimedia, 2007),113.

<sup>42</sup> Ni"matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010),259.

Karena demokrasi juga bergantung kepada struktur dan kebudayaan di dalam suatu Negara, maka seiring perkembangannya, teori demokrasi dikenal dengan beragam macam istilah, diantaranya adalah, demokrasi konstitusional, demokrasi terpimpin, demokrasi parlementer, demokrasi soviet dan demokrasi nasional.<sup>43</sup>

Dari banyaknya pemikiran dan konsep tentang demokrasi, hanya ada dua teori yang sangat penting untuk di pelajari, yaitu demokrasi konstitusional dan sebuah kelompok demokrasi yang mengklaim dirinya atas dasar komunisme. Adapun perbedaan mendasar diantara dua kelompok tersebut adalah, demokrasi konstitusional mempunyai prinsip dimana pemerintahan yang dibatasi kekuasaannya, atau Negara hukum (*rechstaat*) yang berpijak kepada *rule of law*. Sementara Negara yang mengklaim dirinya didasarkan atas komunisme berprinsip bahwa kekuasaan pemerintahan tidaklah terbatas.

## 2. Prinsip-prinsip Demokrasi

Demokrasi saat ini menjadi suatu sistem yang diterapkan oleh banyak Negara-negara di dunia, bahkan Negara yang kita lihat komunisme seperti Korea Utara pun mengaku mengimplementasikan demokrasi dalam praktik kenegaraannya.<sup>44</sup> Karenanya penting untuk memahami prinsip-prinsip demokrasi agar kita bisa melihat bagaimana semestinya prinsip-prinsip demokrasi dalam praktik ketatanegaraan.

---

<sup>43</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*.,259.

<sup>44</sup> Puslit IAIN, *Demokrasi: HAM dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000),15.

Secara umum, prinsip demokrasi terdiri dari empat pilar dasar, yaitu;

- a. Lembaga legislatif sebagai wakil rakyat
- b. Lembaga eksekutif sebagai penyelenggaraan pemerintahan
- c. Lembaga yudikatif sebagai pelaksana dari undang-undang atau tempat pemberi putusan hukum dan keadilan
- d. Pers sebagai alat kontrol rakyat.<sup>45</sup>

Sebagai gagasan politik yang bersifat universal, demokrasi memuat prinsip-prinsip sebagai berikut;

- a. Penyelenggaraan kekuasaan yang berasal dari rakyat
- b. Penguasa yang dipilih oleh rakyat harus bertanggungjawab terhadap semua keinginan dan tindakan yang dilakukannya
- c. Dilakukan baik secara langsung ataupun tidak langsung
- d. Terdapat rotasi atau pergantian kekuasaan
- e. Dilakukannya pemilihan umum untuk menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih
- f. Terjaminnya Hak Asasi Manusia.

Selanjutnya, Merphin Panjaitan mengklasifikasikan bahwa suatu Negara demokrasi didasarkan kepada;

- a. Seberapa besar keikutsertaan rakyat di dalam menentukan pejabat Negara yang rakyat pilih. Karena, semakin banyak pejabat Negara yang dipilih

---

<sup>45</sup> Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Lab Hukum Fakultas Hukum UMY, 2009),40.

langsung oleh rakyat ditingkat daerah ataupun nasional, maka semakin tinggi tingkat demokrasi di Negara tersebut.

- b. Seberapa besar keikutsertaan masyarakat di dalam menentukan suatu kebijakan publik. Semakin besar peran masyarakat dalam penentuan suatu kebijakan, maka semakin tinggi pula tingkat Negara pemerintahan dan kenegaraan, namun demokrasi dianggap mempunyai peluang yang paling kecil dari kekuasaan yang sewenang-wenang.<sup>46</sup>

Disamping itu, Afan Gaffar dalam bukunya menyatakan bahwa demokrasi adalah sebuah gagasan politik yang bersifat universal, sehingga terkandung di dalam nilai-nilai sebagai berikut;

- a. Penyelenggaraan kekuasaan berasal dari rakyat
- b. Semua pejabat yang rakyat pilih harus mampu mempertanggungjawabkan semua kebijakan yang telah dilakukannya
- c. Dilaksanakan baik secara langsung ataupun tidak langsung
- d. Adanya rotasi kekuasaan dari seseorang ataupun golongan ke seseorang atau golongan yang lain, yang dilaksanakan secara teratur dan dan damai
- e. Terdapat proses pemilu yang diselenggarakan secara teratur untuk menjamin hak-hak politik rakyat baik untuk memilih ataupun dipilih
- f. Terdapat kebebasan Hak Asasi Manusia, seperti hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk berserikat, dan yang lainnya.

---

<sup>46</sup> Risky Arietandi Irmansyah, *Hukum Hak asasi Manusia dan Demokrasi*,,114.

Dan untuk memaksimalkan pelaksanaan sistem demokrasi, diperlukan suatu lembaga yang diharapkan mampu untuk melaksanakan nilai-nilai yang terkandung di dalam sistem demokrasi itu sendiri, diantaranya adalah;

- a. Pemerintahan yang bisa bertanggung Jawab
- b. Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih dengan proses pemilihan umum yang bebas dan rahasia, yang dapat mewakili golongan ataupun kepentingan masyarakat dan minimal dua calon untuk masing-masing kursi
- c. Organisasi politik yang mengakomodir satu atau lebih partai politik
- d. Media yang bebas sebagai sarana untuk menyatakan pendapat
- e. Peradilan yang bebas untuk menjamin keadilan dan hak asasi manusia.<sup>47</sup>

### **3. Manfaat Demokrasi**

Sejatinya suatu pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang bisa melaksanakan tugasnya dengan baik dan mampu memberikan manfaat kepada masyarakat seluas-luasnya. Hal ini karena pemerintah merupakan kepanjangan tangan dari negara sehingga bertanggung jawab untuk melaksanakan fungsi dan perannya demi kesejahteraan masyarakat. Untuk melaksanakan peran tersebut pemerintah berpijak kepada sebuah sistem yang kemudian digunakan sebagai sarana untuk melaksanakan tujuan tersebut. Dalam catatan sejarah, Terdapat beberapa bentuk atau sistem pemerintahan yang telah digunakan dan tercatat dalam sejarah, seperti monarki, oligarki, aristokrasi dan lain-lain, termasuk juga demokrasi.

---

<sup>47</sup> Afan Gaffar, Politik Indonesia: *Transisi Menuju Demokrasi*,,15.

Faktanya pada era modern, sistem demokrasi banyak di implementasikan oleh berbagai negara-negara di dunia, dan bahkan menjadi salah satu faktor pertimbangan dalam memajukan sebuah negara. Meskipun dalam perkembangannya sistem demokrasi menjadi semakin variatif, namun tetap saja prinsip demokrasi adalah sebuah sistem dimana rakyat menjadi pemegang kedaulatan, sementara pemerintah merupakan pihak yang diberikan tanggungjawab sebagai pelaksana dari kekuasaan rakyat. Kepentingan rakyat yang terwakili dan kekuasaan pemerintah yang dibatasi adalah substansi dari demokrasi itu sendiri.

Secara umum manfaat dari dilaksanakannya sistem demokrasi, diantaranya adalah;

- a. Kedudukan yang setara bagi setiap warga Negara tanpa pandang bulu
- b. Memenuhi kebutuhan-kebutuhan warga Negara. Hal ini bisa mencerminkan keinginan rakyat terhadap kebijakan pemimpinnya. Semakin besar peran masyarakat, maka semakin besar juga kebijakan itu dibuat atau dibentuk berdasarkan aspirasi rakyat
- c. Pluralisme dan Kompromi, dimana demokrasi sejatinya mengandung nilai kemajemukan atau kebhinekaan dalam konteks Negara Indonesia, dan untuk menyelesaikan perbedaan-perbedaan dalam sistem demokrasi mengedepankan cara persuasive seperti diskusi ataupun kompromi dan meminimalisir paksaan
- d. Menjamin hak-hak dasar setiap warga Negara, seperti hak politik, hak menyampaikan pendapat, hak berkumpul, dan lain-lain, dan hal tersebut

diharapkan mampu untuk mengembangkan setiap individu, sehingga memungkinkan tercapainya keputusan kolektif atau bersama yang lebih baik untuk rakyat

- e. Adanya pembaruan di dalam kehidupan sosial, terutama yang berkaitan dengan kepentingan rakyat, seperti merevisi kebijakan yang dianggap kurang kontekstual ataupun merotasi para politisi dengan cara yang tertib dan damai, karena sistem demokrasi juga berprinsip perotasian kekuasaan tanpa pergejolakan.<sup>48</sup>

Lebih lanjut, Robert A. Dahl menguraikan dengan lebih detail manfaat-manfaat dari sistem demokrasi, yaitu;

- a. Mencegah pemerintahan yang totaliter
- b. Perlindungan hak asasi manusia yang tidak ada di dalam sistem-sistem pemerintahan yang lain
- c. Kebebasan individu yang lebih luas
- d. Memberikan perlindungan kepada rakyat atas semua kebutuhan-kebutuhan primer
- e. Memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat untuk melaksanakan kebebasan dalam menentukan nasibnya sendiri untuk hidup dibawah hukum yang telah mereka tentukan

---

<sup>48</sup> Sahya Anggara, *Sistem Politik Indonesia*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2013),75.

- f. Memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk melaksanakan tanggung jawab moral
- g. Membantu perkembangan manusia lebih luas daripada alternatif lain
- h. Membantu perkembangan persamaan politik
- i. Negara-negara demokrasi modern tidak berperang satu sama lain
- j. Negara yang menerapkan sistem demokrasi cenderung lebih sejahtera dari Negara yang tidak menerapkan sistem demokrasi.<sup>49</sup>

#### 4. Demokrasi Pancasila

Implementasi demokrasi di berbagai Negara di dunia mempunyai ciri khas masing-masing, dan biasanya dipengaruhi berdasarkan dengan ciri khas masyarakat sebagai warga Negara. Dalam konteks Negara Indonesia sendiri sejatinya sudah menerapkan beberapa model demokrasi, mulai dari demokrasi terpimpin, demokrasi parlementer, termasuk juga demokrasi Pancasila yang mulai diterapkan pasca runtuhnya rezim orde baru.

