

PROBLEMATIKA YURIDIS PROSEDURAL PEMINDAHAN IBU KOTA NEGARA BARU DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Ahmad Gelora Mahardika, Rizky Saputra

Hukum Tata Negara UIN Sayyid Ali Rahmatullah

Jl. Major Sujadi Timur 46 Tulungagung

Email : geloradika@gmail.com , rizky1saputra@hotmail.com

Naskah dikirim : 2/2/2022, direvisi: 12/02/2022, diterima : 26/02/2022

Abstract

The discourse of moving the New State Capital City (IKNB) raises several juridical problems, especially regarding the procedural side. In fact, the existence of a capital city for a country is very important, especially in the legal aspect. In Indonesia, at least the status of the State Capital is regulated by Law Number 29 of 2007 concerning the Provincial Government of the Special Capital Region of Jakarta and a number of other laws. The IKNB transfer procedure is considered quite pragmatic because several sectors seem to be speeding up without any juridical considerations because the law governing the transfer of the IKNB has not yet been passed. This can have legal implications both for Jakarta in particular and for the state administration system in Indonesia. From these problems, this study aims to answer questions related to what is the right solution to anticipate the juridical problem of transferring IKNB in the Indonesian constitutional system. The research method used in this article is normative juridical.

Keywords: *Law, National Capital, State Administration*

Abstrak

Wacana pemindahan Ibu Kota Negara Baru (IKNB) memunculkan beberapa permasalahan yuridis khususnya menyangkut sisi proseduralnya. Padahal, eksistensi Ibu Kota bagi suatu negara amatlah penting terlebih pada aspek hukum. Di Indonesia, setidaknya status Ibu Kota Negara diatur melalui Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan sejumlah undang-undang lainnya. Prosedural pemindahan IKNB dinilai cukup pragmatis sebab beberapa sektor seolah dikebut tanpa adanya pertimbangan yuridis lantaran belum disahkannya undang-undang yang mengatur perihal pemindahan IKNB tersebut. Hal ini dapat menimbulkan implikasi hukum baik bagi Jakarta secara khusus maupun bagi sistem ketatanegaraan di Indonesia. Dari permasalahan tersebut, penelitian ini hendak menjawab pertanyaan terkait bagaimanakah solusi yang tepat guna mengantisipasi masalah yuridis pemindahan IKNB

dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Metode penelitian yang dipakai dalam artikel ini adalah yuridis normatif.

Kata Kunci: Hukum, Ibu Kota Negara, Ketatanegaraan.

A. Pendahuluan

Produk-produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah sebagai respon terhadap gagasan pemindahan ibu kota negara salah satunya adalah Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Nomor 1419/KTPS/M/2021 Tentang Satuan Tugas Pembangunan Infrastruktur Ibu Kota Negara yang ditetapkan pada tanggal 15 November 2021 secara yuridis merupakan produk hukum yang cacat materiil. Hal tersebut disebabkan ketika produk hukum tersebut diterbitkan, ibu kota negara yang diakui dalam sistem hukum Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya adalah Jakarta.

Sakralitas kedudukan ibu kota bagi suatu negara, menjadikan eksistensi landasan hukum merupakan hal yang vital. Di Indonesia, setidaknya terdapat cukup banyak undang-undang yang memaktubkan kedudukan Jakarta sebagai ibu kota negara. Jika ditelisik secara lebih mendalam, terdapat sekitar 50 (lima puluh) undang-undang dari kelembagaan negara, komisi-komisi negara, hingga lembaga pemerintah non kementerian yang memuat frase ibu kota negara di dalamnya.¹

Pada tanggal 16 Agustus 2019, Presiden Republik Indonesia menyampaikan pidato kenegaraan ihwal rencana pemindahan ibu kota negara dalam Sidang Bersama DPD RI dan DPR RI.² Dalam pidato tersebut Presiden menerangkan bahwa diharapkan ibu kota baru nantinya bukan hanya mensymbolisasikan identitas sebagai satu bangsa melainkan juga sebagai representasi dari kemajuan bangsa Indonesia, pemerataan, keadilan

¹ Zaka Firma Aditya and Abdul Basid Fuadi, "Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Pemindahan Ibukota Negara," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 15, no. 1 (2021): 745.

