

**TESIS**

**POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG TENTANG IBU KOTA NEGARA**



Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

**ANDI MUH. SYAIFUL HAQ**  
NIM. B012192040

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2024**



## HALAMAN JUDUL

### POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG TENTANG IBU KOTA NEGARA

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

**ANDI MUH. SYAIFUL HAQ**  
NIM. B012192040

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2024**



**TESIS**

**Politik Hukum Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara**

Disusun dan diajukan oleh

**ANDI MUH. SYAIFUL HAQ**

**B012192040**

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Tesis Pada  
tanggal 16 Februari 2024 dan  
Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Kelulusan

Menyetujui Komisi  
Penasihat,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

**Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.**  
NIP. 1957 1029198303 1 002

**Prof. Dr. Marten Arie, S.H., M.H.**  
NIP. 1957 0430198503 1 004

Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin

**Prof. Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.**  
NIP. 19700708 199412 1 001

**Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH., M.AP.**  
NIP. 19781231 199903 1 003



## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Andi Muh. Syaiful Haq  
NIM : B012192040  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya penulisan tesis yang berjudul **POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG TENTANG IBU KOTA NEGARA** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftarpustaka. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebutkan sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 Dan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku.

Makassar, 16 Februari 2024

Yang membuat pernyataan,  


Andi Muh. Syaiful Haq  
NIM. B012192040



Optimized using  
trial version  
[www.balesio.com](http://www.balesio.com)

## UCAPAN TERIMA KASIH

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segala puji bagi Allah SWT. Tuhan semesta alam yang selalu melimpahkan nikmat, rahmat, dan hidayah-Nya kepada kita semua. Shalawat dan taslim tak lupa kita kirimkan kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW sebagai rahmat bagi seluruh alam.

Suatu kebahagiaan tersendiri bagi Penulis dengan selesainya tugas akhir ini sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Namun keberhasilan ini tidak Penulis dapatkan dengan sendirinya, karena keberhasilan ini merupakan hasil bantuan dari beberapa pihak yang tidak ada hentinya menyemangati Penulis dalam menyelesaikan kuliah dan Tesis ini.

Olehnya itu, Penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak yang telah mendampingi Penulis, sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis ini sesuai dengan waktu yang telah ditargetkan, khususnya kepada **Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H** dan **Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H**. Selanjutnya penulis ucapkan banyak terima kasih kepada orang tua penulis bapak/ibu **Ir. A. Usman Toaha, M.T.** dan **Dra. A. Mutmainnah B, M.Si.** yang telah membesarkan Penulis dengan penuh perhatian dan kasih sayang, tabah merawat dan menjaga,



hati, dan terus memberikan semangat, dan selalu bertawakkal do'a yang tak pernah putus. Serta senantiasa memberikan

bantuan moril maupun materil kepada Penulis selama kuliah hingga memperoleh gelar Magister Hukum. Untuk saat ini Hanya ucapan terima kasih yang mampu Penulis haturkan. Segala kebaikan dan jasa-jasa kalian akan di nilai oleh Allah SWT dan semoga selalu dilimpahkan kesehatan, kepanjangan umur serta ridho dari-Nya. Terima kasih sudah menjadi orang tua yang selalu meluangkan waktu untuk mendengarkan curahan dan keluhan Penulis dalam segala hal apapun. Tak lupa Penulis ucapkan terima kasih kepada kepada kawan saya **Bahrum Saputra, Fajar Nur Alamsyah, Muh. Waliyuddin, Rizal Karim, Imam Ramadhan, Takwin Meno, A. Satriansyah, Zaenal Abdi, Panggaga**, yang senantiasa menjadi kawan diskusi selama penulisan tesis ini. Tak lupa pula kepada **Ketua Umum PB HMI, Bagas Kurniawan**, yang senantiasa memberikan semangat kepada penulis agar tidak menunda penulisan Tesis ini. **Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Badko Sulsel-Bar, Serikat Mahasiswa Penggiat Konstitusi dan Hukum (SIMPOSIUM)**, yang telah menjadi tempat teduh untuk menjadi pribadi yang lebih baik.

Pada akhirnya Tesis yang merupakan tugas akhir dalam menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum ini dapat terselesaikan. Dengan segala keterbatasan Penulis, maka terselesaikanlah Tesis dengan judul: **“POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG IBU KOTA NEGARA”**.

Pada kesempatan ini pula, Penulis ingin menghaturkan terima kasih pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyelesaian Tesis ini kepada:



1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta Wakil Rektor dan jajarannya.
2. **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M. AP** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Beserta Wakil Dekan dan jajarannya.
3. **Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.** selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Pembimbing Utama dan Pembimbing Pendamping, kepada **Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H** dan **Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.** terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala waktu, arahan, tenaga, saran dan pikiran serta kesabaran dalam membimbing Penulis menyelesaikan Tesis ini.
5. Tim penguji, **Prof. Dr. Syamsul Bahri, S.H., M.H., Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.,** serta **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.,** yang telah menyempatkan waktunya untuk memeriksa Tesis ini dan memberikan masukan yang sangat positif kepada Penulis sehingga penulisan Tesis ini menjadi jauh lebih baik.
6. Seluruh **Bapak dan Ibu Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** yang juga telah menyalurkan ilmunya kepada Penulis sehingga pengetahuan Penulis dapat bertambah
7. Seluruh **Pegawai Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** yang telah memberikan bantuan sehingga Penulis dapat menyelesaikan studi dengan baik.



8. Pengelola **Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** yang telah memberikan waktu dan tempat selama penelitian berlangsung.
9. Pengelola **Perpustakaan Universitas Hasanuddin** yang telah memberikan waktu dan tempat selama penelitian berlangsung.
10. Terimakasih untuk **diri saya sendiri** yang berjuang sendirian dalam menyelesaikan tesis ini sebagai sebuah maha karya yang tidak ada duanya.

Terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak membantu yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu. Semoga tesis ini dapat berguna dalam pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum.

Makassar, / / 2024

Andi. Muh Syaiful Haq



## ABSTRAK

**Andi Muh. Syaiful Haq B012192040 Dengan Judul “Politik Hukum Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara” (Dibimbing Oleh Abdul Razak Dan Marten Arie).**

Penelitian ini bertujuan untuk mengemukakan politik hukum Undang-Undang Tentang Ibu kota Negara yang selaras dengan cita-cita negara berdasarkan UUD RI 1945.

