

Polemik Pemindahan Ibukota Negara Republik Indonesia Dari Perspektif Kebijakan Publik Dalam Administrasi Negara

Alif Duta Hardenta

Pemindahan Ibukota Indonesia kembali menjadi isu hangat usai Presiden RI, Joko Widodo, menyatakan bahwa akan mengkaji pemindahan ibukota Indonesia ke luar pulau Jawa, yaitu ke wilayah pulau Kalimantan dalam rapat kabinet terbatas pada 29 April 2019 setelah beliau melakukan kunjungan ke beberapa wilayah seperti Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur. Pertimbangan pemindahan Ibu Kota ini didasarkan pada kelayakan Jakarta sebagai ibukota negara dalam jangka panjang. Jakarta, saat ini, memiliki dua peran, yakni sebagai pusat pemerintahan dan pusat bisnis-ekonomi di Indonesia¹. Pemindahan ibukota sebenarnya bukanlah hal baru bagi Indonesia, sebelumnya Indonesia telah mengalami dua kali pemindahan ibukota yaitu ke Daerah Istimewa Yogyakarta dan Bukittinggi yang disebabkan situasi darurat akibat tindakan agresi militer yang dilakukan oleh Belanda². Wacana pemindahan ibukota pernah digagas oleh Presiden pertama Indonesia, Ir. Soekarno, yang ingin memindahkan ibukota ke Palangkaraya dan Kalimantan Tengah. Soekarno memilih Palangkaraya dengan pertimbangan: 1) bahwa Kalimantan merupakan pulau terbesar di Indonesia dan berada ditengah-tengah gugus kepulauan Indonesia, 2) menghilangkan adanya persepsi pembangunan yang “Jawa-sentris: 3) pembangunan Jakarta dan Jawa merupakan ide dan konsep peninggalan Belanda sehingga Soekarno menginginkan membangun ibukota baru dengan konsepnya sendiri dan merupakan suatu ide yang orisinal, 4) adanya kesamaan geografis antara Jakarta dengan Palangkaraya

seperti sama-sama memiliki aliran sungai besar³. Soekarno mengklaim bahwa pemindahan ibukota bertujuan untuk mewujudkan pemerataan ekonomi dan pembangunan nasional agar tidak terlalu terpusat di pulau Jawa. Selain itu, dari segi pemerintahan, untuk dapat menciptakan sistem birokrasi mencakup seluruh wilayah Indonesia sehingga mewujudkan suatu tata pemerintahan yang baik, suatu dasar konsep pemikiran yang tetap menjadi dasar pemindahan ibukota negara hingga saat ini⁴.

Merealisasikan wacana ini bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan dalam waktu dekat maupun jangka panjang sebab wacana ini memiliki sejumlah pro dan kontra dari berbagai pihak dengan perspektif yang berbeda-beda. Pihak yang mendukung memiliki argumentasi bahwa pemindahan ibukota menjadi suatu keharusan untuk meningkatkan kualitas tata pemerintahan di Indonesia, karena terjadi penumpukan kantor pusat pemerintahan, parlemen, kantor pusat peradilan, kantor BUMN dan kantor-kantor perwakilan diplomatik negara asing sehingga pemindahan ibukota ini mewujudkan *clean and transparent government*⁵. Sementara pihak yang menolak berargumentasi bahwa memang Jakarta memiliki keterbatasan dan terbebani dalam fungsinya sebagai ibukota dan pusat bisnis, tetapi pemindahan ibukota bukanlah solusi yang tepat. Wacana pemindahan ibukota sendiri tidak hanya memperhatikan permasalahan penentuan letak geografis dari ibukota yang baru, tetapi juga perlu memperhatikan beragam aspek dalam hal penyelenggaraan negara seperti kebijakan-kebijakan publik terkait,

agar wacana pemindahan ibukota negara dapat diimplementasikan dengan baik, serta tidak mengganggu pelaksanaan kehidupan bernegara. Hal ini didasarkan karena ibukota tidak hanya sebagai status dan kedudukan istimewa yang diberikan kepada suatu wilayah negara saja, tetapi juga sebagai tempat kedudukan pemerintahan dalam arti luas yang meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang berpusat di Ibukota negara, serta dalam kaitannya dengan hubungan Internasional Indonesia, dimana ibukota negara merupakan pusat dari perwakilan negara-negara asing yang menjalin hubungan dengan diplomatik sehingga pemindahan Ibukota dapat menjadi suatu cerminan bagi identitas bangsa di mata dunia.