² Artikel dapat dilihat dalam situs resmi Sekretariat Negara Republik Indonesia, https://www.setneg.go.id/view/index/presiden_jokowi_tegaskan_rencana_pemindahan_ibukota_di_hadapan_anggota_dewan, diakses pada tanggal 10 Januari 2022

serta pembangunan. Selanjutnya pada tanggal 26 Agustus 2019 dalam pemaparannya Presiden memberikan keputusan bahwa sebagian wilayah Penajam Paser Utara dan Kutai Kartanegara yang terletak di Kalimantan Timur sebagai lokasi pembangunan ibu kota negara baru (IKNB).³

Rencana pemindahan ibu kota negara ini menarik untuk kemudian ditinjau dari aspek hukum. Pasalnya, terdapat sejumlah problematika yuridis khususnya dalam prosedural pemindahan IKNB tersebut. Implikasi hukum tentu menjadi salah satu faktor utama mengapa permasalahan-permasalahan itu muncul di tengah rencana pemindahan ibu kota negara. Faktor pertama yang cukup mendeterminasi adalah belum adanya landasan yuridis mengenai prosedur atau mekanisme pemindahan IKNB. Padahal pemindahan ibu kota negara secara langsung dapat berimplikasi terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan yang telah ada, semisal Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan sejumlah undang-undang lainnya.

Kedudukan Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibu Kota dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada saat ini sudah cukup tegas menjadi bukti bahwa jika Pemerintah berencana melakukan pemindahan, maka harus dilakukan pengaturan ulang terlebih dahulu. Pengaturan yang dimaksud dapat berupa revisi terhadap undang-undang yang telah ada yang dapat dilakukan secara bersamaan dengan pembentukan suatu undang-undang baru yang secara khusus mengatur perihal pemindahan ibu kota negara dari Jakarta ke wilayah yang seyogyanya disebutkan pula pada undang-undang *a quo*.

Secara konstitusional, frasa ibu kota negara hanya tertulis dua kali dalam Konstitusi yakni di Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “*Mejelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di*

³ Artikel dapat dilihat dalam situs resmi Sekretariat Negara Republik Indonesia, https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_jokowi_ibu_kota_baru_di_penajam_paser_utara_dan_kutai_kartanegara, diakses pada tanggal 10 Januari 2022

ibukota negara". Kemudian termaktub juga pada Pasal 23G yakni "*Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi*". Sementara konstitusi tidak menjelaskan sama sekali terkait definisi rigid perihal ibu kota negara hingga prosedural pemindahannya. Maka dari itu, eksistensi Undang-Undang IKN dinilai sangat dibutuhkan, sebab pemindahan ibu kota negara akan berdampak langsung terhadap situasi ketatanegaraan.

Berdasarkan pengamatan penulis, kebijakan Pemerintah dalam prosedur pemindahan ibu kota negara sejauh ini justru melahirkan pelbagai persoalan yuridis sebelum diundangkannya Undang-Undang IKN tersebut. Persoalan-persoalan tersebut di antaranya mulai dari pembentukan satuan tugas pembangunan ibu kota negara baru hingga dibentuknya beberapa aturan yang secara prosedural belum dapat dilakukan sebab secara yuridis status ibu kota negara Indonesia masih berada di Jakarta. Berdasarkan sejumlah hal tersebutlah, artikel ini hendak menjawab pertanyaan bagaimanakah prosedur yang tepat dalam pemindahan ibu kota negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. Pembahasan

B.1. Produk Hukum Perpindahan Ibu Kota Negara dalam Sistem Hukum Indonesia

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan secara tegas bahwa Indonesia merupakan negara hukum.⁴ Salah satu karakteristik negara hukum *rechstaat* mengacu pada pendapat Friedrich Julius Stahl adalah Pemerintahan haruslah berdasarkan pada peraturan. Dalam artian segala tindakan atau kebijakan Pemerintah dalam hal apapun haruslah selaras dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵

⁴ Ahmad Gelora Mahardika, "Politik Hukum Penerapan Overseas Citizenship Of India (OCI) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 2019, <https://doi.org/10.22219/jihl.v27i2.10158>.

⁵ Ahmad Gelora Mahardika, "Diskualifikasi Calon Kepala Daerah Terpilih Serta Penyelesaiannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Electoral Governance* 3, no. 1 (2021): 51–69.

Perpindahan ibu kota negara sebagai salah satu mega proyek yang digagas oleh Presiden Joko Widodo sepatutnya tetaplah tunduk pada regulasi yang berlaku. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebelum Undang-Undang IKN baru disahkan, maka frase ibu kota negara tetaplah berkedudukan di Jakarta.