Jenis penelitian yang di gunakan adalah penelitian normatif, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Karakter produk hukum UU IKN adalah konservatif atau ortodoks karena produk hukum yang dihasilkannya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan negara yang sangat dominan. Hal ini dapat dilihat pada pertimbangan pembentukannya yang termuat dalam landasan filosofis, yuridis dan sosiologis naskah akademik Undang-Undang tersebut masih kurang jelas dan sangat dangkal. Tujuan pembentukan UU IKN juga lebih mencerminkan dominasi keinginan pemerintah pusat dalam menentukan kebijakan dan menyukseskan misi pembangunan di ibu kota negara dengan mengatasnamakan pemerintahan daerah khusus; (2) Konfigurasi politik yang mempengaruhi karakter produk hukum UU IKN adalah Konfigurasi politik otoriter dimana menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara, sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Hal ini dapat dilihat dalam proses pembentukannya sangat terburu-buru yang hanya memakan waktu 43 hari, akibat dari sifat terburu-burunya ini mengakibatkan ketidmaksimalan proses pembentukan UU IKN terutama dalam hal pengakomodasian partisipasi publik.

**Kata Kunci: Politik Hukum, Undang-Undang, Ibu Kota Negara**



## ABSTRACT

**Andi Muh. Syaiful Haq B012192040 With the Title "Legal Politics of the Law on the National Capital City" (Supervised by Abdul Razak and Marten Arie)**

This research aims to put forward the legal politics of the Law on the National Capital City which is in line with the ideals of the state based on the 1945 Indonesian Constitution.

The type of research used is normative research, which is a legal research method carried out by examining library materials (library research) or secondary data as basic material to be researched by conducting a search for regulations and literature related to the problem under study.

The results of this study indicate that (1) The character of the IKN Law's legal products is conservative or orthodox because the legal products it produces reflect the political vision of the holders of state power which is very dominant. This can be seen in the considerations of its formation contained in the philosophical, juridical and sociological foundations of the academic text of the Law which are still unclear and very superficial. The purpose of the formation of the IKN Law also reflects more the dominance of the central government's desire to determine policies and succeed the development mission in the national capital on behalf of special regional governments; (2) The political configuration that affects the character of the IKN Law's legal products is an authoritarian political configuration which places the government in a very dominant position with an interventionist nature in determining and implementing state policies, so that the potential and aspirations of the community are not aggregated and articulated proportionally. This can be seen in the very hasty formation process which only took 43 days, as a result of this haste, the process of forming the IKN Law was not maximized, especially in terms of accommodating public participation.

**Keywords: Legal Politics, Law, National Capital City**



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN .....	iii
UCAPAN TERIMA KASIH.....	iv
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI .....	x

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Orisinalitas Penelitian .....	13

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Politik Hukum.....	15
1. Pengertian Politik Hukum .....	15
2. Kerangka Politik Hukum Nasional.....	19
B. Tinjauan Umum Ibu Kota Negara .....	22
1. Pengertian Ibu Kota.....	22
2. Fungsi Ibu Kota Negara.....	24
C. Sejarah Pemindahan Ibu Kota Negara Indonesia .....	28



1. Masa Pemerintahan Hindia Belanda .....	28
2. Pasca Proklamasi.....	29
3. Pada Masa Konstitusi Indonesia Serikat .....	32
4. Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia.....	33
D. Landasan Teori.....	37
1. Teori Politik Hukum .....	37
2. Teori Perundang-Undangan .....	45
E. Kerangka Pikir .....	58
F. Definisi Operasional .....	61

### **BAB III      METODE PENELITIAN**

A. Tipe Penelitian.....	64
B. Pendekatan Masalah.....	64
C. Sumber Bahan Hukum .....	65
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	66
E. Analisis Bahan Hukum.....	67

### **BAB IV      KARAKTER    PRODUK    HUKUM    UNDANG-UNDANG TENTANG IBU KOTA NEGARA**

A. Alasan Dibentuknya Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara .....	68
B. Tujuan Dibentuknya Undang-Undang Ibu Kota Negara	89



**BAB V      KONFIGURASI   POLITIK   PEMBENTUKAN   UNDANG-  
UNDANG TENTANG IBU KOTA NEGARA**

A. Proses Pembentukan Undang-Undang Tentang Ibu  
Kota Negara ..... 103

B. Konfigurasi Politik Pembentukan Undang-Undang  
Tentang Ibu Kota ..... 116

**BAB VI      PENUTUP**

A. Kesimpulan..... 144

B. Saran..... 145

**DAFTAR PUSTAKA**



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Semenjak Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) memproklamlirkan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, belum pernah ada wacana untuk membangun kota sebagai ibu kota negara atau ibu kota nasional. Kota-kota besar yang saat ini menjadi ibu kota negara (Jakarta) dan ibu kota provinsi semuanya atau sebagian besarnya merupakan peninggalan kolonialisme Belanda. Jauh berbeda dengan zaman kejayaan kerajaan di nusantara dahulu, sebelum mengalami penjajahan, hamper semua mempunyai dan membangun ibu kota (kota raja). Sebagai contoh Majapahit memiliki peninggalan situs Trowulan yang dianggap sebagai pusat pemerintahannya; Mataram dengan Yogyakarta sebagai pusat pemerintahannya. Perpindahan pusat pemerintahan sering terjadi di zaman kerajaan. Apabila suatu kerajaan tertimpa bencana, maka pusat kerajaan harus dipindahkan karena di anggap telah terkena kutukan dewa. Pergantian rajapun dilakukan seiring dengan perpindahan pusat pemerintahan, apalagi jika pergantian tersebut melalui perebutan.



Sejarah kota Jakarta yang terkait erat dengan perjuangan sa telah ada sejak tanggal 22 Juni 1527, yaitu pada saat

Fatahillah mengalahkan armada asing, dan kemudiang mengganti nama Sunda Kelapa menjadi Jayakarta. Peristiwa ini selanjutnya diperingati sebagai hari jadi kota Jakarta. Dalam perkembangan selanjutnya Jakarta mempunyai peranan penting dalam sejarah perjuangan bangsa. Banyak momentum penting dalam sejarah kebangkitan nasional, kesatuan dan persatuan bangsa, serta sejarah kebangkitan Indonesia yang terjadi di Kota Jakarta, seperti lahirnya Boedi Oetomo, Sumpah Pemuda, Proklamasi Kemerdekaan serta penetapan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Nilai-nilai sejarah tersebut sangat besar artinya bagi usaha pembinaan bangsa dan pengembangan lebih lanjut kota Jakarta.

UUD 1945 tidak menyebut secara spesifik mengenai pemerintahan Jakarta. Pengaturan tentang Jakarta justru muncul di dalam Konstitusi RIS 1945 Pasal 50 ayat (1), yang antara lain menetapkan bahwa pemerintahan atas distrik daerah-daerah yang di luar lingkungan daerah sesuatu daerah bagian, dan atas distrik federal Jakarta dilakukan oleh alat-alat perlengkapan Republik Indonesia Serikat menurut aturan-aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang Federal. Sesuai dengan ketentuan ini Pemerintah RIS menetapkan UU Darurat No.20 Tahun 1950 (LNRIS 1950 Nomor 31, Penjelasan dalam TLN No. 15) yang dinamakan Undang-Undang Pemerintahan Jakarta Raya. UU Darurat ini mengatur hal ihwal pemerintahan atas Ibukota Jakarta sesuai



dengan ketentuan dalam Konstitusi RIS tersebut di atas. Dalam UU federal itu sekaligus juga diatur kedudukan Kota Jakarta sebagai suatu daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>1</sup> Di dalam UU Darurat No.20 Tahun 1950 Pasal 2 ditetapkan bahwa pemerintahan daerah dengan wilayah baru sebagaimana ditentukan dalam Keputusan Presiden No. 125 Tahun 1950 dinamakan Kotapraja Jakarta Raya. Pemerintahannya dijalankan atas nama Pemerintah Republik Indonesia Serikat oleh seorang Wali Kota. Wali Kota Jakarta menjalankan tugas pemerintahan itu dengan memperhatikan petunjuk- petunjuk Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Serikat.

