

Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Konstitusi

The Relocation of Indonesia's Capital City and the Presidential Powers in Constitutional Perspective

Fikri Hadi dan Rosa Ristawati

Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Airlangga, Kec. Gubeng, Kota Surabaya

E-mail: fikrihadi13@gmail.com, rosarista.ocha@gmail.com

Naskah diterima: 18/12/2019 revisi: 04/09/2020 disetujui: 15/09/2020

Abstrak

Pada 16 Agustus 2019, Presiden Republik Indonesia menyampaikan pidato kenegaraan tentang pemindahan ibu kota Indonesia. Lokasi ibu kota baru juga telah ditetapkan oleh Presiden RI. Penetapan tersebut mendahului pengkajian hukumnya termasuk pembentukan dasar hukum penetapan ibu kota baru. Penelitian ini akan membahas mengenai konsep ibu kota di Indonesia baik dengan membandingkan diluar negeri maupun membahas dalam perspektif sejarah konstitusi di Indonesia. Penelitian ini juga membahas mengenai kewenangan Presiden dalam melakukan pemindahan dan penetapan ibu kota. Penelitian ini merupakan penelitian hukum berupa doctrinal research dengan Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual, pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan constitutional historis. Hasil penelitian menjelaskan bahwa konsep ibu kota di Indonesia berbeda dengan di negara lain, seperti di Belanda dan di Malaysia yang memisahkan antara ibu kota dan pusat pemerintahan. Selain itu, disimpulkan bahwa secara konstitusional, Presiden RI tidak mempunyai kewenangan mutlak dalam memindahkan ibu kota. Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengajukan usul pemindahan ibu kota untuk selanjutnya harus dibahas bersama dan mendapatkan persetujuan dari parlemen.

Kata kunci : Ibu Kota, Pusat Pemerintahan, Presiden, Kekuasaan Presiden, Konstitusi

Abstract

In 16 August 2019, the President of Republic of Indonesia gave speech on an idea of the translocation of the Indonesian capital city. The new capital city has also already decided by the President. The decision is made before the legal analysis including the legal basis of the decision to have new capital city. This paper will discuss the concept of the capital city from general- legal perspective to comparative perspective. This paper also discuss on how the concept of capital city is developed in Indonesia from the historical constitutional perspective. It will also analyze the presidential authority on the idea of proposing and deciding the translocation of the capital city. The argument in this paper is written as a legal argument by having perspective on the doctrinal-legal approach. It will use conceptual approach, legal and statutes approach and constitutional history approach.

This paper ends up with the conclusion that the concept of the Indonesian capital city is different from the concept of the capital city in other countries, such as the Netherlands and Malaysia. In both countries, the concept of capital city is separated from the concept of government city, which is as the city center for governmental affairs. Besides, it is concluded that based on the Indonesian Constitution, the President of Republic of Indonesia has no absolute authority on the issue of translocation of the capital city. The President of Republic of Indonesia may have the power to propose the translocation of the capital city but there shall be further process of joint discussion and joint approval by the President and the DPR.

Keywords:*Capital City, Seat of Government President, Presidential Power, Constitution*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada bulan Agustus 2019, Presiden Republik Indonesia, pada pidato kenegaraan 16 Agustus 2019 telah menyatakan pemindahan Ibu kota Republik Indonesia serta meminta izin kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat¹. Rencana pemindahan ibu kota tersebut telah melalui kajian dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas RI). Presiden menekankan bahwa ibu kota baru tersebut nantinya tak hanya berarti sebagai simbol identitas bangsa, tapi juga sebagai representasi kemajuan bangsa. Letak ibu kota baru yang berada di tengah Indonesia diharapkan dapat mewujudkan pemerataan dan keadilan ekonomi serta pembangunan. Dan pada Senin, 26 Agustus 2019, Presiden Republik

¹ Artikel dapat dilihat dalam situs resmi Sekretariat Negara Republik Indonesia, https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_jokowi_tegaskan_rencana_pemindahan_ibu_kota_di_hadapan_anggota_dewan (diakses pada tanggal 22 September 2019).

Indonesia dalam keterangannya, telah memutuskan sebagian wilayah Penajam Paser Utara dan sebagian Kutai Kartanegara di Kalimantan Timur sebagai lokasi pembangunan ibu kota baru Republik Indonesia.² Dan pada Oktober 2019, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat telah membuat sayembara desain Ibu kota Indonesia skala nasional yang terbuka untuk umum.

Di Indonesia, Kedudukan Ibu kota Negara tidak ditetapkan dalam Konstitusi, melainkan dalam Undang-Undang. Dalam Konstitusi, frasa ibu kota hanya disebutkan 2 (dua) kali yakni pada Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat di Pasal 2 yang berbunyi, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.*" Dan pada Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan di Pasal 23G yang berbunyi, "*Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.*" Jakarta ditetapkan sebagai Daerah Khusus Ibu kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Jakarta ditetapkan sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi. Akan tetapi, dalam Undang-Undang tersebut tidak disebutkan mengenai mekanisme pemindahan ibu kota.

Permasalahan yang timbul berkaitan dengan pemindahan ibu kota di Indonesia salah satunya adalah tidak ada definisi jelas mengenai ibu kota itu sendiri. Apakah ibu kota sebatas simbol negara, pusat kedudukan eksekutif atau pusat pemerintahan secara keseluruhan. Selain itu, terdapat 3 (tiga) permasalahan hukum lainnya. *Pertama* adalah secara konstitusional, tidak adanya peraturan yang mengatur mekanisme pemindahan ibu kota Republik Indonesia dalam konstitusi maupun dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Kedua* adalah penetapan lokasi baru ibu kota Republik Indonesia mendahului pembentukan dasar hukumnya. *Ketiga* adalah minimnya unsur pelibatan dari cabang kekuasaan lain, khususnya dari Legislatif berkaitan dengan pemindahan ibu kota tersebut. Bila dilihat dari runtutan perkembangan wacana pemindahan ibu kota saat ini, tampak cabang kekuasaan Eksekutif lah yang paling dominan dalam rencana tersebut. Dalam hal ini, Presiden melalui Bappenas lebih dahulu mengkaji hingga

² Artikel dapat dilihat dalam situs resmi Sekretariat Negara Republik Indonesia, https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_jokowi_ibukota_baru_di_penajam_paser_utara_dan_kutai_kartanegara (diakses pada tanggal 22 September 2019).

menetapkan lokasi ibu kota baru yang akan datang tanpa melibatkan unsur legislatif, baik Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dewan Perwakilan Daerah (DPD).³ Padahal pemindahan ibu kota akan berdampak terhadap seluruh lembaga negara di Indonesia, dikarenakan dalam peraturan berbagai lembaga negara di Indonesia dinyatakan bahwa kedudukan lembaga tersebut berada di Ibu kota Negara. Oleh sebab itu, pemindahan ibu kota akan berdampak terhadap kedudukan berbagai lembaga negara. Di sisi lain, penetapan pemindahan ibu kota dilakukan sebelum adanya pandemi COVID-19 di Indonesia. Sehingga juga dipertanyakan bagaimana kelanjutan pemindahan ibu kota pasca adanya kedaruratan kesehatan dan pelemahan perekonomian nasional akibat adanya pandemi COVID-19 di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah sebagai berikut: *pertama*, konsep ibu kota, baik di Indonesia maupun perbandingan diluar negeri. *Kedua*, kewenangan Presiden terkait penetapan pemindahan dan penetapan lokasi ibu kota baru Indonesia.

PEMBAHASAN

a. Pemindahan Ibu Kota dalam Perspektif *Economic Analysis of Law*

Economic Analysis of Law adalah penerapan prinsip-prinsip ekonomi sebagai pilihan-pilihan rasional untuk menganalisa persoalan hukum. Teori tersebut berasal dari aliran *utilitarianism* yang mengutamakan asas manfaat yang dikembangkan oleh filosof Jeremy Bentham (1748-1832) dan filosof John Stuart Mill (1806-1873).⁴ Pendekatan ini kemudian menjadi bagian dari teori dalam ilmu hukum setelah Richard Posner menerbitkan bukunya yang berjudul *Economic Analisis of Law* pada tahun 1986.