Mengacu pada fakta yuridis, pengesahan Rancangan Undang-Undang IKN dilakukan oleh Pemerintah dan DPR pada tanggal 18 Januari 2022 dan per bulan Februari belum secara resmi diundangkan. Dalam artian, sebelum RUU IKN tersebut diundangkan, maka segala produk hukum yang mencantumkan frase ibu kota negara Indonesia haruslah dimaknai dengan DKI Jakarta. Hal itu sejalan dengan prinsip derogasi dalam teori ilmu perundang-undangan. Mengacu pada konsep derogasi, fungsi dari derogasi adalah untuk memastikan terkait peniadaan keabsahan suatu norma terhadap norma lainnya. Norma derogasi tidak memiliki validitasnya secara mandiri, melainkan bergantung pada validitas norma lain, yaitu norma yang validitasnya ditiadakan oleh norma derogasi tersebut, *“derogating norm, it cannot valid alone, it is valid only in connection with another norm, the norm whose validity it repeals. In this sense, derogating norms are dependent norm.”*⁶ Oleh karena itulah, segala bentuk produk hukum yang menyebutkan frase “ibu kota” yang telah dibentuk sebelum RUU IKN disahkan harus tetap dimaknai “Jakarta” bukan “DKI Nusantara”, “Kalimantan Timur” ataukah “Penajam Paser Utara”.

Berdasarkan catatan yang penulis inventarisir, sejak tahun 2019 telah terdapat sejumlah produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah terkait ibu kota negara:

1. Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2021 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2022, dimana dalam Lampiran terdapat setidaknya terdapat 21 frase yang menyebut “ibu kota negara”, antara lain yang mengatur tentang;

⁶ Nurfaqih Irfani, “Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Pesterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 3 (2020): 305, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i3.711>.

- a) Terkait pembangunan luas area pembangunan Ibu Kota Negara sebesar 5600 Ha pada tahun 2021 dan 2022
 - b) Pembentukan Badan Otoritas yang berwenang membentuk Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Negara (IKN) tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Bagian Wilayah Perencanaan (BWP) Pusat Pemerintahan Kawasan Strategis Nasional (KSN) Ibu Kota Negara (IKN)
 - c) Tata ruang pertahanan negara di wilayah ibu kota negara
2. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 1409/KPTS/M/2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Perencanaan Pembangunan Infrastruktur Ibu Kota Negara
 3. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Nomor 1419/KTPS/M/2021 Tentang Satuan Tugas Pembangunan Infrastruktur Ibu Kota Negara

Kedua Keputusan Menteri tersebut tidak menyebutkan secara spesifik nama ataupun lokasi ibu kota negara, sehingga secara normatif sepatutnya frase “ibu kota negara” dalam produk hukum apapun haruslah dimaknai dengan Jakarta. Akan tetapi, fakta empiris menyatakan sebaliknya, Keputusan Menteri tersebut difungsikan untuk pembangunan infrastruktur baru di Penajem Paser Utara.

Selain itu Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2021 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2022 secara tersurat juga menyebut lokasi ibu kota negara baru di Kalimantan, disisi lain kedua keputusan menteri tersebut tidak menyebut lokasi ibu kota negara baru.

Tabel 1

Produk Hukum Ibu Kota Negara Baru sebelum Pengesahan RUU IKN

Produk Hukum	Ibu Kota Negara
Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2021 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2022	Disebut secara jelas di Kalimantan

Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 1409/KPTS/M/2020	Tidak disebutkan secara jelas
Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Nomor 1419/KTPS/M/2021	Tidak disebutkan secara jelas

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Mengacu pada asas *lex superiori derogat inferiori* yaitu hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 secara hierarki lebih tinggi dibandingkan Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2021.⁷ Selain itu, keputusan Menteri adalah sebuah *beschikking*, mengacu pada pendapat Soemitro *beschikking* merupakan penetapan tertulis oleh badan atau pejabat administrasi negara yang berisi suatu tindakan hukum (*rechts handeling*), berdasarkan **peraturan perundang-undangan yang berlaku**, bersifat konkrit, individual dan final, dan menimbulkan akibat hukum (hak dan kewajiban yang bersifat individual), baik bagi seseorang atau badan hukum. Berdasarkan definisi tersebutlah, Keputusan Menteri selayaknya diterbitkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Disisi lain, mengacu pada diktum mengingat dalam keputusan *a quo*, terdapat lima dasar hukum penerbitan Keputusan Menteri tersebut antara lain:

- (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara
- (2) Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2020 tentang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
- (3) Keputusan Presiden Nomor 113/P Tahun 2019 tentang Pembentukan Kementerian Negara dan Pengangkatan Menteri Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024

⁷ Ahmad Gelora Mahardika, "Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilukada Serta Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Adhyasta Pemilu* 1, no. 2 (2018): 247–66.