Dalam perkembangan selanjutnya berhubung dengan keistimewaan-keistimewaan yang terdapat pada Kota Jakarta, pada 28 Agustus 1961 Kota Jakarta diberi kedudukan khusus dengan Penetapan Presiden No.2 Tahun 1961 tentang “Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya” (LN 1961 No. 274, TLN 2316), yang kemudian dikuatkan menjadi UU No. 2 PNPS Tahun 1961, yang kemudian diubah dengan Penetapan Presiden No. 15 Tahun 1963 (LN 1963 No. 117)<sup>2</sup> Dasar pertimbangan Penetapan Presiden ini, sebagaimana tertian dalam konsideran menimbang, menyebutkan : 1) bahwa Jakarta sebagai Ibukota Negara patut dijadikan indoktrinasi, kota teladan dan kota cita-cita bagi seluruh bangsa Indonesia ; 2)



---

The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Jakarta, Liberty, Yogyakarta, hlm. 14  
*ibid*, hal. 25

bahwa sebagai Ibukota Negara, daerah Jakarta Raya perlu memenuhi syarat-syarat minimum dari kota internasional dalam waktu yang sesingkat-singkatnya; 3) bahwa untuk menciptakan tujuan tersebut di atas, maka kepada Jakarta Raya harus diberikan kedudukan yang khusus sebagai daerah yang langsung dikuasai oleh Presiden. Di dalam Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961 Pasal 1, 2, dan 3 ditegaskan, pemerintahan Jakarta Raya yang wilayahnya meliputi Daerah Kotapraja Djakarta Raya dikuasai (langsung) oleh Presiden RI melalui Menteri Pertama (Wakil Perdana Menteri).

Kewenangan pemerintah daerah-daerah ini, disamping tugas kewajiban tersebut dalam penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (Disempurnakan), ialah mengerjakan semua tugas pelaksanaan dari pemerintah yang langsung menyangkut kegiatan dan kepentingan masyarakat Jakarta Raya yang kini dikerjakan oleh Pemerintah pusat. Anggaran DKI Jakarta Raya dimasukkan dalam anggaran belanja Badan-Badan Pemerintah Agung. Untuk mengatasi kesulitan-kesulitan tersebut di atas, kepada kota tersebut sudah sewajarnya diberikan kedudukan yang khusus yang berbeda dengan daerah-daerah swatantra tingkat I lainnya, ialah sebagai daerah yang dikuasai langsung oleh Presiden, serta memasukkan keuangannya dalam anggaran belanja badan-badan pemerintah agung.

Dasarkan kedudukan yang khusus itu maka sebutan daerah swatantra tingkat I tidak berlaku untuk Jakarta Raya. Dalam



perkembangan selanjutnya, dengan UU No. 10 Tahun 1964 (LN 1964 No.78, TLN 2671) ditegaskan bahwa “Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya merupakan Ibukota Negara RI dengan nama Jakarta”.

Dengan demikian, nama yang kini berlaku ialah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (disingkat DKI Jakarta). Jakarta sebagai ibukota negara dalam konteks Indonesia tidak hanya berfungsi sebagai pusat administrasi pemerintahan yang mana berbagai lembaga negara berkedudukan dan menjalankan fungsinya, tetapi juga diposisikan sebagai pusat bisnis dan perdagangan, sehingga berbagai aktivitas ekonomi baik yang bersifat nasional maupun internasional banyak dilakukan di Jakarta.<sup>3</sup> Kondisi empiris tersebut menjadikan Jakarta sebagai sebuah munisipalitas yang tidak hanya mencerminkan identitas dari penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, tetapi juga menjadi penggerak perekonomian dan pembangunan secara nasional.<sup>4</sup>

Penetapan DKI Jakarta sebagai ibu kota negara kemudian dimulai pada saat Presiden Republik Indonesia, pada pidato kenegaraan 16 Agustus 2019 telah menyatakan pemindahan Ibu kota Republik Indonesia serta meminta izin kepada Majelis



---

Mauleny, A. T, 2001, *Aglomerasi Perubahan Sosial Ekonomi dan Kebijakan urban Jakarta*, Jurnal Ekonomi Dan Kebijakan Publik 6, No. 2 Tahun, hal.147  
Tagar.id, La Dossa, Y, *Cerita Jakarta: Peran Gubernur Jakarta di Peristiwa ngklok*. [https://www.tagar.id/cerita-jakarta-perangubernur-jakarta-di-peristiwa-  
ngklok](https://www.tagar.id/cerita-jakarta-perangubernur-jakarta-di-peristiwa-ngklok). Diakses pada tanggal 18 Juli 2022, pukul 12.05 WITA

Permasyarakatan Rakyat.<sup>5</sup> 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 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. Dan pada Oktober 2019, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat telah membuat sayembara desain Ibu kota Indonesia skala nasional yang terbuka untuk umum.

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*



---

Sekretariat Negara Republik Indonesia, <https://www.setneg.go.id/baca/index/okowi-tegaskan-rencana-pemindahan-ibu-kota-di-hadapan-anggota-dewan>,  
ada tanggal 24 Juni 2022, pukul 12.10 WITA

*Keuangan berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.”* Sedangkan, setidaknya cukup banyak undang-undang yang memaktubkan kedudukan Jakarta sebagai Ibu kota negara. Jika ditelisik lebih jauh terdapat sekitar 50 (lima puluh) undang-undang dari kelembagaan negara, komisi-komisi negara, hingga lembaga pemerintah non kementerian yang memuat frasa ibu kota negara didalamnya.<sup>6</sup>

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 Eksekutiflah yang paling



---

Zaka Firma Aditya and Abdul Basid Fuadi, 2021, *Konseptualisasi Omnibus Law mindahan Ibukota Negara*, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum 15, No. 1, hal.745

dominan dalam rencana tersebut. Dalam hal ini, Presiden melalui Bappenas lebih dahulu mengkaji hingga menetapkan lokasi ibu kota baru yang akan datang tanpa melibatkan unsur legislatif, baik Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dewan Perwakilan Daerah (DPD).<sup>7</sup> 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. Produk hukum khususnya undang-undang merupakan bagian dari produk politik karena dalam perancangan undang-undang melibatkan lembaga politik. Hal tersebut dapat terlihat dalam Pasal 20 Ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki wewenang membentuk undang-undang yang dibahas secara bersama-sama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Oleh karena itu dalam pembentukan Undang-



---

Warta Ekonomi, <https://www.wartaekonomi.co.id/read242809/ibu-kota-dipindah-tak-dilibatkan.html>, dan DPR RI, <http://www.dpr.go.id/berita/detail>, diakses uni 2022, pukul 13.00 WITA

Undang, antara politik dan hukum harus selaras karena akan sangat berpengaruh pada proses pembentukan dan juga arah kebijakan penerapan hukum yang akan dibentuk untuk menghindari hal-hal yang bertentangan atau tidak sesuai.