Demokrasi Pancasila yang saat ini diterapkan di Indonesia juga masih terus bergerak untuk mencari bentuk terbaiknya. Namun perkembangan demokrasi yang terjadi di Indonesia juga secara ideologis dan normatif haruslah tetap mengacu kepada Pancasila sebagai Hukum Dasar yang berlaku di Indonesia.

Adapun definisi demokrasi Pancasila sebagaimana pendapat dari Prof. Notonagoro adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan

---

<sup>49</sup> Robert A Dahl, *On democracy*, Terj. A Rahman Zainuddin, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001),98-99.

permusyawaratan perwakilan yang berketuhanan yang Maha Esa, berperikemanusiaan yang adil dan beradab, mempersatukan Indonesia, dan yang berkepribadian sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Lebih lanjut Dardji Darmodihardjo berpendapat bahwa demokrasi Pancasila adalah paham yang berasal dari kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yang perwujudannya sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945.<sup>50</sup>

Pengertian demokrasi Pancasila juga bisa diklasifikasikan ke dalam aspek formil dan materiil. Dalam aspek formil, demokrasi Pancasila adalah suatu bentuk atau cara pengambilan keputusan yang dicerminkan oleh sila keempat. Sementara dalam aspek materiil, demokrasi Pancasila haruslah dijiwai sekaligus diintegrasikan oleh masyarakat, karena itu pula demokrasi Pancasila tidak hanya sebatas demokrasi politik, tetapi juga demokrasi ekonomi, sosial dan lain-lain.<sup>51</sup>

Lebih lanjut, prinsip-prinsip yang terdapat dalam demokrasi Pancasila, yaitu;

- a. Berlandaskan nilai *theology*, artinya segala sesuatu yang terkait dengan penyelenggaraan demokrasi harus berawal dan di pertanggungjawabkan kepada Tuhan sebagai suatu imperatif atas konsekuensi dari sila pertama Pancasila
- b. Berlandaskan nilai *humanity*, artinya prinsip dalam demokrasi tidak hanya sebatas terjaminnya kebebasan melainkan juga meningkatnya penghargaan

<sup>50</sup> Sunarso, *Membedah Demokrasi*,,32.

<sup>51</sup> Sunarso, *Membedah Demokrasi*,,32.

kemanusiaan. Demokrasi tanpa adanya rasa kemanusiaan adalah demokrasi tanpa isi

- c. Pelaksanaan demokrasi harus semakin menguatkan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia, dengan kata lain demokrasi Pancasila harus berdasarkan penghargaan terhadap *pluralism*, hal ini karena pluralisme adalah realita dan jati diri bangsa Indonesia
- d. Demokrasi bukanlah tujuan, artinya demokrasi hanyalah sebagai sarana untuk mencapai tujuan Nasional
- e. Nilai keadilan sosial harus menjadi tujuan nasional, artinya demokrasi bisa disebut berhasil jika kemakmuran rakyat meningkat. Demokrasi harus menghasilkan produk yang berkualitas, yaitu pemerintahan yang baik dan para wakil rakyat yang amanah.<sup>52</sup>

Lebih lanjut, Udin Saripudin Winataputra berpendapat bahwa demokrasi terdiri dari pilar-pilar fundamental sebagaimana berikut;

- a. Demokrasi yang berdasarkan ketuhanan yang Maha Esa\
- b. Demokrasi dengan kecerdasan
- c. Demokrasi yang berdasarkan kedaulatan rakyat
- d. Demokrasi dengan rule of law
- e. Demokrasi dengan Hak Asasi Manusia
- f. Demokrasi dengan sistem pengadilan yang merdeka

---

<sup>52</sup> Sri Rahayu Wilujeng, *Meningkatkan Kualitas Kehidupan Berbangsa Melalui Budaya Demokrasi*, Jurnal Humanika Vol. 19 No. 1 (2014) ISSN 1412-9418,154.

- g. Demokrasi dengan otonomi daerah
- h. Demokrasi dengan kemakmuran
- i. Demokrasi yang berkeadilan sosial.<sup>53</sup>

Demokrasi Pancasila hanya bisa dilakukan dengan baik jika nilai-nilai yang terdapat di dalamnya bisa dipahami sebagai sebuah nilai budaya-politik, artinya pelaksanaan demokrasi juga bisa tidak maksimal bahkan bertentangan dengan nilai dan tujuan Negara. Dalam praktiknya sebagaimana kita ketahui, Indonesia telah menerapkan beberapa model demokrasi sejak kemerdekaan bangsa Indonesia.

Artinya perubahan atau transisi penerapan demokrasi juga bisa terjadi seiring dengan kondisi dan situasi sosial-politik yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.

Terdapat empat faktor terjadinya transisi dalam penerapan demokrasi, yaitu komposisi elit politik, design institusi politik, kultur politik dan peran *civil society*. Keempat faktor tersebut harus berjalan beriringan dengan sinergis sebagai pijakan dalam mengonsolidasikan demokrasi. Azyumardi Azra kemudian mengklasifikasikan hal-hal yang harus dilakukan dalam masa transisi Indonesia menuju Negara demokrasi yang baik ke dalam tiga poros utama, pertama adalah reformasi sistem termasuk menyangkut kerangka dasar, perumusan kembali falsafah Negara, dan perangkat legal sistem politik, kedua adalah reformasi kelembagaan yang menyangkut pengembangan dan pemberdayaan lembaga-

---

<sup>53</sup> Sunarso, *Membedah Demokrasi*,,33.

lembaga politik, dan ketiga adalah pengembangan terhadap kultur atau budaya politik yang lebih demokratis.<sup>54</sup>

## 5. Teori Demokrasi Partisipatif David Held

Istilah demokrasi secara umum adalah suatu ide atau gagasan yang meletakkan kekuasaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dalam definisi yang lebih partisipatif, kita bisa mengartikan bahwa demokrasi adalah kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, secara substansial kekuasaan itu berasal dari rakyat, karenanya rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan menyelenggarakan kehidupan dalam bernegara.<sup>55</sup>

Demokrasi juga menjadi salah satu konsep pemerintahan yang banyak digunakan oleh Negara-negara di dunia pada era modern saat ini. Karena banyaknya Negara-negara yang menerapkan sistem demokrasi, konsep demokrasi juga menjadi semakin berkembang.

Karenanya, Seiring dengan berkembangnya konsep demokrasi, banyak dari kalangan akademisi yang memberikan pandangannya terkait dengan Demokrasi termasuk David Held. Dalam bukunya yang berjudul *Models Of Democracy*, David Held menguraikan secara umum terkait dengan berbagai macam model demokrasi yang kemudian terbagi menjadi tiga belas model yang kemudian disederhanakan

---

<sup>54</sup> Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2000),135.

<sup>55</sup> M Abdul Aziz, *Pilkada serentak melalui DPRD: Sebuah gagasan mewujudkan pilkada demokratis perspektif pancasila dan UUD 1945*, Jurnal Politik Indonesia: Indonesian Political Science review 1 (2) (2016),154-170.

menjadi tiga bagian berdasar sejarah atau konsep perkembangan dimana gagasan demokrasi tersebut tumbuh.

Salah satu model demokrasi yang dicetuskan oleh David Held yaitu demokrasi partisipatif. Dalam uraiannya, David Held menyatakan bahwa partisipasi masyarakat pada prinsipnya adalah keterlibatan masyarakat dalam membantu perkembangan nilai politik dan warga negara yang mempunyai pengetahuan proaktif dalam proses-proses pemerintahan.<sup>56</sup>

Selain itu, terciptanya hak kesetaraan hak dan kebebasan. Selanjutnya, David Held menjelaskan terkait masyarakat berkeadilan dengan sumber daya yang mendukung bagi semua masyarakat dan keterbukaan informasi menjadi jaminan untuk bisa diperoleh oleh semua masyarakat. Hal ini karena demokrasi yang baik tidak hanya seperangkat prosedural, tetapi juga menekankan pada bentuk kehidupan.

Selanjutnya, David Held menguraikan beberapa syarat-syarat umum dalam hal implementasi demokrasi partisipatif, yaitu ;

- a. Membenahi sumber daya yang tidak baik dari kelompok- kelompok sosial dengan cara distribusi ulang sumber daya material
- b. Memangkas atau menghilangkan kekuasaan birokrasi yang tidak bertanggung jawab dalam masalah pemerintahan (publik) atau pribadi

---

<sup>56</sup> David Held, *Models of democracy*, 231.

- c. Memberikan ruang sistem informasi terbuka untuk memberikan keputusan yang tepat
- d. Menginvestigasi ulang ketetapan perawatan anak sehingga setiap wanita mempunyai hak yang sama untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik seperti halnya laki-laki<sup>57</sup>

Melihat uraian terkait dengan unsur demokrasi partisipatif sebagaimana dijelaskan di atas, kita juga bisa melihat bahwa pemerintah harus berpijak kepada preferensi masyarakat yang setara secara politis, artinya Negara bertanggung jawab untuk memberikan ruang dan kesempatan dalam hal-hal yang bersifat prinsip sebagaimana berikut;

- a. Merumuskan preferensinya
- b. Menunjukkan preferensinya terhadap masyarakat dan pemerintah dengan tindakan pribadi atau kolektif
- c. Memberikan kedudukan yang setara pada preferensinya

Lebih lanjut, ketiga penjelasan di atas hanya bisa terlaksana dengan maksimal jika terdapat sejumlah jaminan yang di tunaikan, diantara jaminan itu adalah;

- a. Kebebasan untuk menjadi dan membentuk organisasi
- b. Kebebasan dalam mengeluarkan pendapat
- c. Kebebasan dalam memilih

---

<sup>57</sup> David Held, *Models of democracy*,,231.