Menurut Posner berperannya hukum harus dilihat dari segi nilai (*value*), kegunaan (*utility*) dan efisiensi (*efficiency*). Posner mendefinisikan efisiensi dengan mengatakan: “... *that allocation of resources in which value is maximized*”. Selanjutnya Posner mengemukakan pandangannya tentang penggunaan teori ekonomi dalam hukum dengan mengatakan, “*many of the doctrines an institution of the legal system are best understood and explained as efforts to promote the*

³ Baca artikel <https://www.wartaekonomi.co.id/read242809/ibu-kota-dipindah-dpr-merasa-tak-dilibatkan.html>, dan <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/25733> “Rencana Pemindahan Ibu Kota Batal Jika Fraksi di DPR Tidak Sepakat” (diakses pada 4 November 2019).

⁴ Disampaikan dalam Seminar RUU Pengampunan Pajak, Fraksi PAN DPR-RI, Jakarta, 20 April 2016.

efficient of resources' and that "the common law is best . . . explained as a system for maximizing the wealth of society".⁵

Lazimnya, pemindahan ibu kota pada beberapa negara disebabkan oleh beberapa faktor seperti dasar efisiensi, bencana, politik dan sebagainya⁶. Adapun wacana pemindahan di ibu kota di Indonesia dapat diidentifikasi pada sejumlah faktor:

1. Berkaitan dengan efektivitas dan efisiensi, yang mana Jakarta dinilai tidak efektif dan efisien sebagai ibu kota, dikarenakan kemacetan kronis di Jakarta, baik di lalu lintas darat, udara (bandara) ataupun laut (pelabuhan)⁷. Oleh sebab itu, atas dasar efektivitas dan efisiensi, Presiden RI menetapkan pemindahan ibu kota yang sedianya akan dilaksanakan secara bertahap dimulai pada tahun 2024. (penetapan tersebut dilaksanakan sebelum Pandemi COVID-19 di Indonesia, dan belum ada keputusan lebih lanjut mengenai batal atau tidaknya pemindahan ibu kota).
2. Berkaitan dengan pemerataan ekonomi. Pembangunan di Indonesia sejak kemerdekaan 1945 cenderung bersifat tersentralistik di Pulau Jawa. Sehingga Pulau Jawa jauh lebih maju dibandingkan dengan wilayah lain di Indonesia. Berbagai pusat-pusat institusi berada di Pulau Jawa. 54 persen dari total penduduk Indonesia (150 juta penduduk) dan 58 persen PDB ekonomi Indonesia itu berada di Pulau Jawa.⁸ Diharapkan dengan pindahnya ibu kota, maka perputaran roda perekonomian tidak lagi terkonsentrasi di Pulau Jawa. Bila dikaitkan dengan konsep di ilmu Ekonomi, hal ini sejalan dengan teori lokasi yang mana terkait dengan keputusan lokasi, yakni keputusan tentang bagaimana perusahaan-perusahaan memutuskan di mana lokasi pabriknya atau fasilitas-fasilitas produksinya secara optimal.⁹ Berpindahnya pusat pemerintahan tentu akan diikuti oleh sejumlah perusahaan, atau setidaknya BUMN di Indonesia akan banyak berpindah ke Kalimantan. Karena lokasi produksi khususnya BUMN seyogyanya dekat dengan pusat pemerintahan.

⁵ Richard A. Posner, *Economic Analysis Of Law*, Fourth Edition, Little Brown and Company, Boston, Toronto, London, 1992, dikutip dari Murni, *Analisis Ekonomi Terhadap Pasal-Pasal Hukum Persaingan Usaha Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Jurnal Arena Hukum, Vol.5 No. 1, 2012, h.23.

⁶ Pembahasan mengenai faktor tersebut akan dijelaskan pada sub pembahasan (c) tentang perbandingan dengan ibu kota negara lain.

⁷ Tim Visi Indonesia 2033, *Visi Indonesia 2033, Pemindahan Ibu Kota ke Kalimantan, Lorong Keluar dari Berbagai Paradoks Pembangunan, Menuju Indonesia yang Tertata*, h.1. Penjabaran lebih lanjut akan juga disebutkan pada sub pembahasan huruf (e) mengenai kewenangan Presiden dalam hal ikhwal pemindahan ibu kota.

⁸ Joko Widodo, <https://setkab.go.id/pemindahan-ibu-kota-26-agustus-2019-di-istana-negara-provinsi-dki-jakarta/> diakses pada tanggal 23 November 2019. Lebih lanjut, lihat sub pembahasan huruf (e).

⁹ Prasetyo Soepono, *Teori Lokasi: Representasi Landasan Mikro Bagi Teori Pembangunan Daerah*, Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia Vol 14 No. 4, 1999, h.5.

Pada sisi lain, sejumlah permasalahan muncul terkait dengan faktor pemindahan ibu kota Indonesia sebagaimana disebutkan diatas. Permasalahan tersebut antara lain:

1. Bila faktor perpindahan ibu kota disebabkan faktor efektivitas dan efisiensi, maka faktor tersebut dipertanyakan pasca adanya pandemi COVID-19 di Indonesia. Pada perspektif ekonomi, efisiensi adalah ukuran berapa banyak biaya yang dikeluarkan untuk masing-masing unit output, sedangkan efektivitas adalah ukuran kualitas output itu. Efisiensi dan efektivitas berkaitan dengan konsep pembiayaan serendah mungkin dan hasil yang dicapai semaksimal mungkin serta memaksimalkan sumber daya untuk sebesar-besarnya manfaat.¹⁰ Sedangkan dalam konsep hukum, disebutkan dalam penjelasan Pasal 58 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik dan asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna. Sedangkan saat ini, Indonesia tengah mengalami kedaruratan nasional dengan ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang menetapkan status kedaruratan kesehatan, serta diikuti dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID- 19) dan / atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan. Sehingga perlu pengkajian kembali, apakah pemindahan ibu kota akan tetap efektif dan efisien ditengah kondisi pandemi COVID-19 yang mana pengalokasian anggaran difokuskan untuk kesehatan dan pemulihan ekonomi.
2. Belum jelasnya konsep ibu kota baru di Indonesia. Bila dikaitkan dengan teori lokasi tersebut diatas, walaupun pusat pemerintahan pindah ke Kalimantan dan pusat bisnis tetap di Jawa, namun perlahan pusat bisnis atau produksi (minimal BUMN) juga pasti akan ikut berpindah ke Kalimantan (walaupun bukan satu lokasi di ibu kota baru). Berdasarkan pemaparan maupun *master plan* dari Perencanaan Pembangunan Nasional, konsep daerah penyangga ibu kota, khususnya untuk pusat bisnis tampak belum jelas dijabarkan dikarenakan

¹⁰ Productivity Commission , *On efficiency and effectiveness: some definitions*, Staff Research Note, Canberra, 2013, h. 2-5.

terlalu fokus pada pembangunan pusat pemerintahan di kawasan ibu kota baru.

3. Penetapan Presiden tentang pemindahan ibu kota Indonesia yang tampak seperti unilateral (sepihak) dan tidak melibatkan lembaga lain seperti parlemen. Hal ini dikarenakan tidak adanya dasar hukum yang jelas mengenai pemindahan suatu ibu kota di Indonesia.¹¹

Pemindahan ibu kota Indonesia memang telah melalui proses kajian yang panjang. Akan tetapi perlu adanya pemaparan lebih lanjut khususnya mengenai hal tersebut diatas. Di sisi lain, saat ini Indonesia juga tengah mengalami pandemi COVID-19 yang menimbulkan kedaruratan kesehatan dan melemahnya perekonomian negara. Akibat kondisi yang tidak terduga tersebut maka seyogyanya terdapat kajian ulang dengan menyesuaikan kondisi Indonesia saat ini.

b. Konsep Ibu Kota

Secara bahasa, ibu kota atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *capital city* berasal dari bahasa latin yakni *caput* yang berarti kepala (*head*). Dalam *Black's Law Dictionary*, kata *capital* mempunyai banyak makna tergantung dalam konteks yang dipergunakan. Berkaitan dengan ibu kota, *Black's Law Dictionary* mengartikan *Capital* sebagai *place where legislative department holds its sessions and where chief offices of the executive are located; political and governmental metropolis. Capital* juga dapat diartikan sebagai *seat of government*.¹²

Gottmann dan Harper mendefinisikan ibu kota (*capital*) sebagai berikut:

*"The capital is by definition a seat of power and a place of decision-making processes that affect the lives and the future of the nation ruled, and that may influence trends and events beyond its borders. Capitals differ from other cities: the capital function secures strong and lasting centrality; it calls for a special hosting environment to provide what is required for the safe and efficient performance of the functions of government and decision-making characteristics of the place."*¹³

Dari beberapa definisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa ibu kota lazimnya juga merupakan pusat pemerintahan, pusat bisnis dan pusat kekuasaan dan

¹¹ Selanjutnya juga akan dibahas dalam sub pembahasan huruf (e) mengenai kewenangan Presiden dalam hal ikhwal pemindahan ibu kota. Pembahasan lebih lengkap juga dilihat pada: Fikri Hadi, *Kewenangan Presiden Republik Indonesia Terkait Pemindahan Ibu Kota RI*, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2020.