Produk hukum khususnya undang-undang merupakan bagian dari produk politik karena dalam perancangan undang-undang melibatkan lembaga politik. Hal tersebut dapat terlihat dalam Pasal 20 Ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki wewenang membentuk undang-undang yang dibahas secara bersama-sama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Oleh karena itu dalam pembentukan undang-undang, antara politik dan hukum harus selaras karena akan sangat berpengaruh pada proses pembentukan dan juga arah kebijakan penerapan hukum yang akan dibentuk untuk menghindari hal-hal yang bertentangan atau tidak sesuai. Permasalahan hukum terkait dengan pembentukan suatu perundang-undangan di Indonesia pernah terjadi dalam perumusan Undang-undang Cipta Kerja (UU CIPTAKER) yang dalam putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020 menyatakan bahwa UU CIPTAKER bertentangan secara formil dalam pembentukannya. Saat ini, terdapat permasalahan terkait hal serupa pada salah satu peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN). Permasalahan UU IKN tersebut sehubungan dengan rencana



pemindahan Ibu kota Negara ke Kalimantan Timur yang dalam pidato kenegaraan Presiden Jokowi menyampaikan urgensi dari rencana pemindahan Ibu kota Negara tersebut merupakan bagian dari pemerataan pembangunan dan ekonomi negara.<sup>8</sup>

Selain adanya persoalan dalam urgensi rencana pemindahan Ibu kota Negara, dilihat melalui politik hukum dalam proses pembentukan Undang-undang, terdapat persoalan lainnya dalam mengenai pengesahan UU IKN. Diketahui bahwa pemerintah mengesahkan Rancangan Undang-undang Ibu Kota Negara (RUU IKN) hanya dalam waktu 42 hari dan hanya dua kali melakukan konsultasi publik. Hal tersebut dinilai terlalu cepat dan terkesan terburu-buru dalam mengesahkan RUU IKN. diketahui pula perancangan UU IKN kurang melibatkan partisipasi masyarakat. Hanya sebagian kecil masyarakat yang dilibatkan dan itupun tidak mewakili semua bidang kehidupan sehingga UU IKN ini dinilai kurang partisipasi publik, menjadi bertentangan dengan paham demokrasi yang dianut oleh Indonesia itu sendiri. Selain itu, naskah akademik yang menjadi dasar suatu undang-undang tidak sesuai dengan kaidah akademik karena mengacu pada pustaka tahun 1980-1990 yang dinilai tidak mewakili kebaruan zaman.



---

Fikri Hadi dan Rosa Ristawati, 2020, *Pemindahan Ibu Kota Indonesia dan n Presiden dalam Perspektif Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, Vol.17, No.3, hlm.

Dari isu serta polemik yang mengiringi perjalanan wacana pemindahan ibu kota Negara diatas, maka dari itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Politik Hukum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibukota Negara Baru”. Olehnya itu perlu dilakukan telaah lebih lanjut dan mendalam mengenai hal yang akan dikaji oleh penulis dengan membatasi permasalahan yang hendak dipecahkan yang diuraikan dalam rumusan masalah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka menjadi masalah pokok adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana karakter produk hukum Undang-undang tentang Ibu Kota Negara ?
2. Bagaimana konfigurasi politik Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui karakter produk hukum Undang-undang tentang Ibu Kota Negara.



1. Untuk mengetahui konfigurasi politik Undang-Undang tentang Ibu

Kota Negara.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Bila tujuan penelitian ini dapat di capai, maka kegunaan atau manfaat yang diharapkan akan dapat diperoleh dengan melakukan penelitian ini, antara lain :

##### **1. Secara Teoritis**

Penelitian ini merupakan salah satu bentuk upaya mengembangkan aspek keilmuan (teori) dalam bidang Hukum Tata Negara yang berbicara persoalan politik hukum dalam undang-undang. Diharapkan pula bahwa penelitian ini dapat memperluas pengetahuan dikalangan mahasiswa hukum, khususnya mahasiswa Hukum Tata Negara. Selain itu hasil penelitian ini dapat menjadi bahan acuan untuk memperdalam dan memperkaya khasanah keilmuan masyarakat luas, terutama pada mahasiswa terkait dengan pokok permasalahan yang di bahas dalam penelitian ini.

##### **2. Secara Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peningkatan kemampuan aplikasi teori oleh mahasiswa dalam kenyataan yang dihadapi di lapangan terkait politik hukum. Lebih as lagi, penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih yang



cukup terhadap lembaga terkait dalam mengkaji sebuah kebijakan agar sesuai dengan harapan masyarakat, selain itu hasil penelitian ini dapat meningkatkan sikap peduli masyarakat untuk dapat memahami persoalan politik hukum secara proaktif dan komperenshif. Agar masyarakat paham bahwa berbicara politik hukum bukan hanya berbicara tentang kebijakan, tetapi mengenai persoalan hidup berbangsa dan bernegara.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian terdahulu merupakan referensi yang membahas mengenai pemindahan ibukota Indonesia. Upaya untuk membuktikan orisinalitas dari penelitian yang telah dilakukan, maka penulis dalam hal ini perlu menyajikan beberapa penelitian yang sudah ada dan berkaitan dengan penelitian ini. Penelitian terdahulu akan diuraikan mengenai subtansi penelitiannya, sehingga dapat diketahui penelitian penulis memiliki hasil akhir yang berbeda atau tidak sama dengan penelitian terdahulu.

1. Tesis Jepperando Situmbang yang berjudul “Kekuatan Dasar Hukum Pemindahan Ibu Kota Negara (IKN) Republik Indonesia”, dengan rumusan masalah yaitu: 1) Bagaimana Partisipasi Publik dan Kewenangan Kepala Otorita IKN sebagai kepala nemerintahan setingkat pemerintah daerah; 2) Bagaimana ewenangan Otorita Ibu Kota Negara (IKN) sebagai Pemerintah daerah.



Perbedaan dari tesis penulis adalah tesis ini menggunakan teori politik hukum sebagai pisau analisa dari politik hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara. Dan teori perundang-undangan dalam menganalisis proses pembentukan UU tersebut.