- d. Memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi pejabat pemerintah
- e. Pemimpin memiliki hak untuk bersaing dalam mencari dukungan
- f. Pemimpin berhak untuk bersaing dalam mendapatkan suara
- g. Mendapatkan sumber-sumber informasi alternatif
- h. Lembaga yang berwenang dalam membuat kebijakan pemerintah bergantung kepada perolehan suara dan pengungkapan preferensi lainnya.<sup>58</sup>

Beberapa poin di atas sejatinya bisa dirangkum ke dalam tiga elemen, yaitu kompetisi, partisipasi dan kebebasan politik. Kondisi demikian merupakan konsep dasar bagi keberlangsungan negara yang menganut sistem demokrasi yang baik. Prinsip demokrasi menekankan terdapatnya keterlibatan publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (*rechtsvorming*). Dengan demokrasi dalam artian pada mekanisme pembentukan peraturan perundangundangan menunjukkan adanya peran serta masyarakat (*public participation*). Hal ini berarti rakyat dilibatkan secara langsung untuk memberi saran dan pendapatnya dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>58</sup> Heru Nugroho, *Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual Untuk Memahami Dinamika Sosial-Politik di Indonesia*, Jurnal Pemikiran Sosiologi. Vol 1 No.1, Mei 2012,4.

**BAB III**  
**MEKANISME PEMBENTUKAN UU NO 3 TAHUN 2022 DAN**  
**PERPINDAHAN IBU KOTA NEGARA**

**A. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, secara umum, terdapat beberapa alur dalam pelaksanaannya. Rachmat Trijono menguraikan bahwa terdapat tiga proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, berikut penjelasannya;

1. Proses Pra-legislasi

Dalam tahapan ini, proses yang akan dilewati adalah

- a. Proses perencanaan RUU
- b. Proses persiapan penyusunan RUU yang meliputi pengkajian, penelitian dan penyusunan naskah akademik
- c. Proses penyusunan RUU yang terdiri dari pengajuan izin prakarsa kepada presiden, penyusunan RUU yang dilanjutkan dengan proses finalisasi penyusunan RUU
- d. Perumusan RUU yang terdiri atas teknis penyusunan RUU dan penyampaian amanat presiden terhadap ketua DPR

2. Proses legislasi

Dalam tahapan ini, proses yang akan dilalui adalah;

- a. Proses pembahasan RUU oleh lembaga legislative (DPR)
- b. Pengesahan RUU oleh Presiden; dan

c. Pengundangan RUU menjadi Undang-undang

### 3. Proses pasca Legislasi

Proses selanjutnya setelah RUU disahkan menjadi Undang-undang oleh lembaga legislatif, adalah;

- a. Pendokumentasian Undang-undang
- b. Penyebarluasan Undang-undang
- c. Penyuluhan Undang-undang; dan
- d. Harmonisasi Undang-undang.<sup>59</sup>

Tahapan dalam Proses pembentukan Undang-undang juga di jelaskan dengan tegas di dalam Undang-undang No Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.<sup>60</sup> Adapun penjelasan berkaitan dengan tahapan tersebut adalah;

#### 1. Tahapan Perencanaan Undang-Undang

Dalam proses tahapan perencanaan, Undang-undang menyebutnya secara umum dengan istilah Program Legislasi Nasional (prolegnas). Jimly Assidhiqie berpendapat bahwa penyusunan program legislasi Nasional

<sup>59</sup> Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-undang*.,102-103

<sup>60</sup> Lihat Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2019

dilakukan dengan dasar kebutuhan Hukum (*legal need*),<sup>61</sup> pernyataan ini juga sejalan dengan pasal 16 dan 17 UU No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa pembentukan Undang-undang harus melalui program legislasi Nasional, dan kewenangan dalam program legislasi nasional ini berada pada Lembaga Legislasi (baleg).

Dalam praktiknya, Prolegnas seringkali dilakukan untuk merujuk materi atau substansi dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Solly Lubis berpendapat bahwa Prolegnas adalah usulan-usulan berupa rencana pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga pemerintah non departemen dan lembaga atau institusi pemrakarsa lainnya.<sup>62</sup>

Dalam pasal 20 UU No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa dalam penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah. Selanjutnya di jelaskan bahwa terdapat dua macam Prolegnas, yaitu jangka panjang dan menengah berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-undang yang dilakukan pada awal masa keanggotan DPR sebagai prolegnas untuk masa waktu lima tahun. Akan tetapi, Prolegnas bukan satu-satunya mekanisme yang digunakan untuk pembentukan Undang-undang. Undang-undang juga memberikan regulasi

---

<sup>61</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010),185.

<sup>62</sup> Lubis, M. Solly, *Ilmu Negara*, (Bandung, Penerbit Mandar Maju,2007),90.

tentang pembahasan RUU diluar Prolegnas yang disebabkan karena munculnya keadaan tertentu yang perlu segera ditangani.

Uraianya terdapat di dalam pasal 23 ayat 2 UU No 12 Tahun 2011 sebagaimana berikut;

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam
- b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.<sup>63</sup>

Konsep prolegnas sebagai langkah awal dalam pembentukan peraturan perundang-undang memang seringkali mendapatkan banyak kritik, hal ini karena pada realitanya seringkali DPR membahas RUU yang sejatinya tidak terdapat dalam Prolegnas dan masuk skala prioritas namun dibahas dan kemudian disahkan.

## 2. Tahapan Penyusunan Undang-undang

Tahapan penyusunan RUU adalah tahapan persiapan sebelum Rancangan Undang-undang dibahas oleh DPR dan Pemerintah. Proses dalam tahapan ini meliputi;

- a. Penyusunan Rancangan Undang-undang
- b. Harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsi

---

<sup>63</sup> Lihat Pasal 23 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

c. Pembentukan naskah akademik.

Dalam pasal 43 ayat 3 dinyatakan bahwa “RUU yang berasal dari DPR, Presiden atau DPD harus disertai dengan naskah akademik”, Namun hal ini tidak berlaku sebagaimana dijelaskan dalam pasal 43 ayat 4 yang menyebutkan bahwa “ketentuan yang terdapat pada ayat 3 tidak berlaku bagi RUU mengenai;

a. Anggaran Pendapatan dan belanja Negara

b. Penetapan peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang menjadi Undang-undang, atau

c. Pencabutan Undang-undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

Naskah akademik sangat ditekankan di dalam Undang-undang karena mempunyai arti yang sangat penting bagi suatu RUU. Naskah akademik itulah yang kemudian menjadi paradigma dalam kehidupan masyarakat yang akan dicapai oleh Peraturan Perundang-Undangan yang akan dibentuk, yang dikaji dengan komprehensif melalui pendekatan ilmiah, dan apa yang dikaji bertumpu kepada pengaturan masalah berkaitan dengan RUU sebagai suatu solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum di tengah-tengah masyarakat.

### 3. Tahapan Pembahasan Rancangan Undang-undang

Dalam proses pembahasan RUU, jika dibutuhkan pembahasan yang mendalam dan lebih kompleks, maka lembaga legislatif berhak untuk membentuk panitia kerja (Panja), tim perumus (Timus), atau tim sinkronisasi (Timsin), yang uraiannya sebagai berikut;

- a. Panitia Kerja, bertugas untuk membahas sunstansi RUU atau materi lain yang diputuskan sebelumnya dalam rapat kerja. Rapat panitia kerja dipimpin oleh alat kelengkapan pansus yang diwakili oleh pejabat tingkat eselon satu yang membidangi materi RUU yang tengah dibahas. Selanjutnya panitia kerja juga berhak untuk membentuk tim perumus, tim kecil dan tim sinkronisasi, selain itu panitia kerja juga bertanggung jawan untuk melaporkan hasil kerja pada rapat kerja jika pembahasan DIM sudah selesai. Adapun anggota panitia kerja maksimal berjumlah setengah dari jumlah anggota alat kelengkapan yang membentuknya.
- b. Tim Perumus, bertugas untuk merumuskan materi RUU sesuai dengan keputusan kerja dan rapat kera dengan menteri yang diwakili oleh pejabat eselon satu yang membidangi materi RUU yang tengah dibahas. Panitia kerja memimpin rapat tim perumus, dimana tim perumus juga bertanggung jawab untuk melaporkan hasil kerjanya terhadap panitia kerja. Adapun anggota tim perumus maksimal berjumlah  $\frac{2}{3}$  dari jumlah keseluruhan anggota panja

- c. Tim kecil, bertugas untuk merumuskan materi RUU sesuai dengan keputusan rapat kerja dan rapat panitia kerja bersama dengan menteri yang diwakili oleh pejabat tingkat eselon satu. Rapat tim kecil dipimpin oleh salah satu orang dari panitia kerja, sekaligus bertanggung jawab untuk melaporkan hasil kerjanya terhadap panitia kerja. Adapun jumlahmaksimal dari tim kecil berjumlah  $\frac{2}{3}$  dari keseluruhan anggota panja
- d. Tim Sinkronisasi, bertugas untuk menyelaraskan rumusan RUU dengan memperhatikan keputusan rapat kerja, dan hasil dari rumusan yang disusun oleh tim perumus bersama dengan menteri yang diwakili oleh pejabat eselon satu yang membidangi materi RUU yang sedang dibahas. Rapat tim sinkronisasi dipimpin oleh salah satu orang dari tim panitia kerja, selain itu rumusan RUU yang dihasilkan dari tim sinkronisasi dilaporkan dalam rapat panitia kerja untuk diambil keputusan. Adapun jumlah maksimal dari tim sinkronisasi adalah  $\frac{2}{3}$  dari jumlah keseluruhan anggota panitia kerja.<sup>64</sup>

Selanjutnya dalam tahapan pembahasan Rancangan Undang-undang antara DPR dan Pemerintah dilalui dengan 2 tingkat pembicaraan. Pada tingkat pertama, yaitu rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus, sedangkan tingkat kedua yaitu dalam rapat paripurna.

