

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara kepulauan yang terbesar di dunia, yang terdiri dari 17.208 (pulau besar dan kecil). Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari 33 Provinsi yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Terdapat lima pulau besar yakni Pulau Sumatera, Pulau Jawa, Pulau Kalimantan, Pulau Sulawesi dan Pulau Papua. Dari aspek demografi, penduduk Indonesia terkonsentrasi di Pulau Jawa. Penduduk di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur masing-masing sekitar 40-45 juta jiwa, ditambah penduduk Kota Jakarta sekitar 10 juta jiwa atau sekitar 65 % dari total jumlah penduduk Indonesia.¹

Sebagai Negara kepulauan yang besar, Indonesia memiliki banyak pintu yang diwujudkan oleh alur laut kepulauan, yang digunakan untuk melayani lalu lintas kapal laut Negara lain ke Indonesia atau arah sebaliknya. Oleh karena itu, dengan banyaknya pintu alur laut kepulauan ini mencerminkan adanya aksesibilitas yang tinggi. Aksesibilitas yang tinggi merupakan fasilitas yang mendukung kelancaran perdagangan dan pelayaran yang merupakan sektor yang menunjang pengembangan dan peningkatan kegiatan ekonomi antarnegara.²

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ibukota adalah kota tempat kedudukan pusat pemerintahan suatu negara, tempat dihimpun unsur administratif, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam hal ini berarti Jakarta adalah ibukota negara republik indonesia.

¹ Raharjo Adisasmita, Sakti Adji Adisasmita, *Logika Pemindahan Ibukota Jakarta*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 49

² *Ibid*, hlm. 50

Ibukota Negara dan Ibukota Pemerintahan Republik Indonesia terletak di Jakarta (Pulau Jawa). Kantor-kantor pemerintahan dan kantor-kantor perusahaan swasta, industri, fasilitas pelayanan ekonomi (pasar, toko, pusat perbelanjaan, bank, hotel dan lain-lain) fasilitas pelayanan social (sekolah, perguruan tinggi, rumah sakit, apotek, dan lain-lain), fasilitas perumahan dan permukiman, apartemen yang sangat padat dan tersebar yang kesemuanya membentuk kepadatan gedung dan bangunan di kota Jakarta. Selain itu, kepadatan lalu lintas kendaraan bermotor yang semakin meningkat. Jakarta menghadapi kepadatan penduduk, kepadatan lalu lintas kendaraan bermotor yang tinggi dan meningkat secara terus menerus mengakibatkan Jakarta harus menanggung beban fisik, ekonomi dan sosial.

Dengan beban yang ditanggung oleh Jakarta, gagasan mengenai rencana pemindahan Ibukota telah lontarkan sekitar tahun 2007 yang mana pada saat itu adalah masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Bahkan pada saat itu presiden Susilo Bambang Yudhoyono beserta para ahli dan pakar tata kota, tata ruang, transportasi perkotaan, tata air, lingkungan hidup dan juga kementerian pekerjaan umum membentuk tim kecil untuk melakukan pengkajian pemindahan ibukota Jakarta.

Adapun faktor-faktor yang mendorong dilakukannya pemindahan ibukota Jakarta antara lain :

1. Kepadatan perkotaan yang meliputi;
 - a. Kepadatan penduduk
 - b. Kepadatan gedung dan bangunan
 - c. Kepadatan kegiatan pembangunan perkotaan
 - d. Kepadatan lalu lintas kendaraan bermotor

2. Bencana alam, seperti;
 - a. Banjir
 - b. Ancaman Rob (banjir air laut pasang)
3. Eksploitasi (pengambilan) air tanah secara berlebihan.³

Selang dua belas tahun setelah berakhirnya masa jabatan Susilo Bambang Yudhoyono yang kemudian melalui pemilihan umum terpilihnya Joko Widodo, rencana pemindahan ibukota kembali memicu polemik. Banyaknya pro dan kontra yang terjadi setelah Jokowi mengumumkan bahwa Ibukota yang baru akan dipindahkan ke Kalimantan Timur.

Salah satunya adalah tidak adanya peraturan yang mengatur mekanisme pemindahan ibukota baik dalam konstitusi maupun dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh sebab itu, perlu adanya perbandingan antara konsep di Indonesia dengan negara lain, khususnya negara-negara yang mencantumkan ibukotanya dalam konstitusi negara. Sebagai contoh negara tetangga Malaysia. Dalam konstitusi Malaysia, yakni perlembagaan persekutuan dalam perkara tentang ibukota persekutuan menyatakan sebagai berikut :

“Perkara 154 Ibukota persekutuan.