2. Tesis Nor Fadillah dengan judul “Politik Hukum daerah Khusus Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang nomor 3 tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara”, dengan rumusan masalah, 1) bagaimana politik hukum daerah khusus IKN berdasarkan UU No.3 Tahun 2022 Tentang IKN, 2) Apa saja problem yang ditimbulkan dari pengaturan daerah khusus IKN, dan 3) Bagaimana sebaiknya pengaturan daerah khusus IKN.

Perbedaan dari tesis penulis adalah tesis ini menganalisis politik hukum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara secara umum, sedangkan tesis Nor fadillah menganalisis politik hukum pengaturan daerah khusus Ibu Kota Negara.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Politik Hukum

##### 1. Pengertian Politik Hukum

Pada dasarnya, pengertian politik hukum didefinisikan berbeda-beda oleh para ahli, walaupun perbedaan itu tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan, namun pada dasarnya para ahli mendefinisikan politik hukum sebagai sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pijakan ataupun dasar dalam menetapkan arah pembangunan hukum nasional dalam rangka mencapai tujuan untuk Indonesia. Politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:<sup>9</sup>

Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada;

1. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut;
2. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah;



---

Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung: Citra Aditya . III, hal. 352-353

3. Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik;

Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum- hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945. Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>10</sup>

Pada tahun 1986, Soedarto mengemukakan kembali bahwa politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.<sup>11</sup> Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya dan mengenai arah



---

Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia, Jakarta, hlm.160  
Soedarto, 1986, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hal.15

perkembangan hukum yang dibangun. Berbagai pengertian atau definisi tersebut mempunyai substansi mana yang sama dengan definisi yang penulis kemukakan bahwa politik hukum itu merupakan legal policy tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Disini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Terkait dengan ini Sunaryati Hartono pernah mengemukakan tentang „hukum sebagai alat“ sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.<sup>12</sup>

Studi politik hukum mencakup *legal policy* (sebagai kebijakan resmi negara) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dan hal-hal lain yang terkait dengan itu. Ada perbedaan cakupan antara politik hukum dan studi politik hukum, yang pertama lebih bersifat formal pada kebijakan resmi sedangkan yang kedua mencakup kebijakan resmi dan hal-hal lain yang terkait dengannya. Studi Politik hukum mencakup sekurang kurangnya 3 hal yaitu; Pertama, kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara. Kedua,



---

C.F. G. Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Alumni*, Bandung, hlm. 1

Latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya, atas lahirnya produk hukum. Ketiga, penegakan hukum dalam kenyataan dilapangan.<sup>13</sup>

Berikut ini beberapa definisi politik hukum menurut para ahli:<sup>14</sup>

1. Padmo Wahyono

Politik hukum sebagai kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*).

2. Teuku Mohammad Radhie

Politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. “Hukum yang berlaku diwilayahnya” mengandung pengertian hukum yang berlaku pada saat ini (*ius constitutum*) dan “mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun” mengandung pengertian hukum yang berlaku dimasa datang



---

*Ibid*  
M. Solly Lubis, 2014, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and icy)*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 3.

(*ius constituendum*). Dengan demikian politik hukum dirumuskan sebagai dua wajah yang saling berkaitan dan berkelanjutan, yaitu *ius constitutum* dan *iusconstituendum*.

### 3. Soedarto

Politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan- badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan- peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita- citakan. Hal tersebut mengandung pengertian yang sangat luas bahwa pernyataan mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat, bisa ditafsirkan sangat luas sekali dan dapat memasukkan pengertian di luar hukum yaitu politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan. Sedangkan pernyataan untuk mencapai apa yang dicita-citakan, memberikan pengertian bahwa politik hukum berkaitan dengan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). Dengan demikian politik hukum tidak hanya berbicara pada kurun waktu apa hukum yang diterapkan (*ius constituendum*), tetapi tampaknya sudah pula menyinggung kerangka pikir macam apa yang harus digunakan ketika menyusun sebuah produk hukum.



#### 4. Satjipto Rahardjo

Politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu:

- a. Tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada
- b. Cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut
- c. Kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan
- d. Dapatkah dirumuskan satu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.

#### 5. C.F.G Sunaryati Hartono

Politik hukum sebagai suatu alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Hal tersebut menitik beratkan pada dimensi hukum yang berlaku di masa yang akan datang atau *ius*



*constituendum.*

## 6. Abdul Hakim Garuda Nusantara

Politik hukum secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Politik hukum bisa meliputi:

- a. Pelaksanaan ketentuan hukum yang ada secara konsisten
- b. Pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan yang dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat
- c. Penegasan fungsi lembaga penegak hukum atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya
- d. Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan

## 2. Kerangka Politik Hukum Nasional

Sedangkan politik hukum menurut Padmo Wahjono merupakan kebijakan dasar penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menjadikan sesuatu menjadi hukum yang mencakup pembentukan, penerapan dan penegakan hukum.



Pandangan tersebut merupakan telaah tentang pergulatan politik dibalik lahirnya hukum yang mendapat tempat didalam studi politik hukum sehingga menempatkan hukum sebagai produk politik.

Menurut pandangan Suwoto Mulyosudarmo, politik hukum terbagi atas politik hukum makro dan mikro. Politik Hukum Makro dirumuskan dalam suatu peraturan dasar sebagai peraturan yang tertinggi. Sedangkan politik hukum yang bersifat mikro dilaksanakan melalui berbagai peraturan yang lebih rendah. Melalui cara yang demikian akan tercipta peraturan perundang-undangan yang taat asas dan dibenarkan pada tataran politik hukum yang makro.<sup>15</sup>

## B. Tinjauan Umum Ibu Kota Negara

### 1. Pengertian Ibu Kota

Secara bahasa, Ibu kota atau dalam bahasa inggris disebut *capital; capital city; political capital*, merupakan sebuah kota yang dirancang sebagai pusat pemerintahan suatu negara; secara fisik ibu kota negara umumnya difungsikan sebagai pusat perkantoran dan tempat berkumpul para pimpinan pemerintahan. Berasal dari

ibahasa Latin "*caput*" yang berarti kepala (*head*) kemudian



---

<sup>15</sup> Ngesti D. Prasetyo, 2005, *Konstruksi Politik Hukum Ekonomi Dalam Hasil UUD 1945*, Jurnal Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah, Vol.2, No. 3, hlm. 112

dikaitkan dengan kata “*capitol*” yang berarti letak bangunan pusat pemerintahan utama dilakukan.

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*.<sup>16</sup> Sejarahnya, ibu kota terbentuk melalui suatu penaklukan atau penggabungan. Ibu kota sebagai pusat perekonomian utama dari suatu wilayah juga senantiasa dijadikan titik pusat dari kekuatan politik, sehingga mempunyai daya tarik tersendiri yang diperlukan untuk efisiensi administrasi pemerintahan seperti ahli hukum, jurnalis dan peneliti kebijakan publik. Ibu kota merupakan pusat ekonomi, budaya atau intelektual.