---

<sup>64</sup> Lihat ketentuan Pasal 144, Pasal 145, Pasal 146, dan Pasal 147 Peraturan DPR RI No. 1/2009 tentang Tata Tertib.

Berikut kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam tahapan pembicaraan tingkat satu;

- a. Pengantar musyawarah atau pandangan fraksi Pengantar musyawarah/pandangan fraksi: Dalam rapat ini, pimpinan alat kelengkapan memberikan kesempatan kepada Presiden/menteri yang ditunjuk untuk menyampaikan keterangan tentang RUU dimaksud dan memberikan kesempatan kepada seluruh fraksi untuk memberikan pandangan. Kemudian, apabila materi RUU merupakan kewenangan DPD maka DPD juga memberikan pandangannya.
- b. Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM): DIM merupakan acuan pembahasan yang diajukan oleh seluruh fraksi yang ada di DPR. Dalam konteks materi RUU juga menyangkut kewenangan DPD, maka akan dibahas pula DIM dari DPD;
- c. Penyampaian pendapat mini (pengambilan keputusan): Penyampaian pendapat mini dilakukan pada tahap akhir setelah pembahasan DIM selesai yang disampaikan oleh seluruh fraksi berisi persetujuan akhir fraksi dan pemerintah terhadap hasil pembahasan Rancangan Undang-undang.<sup>65</sup>

Setelah pembicaraan tingkat 1 selesai dilakukan dan fraksi atau pemerintah menyetujui materi yang sebelumnya telah dibahas, maka pembahasan RUU dilanjutkan pada pembicaraan tingkat 2. Dimana tahapan

---

<sup>65</sup> Lihat Pasal 136 ayat (1), Peraturan DPR RI No.1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib

ini berisi pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang juga dihadiri oleh semua anggota fraksi dan pemerintah. Adapun kegiatan yang dilakukan dalam tahapan ini yaitu;

- a. Penyampaian laporan berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD (jika melibatkan DPD), dan hasil pembicaraan tingkat I (satu)
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- c. Pendapat Pemerintah atau menteri yang mewakili.<sup>66</sup>

Terdapat hal-hal yang harus diperhatikan dalam tahapan ini, yaitu dalam tahap pengambilan keputusan dimungkinkan terjadinya mekanisme pengambilan suara terbanyak (voting). Voting dilakukan jika dalam pembicaraan tingkat I tidak dicapai suatu mufakat secara musyawarah. Dalam mekanisme ini, setiap keputusan yang diambil yaitu dengan persetujuan masing-masing individu dan tidak melalui fraksi, sehingga masing-masing anggota memiliki satu suara.

Catatan yang perlu ditambahkan dalam pembicaraan tingkat II (pengambilan keputusan). Pada pembicaraan tingkat II dimungkinkan terjadi mekanisme pengambilan keputusan dengan suara terbanyak (voting). Hal ini dilakukan apabila pada pembicaraan tingkat I persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, meskipun hal ini umumnya jarang terjadi.

---

<sup>66</sup> Lihat Pasal 150 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib

Namun, sesekali mekanisme ini dilakukan dan terbatas untuk beberapa materi saja. Apabila hal ini terjadi biasanya dalam pembicaraan akhir di tingkat I sudah disiapkan opsi atau pilihan yang akan diputuskan melalui mekanisme suara terbanyak tersebut. Dalam mekanisme ini, setiap keputusan diambil dengan persetujuan masing-masing anggota DPR dan tidak melalui fraksi, sehingga setiap anggota memiliki satu suara. Catatan lainnya yaitu peran dari DPD hanya terbatas kepada pembicaraan tingkat 2, dan tidak diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap rancangan Undang-undang.<sup>67</sup> Artinya persetujuan terhadap RUU tetap menjadi kewenangan DPR dan Presiden

#### 4. Tahapan pengesahan Undang-undang

Pasal 72 UU Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa penyampaian RUU yang telah disetujui oleh DPR bersama dengan Presiden dilakukan dalam kurun waktu paling lama 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Kemudian Sekretariat Negara menuangkannya dalam kertas kepresidenan yang kemudian dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-undang. Selanjutnya RUU yang telah disetujui tersebut disahkan oleh presiden dengan memberikan tanda tangan dalam kurun waktu paling lama 30 hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui, adapun jika RUU

---

<sup>67</sup> Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X-2012

tersebut tidak ditanda tangani oleh Presiden selama kurun waktu tersebut, maka RUU tersebut dianggap sah dan wajib untuk diundangkan.<sup>68</sup>

#### 5. Tahap Pengundangan dan penyebarluasan

Setelah Rancangan Undang-undang disahkan dan ditandatangani oleh Presiden, Undang-undang tersebut selanjutnya diundangkan oleh menteri yang bertugas dibidangnya agar Undang-undang tersebut bisa berlaku dan bersifat mengikat.

Setelah Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR tersebut, maka undang-undang tersebut kemudian diundangkan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang peraturan perundang-undangan agar undang-undang tersebut dapat berlaku dan mengikat umum. Pada dasarnya Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Selanjutnya setelah undang-undang tersebut diundangkan dalam lembaran Negara, Pemerintah wajib menyebarluaskan Undang-undang yang telah diundangkan tersebut.

Penyebarluasan Undang-undang tersebut dilakukan secara bersama oleh DPR dan Pemerintah, dan bisa pula melibatkan DPD sepanjang berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah dalam konteks otonomi daerah. Berikut

---

<sup>68</sup> Pasal 72 dan 74 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

skema penyebarluasan suatu RUU, baik pada saat proses persiapan, pembahasan di lembaga pembentuk undang-undang, baik DPR maupun bersama-sama dengan pemerintah.<sup>69</sup>

## **B. Wacana Pemindahan Ibu Kota Negara**

Wacana pemindahan Ibu Kota Negara sejatinya telah digagas sejak lama, tepatnya sejak era kepemimpinan Presiden pertama Indonesia, yaitu Ir. Soekarno. Pada 1950-an, Soekarno melirik suatu daerah di Kalimantan tengah sebagai Ibu Kota Negara baru. Hal ini kemudian berlanjut dengan prosesi peletakan baru pertama pembangunan awal kota Palangkaraya yang ditandai dengan dibangunnya tugu peringatan yang diresmikan oleh Presiden Soekarno pada 17 April 1957. Presiden Soekarno juga sejatinya tidak secara langsung ingin memindahkan Ibu Kota Negara ke Palangara, melainkan hanya ingin membagi beban Jakarta yang dinilainya terlalu terpusat. Selain itu, Soekarno juga ingin menampilkan wajah-wajah baru Indonesia kepada dunia. Namun, setelah pemantapan lokasi tersebut, wacana terkait dengan pemindahan Ibu Kota Negara belum juga ada kelanjutan. Hal ini karena Pemerintah masih mempertimbangkan banyak hal untuk melaksanakan prorek raksasa ini, terutama berkaitan dengan kesiapan dan biaya yang begitu besar.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-undang*, 230-231.

<sup>70</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/30/18544621/wacana-pemindahan-ibu-kota-pada-era-soekarno-dan-sebelumnya?page=all>. Diakses pada 23 Juli 2022, Pkl 18.00

Setelah era kepemimpinan Presiden Soekarno, Presiden Soeharto juga mencanangkan pemindahan Ibu Kota Negara, hal ini kemudian disusul dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden No 1 Tahun 1997 tentang Kordinasi Pengembangan Kawasan Jonggol Sebagai Kota Mandiri. Keputusan ini juga mendukung rencana pengembangan kota mandiri di Jonggol, Jawa Barat dengan lahan seluas 30 ribu hektar yang digagaskan oleh salah satu putra dari Presiden Soeharto, Bambang Trihatmojo. Namun rencana tersebut kembali tidak terselenggara karena terjadinya pergolakan politik di tahun 1997-1998 yang menyebabkan runtuhnya Pemerintahan Soeharto.

Wacana terkait dengan perpindahan Ibu Kota Negara juga menguat ketika era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Pemerintah pada saat itu mengeluarkan isu lama, yaitu menyetujui gagasan yang pernah dituangkan oleh Soekarno. Pada saat itu, presiden menyampaikan wacana pemindahan Ibu Kota Negara saat menghadiri Rapat Kerja Nasional Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI) di kota Palangkaraya pada Desember 2009. Presiden saat itu menyatakan bahwa pemindahan Ibu Kota Negara haruslah dikaji dari banyak aspek, artinya tidak hanya berangkat dari aspek kemacetan di Jakarta sebagai suatu alasan dalam pemindahan Ibu Kota, melainkan juga harus dilihat dari upaya strategis untuk mendistribusikan pembangunan yang merata di seluruh Indonesia. Selanjutnya, pada awal Desember 2010, Presiden menyampaikan pembentukan tim kecil yang bertugas untuk mengkaji gagasan pemindahan Ibu Kota Negara, dimana dalam kajiannya muncul tiga opsi dalam pemindahan Ibu Kota, yaitu;

- a. Mempertahankan Jakarta sebagai Ibu Kota Negara dengan dengan melakukan pembenahan terhadap semua aspek permasalahan yang terjadi.
- b. Melakukan perpindahan pusat Pemerintahan dari Jakarta ke lokasi baru yang tetap berada di daerah pulau Jawa
- c. Melakukan pemindahan Ibu Kota Negara dan Pusat Pemerintahan ke Lokasi baru diluar Pulau Jawa.<sup>71</sup>

Selanjutnya, setelah sekian lama wacana-wacana pemindahan Ibu Kota Negara tidak berhasil untuk dieksekusi. Pada pemerintahan saat ini, Presiden Ir. Joko Widodo kembali menyampaikan gagasannya tentang rencana pemindahan Ibu Kota Negara saat sidang tahunan MPR pada 16 Agustus 2019, pada kesempatan tersebut Presiden menyampaikan doa dan dukungannya kepada para peserta sidang untuk memindahkan Ibu Kota Negara.