(4) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 13 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

(5) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 16 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

Diantara semua regulasi tersebut, berdasarkan pengamatan penulis tidak ada satupun yang menyebutkan perintah bagi Kementerian PUPR untuk membangun ibu kota baru, dalam artian keputusan tersebut tidak memenuhi syarat sebagai keputusan menteri yang baik dalam sistem hukum administrasi negara di Indonesia.

B.2 Pemindahan Ibu Kota Negara dalam Historis Ketatanegaraan Indonesia

Dalam bahasa latin, ibu kota atau *capitol* dimaknai sebagai suatu bangunan yang menjadi pusat atau induk dari pemerintahan utama itu diselenggarakan. Sementara di Indonesia pengertian ibu kota tidak turut dimaktubkan pada sejumlah peraturan perundang-undangan yang menyangkut tentangnya. Namun, kiranya jika merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) maka ibu kota dapat diartikan sebagai kota tempat berkedudukan pusat pemerintahan suatu negara, tempat dihimpun unsur administratif, yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Di sisi lain, bila diterjemahkan dari Pasal 5 Undang-Undang Nomor 29 tahun 2007 maka setidaknya disebutkan bahwa Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai ibu kota negara yang mempunyai sifat khusus dalam tugas, hak, kewajiban serta tanggungjawab tertentu ihwal penyelenggaraan pemerintahan, pusat kelembagaan internasional, hingga lokasi perwakilan negara asing. Pasal ini bisa dibilang selaras dengan konsep atau teori ilmu negara yang termaktub pada *Montevideo Convention on the Rights and Duties of State* tahun 1933 dimana secara klasik satu negara hanya dapat diakui seandainya di dalam negara tersebut memiliki; *a defined territory, a*

*permanent population, an effective government, and the capacity to enter into relations with other states.*⁸

Dari teori yang masyhur tersebut, dapat ditarik suatu konsep berpikir bahwa ibu kota sejatinya bukan hanya daerah atau wilayah yang sekadar memiliki keistimewaan, melainkan juga mengemban amanah dalam membentuk suatu pemerintahan yang efektif (*an effective government*) sebagaimana telah disinggung sebelumnya. Dalam menjalankan roda pemerintahan, eksistensi ibu kota disini akan menjadi ruang berputarnya segala aktivitas pemerintahan utama yang secara prioritas berkenaan dengan lembaga-lembaga vital negara yakni eksekutif, legislatif, hingga yudikatif.

Meskipun demikian, jika melihat praktik kenegaraan di beberapa negara semisal Malaysia dan Belanda. Maka ibu kota negara tidak dimaknai secara bersamaan sebagai wilayah khusus serta pusat daripada pemerintahan. Seperti contoh di negara Malaysia yang secara resmi beribu kota di Kuala Lumpur, akan tetapi justru Putrajaya lah yang saat ini menjadi pusat pemerintahan disana. Sebagaimana Malaysia, Belanda secara hukum beribu kota di wilayah Amsterdam, namun perihal pusat pemerintahan Belanda terletak di *The Hague* atau Den Haag.⁹

Dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia, penyebutan ibu kota Indonesia di dalam muatan konstitusi sejatinya telah menjadi bahan diskusi para pendiri bangsa. Tercatat pada rapat BPUPKI, Moh. Yamin berpandangan bahwa perlu untuk mencantumkan ibu kota dalam UUD 1945 kala itu, meski pada akhirnya pendapat tersebut ditolak oleh nyaris semua peserta sidang.¹⁰ Hal ini dinilai wajar sebab di awal-awal berdirinya negara ini terjadi sebanyak dua perpindahan ibu kota pemerintahan yakni ke Yogyakarta dan Bukittinggi pada kurun 1946 hingga 1948. Barulah di masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), termuat salah satu ketentuan perihal ibu

⁸ Andrew Heywood, *Global Politics* (London: Palgrave Macmillan, 2011).

⁹ R. Ristawati Fikri, H., "Pemindahan Ibu Kota Indonesia Dan Kekuasaan Presiden Dalam Perspektif Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 17(3) (2020): 531–57.