Ibu kota telah menjadi simbol pemerintahan dan kenegaraan, serta menjadi tempat berkembangnya muatan politik, perekonomian dan budaya. Di kota-kota abad pertengahan, pemilihan dan pendirian suatu ibu kota modern terbentuk atas landasan emosional. Contoh sebagai berikut:



Athena yang mengalami kehancuran dan hampir tak

---

Henry Black Campbell, 1968, *Black’s Law Dictionary*, Cet. IV; St. Paul, Minn: ishing, hlm. 262-263.

berpenduduk dijadikan ibu kota baru bagi Greece, sebagai simbol kejayaan masa lalu. Hal yang sama terjadi pada saat Perang Dingin dan Reunifikasi Jerman, dimana Berlin menjadi ibu kota lagi bagi Jerman.

- b. Rusia memindahkan pemerintahannya dari Mosko ke Sain Petersburg untuk memberikan kebesaran Rusia beorientasi ke barat, hal tersebut merupakan suatu relokasi simbolik dari ibukota ke lokasi geografis dan demografis dengan alasan ekonomi atau strategi (sering disebut ibu kota masa depan atau ibu kota pelopor).
- c. Kemal Atarturk memindahkan pusat pemerintahan dari Ottoman Istambul ke Ankara.
- d. Kaisar Ming memindahkan ibu kota dari Nanjing ke Beijing untuk menjauhi Mongols dan Manchus.

## 2. Fungsi Ibu Kota Negara

Ibu kota mempunyai fungsi yang penting, ibu kota senantiasa dijadikan sebagai target utama dalam peperangan, sebab dengan menguasai ibu kota akan menjadi jaminan untuk bisa menguasai sebagian besar musuh atau penentang, sehingga dapat menurunkan moral untuk mengalahkan musuh (militer). Seperti yang terjadi pada masa lalu di China, dimana pemerintahannya sedikit terpusat pada fleksibilitas di tingkat



provinsi, dengan ambruknya ibu kota dapat mengakibatkan runtuhnya suatu Dinasti. Oleh sebab itu Dinasti Ming memindahkan Ibu kota Nanjing ke Beijing dengan alasan agar dapat mengontrol musuh yang berasal dari Mongols dan Manchus.

Berkaitan dengan fungsi ibu kota negara yang penting, terdapat pandangan lain bahwa fungsi ibu kota negara kurang penting sebagai sasaran militer. Karena pusat pemerintahan dapat dipindahkan ke tempat lain. Sebagai contoh dalam perang revolusi dan perang tahun 1812 tentara Inggris berulang kali menyerang beberapa ibu kota Amerika, tentara Amerika tetap dapat bertempur dari luar kota, dimana mereka didukung oleh pemerintah setempat dan penduduk civil di perbatasan. Perkecualiannya adalah Perancis, yang birokrasinya terkordinasi dan terpusat secara efektif serta didukung oleh sumberdaya yang sangat luas, menjadikan negaranya sangat kuat melebihi pesaingnya, akan tetapi dalam strategi militernya memiliki resiko tinggi apabila ibu kota diduduki oleh musuh.

Ancaman tradisional dari Perancis adalah Jerman terfokus untuk menguasai Paris. Hal serupa juga terjadi di Indonesia, ketika Jakarta jatuh oleh tentara Belanda sewaktu perang revolusi ibu kota negara pernah berpindah ke Yogyakarta dan ke Bukit Tinggi. Dengan demikian pemerintahan tetap berjalan, sehingga NKRI tetap berdiri dengan melakukan perang gerilya untuk



mempertahankan kemerdekaan.

Dalam nuansa ketatanegaraan 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*).



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:<sup>17</sup>

- a. *A defined territory;*
- b. *A permanent population;*
- c. *An effective government;*
- d. *The capacity to enter into relations with other states.*

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 judicial. 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

---

Andrew Heywood, 2011. *Global Politics*, Palgrave Foundation, Palgrave, London



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. Kedudukan DKI Jakarta berdasarkan teori tersebut diatas ila melihat pemaparan diatas, maka Jakarta saat ini dapat dikatakan sebagai *multi-function capitals*.<sup>18</sup> 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. Sejarah Pemindahan Ibu Kota Negara Indonesia

#### 1. Masa Pemerintahan Hindia Belanda

Pemindahan ibu kota dari Jakarta sebenarnya bukan suatu hal yang baru. Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda telah merencanakan pemindahan ibu kota dari Jakarta ke Bandung pada tahun 1906. Yang pada saat itu Bandung dijadikan sebagai pusat komando militer Pemerintahan Hindia belanda. Pada tahun 1816 hingga tahun 1920 Departemen Peperangan memindahkan



---

Penggunaan frasa saat ini adalah dikarenakan pada masa lampau (pada era kota terbesar di Indonesia bukanlah Jakarta melainkan Surabaya. Baca Dick, *abaya, City of Work. A Socioeconomic History, 1900-2000*. Athens: Ohio Press, 2006, hlm. 17-18.

berbagai instalasi dan personilnya. Bahkan pada tahun 1889 sampai 1920 pabrik senjata Artillerie Constructie Winkel (Pindad) yang awalnya ada di Surabaya dipindahkan ke Bandung. Pemerintahan Hindia Belanda telah menyiapkan lahan yang berasal dari sumbangan Gemeente Bandoeng dengan luas 27 hektar untuk menjadi kawasan pusat pemerintahan sipil. Secara bertahap kantor-kantor yang mulanya ada di Jakarta dipindahkan ke Bandung.<sup>19</sup>

## 2. Pasca Proklamasi

Setelah Indonesia mendeklarasikan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945. Dalam periode konstitusi ini, Indonesia melakukan pemindahan ibu kota sebanyak dua kali. Yang pertama dari Jakarta ke Yogyakarta pada Januari, 1946. Dikarenakan Jakarta ditempati oleh Netherlands Indies Civil Administration (NICA) yang membuat keadaan Jakarta menjadi tidak aman, sehingga ibu kota dipindahkan ke Yogyakarta. Pusat pemerintahan Indonesia harus pindah dari Jakarta ke Yogyakarta pada tanggal 4 April 1946 karena situasi keamanan yang memburuk di Jakarta. Setelah kemerdekaan, sekutu datang ke Indonesia. Namun, mereka tidak menjalankan tugasnya dengan baik dan didampingi oleh NICA.



---

Deden Rukmana, *Pemindahan Ibu Kota*, dalam [kas.dpr.go.id/sipinter/files/sipinter391-749-20200706213210.pdf](http://kas.dpr.go.id/sipinter/files/sipinter391-749-20200706213210.pdf), diakses pada 122, pukul 19.00 WITA

Sesampai di Indonesia, pasukan Sekutu menyerbu dan menangkap para pejuang kemerdekaan. Bahkan, ada juga upaya penculikan dan pembunuhan terhadap Presiden Soekarno dan pejabat tinggi lainnya. Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Pakualam VIII melihat kondisi di Jakarta tidak aman, mereka mengirim surat pada 2 Januari 1946. isi surat itu ialah apabila pemerintah Republik Indonesia bersedia, mereka bisa memindahkan ibu kota dari Jakarta Ke Yogyakarta sampai kondisi aman kembali. Presiden Soekarno menyambut baik kontribusi Sultan. Keesokan harinya, dalam rapat kabinet tertutup, Soekarno dan kawan-kawan membahas tawaran tersebut. Hasil dari perundingan tersebut adalah Presiden Soekarno setuju untuk memindahkan ibu kota dari Jakarta ke Yogyakarta.