Berbeda dengan periode-periode sebelumnya, pada saat ini pemerintah terkesan serius dalam melakukan pemindahan Ibu Kota Negara tersebut, hal ini bisa kita lihat dari berbagai macam persiapan yang mulai dilakukan, baik persiapan secara yuridis bahkan sosiologis.

Pemerintah kemudian menyatakan bahwa terdapat beberapa alasan terkait dengan pemindahan Ibu Kota Negara, yaitu sebagaimana berikut;

- a. Persentase penduduk di Pulau Jawa sangat padat. Bahkan berdasarkan Survey penduduk Antar Sensus yang dilakukan pada 2015 tercatat bahwa

---

<sup>71</sup> <https://berkas.dpr.go.id/sipinter/files/sipinter-391-749-20200706213210.pdf>. Diakses pada 18 Juli 2022, pkl 13.00

sebanyak 56,56% penduduk berada di Pulau Jawa, sedangkan di Pulau-pulau lainnya seperti Pulau Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Bali, dan Papua persentase penduduknya hanya berada di bawah 10%, kecuali di Pulau Sumatera yang persentase penduduknya sebesar 22,1 persen.

- b. Kontribusi ekonomi pada PDB. Dalam hal ini Pulau Jawa sangat mendominasi dalam pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Badan Pusat Statistik 2020 mencatat bahwa kontribusi pulau Jawa terhadap ekonomi Indonesia sebesar 59%. Hal ini berbanding jauh dengan Pulau-pulau besar lainnya di Indonesia, di Sumatera misalnya hanya 21,31 %, sementara Pulau Kalimantan hanya 8,05%, lebih lanjut di Pulau Sulawesi kontribusi ekonominya sebesar 6,33%, Bali dan Nusa Tenggara 3,06%, Maluku dan Papua hanya sebesar 7,04%
- c. Krisis air bersih, hal ini berdasarkan data yang dipaparkan oleh kementerian PUPR yang menyatakan bahwa Daerah Jabodetabek dan Jawa Timur mengalami krisis air yang parah, dan hanya sebagian kecil yang memiliki indikator air yang bersih, yaitu di daerah Gunung Salak hingga Ujung Kulon.
- d. Pertumbuhan Urbanisasi sangat tinggi, bahkan tingginya angka Urbanisasi di Jakarta mencatatkan Jakarta sebagai Kota terpadat Nomor 9 di dunia
- e. Ancaman dari bencana alam seperti banjir, gempa bumi dan lain-lain, sekitar 50% wilayah Jakarta memiliki tingkat keamanan banjir dibawah persentase 10 tahunan, selain itu potensi bencana alam seperti gunung

meletus juga menjadi ancaman karena berada di dekat gunung api aktif seperti gunung Krakatau dan gunung Gede.<sup>72</sup>

Dengan argument-argumen di atas, pemerintah saat ini kemudian sangat serius untuk melakukan pemindahan Ibu Kota Negara, hal ini selain untuk mewujudkan wacana-wacana yang telah lama bergulir sejak era Presiden Soekarno, tetapi juga demi kemajuan bangsa dan Negara Indonesia agar menjadi lebih baik.

### **C. Sejarah Perpindahan Ibu Kota Negara di Indonesia**

Sebagai sebuah Negara yang berdaulat, Indonesia sejak kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945 mengalami banyak sekali pasang-surut atau masa transisi dalam proses penyelenggaran politik dan pemerintahan. Hal ini terjadi tentu dari banyak faktor, mulai dari faktor internal seperti Sumber Daya Manusia yang kurang memadai, konflik kepentingan atau ambisi politik dan lain sebagainya, juga dari faktro eksternal, hal ini karena Indonesia saat itu baru lepas dari cengkraman penjajah sehingga para penjajah masih terus berusaha untuk kembali menduduki Indonesia sebagai Negara jajahan.

Karena kondisi sosial-politik tersebut, Pemerintah pada saat itu beberapa kali melakukan strategi-strategi politik demi kedaulatan Negara Indonesia, salah satunya adalah dengan memindahkan Ibu Kota Negara. Tercatat dalam perjalanannya sejak kemerdekaan, Indonesia telah beberapa kali memindahkan Ibu Kota Negara;

---

<sup>72</sup> <https://indonesiabaik.id/infografis/5-alasan-pindah-ibu-kota-negara>. Diakses pada 28 Juli 2022, pkl 15.30

## 1. Yogyakarta

Perpindahan Ibu Kota Negara ke Yogyakarta berawal saat tentara sekutu datang kembali ke Indonesia pada 16 September 1945 dengan tujuan membebaskan memulangkan tentara Jepang sekaligus juga untuk membebaskan tawanan perang. Akan tetapi, kedatangan tentara sekutu justru ditunggangi oleh Belanda yang saat itu masih belum rela melepas Indonesia dan masih menganggap Indonesia sebagai Negara jajahannya.

Sejurus kemudian Belanda dibawa kepemimpinan Van Mook mendirikan kantor-kantor demi ambisinya untuk kembali merebut Jakarta ke dalam kekuasaannya, hal ini berlanjut dengan upaya penculikan dan pembunuhan terhadap para pemimpin muda Indonesia. Peristiwa ini membuat situasi Jakarta menjadi tidak kondusif, hingga kemudian pada 2 Januari 1946 Sultan Hamengku Buwono IX memberikan solusi dengan mengirimkan pesan kepada Ir. Soekarno melalui kurir dengan menawarkan agar Ibu Kota Jakarta dipindahkan ke Yogyakarta. Tawaran ini disambut baik oleh Presiden Soekarno yang langsung menyetujui perpindahan Ibu Kota dari Jakarta ke Yogyakarta.

Selanjutnya, Ir Soekarno berangkat bersama rombongan pada 3 Januari 1946 secara sembunyi-sembunyi dengan dikawal oleh 15 pasukan khusus selama perjalanannya ke Yogyakarta. Presiden Ir. Soekarno tiba keesokan harinya bersama dengan rombongan. Malam harinya, Pemerintah kemudian mengumumkan secara resmi perpindahan ibu Kota Negara ke Yogyakarta

melalui siaran RRI yang diumumkan oleh Mr. Ali Sastriamidjojo selaku Wakil Menteri Penerangan.

## 2. Bukittinggi

Bukittinggi menjadi Ibu Kota Negara Indonesia setelah sebelumnya Ibu Kota bertempat di Yogyakarta, hal ini menyusul terjadinya agresi militer Belanda ke II. Pada agresi militer ini, Belanda melakukan penyerangan ke daerah Yogyakarta dan berhasil menangkap beberapa tokoh kemerdekaan termasuk Ir. Soekarno, Moh Hatta, Sutan Sjahrir dan lainnya yang kemudian diasingkan oleh Belanda ke luar Pulau Jawa. Karena itu, berdasarkan rapat kabinet yang dilakukan sebelum penangkapan tersebut, dihasilkan bahwa untuk sementara waktu Pemerintahan diamanatkan kepada Sjafruddin Prawiranegara yang menjabat sebagai Menteri Kemakmuran untuk membentuk pemerintahan darurat di Sumatera, penunjukan Sumatera sebagai lokasi Ibu Kota karena pada saat menerima mandate tersebut, Sjafruddin Prawiranegara tengah berada di Bukittinggi.

## 3. Jakarta

Jakarta akhirnya kembali menjadi Ibu Kota Negara pada 17 Agustus 1950 setelah Pemerintahan Negara kembali normal. Pada saat itu, bentuk Negara baru kembali pula menjadi Negara kesatuan setelah sebelumnya Republik Indonesia Serikat dibubarkan oleh Ir. Soekarno melalui pembubaran majelis konstituante.

Meskipun secara *de facto*, Jakarta menjadi Ibu Kota Negara sejak zaman proklamasi, namun Jakarta baru menjadi Ibu Kota Negara secara *de jure* pada

1961 dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No 2 Tahun 1961. Hal ini kemudian diperkuat dengan keluarnya Peraturan Presiden No 10 tahun 1964.<sup>73</sup>

#### **D. Alur Pembentukan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022**

Wacana pemindahan Ibu Kota Negara yang sejak dulu tidak pernah terealisasikan, perlahan mulai terlaksana. Hal ini menyusul pernyataan dari Presiden Joko Widodo saat menyampaikan pidato kenegaraan dalam sidang tahunan MPR pada 16 Agustus 2019. Dalam pernyataannya Presiden meminta izin sekaligus dukungan kepada para anggota sidang dan seluruh rakyat Indonesia untuk memindahkan Ibu Kota Negara.