¹² Henry Black Campbell, *Black's Law Dictionary*, Fourth Edition, St. Paul, Minn: West Publishing, 1968, h.262-263.

¹³ Jean Gottmann and Robert A. Harper, *Since Megalopolis: The Urban Writings of Jean Gottmann*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1990, h.63.

kebijakan di suatu negara tersebut. Walaupun pada praktik di beberapa negara, tidak selalu demikian. Sebagai contoh di Amerika Serikat yang mana beribukota di Washington, tetapi Washington bukan merupakan pusat bisnis di negara tersebut melainkan di New York. Demikian juga di Australia yang mana ibu kota negara tersebut adalah Canberra, sedangkan pusat bisnisnya adalah Melbourne. Dalam hal ini, Peter Hall mengklasifikasikan 7 tipe dari *capital cities* yakni¹⁴:

- (1) *multi-function capitals* (London, Paris, Madrid, Stockholm);
- (2) *a subset of the former called global capitals* (London, Tokyo);
- (3) *political capitals, without many commercial functions* (The Hague, Bonn, Washington, Ottawa, Canberra, Brasilia);
- (4) *former capitals* (Berlin, Leningrad, Rio de Janeiro);
- (5) *eximperial capitals* (London, Madrid, Lisbon, Vienna);
- (6) *provincial capitals that once had greater regional autonomy* (Turin, Stuttgart, Munich, Montreal); and
- (7) *super-capitals serving international government and organizations* (Brussels, Strasbourg, Geneva, Rome, New York).

Bagaimana dengan konsep ibu kota di Indonesia? Definisi Ibu kota tidak disebutkan secara rinci dalam peraturan perundang-undangan. Bila merujuk Kamus Besar Bahasa Indonesia, ibu kota adalah kota tempat kedudukan pusat pemerintahan suatu negara, tempat dihimpun unsur administratif, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif; kota yang menjadi pusat pemerintahan.

Bila ditafsirkan dari Undang-Undang mengenai kekhususan DKI Jakarta saat ini, yakni Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007, yang mana Pasal 5 dinyatakan bahwa Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional. Penjelasan ayat ini dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan dalam ketentuan ini dimaksudkan sebagai tempat kedudukan lembaga pusat baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, tempat kedudukan perwakilan negara asing, dan tempat kedudukan kantor perwakilan lembaga internasional.

Ibu kota bila ditinjau dari teori dalam ilmu negara dapat dikaitkan dengan unsur-unsur/syarat pengakuan keberadaan sebuah negara (*declarative theory*).

¹⁴ Peter Hall, *The Changing Role of Capital Cities: Six Types of Capital City*. In *Capital Cities / Les Capitales: Perspectives Internationales / International Perspectives*, Ottawa: Carleton University Press, 1993, h.69-70.

Definisi klasik suatu negara dalam hukum internasional dapat mengacu pada *Montevideo Convention on the Rights and Duties of the State* (1933). *Article 1* dalam the *Montevideo Convention*, disebutkan negara harus mempunyai 4 (empat) hal: 1.) *A defined territory*; 2.) *A permanent population*; 3.) *An effective government*; 4.) *The capacity to enter into relations with other states*.¹⁵

Bila dikaitkan dengan teori tersebut diatas, ibu kota bukan hanya sebatas suatu wilayah khusus saja, melainkan juga dalam rangka menciptakan *an effective government*. Suatu pemerintahan tentu harus mempunyai tempat kedudukan agar dapat berjalan efektif sebagaimana fungsinya. Bila mengacu pada definisi *capital city* yang telah disebutkan diatas maka tepatlah ibu kota mempunyai peranan penting agar pemerintahan dapat berjalan efektif, yakni sebagai tempat kedudukan pemerintahan baik legislatif, eksekutif dan judisial. Sehingga dapat dikatakan ibu kota merupakan bagian yang sangat penting dan *vital* dari suatu negara.

Pada praktik ketatanegaraan di beberapa negara, terdapat pemisahan antara ibu kota (*capital city*) dengan pusat pemerintahan (*seat of government*). Sebagai contoh di negara Belanda yang secara konstitusional beribu kota di Amsterdam, akan tetapi pusat pemerintahan Belanda berada di *Den Haag* (*The Hague*). Demikian pula di negara Malaysia yang beribu kota di Kuala Lumpur, akan tetapi saat ini pusat pemerintahan Malaysia berada di kawasan Putrajaya.

Bagaimana kedudukan DKI Jakarta berdasarkan teori tersebut diatas ? Bila melihat pemaparan diatas, maka Jakarta saat ini dapat dikatakan sebagai *multi-function capitals*.¹⁶ Hal ini dikarenakan Jakarta sebagai ibu kota, selain sebagai pusat pemerintahan juga sebagai pusat keuangan dan bisnis, pusat percaturan politik Indonesia, pusat media dan berbagai bidang lainnya yang pada praktiknya mayoritas berpusat di Jakarta.

c. Sekilas Perbandingan dengan Ibu Kota di Negara Lain

Sebagaimana disebutkan pada pembahasan sebelumnya, bahwa terdapat perbedaan konsep antara ibu kota dengan pusat pemerintahan. Oleh sebab itu, perlu perbandingan antara konsep di Indonesia dengan negara lain, khususnya negara-negara yang mencantumkan ibu kotanya di dalam konstitusi negara tersebut. Berikut adalah negara yang dijadikan sebagai perbandingan.

¹⁵ Andrew Heywood, *Global Politics*, Palgrave Foundation, London: Palgrave Macmillan, 2011.

¹⁶ Penggunaan frasa saat ini adalah dikarenakan pada masa lampau (pada era kolonial), kota terbesar di Indonesia bukanlah Jakarta melainkan Surabaya.. Baca Dick, H.W , *Surabaya, City of Work. A Socioeconomic History, 1900 – 2000*. Athens: Ohio University Press, 2006, h. xvii-xviii.

1. Belanda

Salah satu negara yang dapat dijadikan perbandingan adalah Belanda. Belanda merupakan salah satu negara yang mencantumkan ibu kota negara tersebut dalam Konstitusi. Secara konstitusional, Ibukota Belanda adalah Amsterdam. Dalam Pasal 32 Konstitusi Belanda¹⁷ dinyatakan sebagai berikut:

*Nadat de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag heeft aangevangen, wordt hij zodra mogelijk beëdigd en ingehuldigd in de hoofdstad **Amsterdam** in een openbare verenigde vergadering van de Staten-Generaal.*

Hal yang menarik dari Belanda adalah walaupun Amsterdam adalah ibu kota, akan tetapi pusat pemerintahan di Belanda berada di Den Haag (The Hague). Dikutip dari situs pemerintahan Den Haag, menyebutkan bahwa *The Hague acts as seat of government although it is not the nation's capital*.¹⁸ Pemerintah, Kabinet Belanda, Parlemen Belanda termasuk perwakilan Internasional berkedudukan di Den Haag. Hal ini menunjukkan bahwa di Belanda, ibukota bukan merupakan pusat pemerintahan melainkan ibukota sebagai simbol dan lokasi istana raja Amsterdam (*Koninklijk Paleis Amsterdam*), mengingat Belanda adalah negara monarki. Lebih lanjut dapat dilihat di penjelasan berikut:

*The Constitution of the Netherlands states that Amsterdam is the capital city. However, all three branches of the Dutch state, as well as the Royal Family, are located in The Hague. This anomaly can be explained by the French occupation of the Netherlands. Napoleon Bonaparte preferred to settle in Amsterdam, and thus made it the permanent capital. Following Napoleon's withdrawal in 1813, the Dutch decision-makers returned the seat of government to The Hague, but left the capital city status to Amsterdam, as it was not considered to be very important*¹⁹

2. Polandia

Negara selanjutnya yang dapat menjadi perbandingan adalah Negara Polandia. Polandia merupakan salah satu negara yang mencantumkan ibu kota negara tersebut dalam Konstitusi. Ibukota Polandia adalah Warsawa.