Kebijakan publik dalam hal pemindahan ibukota negara sejatinya tidak boleh memiliki pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia⁶, khususnya dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai contoh, UUD 1945 Pasal 2 Ayat (2) menyatakan bahwa "*Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara*" dari ketentuan ini dapat ditarik kesimpulan bahwa dampak dari pemindahan ibukota tidak hanya berpengaruh terhadap kekuasaan eksekutif saja, tetapi juga berpengaruh terhadap lembaga lain, yang salah satunya adalah MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang harus ikut pindah ke wilayah ibukota baru, Hal ini berarti pemerintah harus benar-benar mempersiapkan desain dan anggaran dari wacana pemindahan ibukota agar kehidupan bernegara tetap berlanjut. Apabila karena suatu sebab pemerintah berkeinginan untuk

mempertahankan kedudukan MPR di Jakarta, maka dibutuhkan amandemen terhadap isi pasal UUD 1945 tersebut. Dalam Undang-Undang Dasar pula, dinyatakan dalam Pasal 23G ayat (1) menyatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di Ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi⁷. Hal ini juga berkaitan pula dengan undang-undang sektoral lembaga negara yang menetapkan lembaga negara berpusat di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Selain itu, pemindahan ibukota memberikan dampak dari segi yuridis kepada berbagai Undang-Undang yang selama ini mengatur kedudukan Jakarta sebagai wilayah Ibukota Negara seperti Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia⁸ dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada Pasal 226 dan 227⁹. Apabila pemindahan Ibukota tetap dilaksanakan, maka DPR selaku kekuasaan eksekutif harus membuat revisi dari Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia ini menjadi Undang-Undang baru yang mengatur kedudukan ibukota baru beserta status khususnya sebagai Ibukota negara, selain itu juga perlu dilakukan perubahan terhadap Pasal 226 dan 227 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang isinya mengatur kedudukan Jakarta sebagai ibukota negara diganti menjadi pengaturan ibukota baru beserta kedudukannya.

Untuk menyelesaikan kebijakan pemerintah dalam hal pemindahan ibukota maka pemerintah diwajibkan memenuhi unsur-unsur kebijakan publik sebagaimana dikemukakan oleh Thomas Dye yaitu “pernyataan kehendak, otoritas, menciptakan suatu pengaturan, dan adanya tujuan yang dikehendaki”¹⁰. Dalam unsur pernyataan kehendak, pemerintah dapat memenuhinya melalui suatu bentuk pernyataan kepada publik bahwasanya pemerintah akan melaksanakan wacana pemindahan ibukota. Lalu dalam unsur otoritas, pemerintah dalam hal ini kekuasaan eksekutif memiliki kewenangan bersama dengan legislatif untuk melaksanakan kajian dan eksekusi wacana pemindahan ibukota Indonesia. Menciptakan suatu pengaturan dapat diartikan membentuk suatu peraturan tertulis yang diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan, dalam hal ini pemerintah harus mencabut perundang-undangan lama yaitu UU Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memberikan status Jakarta sebagai ibukota dan membuat peraturan baru yang memberikan kedudukan dan status bagi wilayah ibukota baru sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia serta mengkaji dampak keseluruhan dari pembuatan peraturan perundang-undangan ini agar tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dalam hal ini UUD Negara Republik Indonesia 1945. Kemudian yang terakhir adalah tujuan yang dikehendaki, sejatinya kebijakan publik merupakan tindakan pemerintah yang berorientasi kepada tujuan, oleh karena itu pemerintah Indonesia perlu memperhatikan tujuan jangka pendek maupun jangka panjang yang akan dicapai di bidang-bidang tertentu seperti apakah pemerataan

ekonomi dapat benar-benar dirasakan manfaatnya oleh setiap warga negara, dalam hal birokrasi apakah pemindahan ibukota mampu menciptakan suatu reformasi dan rasionalisasi birokrasi di Indonesia yang tidak terpusat pada pulau Jawa, dan hingga dalam hal lingkungan seperti apakah pemindahan ibukota dapat berdampak pada kelestarian lingkungan dan menciptakan suatu perubahan lingkungan di wilayah baru yang menjadi ibukota negara yang baru. Dalam kebijakan publik pemerintah juga harus mempertimbangkan prinsip efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Maksud dari prinsip efisiensi dapat berkaitan dengan pengaturan kelembagaan negara seperti kedudukan lembaga negara seperti kementerian hingga *auxiliary organ*, kedudukan kantor perwakilan diplomatik negara lain, dan kedudukan lembaga internasional yang memiliki kantor perwakilan di Ibukota negara. Prinsip efisiensi ini juga berpengaruh kepada kualitas pelaksanaan hubungan pusat dan daerah seperti pelaksanaan prinsip desentralisasi maupun otonomi daerah.