Namun demikian, untuk merealisasikan proses pemindahan Ibu Kota Negara tidak bisa dilakukan dengan sewenang-wenang, perlu ada kajian yang matang sebelum pelaksanaannya, mulai kajian dalam aspek sosiologis, filosofis, geografis, terutama kajian dalam aspek Yuridis. Mengingat Indonesia merupakan Negara Hukum, maka perlu ada suatu hukum yang bisa dijadikan pijakan untuk mengeksekusi pemindahan Ibu Kota Negara tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, proses pembentukan UU Ibu Kota Negara baru dimulai pada 29 September 2021, hal ini ditandai dengan dikirimkannya surat Presiden (surpres) kepada DPR berkaitan dengan Rancangan Undang-undang Ibu Kota Negara. Surpres tersebut diserahkan bersama dengan draf RUU oleh Menteri

---

<sup>73</sup><https://www.jawapos.com/nasional/18/01/2022/ini-sejarah-3-kali-indonesia-pindah-ibu-kota-negara/?page=all>. Diakses pada 1 Juli 2022, pkl 10.10

Sekretaris Negara Pratikno dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Suharso Monoarfa kepada pimpinan DPR RI. Selanjutnya pada 3 November 2021, draft RUU IKN secara resmi mulai dibahas dalam rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPR dimana hasil dalam rapat tersebut adalah menugaskan pembentukan panitia khusus (pansus). hal ini kemudian berlanjut dengan ditetapkannya panitia khusus pada 7 Desember 2021 yang terdiri atas 56 anggota termasuk 6 pimpinan. Susunan pansus tersebut terdiri dari 12 orang dari fraksi PDIP, 8 orang dari fraksi Gerindra, 8 orang dari fraksi Golkar, 6 orang dari fraksi PKB, 6 orang dari fraksi Nasdem, 5 orang dari fraksi PKS, 5 orang dari fraksi Demokrat, 4 orang dari fraksi PAN, dan 2 orang dari fraksi PPP .

Pasca dibentuknya pansus, selama sepekan DPR menggunakan waktu efektif, hal ini karena sepekan setelahnya yaitu pada 16 Desember memasuki masa reses selama 30 hari hingga awal Januari. Sebelum masa reses tiba, tim Pansus membentuk Panitia Kerja (Panja) yang bertugas untuk menganalisis Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Panitia Kerja tercatat melakukan rapat pada tanggal 13, 14, dan 15 Desember 2021. Selanjutnya pada 17 Desember 2021 hingga 10 Januari, DPR melakukan reses, sehingga pembahasan terkait dengan RUU IKN untuk sementara waktu ditunda.

Disisi lain, Pansus juga melakukan rapat tim perumus (timus) RUU IKN untuk melakukan pembahasan terkait dengan beberapa substansi dari RUU IKN. Tercatat, sejak 7 Desember hingga 15 Desember Pansus RUU IKN telah melakukan rapat sebanyak 11 kali bersama dengan berbagai ahli dan pelaku kepentingan.

Pada tanggal 3 Januari 2022, 5 anggota Pansus RUU IKN melaksanakan studi banding atau kunjungan kerja ke Negara Kazakhstan bersama dengan pihak Kementerian Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Negara Kazakhstan menjadi Negara yang dituju untuk melakukan studi banding karena pernah melakukan proses pemindahan Ibu Kota negaranya.<sup>74</sup>

Kemudian pada 16 Januari 2022, pansus RUU IKN kembali melakukan kunjungan kerja ke perumahan BSD City di Tangerang Selatan dan Alam Sutera di daerah Tangerang. Kunjungan kerja ke dua lokasi ini dinilai karena memiliki karakteristik yang hampir serupa dengan Ibu Kota Negara Baru. Keesokannya, yaitu pada 17 Januari, anggota Pansus kembali menggelar rapat hingga 18 Januari 2022 dini hari. Pagi harinya dalam rapat Paripurna, DPR RI menyetujui RUU tentang Ibu Kota Negara yang terdiri dari 11 bab dan 44 pasal disahkan menjadi Undang-undang,<sup>75</sup> yang kemudian ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo pada hari Selasa 15 Februari 2022 dan secara resmi diundangkan menjadi Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

---

<sup>74</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/18/11500361/perjalanan-5-bulan-uu-ibu-kota-negara-dari-rancangan-hingga-resmi-diteken?page=all>. Diakses pada 23 Juli 2022, pkl 14.35

<sup>75</sup> <https://www.merdeka.com/politik/alur-dan-tahapan-pembahasan-uu-ikn-dalam-tempo-42-hari-be-smart.html>. Diakses pada 23 Juli 2022, pkl 14.57

**BAB IV**  
**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI**  
**PARTISIPATIF DAVID HELD**

**A. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan UU Nomor 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara**

Keseriusan pemerintah untuk merealisasikan perpindahan Ibu Kota Negara Indonesia sudah mulai terlihat seiring dengan disahkan dan diundangkannya UU No 03 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, terlebih Pemerintah juga telah memutuskan nama “Nusantara” untuk Ibu Kota Baru, melantik Kepala dan Wakil Kepala Otorita Ibu Kota Negara pada 10 Maret 2022, dan mengatur aspek-aspek strategis berkaitan dengan proses pemindahan Ibu Kota Negara seperti, penataan ruang, bentuk dan susunan Pemerintah, luas wilayah, bahkan hingga sumber anggaran yang digunakan. Dilihat dari aspek yuridis, pembentukan UU IKN memang dimaksudkan agar adanya kepastian Hukum yang jelas sebagai pijakan atau dasar hukum tentang pemindahan Ibu Kota Negara.

Namun demikian, pembentukan UU No 03 Tahun 2022 memantik banyak reaksi dari masyarakat, salah satu halnya berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya yang hanya memakan waktu 43 hari terhitung sejak dibentuknya panitia khusus pada 7 Desember 2021.

Singkatnya proses pembentukan hingga pengesahan UU No 3 Tahun 2022 memang perlu dikaji secara komprehensif, apakah dalam proses pembentukannya telah sesuai dengan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan yang

Berlaku, terutama dalam mengakomodasi aspirasi dan kepentingan masyarakat, Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kita perlu mengkomparasikan antara mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan secara yuridis dan realitas yang terjadi dalam mekanisme pembentukan Undang-undang No 3 Tahun 2022.

Jika kita kembali merujuk terhadap pasal 5 UU No 12 tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undang, dimana di dalamnya terdapat suatu asas yang menyiratkan tentang keharusan adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, yaitu asas keterbukaan. Dalam penjelasannya, asas keterbukaan adalah proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yang diawali dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan yang harus bersifat terbuka sehingga semua masyarakat memiliki kesempatan yang luas untuk dapat memberikan masukan dalam pembentukan peraturan-perundangan.

Lebih jauh dalam penjelasannya sebagaimana tertuang dalam pasal 96 UU Nomor 12 Tahun dikatakan bahwa berkaitan dengan asas keterbukaan juga merupakan suatu mekanisme dalam mewujudkan adanya partisipasi masyarakat

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.<sup>76</sup>

Setelah ketika memahami regulasi berkaitan dengan mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan, selanjutnya kita melihat bagaimana? dan mekanisme apa yang sudah dilakukan oleh DPR terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU Nomor 3 Tahun 2022.

Pembentukan Undang-undang yang hanya memakan waktu 43 hari memang relatif sangat singkat untuk pembahasan yang sangat kompleks seperti UU IKN ini. Sebelumnya, proses pembahasan undang-undang secara ugul-ugalan seperti ini sudah pernah terjadi dalam pembahasan RUU Cipta Kerja, RUU Perubahan UU KPK, pembahasan revisi UU Mineral dan Batubara, dan lain-lain. Ketidakterlibatan masyarakat dalam proses legislasi tentu saja bertentangan dengan ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana dalam ketentuannya disebutkan bahwa pembentukan Undang-

---

<sup>76</sup> Lihat Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

undang harus didasarkan kepada asas keterbukaan, yang di dalam penjelasannya secara detail dijelaskan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Artinya, semua masyarakat memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Akan tetapi, asas keterbukaan yang terdapat dalam ketentuan tidak terlihat jelas selama proses pembentukan hingga pengesahan UU IKN. DPR dan Pemerintah terlihat sibuk sendiri dari pada membangun diskursus secara masif di tengah-tengah masyarakat. masyarakatpun seakan kebingungan, hal ini karena tidak mengetahui bagaimana dan dengan media apa yang harus dilakukan jika ingin memberikan masukan-masukan terkait dengan pemindahan Ibu Kota Negara karena Pemerintah ataupun DPR tidak menyediakan platformnya secara serius. Padahal, proyek pemindahan Ibu Kota Negara merupakan proyek raksasa yang pasti akan membutuhkan banyak pihak dan juga tenaga, terlebih dampak yang akan muncul baik dari segi ekonomi, politik, sosial ataupun hukum. Artinya sangat sulit mencerna bagaimana dasar hukum mega proyek ini hanya selesai dalam kurun waktu kurang dari dua bulan.

Lebih lanjut, kesempatan untuk memberikan masukan bagi masyarakat adat yang tinggal di lokasi Ibu Kota baru juga sangatlah minim, bahkan *Public Hearing* juga tidak dilakukan hingga diumumkannya lokasi pemindahan Ibu Kota

Negara baru. Hal ini kemudian dinilai oleh tim kajian dari Wahana Lingkungan Hidup Indonesia sebagai praktik pengabaian partisipasi masyarakat.<sup>77</sup>

Disisi lain, Mahkamah Konstitusi telah merumuskan makna dari partisipasi masyarakat dalam perkara pengujian formil UU Cipta Kerja pada Tahun 2020 ke dalam tiga poin, yaitu;

- a. Hak untuk di dengarkan Pendapatnya (Right to be heard)
- b. Hak untuk dipertimbangkan pendapat-pendapatnya (Right to be considered)
- c. Hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*Right to be explained*).<sup>78</sup>

Selain itu, Pembangunan mega proyek Ibu Kota Negara, disamping karena minimnya partisipasi masyarakat juga keterbatasan akses informasi yang utuh bagi masyarakat. Padahal keterbukaan informasi disamping dijamin oleh konstitusi,<sup>79</sup> juga fungsinya yang sangat substansial agar semua masyarakat bisa mengetahui secara detail setiap proses atau tahapan dalam perencanaan pembangunan Ibu Kota Negara. Artinya dalam hal ini, Negara bertanggung jawab untuk menjamin terpenuhinya akses informasi, terlebih bersangkutan dengan kepentingan orang banyak.