¹⁷ *Vide* Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, Artikel 32.

¹⁸ <https://www.denhaag.nl/en/in-the-city/introducing-the-hague/seat-of-government.htm>, diakses pada 18 Mei 2019.

¹⁹ Meijers dalam Heike Mayer, *et.al.*, *The Political Economy of Capital Cities*, London and New York: Routledge, , 2018, h. 11.

Dalam Pasal 29 Konstitusi Polandia dinyatakan bahwa “*Stolica Rzeczypospolitej Polskiej jest Warszawa. (Warsaw shall be the capital of the Republic of Poland).*”²⁰

Konstitusi Polandia 1997 merupakan pengganti dari dari *Small Constitution 1992* yang merupakan tanda perubahan rezim di Negara Polandia dari kediktatoran menjadi negara demokratis yang berbentuk Republik. Dalam *Small Constitution 1992*, ibu kota Polandia belum dicantumkan dalam Konstitusi negara tersebut. Barulah pada tahun 1997, Konstitusi Polandia mencantumkan Warsawa sebagai ibu kota Polandia. Penggunaan kata ‘*capital*’ dalam Konstitusi Polandia menegaskan bahwa ibu kota Polandia juga sekaligus pusat pemerintahan Polandia, mengingat seluruh lembaga negara di Polandia berkedudukan di Warsawa.²¹

Terdapat persamaan antara ibu kota Polandia dengan perkembangan mengenai ibu kota di Indonesia. Polandia merupakan negara yang pernah melakukan pemindahan ibu kota. Sebelum Warsawa, ibu kota Polandia adalah Krakow. Pada tahun 1320, Krakow menjadi ibu kota Polandia yang waktu itu masih berbentuk kerajaan. Adapun pemindahan ibu kota Polandia dari Krakow ke Warsawa dilakukan pada 1609-1611 yang dilakukan pada masa Raja Sigismund III Vasa (atau dikenal juga sebagai Sigismund III of Poland).²² Salah satu latar belakang pemindahan ibu kota adalah kebakaran yang terjadi di Wawel Royal Residence/Wawel Castle pada tahun 1596 yang membuat secara perlahan pusat pemerintahan baik *court* maupun *main royal offices* dipindah secara berangsur ke Warsawa Castle.

3. Malaysia

Negara terakhir yang dapat dijadikan sebagai perbandingan adalah Negara Malaysia. Negara yang bersebelahan dengan Negara Indonesia tersebut beribu kota di Kuala Lumpur. Dalam Konstitusi Malaysia, yakni Perlembagaan Persekutuan, dinyatakan dalam Perkara 154 tentang Ibu Kota Persekutuan sebagai berikut:

“Perkara 154. Ibu kota persekutuan.

(1) Sehingga diputuskan selainnya oleh Parlimen, perbandaran Kuala Lumpur ialah ibu kota persekutuan.

²⁰ Vide Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 29.

²¹ Bandingkan dengan konsep di Belanda dalam halaman sebelumnya di artikel ini.

²² George, J Lerski., *Historical Dictionary of Poland 966-1945*, London: Greenwood Press, London, 1996, h. 90.

(2) *Walau apa pun apa-apa jua dalam Bahagian VI, Parlimen mempunyai kuasa khusus untuk membuat undang-undang mengenai sempadan ibu kota persekutuan."*

Dalam praktik ketatanegaraan Malaysia saat ini, terdapat pemisahan antara ibu kota dengan pusat pemerintahan Malaysia. Saat ini, pusat pemerintahan Malaysia berkedudukan di Putrajaya. Pemindahan dilakukan secara berangsur-angsur sejak pembangunan Putrajaya dilaksanakan pada awal 90'an. Pemindahan disebabkan Kuala Lumpur dinilai terlalu padat sehingga tidak efektif sebagai Pusat Pemerintahan. Maka dari itu, dibangunlah satu kawasan khusus yang merupakan tempat kedudukan dari sejumlah lembaga pemerintahan Malaysia. Putrajaya saat ini sudah menjadi rumah bagi *Malaysia's federal government ministries and national level civil servants*. Hal yang perlu digarisbawahi, bahwa yang pindah hanyalah pusat pemerintahan, yakni cabang kekuasaan eksekutif. Adapun parlemen masih tetap berkedudukan di Kuala Lumpur.²³ Sedangkan tidak semua kementerian pindah ke Putrajaya. Dengan sejumlah pertimbangan, terdapat 3 (tiga) kementerian yang masih berpusat di Kuala Lumpur. 3 Kementerian tersebut adalah Kementerian Perdagangan Antarabangsa dan Industri, Kementerian Pertahanan dan Kementerian Kerja Raya.²⁴

Perihal kedudukan parlemen yang masih berkedudukan di Kuala Lumpur sejatinya juga menimbulkan perdebatan. Beberapa pertimbangan Parlemen masih berada di Kuala Lumpur adalah dikarenakan yang berkedudukan di Putrajaya seyogyanya adalah bidang administratif saja. Selain itu mengingat sistem pemerintahan di Malaysia menganut sistem parlementer, maka parlemen sebagai simbol negara harus berkedudukan di Ibu Kota (*capital city*) dan bukan di pusat pemerintahan (*seat of government*). Lebih lanjut dapat dilihat dalam pendapat Yatim sebagai berikut:

"...it is surprising that the Parliament House, symbol of Malaysian democracy did not figure at all in the concept or making of Putrajaya. The idea that the Parliament House may move to Putrajaya has been discussed in the Malaysian Parliament. However "such a possibility

²³ Moser, Sarah, "Putrajaya: Malaysia's new federal administrative capital", *The International Journal of Urban Policy and Planning*, Vol. 27 Issue 4, August 2010, Elsevier, h.285-286.

²⁴ The Korea Times, *Malaysian envoy acclaims Sejong City*, http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2013/07/176_120656.html, diakses pada 18 November 2019. Salah satu pertimbangannya ialah dikarenakan Kuala Lumpur masih merupakan Pusat Bisnis di Malaysia.

*depended on Putrajaya's future expansion . . . but it would require thorough study though...*²⁵

Berdasarkan pembahasan diatas dapat disimpulkan bahwa tidak selalu ibu kota merupakan pusat pemerintahan suatu negara. Pada praktik ketatanegaraan Belanda dan Malaysia, pusat pemerintahan tidak berada pada ibu kota.

d. Sejarah Ketatanegaraan Ibu Kota dalam Konstitusi Indonesia

Setelah mengulas secara sekilas mengenai perbandingan ibu kota dan pusat pemerintahan di negara lain, maka dalam bagian ini akan membahas mengenai sejarah ketatanegaraan ibu kota dalam Konstitusi Indonesia. Hal ini agar dapat menentukan apakah ibu kota Indonesia ini merupakan isu konstitusional atau bukan. Sejak Indonesia merdeka tahun 1945, tercatat terdapat 5 (lima) konstitusi yang pernah atau sedang berlaku di Indonesia yakni sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945 18 Agustus 1945

Konstitusi pertama yang berlaku di Indonesia setelah kemerdekaan Indonesia tahun 1945 adalah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 Dalam UUD 1945 18 Agustus 1945, frasa ibu kota hanya disebutkan 1 (satu) kali yakni dalam pasal 2 ayat (2) yang disebutkan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara". UUD 1945 18 Agustus 1945 tidak menyebutkan apakah ibu kota (*capital city*) juga merupakan pusat pemerintahan (*seat of government*) dan tidak pula menyebutkan lokasi ibu kota dalam konstitusi pada saat itu.

Perdebatan mengenai dicantumkannya ibu kota Indonesia dalam Konstitusi Indonesia sejatinya sudah berlangsung sejak pembahasan pertama konstitusi Indonesia, yakni pada rapat BPUPKI. Hingga saat ini, terdapat pro dan kontra mengenai hal tersebut. Usulan mengenai perlunya dicantumkan mengenai ibu kota Indonesia dalam UUD 1945 pada rapat BPUPKI diinisiasi oleh Moh. Yamin. Dalam hal ini, Yamin berpendapat sebagai berikut:

*"...Kemudian, saya harap, supaya dalam Undang-Undang Dasar ini disebutkan ibu-kota Republik Indonesia yang pertama. **Tentang pemindahan ibu-kota dilangsungkan dengan keputusan***

²⁵ Yatim dalam Richard Marshall, *Emerging Urbanity, Global Urban Projects in the Asia Pacific Rim*, London and New York: Spoon Press (Taylor and Francis Group) , 2003, h.186.

Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang akan berjalan sesudah perdamaian. Hal ini penting, tidaklah saja bagi bumi Indonesia dan dunia internasional, tetapi pula menurut teladan beberapa Undang-Undang Dasar di negeri lain.”²⁶

Pendapat Yamin tersebut tidak disetujui oleh hampir seluruh peserta sidang. Ketua BPUPKI, Radjiman Wedyodiningrat sebagai pimpinan rapat kala itu mengadakan pemungutan suara terkait sejumlah usulan Yamin tersebut. Berkaitan dengan ibu kota, hampir seluruh anggota tidak menyetujuinya sehingga usulan tersebut tidak dimasukkan kedalam hukum dasar (Rancangan UUD).²⁷

Pada periode konstitusi ini, tercatat bahwa Indonesia pernah melakukan pemindahan ibukota / pusat pemerintahan sebanyak 2 (dua) kali. Pertama adalah ke Yogyakarta pada Januari, 1946. Hal ini dikarenakan Jakarta diduduki oleh *Netherlands Indies Civil Administration*, sehingga ibukota dipindahkan ke Yogyakarta.²⁸ Dan kedua adalah pada 19 Desember 1948, ibukota Indonesia dipindahkan ke Bukittinggi, Sumatera Barat. Hal ini disebabkan Yogyakarta jatuh ke tangan Belanda dan Presiden, Wakil Presiden dan sejumlah petinggi negara ditawan dan diasingkan ke luar Jawa. Dan akhirnya berdasarkan hasil rapat kabinet sebelum serangan tersebut terjadi, Presiden dan Wakil Presiden memberikan mandat kepada Menteri Kemakmuran, Sjafruddin Prawiranegara yang ketika itu berada di Bukittinggi untuk membentuk pemerintahan darurat di Sumatera.²⁹

2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat

Konstitusi selanjutnya yang pernah berlaku di Indonesia adalah Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949. Konstitusi Republik Indonesia Serikat disahkan pada tanggal 27 Desember 1949. Salah satu ketentuan yang menyebutkan mengenai ibukota dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat adalah pada Bab III mengenai Perlengkapan Republik Indonesia Serikat, Bagian I tentang Pemerintah, Pasal 68. Dalam pasal tersebut yang dimaksud sebagai Pemerintah dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat adalah Presiden dan Menteri-Menteri. Dan pada pasal 68 ayat 3. Dalam pasal tersebut disebutkan

²⁶ Moh. Yamin dalam Rapat Besar pada tanggal 15 Juli 1945. Dikutip dari Himpunan Risalah Sidang-Sidang BPUPKI & PPKI Yang Berhubungan Dengan Penyusunan Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta, Sekretariat Negara Republik Indonesia. h.268. (Kutipan disesuaikan dengan Ejaan Yang Disempurnakan (EYD)).

²⁷ *Ibid*, h. 277.

²⁸ Sejarah pemindahan tersebut dapat dilihat dalam Sejarah Nasional Indonesia VI, Zaman Jepang dan Zaman Republik Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 2007.

²⁹ Amrin Iman, Saleh A. Djamhari, J.R. Chaniago, *PDRI dalam Perang Kemerdekaan*, Jakarta: Citra Pendidikan, 2005, h.50 & h.52.

bahwa “Pemerintah berkedudukan **diibu-kota** Djakarta, ketjuali djika dalam hal darurat Pemerintah menentukan tempat jang lain”. Ditegaskan kembali dalam Pasal 70 bahwa Presiden berkedudukan di tempat kedudukan Pemerintah, yakni sebagaimana dalam pasal 68 adalah Jakarta. Demikian pula dengan alat kelengkapan negara lainnya seperti Senat. Dalam Pasal 87 disebutkan bahwa “Senat mengadakan rapat2nja di Djakarta ketjuali djika dalam hal2 darurat pemerintahan menentukan tempat jang lain”.

Bila dianalisis, Konstitusi Republik Indonesia Serikat tegas menyatakan lokasi ibu kota, yakni berkedudukan di Jakarta. Konstitusi RIS juga menegaskan bahwa ibu kota adalah pusat pemerintahan Negara Indonesia.

3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Konstitusi selanjutnya yang pernah berlaku di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Undang-Undang Dasar Sementara 1950 mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950.³⁰ Berkaitan dengan ketentuan yang menyebutkan mengenai kedudukan pemerintahan dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dapat dilihat pada pasal 46, yang dinyatakan sebagai berikut:

- (1) *Presiden dan Wakil-Presiden berkedudukan ditempat kedudukan Pemerintah.*
- (2) *Pemerintah berkedudukan di Djakarta, ketjuali djika dalam hal darurat Pemerintah menentukan tempat jang lain.*

Demikian halnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 68 dinyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakjat mengadakan rapat-rapatnja di Djakarta ketjuali djika dalam hal-hal darurat Pemerintah menentukan tempat jang lain.”

Bila dianalisis, rumusan pasal-pasal tersebut diatas tidak menegaskan Jakarta sebagai ibu kota, melainkan sebagai Pusat Pemerintahan. Berbeda halnya dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang secara tegas disebutkan bahwa Ibu Kota adalah Jakarta dan juga sebagai Pusat Pemerintahan.

4. Undang-Undang Dasar 1945 pasca Dekret Presiden 5 Juli 1959 (5 Juli 1959 - 1999)

Pada 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan dekret yang kemudian sangat dikenal sebagai Dekret Presiden 5 Juli 1959 yang mana salah satu

³⁰ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press, 2010, h. 129.

substansinya adalah Mencabut berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dan memberlakukan kembali UUD 1945.³¹ Berkaitan dengan ibu kota, secara substansi dari UUD 1945 pasca dekret dengan UUD 1945 18 Agustus adalah sama, sehingga Konstitusi ini tidak menyebutkan apakah ibu kota (*capital city*) juga merupakan pusat pemerintahan (*seat of government*) dan tidak pula menyebutkan lokasi ibu kota dalam konstitusi pada saat itu.

5. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 / UUD NRI 1945 Pasca Amandemen

Runtuhnya Pemerintahan Orde Baru akibat gerakan reformasi tahun 1998 turut serta mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia. Gerakan reformasi ini kemudian mengagendakan amandemen atas Undang-Undang Dasar 1945.³² Pemilu pasca reformasi dilaksanakan pada tahun 1999 dan menghasilkan anggota MPR baru. MPR hasil pemilu 1999 berupaya mengakomodir dan melaksanakan apa yang menjadi kehendak reformasi yaitu dengan melakukan amandemen terhadap UUD 1945.³³ Hingga akhirnya, pada tahun 1999 amandemen pertama UUD 1945 dilaksanakan hingga sebanyak 4 (empat) kali dan berakhir pada tahun 2002.³⁴

Berkaitan dengan ibu kota Republik Indonesia, tercatat salah satunya pernah dibahas dalam rapat Panitia *Ad-Hoc* (PAH) I Badan Pekerja MPR (BP MPR) ke-30, 5 April 2000. Berbagai usulan dan masukan tentang perubahan Bab XV (Sebelum amandemen dikenal sebagai Bab XV mengenai Bendera dan Bahasa) juga berkembang. Rapat dipimpin oleh Jakob Tobing tersebut dilakukan dengan agenda laporan masing-masing tim yang melakukan kunjungan ke daerah. Harun Kamil dari F-UG (Utusan Golongan) menyampaikan hasil seminar bidang politik yang diselenggarakan di Banjarmasin pada 20-21 Maret 2000 bekerja sama dengan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia. Berkaitan dengan batang tubuh UUD 1945. Poin tentang Pendidikan dan bahasa Pasal 35 dan 36, Bab XV tentang simbol-simbol negara yang berisi bendera negara, lambang negara, bahasa negara, **ibukota negara**, lagu kebangsaan atau simbol-simbol lain.³⁵

³¹ *Ibid.*

³² Moh. Mahfud MD, , *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010, h.133.

³³ Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Jakarta: Ramdina Prakarsa, , 2005, h. 31.

³⁴ Istilah resmi yang dipergunakan MPR adalah "perubahan."

³⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999 – 2002*. Buku II Sendi-sendi / Fundamental Negara, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, h.638.