¹⁰ Moh. Yamin dalam Rapat Besar pada tanggal 15 Juli 1945 Dikutip dari Himpunan Risalah Sidang BPUPKI & PPKI yang Berhubungan Dengan Penyusunan UUD 1945, Jakarta, Sekretariat Negara Republik Indonesia, hal. 268.

kota di dalamnya yakni pada Bab III tentang Perlengkapan Republik Indonesia Serikat, Bagian I tentang Pemerintah, Pasal 68. Pada Pasal 68 tersebut dinyatakan bahwa “*Pemerintah berkedudukan diibu-kota Djakarta, ketjuali djika dalam hal darurat Pemerintah menentukan tempat lain*”. Demikian halnya dengan Pasal 87 yang juga menyebutkan bahwa “*Senat mengadakan rapat-rapatnja di Djakarta ketjuali djika dalam hal-hal darurat pemerintahan menentukan tempat jang lain*”. Jika diamati, maka Konstitusi RIS dapat disebut sebagai konstitusi pertama di Indonesia yang menyebutkan secara langsung dan tegas mengenai kedudukan ibu kota yakni di Djakarta atau Jakarta.

Berikutnya, sejak 17 Agustus 1950 tercatat sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal adanya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 sebagai konstitusi. Dalam hal ibu kota, UUDS 1950 seperti halnya Konstitusi RIS juga menyebutkan bahwa “*Pemerintah berkedudukan di Djakarta, ketjuali djika dalam hal darurat Pemerintah menentukan tempat jang lain*” sebagaimana Pasal 46 ayat (2) UUDS 1950. Perbedaan di antara keduanya yakni UUDS 1950 tidak menyatakan bahwa Jakarta berkedudukan ibu kota negara melainkan sebagai pusat pemerintahan saja, sementara pada Konstitusi RIS jelas dituliskan bahwa ibu kota sekaligus pusat pemerintahan Indonesia ialah Jakarta.

Setelah melalui pencabutan UUDS 1950 yang kemudian menandai kembalinya UUD 1945 pasca dekrit presiden, secara redaksional konstitusi tidak lagi menyebutkan mengenai ibu kota dan pusat pemerintahan di dalamnya. Hingga dilakukannya amendemen terhadap UUD NRI Tahun 1945, frasa ibu kota tersebut dua kali di dalamnya yakni pada Pasal 2 dan Pasal 23G. Akan tetapi, seperti halnya UUD sebelumnya, konstitusi saat ini tidak pula menegaskan sekaligus memperjelas kedudukan ibu kota semata ataukah pusat pemerintahan. Artinya, dalam sistem ketatanegaraan sebagaimana termaktub dalam konstitusi, kedudukan ibu kota semata sebagai tempat berkedudukannya lembaga-lembaga yang diatur di dalamnya maupun lembaga-lembaga yang kemudian diatur dalam undang-undang yang ada.

B.2. Prosedur Pemindahan Ibu Kota Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa UUD NRI Tahun 1945 tidak menyebutkan secara jelas mengenai ibu kota negara, kedudukannya, hingga bagaimana mekanisme pemindahannya. Demikian halnya dalam Undang-Undang Nomor 29 tahun 2007 maupun peraturan perundang-undangan manapun, berdasarkan pengamatan penulis belum ada yang mengatur hal tersebut. Lantas, jika kemudian Pemerintah berencana untuk melakukan pemindahan terhadap ibu kota negara seperti apakah prosedurnya berdasarkan sistem ketatanegaraan di Indonesia?

B.2.1 Pembentukan Naskah Akademik yang Komprehensif

Salah satu hal yang penting dalam pembentukan Undang-Undang IKN adalah adanya naskah akademik yang komprehensif. Naskah akademik tersebut harus mampu menjawab persoalan pemindahan ibu kota secara filosofis, sosiologis, dan yuridis. Selain itu, naskah tersebut juga mempunyai kewajiban untuk menjelaskan secara spesifik perihal kriteria dan kualifikasi keterdesakan atau kepastian mengapa harus dilakukan pemindahan ibu kota negara. Demi memperjelas prosedur pemindahannya kelak, perlu juga dimuat tentang batasan-batasan atau deskripsi mengenai kedudukan dan fungsi ibu kota negara baru dalam undang-undang IKNB, apakah nantinya akan dijadikan sebagai pusat pemerintahan semata ataukah juga difungsikan sebagai ibu kota perdagangan, ekonomi, dan lain sebagainya.

Konstitusi Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga mengamanatkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Ini berarti, setiap kebijakan maupun aturan yang dikeluarkan dalam rangka pemindahan ibu kota negara tidak boleh bertentangan dengan ketentuan-ketentuan sebelumnya yakni mengenai status Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibu Kota sebagaimana termaktub dalam UU No. 29 tahun 2007. Selain itu, rancangan undang-undang IKNB

menurut penulis juga harus menegaskan kepastian terkait seperti apa status khusus Jakarta setelah berpindahya ibu kota negara.