---

<sup>77</sup> Rizkiana Sidqiyatul Hamdani, *Proyek Lintas Batas Administrasi: Analisis Partisipasi Publik dalam Proses Perencanaan Ibu Kota Negara Republik Indonesia*, Jurnal Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan., Februari 2020, 4 (1): 43-62

<sup>78</sup> Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020

<sup>79</sup> Lihat Pasal 28F UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan

Dalam kasus ini, masyarakat juga dibuat menjadi kebingungan, sebab data-data terkait proses pemindahan Ibu Kota juga tidak diberikan secara transparan, sehingga masyarakat bingung ketika ingin menyampaikan aspirasinya karena memang data-data pemindahan Ibu Kota tidak pernah diiberikan secara utuh. Pemerintah juga tidak memberikan platform khusus kepada masyarakat, sehingga masyarakat juga kesulitan untuk menyampaikan aspirasi-aspirasinya terkait dengan pemindahan Ibu Kota Negara dapat dilihat pada website DPR. Dari 28 tahapan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) IKN di DPR, hanya tujuh agenda yang dokumen dan informasinya dapat diakses. “Sementara itu, 21 lainnya dokumen dan informasi tidak dapat diakses publik selain itu pemerintah tidak memberikan platform khusus bagi masyarakat yang ingin memberikan aspirasinya dalam proses pemindahan Ibu Kota Negara.

Dengan kasus-kasus di atas kita bisa melihat bahwa selain menunjukkan ketidakmatangan dalam persiapan pembangunan Ibu Kota Negara, pemerintah dan DPR juga cenderung mengabaikan perintah konstitusi terkait dengan asas keterbukaan sebagaimana diatur di dalam ketentuan perundang-undangan.

## **B. Urgensi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan UU No 3 Tahun 2022 Perspektif Demokrasi Partisipatif David Held**

Partisipasi masyarakat menjadi salah satu prinsip dasar dari unsur demokrasi sebagaimana pernyataan yang disampaikan oleh David Held. Terlebih Indonesia yang juga menganut prinsip demokrasi juga harus memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat. Bahkan berkaitan dengan hal ini, Mahfud MD berpendapat

bahwa negara demokrasi yaitu negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak rakyat, atau jika dilihat dari perspektif organisasi yaitu berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh dan berdasarkan kehendak rakyat, hal ini karena rakyatlah yang memegang kedaulatan.<sup>80</sup> Lebih jauh, Meprhin Panjaitan menyatakan secara tegas bahwa Negara demokrasi didasarkan kepada seberapa besar keikutsertaan rakyat dalam menentukan pejabat Negara, dan seberapa besar keikutsertaan masyarakat dalam menentukan suatu kebijakan publik.<sup>81</sup>

Artinya partisipasi masyarakat tidak cukup jika hanya dilakukan oleh pejabat yang duduk di lembaga-lembaga perwakilan, hal ini karena kita semua mengerti bahwa di dalam institusi-institusi politik, para wakil rakyat seringkali mengatasnamakan rakyat dalam memperjuangkan hal-hal yang sejatinya merupakan kepentingan kelompok atau bahkan kepentingan individu. artinya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena sistem perwakilan rakyat tidak bisa diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi masyarakat. Karenanya pula prinsip *representation in ideas* dibedakan dengan *representation in presence*, karena perwakilan fisik saja belum cukup dan belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan dan aspirasi.<sup>82</sup>

Karenanya kemudian, Habermas juga menyatakan bahwa penataan ulang proses partisipasi masyarakat bisa dilakukan dengan cara memperluas perdebatan

---

<sup>80</sup> Mokhammad Abdul Aziz, *Pilkada Serentak Melalui DPRD*.,161.

<sup>81</sup> Risky Arietandi Irmansyah, *Hukum Hak Asasi Manusia dan Demokrasi*.,,114.

<sup>82</sup> Jimli Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*.,,133.

politis di dalam parlemen ke masyarakat sipil.<sup>83</sup> Artinya, keputusan politik tidak hanya didasarkan kepada keputusan aparat negara, melainkan juga seluruh warga negara. Konsep kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi klasik mulai bergeser menjadi proses pengambilan keputusan di parlemen dan bergeser ke proses partisipasi dalam ruang publik. Kedaulatan rakyat bukanlah substansi yang *rigid* dalam perkumpulan wakil rakyat semata, namun juga terdapat dalam beragam forum warga negara, organisasi, institusi non pemerintah, dan lainnya.

Dari uraian di atas kita bisa melihat bahwa partisipasi masyarakat adalah hal yang sangat penting dalam negara demokrasi. hal ini seolah bertentangan proses yang terjadi dalam pembentukan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Minimnya akses informasi dan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Undang-undang No 3 Tahun 2022 tentu menjadi parameter dalam menilai apakah Undang-undang tersebut telah sesuai dengan prinsip demokrasi sebagaimana yang telah dicetuskan oleh David Held, terlebih dikatakan bahwa demokrasi tidak hanya soal prosedural atau administrasi melainkan juga soal bentuk kehidupan.

Terlebih pada era saat ini, sangat sulit untuk memahami bahwa pemerintah atau lembaga legislatif mengalami kesulitan dalam menginformasikan setiap proses pembentukan undang-undang. Bukannya media digital merupakan salah satu

---

<sup>83</sup> Iza Rumesten R.S, *Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol 12 No. 1 Januari 2012,5.

instrument yang bisa digunakan untuk menginformasikan setiap kebijakan-kebijakan atau juga aturan-aturan yang dibuat. Bahkan Mahud MD menyatakan bahwa sistem hukum Pancasila merupakan pembangunan hukum dimana setiap proses pembentukannya tidak ada sesuatu yang dilakukan dengan sembunyi-sembunyi.<sup>84</sup> Hal ini dimaksudkan agar masyarakat secara umum mengetahui dan bisa memberikan aspirasi-aspirasi terhadap proses yang ada. Dengan adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pembangunan dan penegakan hukum sehingga segala kekurangan yang ada dalam kelembagaan bisa dilengkapi secara komplementer dengan peran serta masyarakat.

Bambang Sugiono dan Ahmad Husni berpendapat bahwa pelaksanaan prinsip partisipasi masyarakat bertujuan untuk melahirkan kecermatan dan kehati-hatian dari para aparatur negara dalam membuat suatu keputusan-keputusan dan membawa konsekuensi munculnya kontrol sosial yang konstruktif dan kesiapan sosial terhadap setiap bentuk akibat dari suatu kegiatan pembangunan.<sup>85</sup>

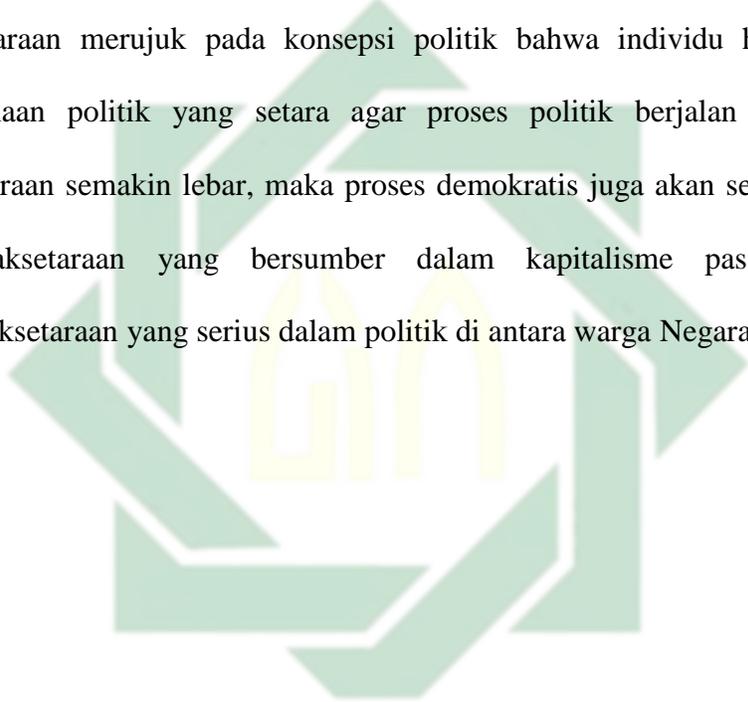
Terlebih, pentingnya partisipasi masyarakat dan akses keterbukaan informasi, selain merupakan prinsip demokrasi dan dijamin oleh konstitusi yang berlaku, juga merupakan bentuk implementasi terhadap kesetaraan masyarakat. Artinya, semua masyarakat memiliki kedudukan yang sama di mata demokrasi dan

---

<sup>84</sup> Mahfud MD, *Perdebatan hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (PT Raja Grafindo Persada, 2013),9.