Akan tetapi, mengenai penegasan ibu kota negara dalam konstitusi tidak terakomodir hingga amandemen terakhir. Frasa ibukota dalam UUD saat ini hanya disebutkan 2 (dua) kali yakni pada Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat di Pasal 2 yang berbunyi, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara.*" Dan penambahan hasil amandemen terdapat pada Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan di Pasal 23G yang disebutkan bahwa, "*Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi*". Sebagaimana dengan UUD sebelumnya, UUD pasca amandemen ini tidak menyebutkan apakah ibu kota (*capital city*) juga merupakan pusat pemerintahan (*seat of government*) dan tidak pula menyebutkan lokasi ibu kota. Konstitusi hanya menjelaskan konsep ibu kota, yakni tempat kedudukan lembaga MPR dan BPK.

e. Kewenangan Presiden dalam Hal Ikhwal Pemindahan Ibu Kota

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa tidak adanya peraturan yang mengatur mekanisme pemindahan ibu kota Republik Indonesia dalam sistem peraturan perundang – undangan di Indonesia saat ini. Demikian pula tidak ada kewenangan Presiden untuk memindahkan dan menetapkan lokasi ibu kota baru dalam hukum positif di Indonesia. Lantas, apakah yang menjadi dasar kewenangan Presiden RI dalam memindahkan dan menetapkan lokasi ibu kota baru saat ini dalam perspektif Hukum Tata Negara ?.

Dalam beberapa pandangan disebutkan bahwa Presiden Indonesia selain berkedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Sebelum mengulas hal tersebut lebih jauh, maka konsep kepala negara dan kepala pemerintahan harus dijelaskan terlebih dahulu.

Kepala negara (*head of state*), didefinisikan sebagai simbol dari suatu negara. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim berpendapat bahwa sebagai Kepala Negara (*head of state*), Presiden merupakan lambang kesatuan dan persatuan bangsa.³⁶ Heywood mendefinisikan kepala negara sebagai "*The head of state is the personal embodiment of the state's power and authority.*"³⁷ Lebih lanjut, Vernon Bogdanor menjelaskan sebagai berikut:

³⁶ Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia & CV. Sinar Bakti, 1988, h. 208.

³⁷ Andrew Heywood, *Politic*, Fourth Edition, London: Palgrave Macmillan, 2013, h. 286.

"The functions of a head of state, where that office is separated from that of the head of government, are generally of three main kinds. First, there are constitutional functions, primarily of a formal and residual kind, such as appointing a prime minister and dissolving the legislature. Secondly, the head of state carries out a wide variety of public engagements and ceremonial duties. Thirdly, and perhaps most important, there is the symbolic or representative function, by means of which the head of state represents and symbolizes not just the state but the nation. It is this role of interpreting the nation to itself that is the crucial one; the ceremonial activities."³⁸

Sedangkan kepala pemerintahan (*head of government*; dalam beberapa literatur disebut sebagai *chief executive*) dapat dikatakan sebagai penyelenggara pemerintahan, penanggung jawab jalannya pemerintahan di suatu negara. Heywood mengistilahkan sebagai *'a post that carries policy-making and political responsibilities'*³⁹

Dalam praktik ketatanegaraan didunia, Inggris adalah salah satu negara yang memisahkan antara peran kepala negara dan kepala pemerintahan. Hal ini didasarkan pada *Responsibility for the day-to-day operations of each agency should be delegated to a chief executive*⁴⁰. Oleh sebab itu, kepala pemerintahan Inggris dipegang oleh Perdana Menteri (*Prime Minister*) (*"The Prime Minister, as Minister for the Civil Service, has ultimate responsibility for the management of the civil service as a whole, and is supported by the Minister for the Cabinet Office who exercises day-to-day responsibility for the service."*)⁴¹

Bila teori tersebut diatas diimplementasikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka dapat dikaji sebagai berikut:

1. Presiden Indonesia sebagai kepala pemerintahan (*head of government / chief executive*), Presiden sebagai *a man* yang menjalankan roda pemerintahan sehari hari (*day to day*) tentu akan mengetahui kondisi Jakarta saat ini secara riil sebagai pusat pemerintahan Indonesia. Dalam hal ini, Pemerintah mempunyai pandangan bahwa Jakarta tidak mampu lagi menjadi pusat pemerintahan dikarenakan berbagai masalah seperti kemacetan dsb. Dan apabila tetapi dipaksakan di Jakarta, maka pemerintahan akan menjadi tidak efektif. Hal ini tercermin dalam visi Indonesia 2033 sebagai berikut:

³⁸ Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford: A Clarendon Press, 1997, h. 61-62.

³⁹ Heywood, *loc.cit.*

⁴⁰ Colin Turpin & Adam Tomkins, *British Government and The Constitution*, Sixth Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, h.410.

⁴¹ *Ibid*, h.417.

"...Dengan menekankan prinsip-prinsip (Jakarta sebagai) "terbesar, terpusat, tertinggi, tercepat, dan sebagai" dalam perlombaan mengejar pertumbuhan, paradigma lama ini telah mewariskan sejumlah masalah besar di tingkat Kota Jakarta maupun nasional. Salah satu warisan buruk yang ditinggalkan oleh paradigma tadi adalah terjadi kongesti arus lalu lintas kedatangan dan keberangkatan alat transportasi udara dan laut, di bandara dan pelabuhan, dan kemacetan kronis di jalan-jalan Jakarta dan sekitarnya saat ini."⁴²

Kajian ini semakin diperkuat dengan keterangan pers dari Presiden RI ke-7, Ir. Joko Widodo pada 26 Agustus 2019 sebagai berikut:

"...kenapa urgent sekarang? Kita tidak bisa terus-menerus membiarkan beban Jakarta dan beban Pulau Jawa yang semakin berat dalam hal kepadatan penduduk, kemacetan lalu lintas yang sudah terlanjur parah, dan polusi udara dan air yang harus segera kita tangani."⁴³

Adapun dipilihnya lokasi diluar Pulau Jawa disampaikan juga dalam waktu yang sama:

*"...kenapa harus pindah? Yang pertama, beban Jakarta saat ini sudah terlalu berat sebagai pusat pemerintahan, pusat bisnis, pusat keuangan, pusat perdagangan, dan pusat jasa, dan juga airport (bandar udara) dan pelabuhan laut yang terbesar di Indonesia. Yang kedua, beban Pulau Jawa yang semakin berat dengan penduduk sudah 150 juta atau 54 persen dari total penduduk Indonesia dan 58 persen PDB ekonomi Indonesia itu ada di Pulau Jawa, dan Pulau Jawa sebagai sumber ketahanan pangan. Beban ini akan semakin berat bila ibu kota **pemerintahan** pindahinya tetap di Pulau Jawa."*

Pernyataan tersebut dapat dianggap sebagai pernyataan Presiden selaku kepala pemerintahan, selain karena isi pernyataan tersebut, juga disampaikan dalam pernyataan pers setelah rapat kabinet.

2. Presiden Indonesia sebagai kepala negara (*head of state*), pada pemindahan ibu kota Indonesia ini dapat dikatakan sebagai kehendak dari negara. Sebagaimana disebutkan pada subbab sebelumnya bahwa ibu kota dapat digolongkan sebagai salah satu unsur wilayah dalam teori unsur-unsur negara. Maka presiden sebagai subjek simbol negara menghendaki agar ibu kota sebagai salah satu objek simbol negara untuk berpindah ke wilayah lain:

⁴² Tim Visi Indonesia 2033, *Visi Indonesia 2033, Pemindahan Ibu Kota ke Kalimantan, Lorong Keluar dari Berbagai Paradoks Pembangunan, Menuju Indonesia yang Tertata*, h.1.

⁴³ Joko Widodo, <https://setkab.go.id/pemindahan-ibu-kota-26-agustus-2019-di-istana-negara-provinsi-dki-jakarta/> diakses pada tanggal 23 November 2019.

"Ibu kota baru dirancang bukan hanya sebagai simbol identitas, tetapi representasi kemajuan bangsa, dengan mengusung konsep modern, smart, and green city, memakai energi baru terbarukan, dan tidak bergantung kepada energi fosil." (Joko Widodo dalam pidato kenegaraan 16 Agustus 2019) ⁴⁴

Pernyataan tersebut yang menegaskan bahwa ibu kota baru tersebut merupakan simbol identitas dan representasi kemajuan bangsa dapat dikatakan sebagai pernyataan kepala negara Indonesia.

Hal yang berbeda bila ditinjau dari perspektif sudut pandang yang berbeda. Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensiil murni. Dalam sistem pemerintahan ini, Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).⁴⁵ Sehingga tidak perlu ada lagi perbedaan bahkan pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintahan.