Sebagai negara hukum (*rechstaat*), maka dalam prosedur pemindahan ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia harus pula berdasarkan pada ketentuan yuridis yang ada. Oleh karenanya, proses atau langkah pemindahan IKN tidak dapat dilakukan sebelum adanya peraturan perundang-undangan yang secara tegas mengatur mengenai hal tersebut, terlebih soal dimana lokasi ibu kota negara baru, penegasan status ibu kota sebelumnya, serta mekanisme pemindahannya secara terperinci. Prosedur yang dimaksud adalah segala hal yang berkenaan dengan pemindahan IKNB, mulai dari pembentukan tim, satuan tugas, hingga pembuatan kebijakan-kebijakan strategis yang menyertainya. Sehingga Presiden atau lembaga manapun tidak diperkenankan menetapkan suatu keputusan sepihak tanpa adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur sebelumnya atau melanggar ketentuan yang telah ada.

Dari segi pembiayaan, pemindahan ibu kota negara sudah barang tentu memerlukan nominal anggaran yang besar. Sehingga dalam penjelasannya Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional pada Dialog Nasional¹¹ menyatakan bahwa pembiayaan rencana pemindahan IKN nantinya akan disandarkan pada APBN, KPBU, dan kerja sama dengan pihak-pihak swasta.

Namun, apabila mencermati naskah akademik RUU IKN yang penulis peroleh dari situs resmi Dewan Perwakilan Rakyat RI, sejumlah hal tersebut masih belum terjawab secara mendetail, materi muatan naskah akademik RUU IKN tidak memberikan penjelasan secara komprehensif *ratio legis* dimunculkannya sejumlah pasal. Hal inilah yang kemudian membuktikan bahwa penyusunan naskah akademik RUU IKN dilakukan secara terburu-buru.

¹¹ Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan, Dampak Ekonomi dan Skema Pembiayaan Pemindahan Ibu Kota Negara, Disampaikan dalam Dialog Nasional II Pemindahan Ibu Kota Negara, Menuju Ibu Kota Masa Depan: Smart, Green and Beautiful, Jakarta, 26 Juni 2019.

B.2.2 Pembahasan Rancangan Undang-Undang IKN dan Perubahan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 haruslah dilakukan Secara Bersamaan

Ketika disampaikannya pidato Presiden mengenai rencana pemindahan ibu kota, pada waktu itu belum ada satu pun peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus mengenai ibu kota negara dan mekanisme atau prosedur pemindahan terhadapnya. Maka, hal pertama dan utama yang sepatutnya dilakukan oleh Pemerintah sebelum melakukan pemindahan adalah dengan membentuk undang-undang mengenai ibu kota negara terlebih dahulu. Kondisi tersebut disebabkan masih eksisnya regulasi yang mengatur status DKI Jakarta sebagai ibu kota negara.

Keistimewaan Jakarta pada hakikatnya melekat dengan status ibu kota negara. Hal ini ditegaskan oleh Isran yang mengkaji ratio legis pemberian otonomi khusus di Indonesia, *Aceh's situation is principally informed by the strong adherence to the Islamic faith and Papua's asymmetry is predominantly in recognition of its traditional laws and customs (Bertrand, 2007: 580). But whereas asymmetry in some regions (Aceh, Papua, West Papue and Yogyakarta) has historical roots that can be traced back to the Dutch colonial era, there is also a contemporary rationale for introducing asymmetry, in the case of Jakarta, where it was pursued due to its status as the capital city.*¹² Fakta tersebut dipertegas dengan penjelasan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa,

“Provinsi DKI Jakarta sebagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya **sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia** dan sebagai daerah otonom memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

¹² Saldi Isran, Bertus de Villiers, and Zainal Arifin, “Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia,” *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* : JEMIE 18, no. 2 (2019): 43.

Berdasarkan sejumlah hal tersebut dapat disimpulkan bahwa keistimewaan Jakarta melekat dikarenakan statusnya sebagai ibu kota negara.

Oleh karena itulah, pembentukan Undang-Undang baru tentang Ibu Kota Negara selanjutnya pembahasannya harus dilakukan bersamaan dengan perubahan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Apabila hal tersebut tidak dilakukan, maka akan berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum terkait status ibu kota negara Indonesia.