<sup>85</sup> W Riawan Candra dan Kresno Budi Sudarsono, *Legislatif Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009),46.

hukum. Bahkan David Held menyatakan bahwa kesetaraan merujuk kepada konsepsi politik bahwa setiap individu mempunyai persamaan. Jika kesetaraan semakin melebar, maka proses demokrasi juga akan semakin berkurang.<sup>86</sup> Kesetaraan merujuk pada konsepsi politik bahwa individu harus mempunyai kesamaan politik yang setara agar proses politik berjalan demokratis. Jika kesetaraan semakin lebar, maka proses demokratis juga akan semakin berkurang. Ketidaksetaraan yang bersumber dalam kapitalisme pasar menghasilkan ketidaksetaraan yang serius dalam politik di antara warga Negara.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

---

<sup>86</sup> Budi Winarno, *Globalisasi dan Masa Depan Demokrasi*, Jurnal Unair, Vol.3 No. 2/2009-08,132.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari hasil kajian yang telah di uraikan terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU No 2 Tahun 2022 berdasarkan perspektif demokrasi partisipatif David Held di atas, maka penulis mempunyai kesimpulan sebagai berikut;

1. Pembentukan Undang-undang Nomor 3 tahun 2022 memang banyak menimbulkan reaksi dari masyarakat, penyebab utamanya karena dalam proses pembentukan Undang-undang tersebut minim akan partisipasi masyarakat. Hal ini terbukti dari hasil kajian yang telah di uraikan bahwa dalam prosesnya pembentukannya, UU No 3 Tahun 2022 hanya memakan waktu 43 hari terhitung sejak dibentuknya Panitia Kerja. Padahal partisipasi masyarakat merupakan prinsip yang tidak bisa di abaikan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dinyatakan secara tegas dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Ruang partisipasi masyarakat menjadi penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan agar produk perundang-undangan yang dihasilkan bisa bermanfaat bagi kepentingan masyarakat itu sendiri. Terlebih Indonesia adalah Negara demokrasi, dimana rakyat merupakan pemegang kedaulatan tertinggi. Artinya segala macam aspek

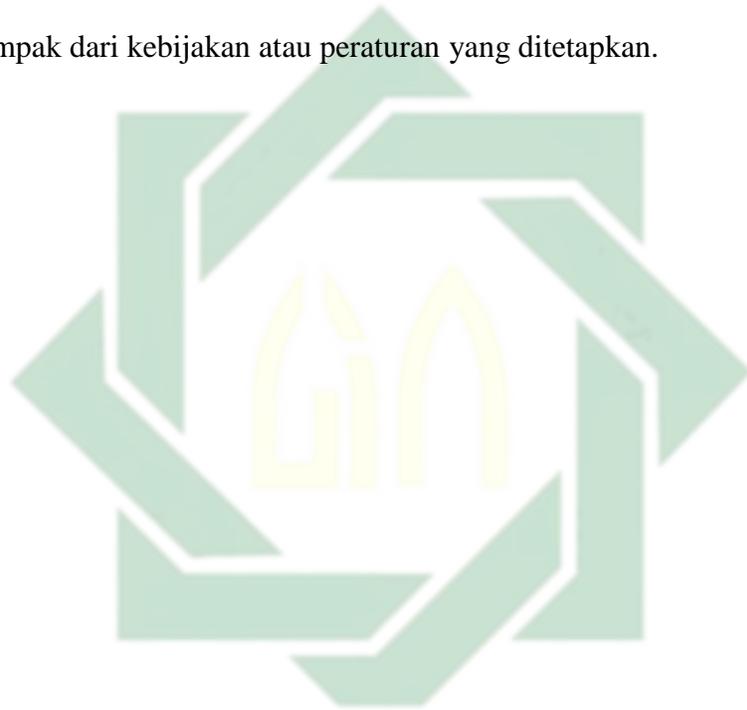
terkait dengan pemerintahan harus melibatkan rakyat sebagai pemilik kekuasaan.

2. Melihat pendapat David Held dalam bukunya “models of democracy” yang menyatakan bahwa transparansi dalam perundang-undangan merupakan hal yang sangat prinsip, kita kemudian bisa menyimpulkan bahwa minimnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara tidak sejalan dengan prinsip demokrasi partisipatif yang diuraikan oleh David Held. Minimnya partisipasi masyarakat tersebut juga bisa disebabkan oleh sulitnya akses informasi masyarakat terhadap proses pembentukan Undang-undang tersebut. Terlebih dalam hal ini baik pemerintah ataupun lembaga legislatif tidak memberikan platform khusus agar masyarakat bisa secara leluasa memberikan masukan-masukan terkait dengan pembentukan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tersebut.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang dikemukakan di atas, dalam kesempatan ini penulis memberikan saran untuk terus menguatkan dan mengembangkan sistem demokrasi yang saat ini digunakan dengan cara pelibatan secara aktif kepada seluruh masyarakat dalam segala aspek pemerintahan terutama berkaitan dengan pembentukan perundang-undangan. Apalagi partisipasi masyarakat selain juga dijamin oleh konstitusi juga merupakan wujud implementasi dari suatu Negara Demokrasi. Perlu kiranya pemerintah juga memberikan suatu

wadah atau platform tertentu agar masyarakat juga bisa menuangkan aspirasi-aspirasi mereka secara konkrit dalam membentuk suatu kebijakan-kebijakan atau peraturan-peraturan. Hal ini karena masyarakat sendirilah yang akan merasakan dampak dari kebijakan atau peraturan yang ditetapkan.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku, Jurnal, Tesis

- Amiruddin dan Asikin, H Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.
- Anggara, Sahya, *Sistem Politik Indonesia*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2013.
- Aziz, M Abdul, *Pilkada serentak melalui DPRD: Sebuah gagasan mewujudkan pilkada demokratis perspektif pancasila dan UUD 1945*, Jurnal Politik Indonesia: Indonesian Political Science review 1 (2) (2016)
- Azra, Azyumardi, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2000.
- Candra, W Riawan dan Kresno Budi Sudarsono, *Legislatif Drafting; Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009.
- Dahl. A Robert, *On democracy*, Terj. A Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.
- Fatah, Eef Saefullah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Gafar, Afan. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Hamdani, Rizkiana Sidqiyatul, *Proyek Lintas Batas Administrasi: Analisis Partisipasi Publik dalam Proses Perencanaan Ibu Kota Negara Republik Indonesia*, Jurnal Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan., Februari 2020, 4 (1)
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Held, David, *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press, 2006.

- Indrawati Soeprapto, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Irmansyah, Risky Arietandi, *Hukum Hak Asasi Manusia dan Demokrasi*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.
- J.R Raco. *Metode Penelitian Kualitatif, Jenis, Karakteristik, dan Keunggulannya* Jakarta: Grasindo, 2010.
- Kurniawan, Mahendra, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- Kamus Besar Hukum Indonesia, Edisi Keempat Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Lubis, M. Solly, *Ilmu Negara*, Bandung, Penerbit Mandar Maju, 2007.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada, 2010.
- Macridis, Roy C, *Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimen*, Boston, Toronto: Litle, Brown and Company, 1938.
- Mertokusumo, Soedikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* Yogyakarta: Liberty, 1988.
- Mahfud MD, *Perdebatan hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, 2013.
- Nugroho, Heru, *Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual Untuk Memahami Dinamika Sosial-Politik di Indonesia*, Jurnal Pemikiran Sosiologi. Vol 1 No.1, Mei 2012.
- Pantja, I Gde Astawa dan Na'a Suprin, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung: PT. Alumni, 2008.
- Pasaribu, I.L dan Simanjuntak. B., *Sosiologi Pembangunan*, Bandung: Tarsito, 1992.
- Puslit IAIN, *Demokrasi: HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya, 2004.

- Rousseau, Jean Jaques, *Du Contract Social (Perjanjian Social)*, Cet Pertama, Jakarta: Visimedia, 2007.
- Riskiyono, Joko, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Jalan Tebet Timur IV A Nomor 1, 2016.
- Santoso, Mas Achmad, *Good Governance dan Hukum Lingkungan* Jakarta: ICEL, 2001.
- Sastropoetro, Santoso, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Alumni, 1986.
- Sunarso, *Membedah Demokrasi: Sejarah, Konsep, dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta: UNY Press, 2015.
- Sinaga, Budiman N.P.D, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Sukriono, Didik, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol II No. 1, Juni 2009.
- Wahab, Abdul, *Politik hukum Pembentukan Undang-undang di Indonesia: Studi UU No 09 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan*, Tesis Fak Hukum, Universitas Indonesia, 2012.
- Wattimena, A.A. Reza, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Yogyakarta, PT Kanisius, 2007.
- Winarno, Budi, *Globalisasi dan Masa Depan Demokrasi*, Jurnal Unair, Vol.3 No. 2/2009-08.
- Wilujeng, Sri Rahayu, *Meningkatkan Kualitas Kehidupan Berbangsa Melalui Budaya Demokrasi*, Jurnal Humanika Vol. 19 No. 1 (2014) ISSN 1412-9418.
- Wijayanti, Septi Nur dan Prasetyoningsih, Nanik, *Politik Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Lab Hukum Fakultas Hukum UMY, 2009.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Jakarta: Rajawali Press, 2011.

## Peraturan Perundang-undangan

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan DPR RI No. 1/2009 tentang Tata Tertib.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X-2012

Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020

## Internet

<https://nasional.kompas.com/read/2019/04/30/18544621/wacana-pemindahan-ibu-kota-pada-era-soekarno-dan-sebelumnya?page=all>.

Diakses pada 23 Juli 2022, Pkl 18.00

<https://berkas.dpr.go.id/sipinter/files/sipinter-391-749-20200706213210.pdf>.

Diakses pada 18 Juli 2022, pkl 13.00

<https://indonesiabaik.id/infografis/5-alasan-pindah-ibu-kota-negara>.

Diakses pada 28 Juli 2022, pkl 15.30

<https://www.jawapos.com/nasional/18/01/2022/ini-sejarah-3-kali-indonesia-pindah-ibu-kota-negara/?page=all>. Diakses pada 1 Juli 2022, pkl 10.10

<https://nasional.kompas.com/read/2022/02/18/11500361/perjalanan-5-bulan-uu-ibu-kota-negara-dari-rancangan-hingga-resmi-diteken?pagea=all>.

Diakses pada 23 Juli 2022, pkl 14.35

<https://www.merdeka.com/politik/alur-dan-tahapan-pembahasan-uu-ikn-dalam-tempo-42-hari-be-smart.html>. Diakses pada 23 Juli 2022, pkl 14.57

[Http://www.bphn.go.id/data/document.kompendium\\_perundangan2an](Http://www.bphn.go.id/data/document.kompendium_perundangan2an).

Diakses pada 15 Juli 2022 Pkl.16.30