Pada tanggal 3 Januari 1946, Presiden Soekarno melakukan upaya evakuasi. Mengingat Jakarta saat itu dijaga ketat oleh NICA, salah satu cara untuk melakukan proses evakuasi adalah dengan menggunakan kereta api. Pada tengah malam tanggal 3 Januari 1946, gerbong kereta api C.2809 buatan Jerman yang melintas dipadamkan lampunya. Harapannya, pihak Sekutu atau NICA akan mengira kereta itu hanya kereta biasa yang melewati stasiun Manggarai. NICA mengira kereta itu kosong, di Soekarno dengan hati-hati menyusup kedalam gerbong. Pada ni hari tanggal 4 Januari 1946, kereta api membawa Soekarno



dan rombongan ke Yogyakarta.

Setibanya di Stasiun Tugu Yogyakarta, Soekarno disambut oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX, Pakualam VIII, Panglima TKR Jenderal Sudirman dan pejabat tinggi negara lainnya. Maka, pada tanggal 4 Januari 1946, ibu kota Indonesia secara diam-diam dipindahkan dari Jakarta ke Yogyakarta. Salah satu alasan dipilihnya Yogyakarta adalah pemandangan alamnya yang membuat para penjajah kesulitan memasuki kawasan tersebut. Yogyakarta adalah ibu kota Indonesia sampai tahun 1948, ketika pasukan Belanda akhirnya melancarkan Agresi Militer II pada tanggal 19 Desember 1948. Saat itu, semua pemimpin Indonesia ditangkap dan diasingkan. Akibatnya, pemerintah Indonesia terpaksa membentuk Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) yang dipimpin oleh Syafruddin Prawiranegara di Sumatera Barat. Ibu kota Indonesia kembali ke Yogyakarta pada tanggal 6 Juli 1949 dan baru pindah ke Jakarta pada tanggal 17 Agustus 1950.<sup>20</sup>

Ibu kota Indonesia dipindahkan ke Bukittinggi Sumatera Barat dari Yogyakarta. Hal ini dikarenakan Yogyakarta jatuh ke tangan Belanda dan para petinggi negara termasuk Presiden dan Wakil Presiden menjadi tawanan Belanda dan diasingkan ke luar a. Sebelum terjadi penangkapan Soekarno, Moh Hatta, dan



---

AK Wiharyanto, 2009, *Sejarah Indonesia Baru II*, Universitas Sanata Dharma, a,

beberapa tokoh penting lainnya sempat mengadakan rapat kabinet darurat. Berdasarkan hasil rapat kabinet tersebut Presiden dan Wakil Presiden memberikan mandate kepada Sjafruddin Prawiranegara (Menteri Kemakmuran) yang pada saat itu berada di Bukittinggi untuk membentuk pemerintahan darurat di Sumatera.<sup>21</sup>

Pada tahun 1961 Presiden Soekarno mendirikan Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya. DKI Jakarta Raya dinyatakan sebagai Ibu Kota Republik Indonesia pada tanggal 31 Agustus 1964 dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 dengan nama Jakarta. Kemudian pada tahun 1999 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 mengubah sebutan pemerintah daerah menjadi pemerintah provinsi DKI Jakarta, dengan otonominya tetap di tingkat provinsi dan bukan di wilayah Kota. Selain itu, wilayah DKI Jakarta dibagi jadi lima wilayah Kotamadya dan kabupaten administrasi Kepulauan Seribu.<sup>22</sup>

### 3. Pada Masa Konstitusi Indonesia Serikat

Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia adalah Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang disahkan pada tanggal



<sup>21</sup> Amrin Iman et al, 2005, *PDRI dalam Perang Kemerdekaan*, Citra Pendidikan, lm. 50-52.

Antonisu Purwanto, *Provinsi DKI Jakarta: Ibu Kota Negara dan Pusat mian Nasional*, dalam [paspedia.kompas.id/baca/profil/daerah/provinsi-dki-jakarta-ibukota-negara-perekonomian-nasional](https://paspedia.kompas.id/baca/profil/daerah/provinsi-dki-jakarta-ibukota-negara-perekonomian-nasional), diakses pada 30 Juni 2022, pukul 19.30 WITA.

27 Desember 1949. Salah satu ketentuan yang membahas mengenai ibu kota dalam Konstitusi RIS ialah pada Bab III mengenai perlengkapan Republik Indonesia Serikat, dalam Pasal 68 Bagian 1 tentang pemerintahan. Dalam pasal ini dijelaskan bahwa Pemerintah dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) ialah Presiden dan Menteri-Menteri. Dan di Pasal 68 ayat 3 dijelaskan bahwa “Pemerintah berkedudukan diibu-kota Djakarta, ketjuali djika dalam hal darurat Pemerintah menentukan tempat jang lain”. Dipertegas lagi dalam pasal 70 bahwa Presiden berkedudukan di tempat kedudukan Pemerintah, yakni sebagaimana dalam pasal 68 adalah Jakarta. Begitu juga dengan aparatur negara lainnya seperti Senat. Dalam pasal 87 dikatakan bahwa “Senat mengadakan rapatnya di Jakarta kecuali djika dalam hal-hal darurat pemerintahan menentukan tempat jang lain”.

Dalam Konstitusi Indonesia Serikat secara tegas menyatakan bahwa lokasi ibu kota, berkedudukan di Jakarta. Konstitusi Republik Indonesia Serikat juga menegaskan bahwa ibu kota sebagai pusat pemerintahan Negara Indonesia.

#### **4. Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia.**



Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Indonesia juga sebagai pusat pemerintahan, dan sebagai

daerah otonom yang berhadapan dengan berbagai permasalahan yang sangat kompleks dan berbeda dengan provinsi lain yang ada di Indonesia. Dari permasalahan tersebut berkaitan dengan keberadaannya sebagai pusat pemerintahan negara, faktor luas wilayah yang terbatas, dan jumlah populasi penduduk yang tinggi. Maka dari itu pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang ini mengatur kedudukan khusus Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara.

Sebagaimana Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 ini disahkan guna menggantikan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 yang tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 ini berisi 11 Bab dan 40 Pasal yang mengatur dasar, fungsi, kedudukan, peran, pembagian wilayah, kewenangan, bentuk dan susunan pemerintahan, tata ruang dan kawasan khusus, protokoler, dan pendanaan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara.