Tabel 2
Ibu Kota Negara Indonesia

Waktu	Ibu Kota	Dasar Hukum	Keterangan
Sebelum disahkan UU IKN	Jakarta	UU No.29 Tahun 2007	berlaku
Setelah disahkan	Nusantara	UU IKN	berlaku
	Jakarta	UU No.29 Tahun 2007	Belum dicabut

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Terlihat berdasarkan tabel tersebut, keberadaan Jakarta sebagai ibu kota masih berlaku, hal tersebut disebabkan pembahasan Undang-Undang IKN dilakukan secara terpisah dengan perubahan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007. Kondisi tersebut berimplikasi terhadap adanya dualisme ibu kota negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

B.2.3 Partisipasi Publik di Dasarkan Pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Salah satu prinsip dasar negara hukum adalah ketundukan negaraterhadap peraturan perundang-undangan. Sistem hukum Indonesia telah mengatur bahwa mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah dimaktubkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Mengacu pada Pasal 96 Undang-Undang *a quo* mewajibkan Pembentuk Undang-Undang untuk

melibatkan partisipasi masyarakat. Hal itu dapat dibuktikan dengan keberadaan Pasal 96 yang menyebutkan bahwa:

- (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.

Mengacu pada fakta yang terjadi, keterlibatan publik sangat minim dalam pembahasan RUU Ibu Kota Negara. Hal itu didasarkan pada waktu pembahasan RUU IKN yang hanya membutuhkan waktu 42 (empat puluh dua) hari. Padahal mengacu pada rata-rata pembentukan Undang-Undang di Indonesia, pada tahapan penyusunan hingga pembahasan membutuhkan waktu 130-160 hari.¹³ Durasi waktu yang lama tersebut adalah pada tahapan partisipasi publik, dimana Pembentuk Undang-Undang mempunyai kewajiban untuk melakukan RPDU, kunjungan kerja, sosialisasi serta diskusi dalam bentuk seminar ataupun lokakarya.

Mengacu pada fakta yang terjadi dalam pembahasan RUU IKN, pelibatan partisipasi publik yang telah dilakukan oleh Pembentuk Undang-Undang antara lain:

¹³ Ahmad Gelora Mahardika, "Simplifikasi Proses Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Pemenuhan Kebutuhan Masyarakat Atas Transportasi Online Di Era Disrupsi," *Diversi* 6, no. April (2020): 143-60.

Tabel 3

Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang IKN

Bentuk Partisipasi Publik	Yang dilibatkan	Keterangan Pelaksanaan
RDPU	30 Ahli	5 Hari
Konsultasi Publik	Universitas Indonesia, Universitas Mulawarman, Universitas Hasanudin, dan Universitas Sumatera Utara	14 Hari
Kunjungan Kerja	<ul style="list-style-type: none"> - Kesultanan Kutai Kartanegara - Kesultanan Paser - Kerukunan Bubuhan Banjar Kalimantan Timur Kabupaten Penajam Paser Utara (KBBKT PPU) - Gerakan Putera Asli Kalimantan (Gepak) - Persekutuan Dayak Kalimantan Timur (PDKT) - Forum Dayak Bersatu (FDB) - Lembaga Adat Paser Borneo (LAPB) 	3 Hari di Kalimantan Timur
	DPR dan Pemerintah	Kazakhstan dan BSD Alam Sutera

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Namun, durasi waktu yang singkat tersebut menyebabkan banyak kepentingan yang belum terakomodir. Mengacu pada data yang penulis temukan, terdapat beberapa suku adat yang kepentingannya belum terakomodir dalam Undang-Undang IKN, antara lain suku Balik dan suku Paser.¹⁴ Selain itu, tidak dilibatkannya aktivis lingkungan dalam diskusi publik padahal adanya potensi kerusakan lingkungan sebagai akibat pemindahan ibu kota menciptakan persepsi negatif di masyarakat. Hal tersebut didasarkan pada hasil penelitian yang dilakukan oleh sejumlah LSM di bidang lingkungan yang cenderung melihat dampak negatif dari perpindahan ibu kota negara ke Kalimantan Timur, antara lain:

Tabel 4

Hasil Riset LSM Lingkungan Terhadap Pemindahan Ibu Kota Negara

Nama LSM	Hasil Penelitian
Green Peace	<ul style="list-style-type: none">- Ibu Kota Baru berlokasi di wilayah kebakaran hutan, total area kebakaran hutan pada tahun 2015-2018 adalah 35.785 Ha- Berpotensi menyebabkan deforestasi dan ancaman terhadap hewan langka seperti Orang Utan.
Walhi	<ul style="list-style-type: none">- Mengancam keberadaan ekosistem Mangrove di Teluk Balikpapan seluas 2.603 Ha- Berdampak pada pencemaran dan kerusakan lingkungan- Ancaman terhadap tata air dan resiko perubahan iklim karena keterbatasan air tanah di lokasi tersebut

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Meskipun kedua LSM tersebut telah menyampaikan hasil penelitiannya, akan tetapi Pembentuk Undang-Undang tetap tidak melibatkan LSM tersebut sedikitpun dalam penyerapan partisipasi publik.