Sehingga, pelaksanaan dari kebijakan publik memerlukan suatu proses perencanaan yang wajib dilakukan oleh pemerintah. Proses perencanaan ini dilangsungkan dalam jangka waktu panjang yang dapat diawali dengan persiapan perancangan dan pengesahan peraturan perundang-undangan, pembangunan infrastruktur, yang kemudian diikuti oleh pemindahan secara bertahap lembaga-lembaga negara nasional dan kemudian internasional dan pengesahan resmi yang dapat dilakukan melalui suatu deklarasi di level Internasional. Pelaksanaan kebijakan publik ini harus dibarengi dengan komitmen politik antara pemerintah

eksekutif dan legislatif. Serta keikutsertaan Presiden yang diharuskan meminta pandangan para pimpinan lembaga negara lainnya. Perlu diingat juga bahwa lembaga negara yang diakui sistem hukum Indonesia tidak sebatas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif saja¹¹. Seluruh lembaga tersebut biasanya diatur dengan undang-undang sektoral dan ditetapkan berkedudukan di Ibukota negara. Kemudian komitmen politik ini perlu juga dilanjutkan dengan adanya keputusan hukum antar lembaga-lembaga negara. Oleh karena itu, pelaksanaan wacana pemindahan ibukota RI dari Jakarta ke wilayah luar Jawa merupakan salah satu kebijakan publik yang harus memperhatikan aspek-aspek lain yang terkait dengan kebijakan publik tersebut dan menyiapkan perencanaan dan strategi dalam jangka pendek, menengah, hingga panjang, agar tidak menghambat berjalannya kehidupan bangsa dan bernegara¹². Selain itu kebijakan ini tidak boleh melanggar ataupun menyalahi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang permasalahan

kedudukan dan status Ibukota negara dan permasalahan ini dapat diselesaikan dengan pembentukan atau revisi terhadap peraturan perundang-undangan. Agar kebijakan ini dapat terlaksana dengan baik, maka kebijakan publik harus memenuhi unsur-unsur kebijakan publik serta prinsip efisiensi yang dibarengi dengan suatu rancangan tahapan pemindahan ibukota yang sejalan dengan kebijakan publik ini. Pasca dilakukannya amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat RI pada kurun waktu 1999-2002, transisi demokrasi di Indonesia berkembang sangat pesat. Salah satu perkembangan dalam bingkai politik ketatanegaraan ditandai dengan rumusan konstitusi yang memberikan kerangka dasar bernegara bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.¹ Hal ini ditandai dengan penguatan demokrasi partisipatif oleh rakyat dalam kancah suksesi kepemimpinan nasional melalui sarana penyelenggaraan pemilihan umum yang diselenggarakan secara langsung.

¹ Kusuma, Hendra. *Jokowi Bahas Lagi Rencana Pemindahan Ibu Kota*. DetikFinance, 29 April 2019, <https://finance.detik.com/properti/d-4529153/jokowi-bahas-lagi-rencana-pemindahan-ibu-kota>. Diakses pada 29 Mei 2019

² Fanara, Dino. *Angel of East Indies: Biography of the Van Dooremolen Family, A History of Life in the Dutch East Indies Before, After, and During the War*. Indiana: iUniverse Publishing, 2006. APJF Library. Web. Diakses pada 11 Juli 2019

³ Yahya, H.M 2018, *Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera*, *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat*, vol. 14, no. 01, Juni 2018, h. 21-30.

⁴ Tim Nasional Penulisan Sejarah Indonesia, 1998, *Buku IV Sejarah Nasional Indonesia, Era Jepang-Era Republik: Edisi Revisi*. Jakarta: Benteng Pustaka¹⁴ Ciputri Hutabarat, 2019, Evaluasi 2019, KPU Wacanakan Pemilu Serentak Dipisah, < <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190423112158-32-388749/evaluasi-2019-kpu-wacanakan-pemilu-serentak-dipisah>>, diakses pada tanggal 29 Mei 2019 pukul 23.01 WIB.

⁵ Tim Redaksi Liputan 6. TKN: *Pemindahan Ibukota Menciptakan Iklim Bisnis Yang Sehat*. *Liputan6.com*, 1 Mei 2019, <https://www.liputan6.com/news/read/3954725/tkn-jokowi-pemindahan-ibu-kota-ciptakan-iklim-bisnis-yang-sehat>. Diakses pada 29 Mei 2019

⁶ Kurniawan, Lutfi J. 2017. *Hukum dan Kebijakan Publik*, Malang: Setara Press.

⁷ Pasal 2 Ayat (2) dan Pasal 23G Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁸ Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

⁹ Pasal 226 dan 227 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

¹⁰ Dye, Thomas. *Understanding Public Policy: Revised Edition*. Massachusetts: Boston Pearson, 2013. Scribd Web Reader. Web. Diakses pada 30 Mei 2019

¹¹ Elnizar, Norman Edwin. *Pemerintah Harus Bereskan Aspek Hukum Sebelum Pindahkan Ibukota Negara*. Hukumonline.com, 3 Mei 2019, <https://www.hukumonline.com/berita/bacalt5ccbdf65faa7/pemerintah-harus-bereskan-aspek-hukum-sebelum-pindahkan-ibukota-negara>. Diakses pada 11 Juli 2019

¹² Kurniawan, Luthfi J. *Loc cit.*