Bahkan Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa sejatinya, simbol dari *head of state* di Indonesia adalah Konstitusi, dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar 1945. Dan seluruh lembaga negara termasuk Presiden di dalamnya tunduk kepada Konstitusi tersebut⁴⁶: Pendapat dari Jimly tersebut diatas sejalan dengan paham Konstitusionalisme (*Constitutionalism*) yang banyak dianut di negara konstitusi modern. Heywood mendefinisikan Konstitusionalisme sebagai "*the practice of limited government ensured by the existence of a constitution... to exist when government institutions and political processes are effectively constrained by constitutional rules*".⁴⁷

Paham tersebut juga sejalan dengan prinsip *check and balances* yang dianut di negara konstitusi modern, salah satunya adalah Indonesia. Tujuan adanya *check and balances*, Christoph Möllers berpendapat bahwa tujuan

⁴⁴ <https://setkab.go.id/pidato-presiden-joko-widodo-pada-penyampaian-keterangan-pemerintah-atas-rancangan-undang-undang-tentang-anggaran-pendapatan-dan-belanja-negara-apbn-tahun-anggaran-2020-beserta-nota-keuangannya-di-de/> diakses pada tanggal 23 November 2019.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, h.62.

⁴⁶ *Ibid*, h. 167.

⁴⁷ Heywood, Andrew, *Op.Cit*, h. 337.

check and balances adalah “*To protect the government from being usurped by the specific interests of individuals,*”⁴⁸

Maka berdasarkan pandangan tersebut diatas, secara konstitusional Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sejatinya tidak mempunyai kewenangan secara mutlak dalam hal pemindahan dan penetapan ibu kota baru. Presiden dalam hal ini tidak dapat melakukan keputusan secara unilateral (sepihak) terkait pemindahan dan ibu kota yang didasarkan sebagai berikut:

1. Pasal 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dinyatakan bahwa ‘*Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara*’, maka dapat ditafsirkan pula bahwa MPR pula yang menentukan lokasi ibu kota negara untuk menjadi lokasi MPR bersidang. Terlibatnya unsur MPR tentu sangat tepat, mengingat MPR sebagai wadah permusyawaratan rakyat, yang mana pemindahan ibu kota berdampak luas terhadap masyarakat luas dan kedudukan lembaga-lembaga negara.
2. Ditinjau dari sudut pandang historis Konstitusi, bahwa salah satu *founding father* yakni Moh. Yamin menyebutkan bahwa pemindahan ibu kota dilakukan melalui *Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Walaupun pendapat ini ditolak oleh peserta rapat, akan tetapi hal ini menunjukkan bahwa pemikiran pemindahan ibu kota Indonesia telah dirancang dan dibahas oleh pendiri negara Indonesia.
3. Ditinjau dari sudut pandang bentuk hukum yang secara tegas menyatakan lokasi ibu kota adalah Undang-Undang. Secara konstitusional, pemegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (*Vide* Pasal 20 UUD NRI 1945). Teori norma hukum menyebutkan bahwa Undang-Undang tersebut merupakan norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) yang mana berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, sehingga dapat berlaku kapan saja secara terus menerus sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru.⁴⁹ Dalam mengadakan perubahan terhadap suatu peraturan perundang-undangan, hal-hal yang harus diperhatikan adalah perubahan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan oleh pejabat yang berwenang membentuknya, berdasarkan prosedur yang berlaku dan

⁴⁸ Christoph Möllers, *The Three Branches, A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford: Oxford University Press, 2013, h.28.

⁴⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang – Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998, h. 14.

dengan suatu peraturan perundang-undangan yang sejenis. Berdasarkan teori tersebut diatas, maka UU ibu kota saat ini harus diganti atau dicabut dengan peraturan perundang-undangan yang sejenis.

4. Ditinjau dari sudut pandang pembiayaan, pemindahan ibu kota Indonesia tentu membutuhkan pembiayaan. Dalam paparan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan dalam Dialog Nasional, disebutkan bahwa skema pembiayaan pemindahan ibu kota berasal dari 3 (tiga) skema: 1.) APBN; 2.) Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), dan; 3.) dengan pihak swasta (skema kerja sama pemanfaatan).⁵⁰ Secara konstitusional, APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang (*Vide* Pasal 23 UUD NRI 1945). Maka berdasarkan amanat konstitusi tersebut diatas, pemindahan ibu kota yang mana skema pembiayaannya salah satunya berasal dari APBN harus juga mendapatkan persetujuan dari lembaga lain, dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang.

Selain itu, secara konstitusional pula DPR mempunyai fungsi, salah satunya adalah fungsi anggaran (*Vide* Pasal 20A UUD NRI 1945). Dalam Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden. Termasuk bila melihat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, peran DPR sangat sentral dalam pembentukan APBN. Diantaranya rencana kerja disampaikan kepada DPR (*Vide* pasal 14 ayat (4)), pembahasan kebijakan fiskal yang harus dibahas bersama-sama antara DPR dan Pemerintah (pasal 13), perubahan APBN yang harus disetujui oleh DPR (pasal 27 ayat (5)) dan pertanggung jawaban penggunaan APBN yang harus disampaikan Presiden kepada DPR (pasal 30). Sehingga dari sisi skema pembiayaan pemindahan ibu kota, tetap harus membutuhkan persetujuan DPR.

5. Ditinjau dari sudut pandang akibat hukum terhadap suatu daerah, pemindahan ibu kota termasuk didalamnya adalah penetapan lokasi ibu

⁵⁰ 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.

kota tentu akan berakibat hukum pada daerah yang dipilih baik dari segi bentuk daerah tersebut (apakah tetap daerah otonom atau menjadi daerah khusus setingkat provinsi sebagaimana di Jakarta), keuangan daerah tersebut, dsb. Maka secara konstitusional, selain DPR juga terdapat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang harus ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan ibu kota baru tersebut (*vide* pasal 22D ayat (2)).

6. Keputusan penetapan ibu kota baru dilakukan sebelum adanya krisis yang diakibatkan adanya pandemi COVID-19. Saat ini, Indonesia tengah mengalami kedaruratan kesehatan serta pelemahan perekonomian nasional. APBN 2021 diasumsikan mengalami defisit. Pembiayaan di Perubahan APBN 2020 difokuskan pada belanja negara untuk bantuan sosial, bantuan UMKM, insentif dunia usaha, serta mendorong sektor keuangan perbankan. Maka tidak tepat apabila ketetapan pemindahan ibu kota ditengah krisis akibat COVID-19 yang tentu juga akan mempengaruhi neraca keuangan Indonesia dilakukan secara sepihak oleh Eksekutif (Presiden, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Kementerian terkait) tanpa pertimbangan atau bahkan persetujuan dari parlemen. Rod Hague dan Martin Harrop menyebutkan ada setidaknya 6 (enam) fungsi parlemen, yakni *Representation* (perwakilan), *Delibration* (pertimbangan dengan penyebaran informasi melalui diskusi publik), *Legislation* (pembentuk undang-undang), ***Authorizing Expenditure*** (fungsi berkaitan dengan anggaran), *Making Government* (membentuk pemerintahan) dan *Scrunity* (pengawasan).⁵¹

Dari 6 (enam) sudut pandang tersebut diatas berdasarkan paham *Constitutionalism* yang menganut *Checks and Balances* maka secara konstitusional, Presiden tidak mempunyai kewenangan mutlak terhadap pemindahan ibu kota tersebut. Presiden **tidak dapat** mengambil keputusan secara unilateral (sepihak) terkait pemindahan ibu kota tanpa persetujuan lembaga negara lain, khususnya lembaga perwakilan rakyat. Eksekutif, khususnya Presiden hanya mempunyai kewenangan sebatas mengusulkan pemindahan ibu kota negara. Sedangkan persetujuan atas pemindahan ibu kota, baik dari persetujuan untuk menyatakan pindah, menetapkan lokasi, skema pembiayaan, dan akibat hukum terhadap daerah yang bersangkutan tersebut tetap harus mendapatkan persetujuan lembaga

⁵¹ Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Government and Politics, An Introduction*, sixth edition, Palgrave Macmillan, London, 2004, h. 253.

perwakilan rakyat atau parlemen. Selain itu, krisis yang dialami Indonesia akibat adanya pandemi COVID-19 mengharuskan keputusan besar yang berpengaruh terhadap anggaran Negara harus mendapat persetujuan parlemen.