1. Sehingga diputuskan selainya oleh parlimen, perbandaran Kuala Lumpur ialah ibukota persekutuan.
2. Walau apapun apa-apa jua dalam bahagian VI, parlimen mempunyai kuasa khusus untuk membuat undang-undang mengenai sempadan ibukota persekutuan.”⁴

³ *Ibid*, hlm. 84

Dalam praktek ketatanegaraan Malaysia, terdapat pemisah antara ibukota dengan pusat pemerintahan Malaysia. Saat ini, pusat pemerintahan Malaysia berkedudukan di Putra Jaya. Pemindahan dilakukan secara berangsur-angsur sejak pembangunan Putra Jaya pada awal tahun 1990. Pemindahan ini disebabkan karna Kuala Lumpur dinilai terlalu padat sehingga tidak efektif sebagai pusat pemerintahan. Yang pindah dalam hal ini hanya pusat pemerintahan saja, yakni cabang kekuasaan eksekutif. Sedangkan parlemen masih berkedudukan di Kuala Lumpur. Maka dapat disimpulkan tidak selalu ibukota merupakan pusat pemerintah suatu negara. Dalam praktek ketatanegaraan Malaysia, pusat pemerintahan tidak berada ibukota.

Melihat perbandingan antara ibukota negara dan pusat pemerintahan di negara lain menimbulkan adanya pro dan kontra di Indonesia apabila ibukota negara benar-benar akan dipindahkan, ada yang menilai rencana tersebut sebagai sebuah gagasan besar dan strategis untuk kemajuan bangsa, namun ada pula yang menilai rencana tersebut sebagai gagasan gila, dan pengalihan opini. Dalam kajian beberapa pihak, termasuk Bappenas, mengungkapkan alasan atas rencana tersebut, mulai dari beban demokrasi pulau Jawa khususnya Jakarta yang sudah dianggap mengkhawatirkan, dan problema Jakarta sendiri sebagai ibu kota yang sangat kompleks, yaitu soal macet, banjir, air bersih dan polusi. Namun sebagian kalangan melihat kedua alasan tersebut belum cukup memadai sebagai alasan kepindahan ibu kota negara.

⁴ <http://www.jpapencen.gov.my/CAT289562/Published/perkara154-Ma.Html>, diakses pada 27 Oktober 2021

Ada satu alasan yang sedikit menghentak kesadaran semua orang jika mendengar secara baik, yaitu faktor bencana. Pulau Jawa menurut para ahli geologi, berada dalam zona rawan bencana yang dapat terjadi kapan saja seperti, gempa dan tsunami.

Rencana kepindahan Ibu Kota Negara, bahwa "beban demografi pulau Jawa telah mengakibatkan terjadinya kerusakan lingkungan yang berujung pada krisis air bersih, bencana Banjir dan tanah longsor". Pulau Jawa terdapat 57% jumlah penduduknya dengan kapasitas luas wilayah hanya 7% dari luas wilayah Indonesia, sementara Kalimantan luas wilayahnya 32% dari jumlah wilayah Indonesia, dengan jumlah penduduk hanya 6% dari total jumlah penduduk Indonesia. Karena itu rencana pemindahan ibu kota negara ke Kalimantan Timur, sebagai salah satu langkah strategis pemerintah untuk redistribusi penduduk yang selama ini terkonsentrasi di Jawa, khususnya Jakarta yang memiliki beban berat, sehingga perlu dilakukan redistribusi fungsi sebagai ibu kota negara, agar Jakarta tetap maju dan berkembang menjadi pusat bisnis, pusat jasa, pusat industri dan pusat perdagangan.

Pandangan lain menilai bahwa ada masalah sosial ekonomi, bahkan produktifitas ASN dan Non ASN yang bekerja dilingkup kementerian, lembaga selama ini, karena ibu Kota Negara, di kelilingi pusat bisnis, pusat jasa, dan industri, sehingga tinggalnya rata rata berada di luar Jakarta, seperti Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, sehingga ke kantor membutuhkan waktu, biaya, tenaga, hal ini berdampak pada produktifitas kerja, ekonomi, dan aspek lain, bahkan tingkat stress mereka cukup tinggi. Beberapa kalangan menyarankan agar pemindahan Ibu Kota Negara ke Kalimantan Timur, tidak

hanya menggunakan pendekatan politik kekuasaan, tetapi juga dengan pendekatan sosial kultural, sehingga warga Jakarta yang dominan ASN dan Non ASN yang akan pindah, menerima kepindahan itu dengan baik ke depan. Wacana pemindahan ibu kota negara terus memicu polemik. Presiden Joko Widodo telah mengumumkan bahwa ibu kota Indonesia akan dipindah dari Jakarta ke wilayah yang berada di antara kabupaten Penajam Paser Utara dan Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur. Namun banyak pihak meragukan ibu kota negara memang harus atau pantas dipindah. Dalam sebuah diskusi di Jakarta, ahli hukum tata negara Irman Putra Sidin menjelaskan dalam Undang-undang Dasar 1945 disebutkan ibu kota adalah tempat seluruh rakyat Indonesia mengambil keputusan tertinggi, makanya Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang di ibu kota negara.

Sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, sampai dengan amandemen ke-4, tidak diatur mengenai ketentuan Ibu Kota Negara Indonesia harus di wilayah tertentu, namun yang pasti masih di dalam wilayah Republik Indonesia (vide Pasal 25 A Undang-undang Dasar 1945). Berdasarkan beberapa hal tersebut di atas penulis tertarik untuk mengkaji dan menuangkan masalah prinsip kepastian hukum terhadap pemindahan ibukota negara Republik Indonesia khususnya menyangkut kewenangan berikut mekanismenya, dalam bentuk usulan penelitian skripsi dengan judul : **“Kajian Yuridis Terhadap Rencana Pemindahan Ibukota Negara Republik Indonesia Dalam Perspektif Hukum Pemerintahan”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

1. Apa dasar hukum rencana pemindahan ibukota Negara Republik Indonesia ?
2. Bagaimanakah mekanisme dalam pemindahan ibukota Negara Republik Indonesia ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penulisan hukum ini adalah :

1. Untuk mengetahui dasar hukum pemindahan ibukota Negara Republik Indonesia
2. Untuk mengetahui mekanisme dalam pemindahan ibukota Negara Republik Indonesia dan.

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian nantinya diharapkan akan memberikan beberapa manfaat, antara lain :

1. Secara teoritis dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya tentang rencana pemindahan ibukota negara Republik Indonesia.
2. Secara praktis dapat memberikan masukan dalam rangka pemindahan ibukota negara Republik Indonesia tersebut, selanjutnya dapat dijadikan masukan terhadap masalah tersebut.

1.6 Metodologi Penelitian

Untuk menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat, karena hal tersebut

sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Ciri dari karya ilmiah di bidang hukum adalah mengandung kesesuaian dan kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan. Metodologi pada hakikatnya berusaha untuk memberikan pedoman untuk mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan yang dihadapinya. Penelitian adalah suatu usaha untuk menghimpun serta menemukan hubungan yang ada antara fakta-fakta yang diamati secara seksama. Mengadakan suatu penelitian ilmiah mutlak menggunakan metode, karena dengan metode tersebut berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai suatu tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan melainkan setiap langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyestakan dan tidak terkendalikan.

1.6.1 Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁵ Pendekatan lain yang dipergunakan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2016, hlm.93

memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁶ Pendekatan tersebut dimaksud untuk menjawab pokok-pokok permasalahan terkait tanggung jawab pemerintah daerah terhadap jaminan produk makanan halal yang beredar di masyarakat.

1.6.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah deskriptif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma positif. Penelitian deskriptif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁷

1.6.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan hukum ini meliputi 2 (dua) bahan hukum, yang dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer dalam penulisan skripsi ini adalah :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - b) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Penetapan DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia;

⁶ *Ibid*, hlm.137

⁷ *Ibid*, hlm.194

- c) Undang Undang Nomor 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - d) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - e) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah dirubah dengan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2018.
 - f) Rancangan Undang-Undang Ibukota Negara
2. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang bukan berwujud norma namun berwujud pendapat ahli hukum atau doktrin yang terdapat dalam bahan bacaan berupa buku-buku atau literatur yang dapat menunjang pembahasan.

1.6.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Bahan Hukum diperoleh melalui beberapa teknik pengambilan bahan hukum, antara lain melalui :

1. Bahan hukum primer, dikumpulkan dengan melakukan inventarisasi hukum melalui peraturan perundangan yang terkait, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang Undang Nomor 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Bahan hukum sekunder, dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan yaitu mempelajari sumber-sumber data sekunder yang memiliki relevansi dengan pokok permasalahan.

1.6.5 Analisa Bahan Hukum

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif, sehubungan dengan itu, maka bahan hukum yang telah diperoleh akan dianalisa secara kualitatif, oleh karena dalam penelitian ini tidak akan ditarik kesimpulan yang sifatnya umum, sehingga gambaran yang diperoleh dari hasil penelitian bersifat deskriptif kualitatif. Analisa data secara Deskriptif Kualitatif adalah upaya untuk memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan yang berdasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam suatu penulisan, kemudian menyusunnya secara logis dan sistematis. Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan membahas hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan penelitian atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.⁸

⁸ *Ibid*, hlm.171