C. Penutup

¹⁴ <https://news.detik.com/berita/d-5906003/koalisi-masyarakat-kaltim-tolak-pemindahan-ibu-kota-uu-ikn-cacat-prosedural> diakses pada tanggal 6 Februari 2022

Berdasarkan sejumlah hal tersebut diatas, pemindahan Ibu Kota Negara pada hakikatnya haruslah sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tindakan Pemerintah baik itu Presiden ataupun Menteri yang menerbitkan sejumlah peraturan atau keputusan terkait pemindahan ibu kota negara sebelum diterbitkannya Undang-Undang IKN secara yuridis produk hukum tersebut merupakan produk yang cacat, sehingga segala produk hukum tersebut selayaknya dicabut ataupun dinyatakan tidak berlaku.

Sebagai negara hukum, pemindahan ibu kota negara selayaknya harus dilakukan melalui sejumlah prosedur yang sudah ditetapkan dalam undang-undang. *Pertama* yang perlu dilakukan oleh Pemerintah adalah menyusun naskah akademik yang komprehensif serta dilakukannya penelitian secara mendalam baik dalam aspek politik, sosial, budaya, lingkungan. Penentuan lokasi Ibu Kota Negara Baru haruslah didasarkan pada penelitian yang tepat, bukan ditentukan diawal barulah dilakukan penelitiannya. *Kedua*, Pembahasan RUU IKN sepatutnya dilakukan secara bersamaan dengan perubahan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007. Hal itu disebabkan, bilamana Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tetap berlaku manakala RUU IKN telah disahkan menjadi Undang-Undang maka akan berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum terkait status Ibu Kota Negara. *Ketiga*, mengacu pada Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada setiap tahapan haruslah melibatkan publik. Pada pembahasan RUU IKN, partisipasi publik sangat minim serta durasi dalam pelibatangannya sangat singkat untuk sebuah RUU yang berdampak besar pada masyarakat. Bahkan apabila dibandingkan dengan RUU lainnya, durasi yang dibutuhkan oleh RUU IKN sangat singkat.

Berdasarkan hal tersebutlah, artikel ini memberikan saran kepada Pemerintah untuk menunda pemberlakuan Undang-Undang IKN, dan melakukan pembahasan secara komprehensif terlebih dahulu. Hal tersebut penting, dikarenakan tanpa adanya partisipasi publik maka Undang-Undang IKN dapat dikategorikan sebagai produk hukum yang cacat secara formil.

Daftar Pustaka

- Aditya, Zaka Firma, and Abdul Basid Fuadi. "Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Pemindahan Ibukota Negara." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 15, no. 1 (2021): 745. <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2021.v15.745-760>.
- Fikri, H., R. Ristawati. "Pemindahan Ibu Kota Indonesia Dan Kekuasaan Presiden Dalam Perspektif Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 17(3) (2020): 531–57.
- Heywood, Andrew. *Global Politics*. London: Palgrave Macmillan, 2011.
- Irfani, Nurfaqih. "Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Pesterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 3 (2020): 305. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i3.711>.
- Isran, Saldi, Bertus de Villiers, and Zainal Arifin. "Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia." *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe : JEMIE* 18, no. 2 (2019): 43.
- Mahardika, Ahmad Gelora. "Diskualifikasi Calon Kepala Daerah Terpilih Serta Penyelesaiannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Electoral Governance* 3, no. 1 (2021): 51–69.
- . "FENOMENA KOTAK KOSONG DALAM PEMILUKADA SERTA IMPLIKASINYA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA." *Adhyasta Pemilu* 1, no. 2 (2018): 247–66.
- . "Politik Hukum Penerapan Overseas Citizenship Of India (OCI) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Legality : Jurnal Ilmiah Hukum*, 2019. <https://doi.org/10.22219/jihl.v27i2.10158>.
- . "Simplifikasi Proses Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Pemenuhan Kebutuhan Masyarakat Atas Transportasi Online Di Era Disrupsi." *Diversi* 6, no. April (2020): 143–60.