Hal yang perlu digarisbawahi bahwa Cita Hukum Indonesia adalah Pancasila yang salah satu implementasinya adalah asas pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi ialah menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.⁵² Sehingga tidak boleh ada kekuasaan tidak terbatas. Dan seyogyanya dengan adanya prinsip *checks and balances*, antar cabang kekuasaan saling mengontrol satu sama lain dengan tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan kaidah hukum.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Dalam peraturan perundang-undangan tidak ada definisi baku mengenai ibu kota di Indonesia. Akan tetapi, bila ditafsirkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007, yang mana dalam penjelasan Pasal 5 disebutkan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan dalam ketentuan ibu kota dimaksudkan sebagai tempat kedudukan lembaga pusat baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, tempat kedudukan perwakilan negara asing, dan tempat kedudukan kantor perwakilan lembaga internasional. Bila dibandingkan dengan sejumlah ibu kota di beberapa negara di dunia, terdapat sejumlah negara yang memisahkan ibu kota dengan pusat pemerintahan. Diantaranya adalah Belanda dan Malaysia
2. Secara kedudukannya, Presiden mempunyai kekuasaan dalam hal pemindahan ibu kota baik sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan. Akan tetapi kekuasaan tersebut dibatasi oleh paham *Constitutionalism* termasuk diantaranya prinsip *checks and balances* yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sehingga dalam hal ini, Presiden tidak dapat mengambil keputusan pemindahan ibu kota secara unilateral (sepihak) tanpa persetujuan dari lembaga negara lain, dalam hal ini adalah lembaga perwakilan rakyat, baik MPR, DPR dan DPD.

⁵² Fikri Hadi dan Farina Gandryani, *Ombudsman Daerah Dalam Rangka Reformasi Birokrasi Di Daerah*, Simposium Hukum Indonesia, Volume 1, No. 1 Tahun 2019, h. 628.

Saran kedepan terkait dengan pemindahan ibu kota adalah agar Presiden bersama dengan parlemen untuk terlebih dahulu membahas pemindahan ibu kota Indonesia, termasuk diantaranya adalah kajian dari sudut pandang hukum. Pemindahan ibu kota bukan sebatas berdasarkan kajian sosial ekonomi lingkungan saja. Ada sejumlah akibat hukum yang dapat timbul akibat pemindahan tersebut. Hal pokok yang harus dibahas adalah dasar hukum pemindahan dan penetapan ibu kota baru tersebut. Dalam peraturan tersebut selain berisi lokasi ibu kota yang akan datang, juga setidaknya-tidaknya harus mengatur lembaga mana saja yang pindah, bagaimana bentuk daerah ibu kota mendatang (apakah berbentuk daerah khusus setingkat provinsi sebagaimana di DKI Jakarta atau lainnya), pembiayaan dan perimbangan keuangan, status Jakarta (apakah kembali berbentuk daerah otonomi setingkat provinsi / menjadi kota atau bahkan menjadi daerah khusus / istimewa dikarenakan sudut pandang historis Jakarta dimasa lampau yang telah menjadi ibu kota sejak era kolonial), serta status inventaris Pemerintah Pusat di Jakarta setelah dilakukan pemindahan ibu kota.

Selain itu, Eksekutif maupun Parlemen harus mengkaji ulang terkait pemindahan ibu kota pasca krisis COVID-19. Pemindahan boleh dilakukan akan tetapi juga harus disesuaikan dengan kondisi di Indonesia serta anggaran yang tersedia ketika atau pasca krisis, sehingga diharapkan tidak memperparah perekonomian nasional serta tidak ada kesan bahwa pemindahan ibu kota dipaksakan untuk dilakukan semata-mata untuk meninggalkan *legacy* suatu pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Amrin Iman, Saleh A. Djamhari, J.R. Chaniago, 2005, *PDRI dalam Perang Kemerdekaan*, Jakarta: Citra Pendidikan.
- Bogdanor, Vernon, 1997, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, A Clarendon Press.
- Campbell, Henry Black, 1968, *Black's Law Dictionary*, Fourth Edition, St. Paul, Minn: West Publishing.
- Campbell, Scott, 2003, *The enduring importance of national capital cities in the global era*, Ann Arbor: Urban and Regional Research Collaborative Working Paper Series, URRC 03-08.

- CST. Kansil, 1983, *Praktek Hukum Peraturan Perundangan Di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Fikri Hadi, *Kewenangan Presiden Republik Indonesia Terkait Pemindahan Ibu Kota RI*, **Tesis**, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2020.
- Fikri Hadi dan Farina Gandryani, *Ombudsman Daerah Dalam Rangka Reformasi Birokrasi Di Daerah*, Simposium Hukum Indonesia, Volume 1, No. 1 Tahun 2019.
- Gottmann, Jean, and Robert A. Harper, 1990, *Since Megalopolis: The Urban Writings of Jean Gottmann*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Hall, Peter, 1993, *The Changing Role of Capital Cities: Six Types of Capital City*. In *Capital Cities / Les Capitales: Perspectives Internationales / International Perspectives*, Ottawa: Carleton University Press.
- Heywood, Andrew, 2013, *Politic*, Fourth Edition, London: Palgrave Macmillan.
- I Dewa Gede Atmadja, 2010, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Malang: Setara Press.
- Jimly Asshiddiqie, 2012, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Joko Widodo, Pernyataan Pers, 26 Agustus 2019, di Jakarta, <https://setkab.go.id/pemindahan-ibu-kota-26-agustus-2019-di-istana-negara-provinsi-dki-jakarta/>, diakses pada tanggal 23 November 2019.
- Joko Widodo, Pidato Presiden, 16 Agustus 2019, di Gedung MPR/DPR/DPD RI, Senayan, Jakarta, <https://setkab.go.id/pidato-presiden-joko-widodo-pada-penyampaian-keterangan-pemerintah-atas-rancangan-undang-undang-tentang-anggaran-pendapatan-dan-belanja-negara-apbn-tahun-anggaran-2020-beserta-nota-keuangannya-di-de/> diakses pada tanggal 23 November 2019.
- Laporan Akhir Tim Pengkajian Konstitusi, 2014, *Tentang Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Hukum Adat*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI.

- Lerski, George, J., 1996, *Historical Dictionary of Poland 966-1945*, London: Greenwood Press.
- Mahfud MD, 2010, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999 – 2002*. Buku II Sendi-sendi / Fundamental Negara, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang – Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.
- Marshall, Richard, 2003, *Emerging Urbanity, Global Urban Projects in the Asia Pacific Rim*, London and New York: Spoon Press (Taylor and Francis Group).
- Mayer, Heike, *et.al.*, 2018, *The Political Economy of Capital Cities*, London and New York: Routledge.
- 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.
- Moh. Kusnardi, 1988. Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia & CV. Sinar Bakti.
- Möllers, Christoph, 2013, *The Three Branches, A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford: Oxford University Press.
- Morissan, 2005, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Jakarta: Ramdina Prakarsa
- Moser, Sarah, 2010, *Putrajaya: Malaysia's new federal administrative capital*, The International Journal of Urban Policy and Planning, Vol. 27 Issue 4, August 2010, Elsevier.
- Murni, *Analisis Ekonomi Terhadap Pasal-Pasal Hukum Persaingan Usaha Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Jurnal Arena Hukum, Vol.5 No. 1, 2012.
- Productivity Commission , *On efficiency and effectiveness: some definitions*, Staff Research Note, Canberra, 2013.

Richard A. Posner, *Economic Analysis Of Law*, Fourth Edition, Little Brown and Company, Boston, Toronto, London, 1992.

Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Government and Politics, An Introduction*, sixth edition, Palgrave Macmillan, London, 2004.

Sejarah Nasional Indonesia VI, 2007, *Zaman Jepang dan Zaman Republik Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

Seminar RUU Pengampunan Pajak, Fraksi PAN DPR-RI, Jakarta, 20 April 2016.

The Korea Times, *Malaysian envoy acclaims Sejong City*, http://www.koreatimes.co.kr-/www/news/nation/2013/07/176_120656.html, diakses pada 18 November 2019.

Tim Visi Indonesia 2033, *Visi Indonesia 2033, Pemindahan Ibu Kota ke Kalimantan, Lorong Keluar dari Berbagai Paradoks Pembangunan, Menuju Indonesia yang Tertata*.

Turpin, Colin, & Adam Tomkins, 2007, *British Government and The Constitution*, Sixth Edition, Cambridge: Cambridge University Press.