Provinsi DKI Jakarta memiliki ciri tersendiri dalam memberikannya, sebagai Daerah Tingkat I Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta dari Daerah Tingkat I yang lain, hal ini dikarenakan tidak mengakui atau tidak adanya politik hukum dalam membentuk



wilayah administrasi, inilah yang menjadi salah satu cikal bakal pemberian kekhususan Provinsi DKI Jakarta.

Adapun tiga sudut pandang dalam pembentukan daerah otonom, yaitu:

- a. Perspektif Demokrasi
- b. Perspektif Administrasi
- c. Perspektif Politik

Dari sudut pandang demokrasi, pembentukan daerah otonom tidak didasarkan pada dimensi daya guna dan hasil guna, tetapi pada persepsi nyata tentang keberadaan masyarakat sebagai entitas politik dan tujuan demokrasi dari pemerintah. Urgensi pembentukan daerah otonom tidak semata-mata ditentukan oleh efisiensi situasi ekonomi, potensi daerah, jumlah penduduk, wilayah dan cakupan pelayanan. Aspek politik pembentukan daerah otonom lebih memperhatikan aspek geografis, demografis, dan sosial budaya yang membentuk identitas masyarakat. Aspek politik menggunakan standar komunitas sebagai wilayah yang disebut unit sosial politik di mana komunitas memperoleh identitas.



Dari sisi administrasi, pembentukan daerah otonom bertujuan untuk mengoptimalkan pemerintahan dengan lingkungan

kerja yang ideal dalam berbagai aspek. Otonomi daerah dalam lingkungan kerja yang ideal akan menciptakan kapasitas pemerintah daerah untuk lebih mengoptimalkan perluasan pelayanan publik. Memberdayakan masyarakat lokal dalam skala yang lebih besar. Perlunya desentralisasi dari segi administrasi adalah untuk mewujudkan pelayanan yang tepat dengan wilayah pelayanan dengan membentuk organisasi pelayanan di wilayah kerja atau wilayah untuk suatu tugas. Daerah yang telah diberi otonomi atau status desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan pelaksanaan administrasi pelaksanaan pada masyarakat. Karena desentralisasi dapat memberikan peluang bagi penyesuaian administrasi dan pelayanan kepada daerah.<sup>23</sup>

Dari sudut pandang politik, pembentukan daerah otonom dipandang sebagai model bagi pemerintahan untuk beroperasi lebih efektif dan efisien. Secara empiric pada negara otokratis yang paling efektif sekalipun dalam menjalankan seluruh fungsi pemerintahan melalui otoritas pusat tidak pernah tercapai. Dalam pemusatan pemerintahan yang berlebihan sangat tidak efisien, dan kegagalan mendelegasikan kewenangan kepada pemerintah daerah yang akan menghambat efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.



---

is Na Endi Jaweng, "Analisis Kewenangan Khusus Jakarta sebagai Ibukota dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia" (Tesis---Universitas Indonesia, 012), 65-66.

Dalam Undang-Undang ini yang mengatur secara khusus tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta yang berfungsi sebagai Ibu Kota Negara Indonesia. Dalam peraturan ini mencakup tentang Jakarta sebagai Daerah Tingkat I Provinsi. Kedudukan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara yang menjadikan Jakarta tidak hanya menanggung kepentingan daerah tapi juga kepentingan Negara Indonesia, dan Provinsi DKI Jakarta harus dapat menjalankan antara peran lokal, nasional, dan internasional.

#### D. Landasan Teori

##### 1. Teori Politik Hukum

Mahfud M.D. mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dengan pengertian itu, terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.<sup>24</sup>



---

Moh. Mahfud MD, 2018, *Politik Huku di Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, hlm.

Berdasarkan definisi politik hukum di atas, peneliti akan menggunakan teori politik hukum versi Mahfud MD, karena politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Karena teori ini sesuai dengan penelitian yang peneliti lakukan.

Politik hukum sering berperan sekedar sebagai alat legitimasi suatu rezim dan dijadikan retorika belaka untuk mendapatkan pengakuan konstitusional, bahkan lebih jauh lagi disiapkan untuk membuat kekuasaannya menjadi abadi.<sup>25</sup> Sebab, dalam banyak hal politik hukum dibuat hanya karena harus dibuat (*by will*), bukan dibuat untuk memenuhi cita rasa keadilan (*by justice*) dan melindungi hak-hak asasi rakyat (*by facilitative*).<sup>26</sup> Produk hukum hanya seperti sebuah formalitas tertentu untuk melindungi kepentingan golongan, bukan kepentingan rakyat pada umumnya sehingga sering muncul aksi penolakan yang dilakukan oleh masyarakat.

Dalam politik hukum terdapat konfigurasi politik yang terdiri dari 2 kata yaitu konfigurasi yang berarti bentuk, sedangkan politik adalah bentuk pemerintahan, di mana seluruh warga Negara terlibat dalam pengaturan Negara yang ditujukan untuk mencapai



---

Todung Mulya Lubis, 1986, *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*, Jakarta, hlm. 111-112.  
*Ibid*

kesejahteraan umum. Sehingga yang dimaksud dengan konfigurasi politik adalah wujud atau bentuk untuk menggambarkan kondisi kehidupan politik. Mahfud MD mendefinisikan konfigurasi politik hukum demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi yang berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk aktif menentukan kebijakan negara.<sup>27</sup>

Dalam disertasinya, Mahfud Md mengatakan bahwa fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi dan kerap kali diintervensi oleh kekuatan politik. Di Indonesia konfigurasi politik berkembang melalui tolak-tarik antara demokratis dan otoritarian, sedangkan karakter produk hukum mengikuti tolak-tarik antara yang responsif dan konservatif. sementara itu untuk membangun tertib tata hukum dan meminimalisasikan pengaruh politik. "judicial review" sebenarnya dapat dijadikan alat kontrol yang baik. tetapi, ketentuan-ketentuan judicial review di dalam peraturan perundang-undangan ternyata mengandung Kekacauan teoritis sehingga tidak dapat di operasionalkan".<sup>28</sup>



---

Moh. Mahfud MD, *Op. cit.*, hlm. 51  
Moh. Mahfud Md, 1993, *Politiki Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi adap Karakter Produk Hukum*, Disertasi, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta,

Dalam memahami sebuah variabel konfigurasi politik dibagi atas dua konfigurasi pertama konfigurasi politik demokratis, kedua konfigurasi politik otoriter. Sedangkan variabel karakter produk hukum terdiri atas produk hukum *responsif/otonom* dan produk hukum *konservatif/ortodoks*. Adapun pengertian dari konfigurasi politik ialah sebagai berikut: konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi peluang yang berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara, sehingga pemerintah lebih berperan sebagai "komite" yang harus melaksanakan kehendak rakyat dan badan perwakilan rakyat, parpol hanya berfungsi secara proposional dalam menentukan kebijakan negara.<sup>29</sup> Dalam konfigurasi politik ini, pemerintah lebih merupakan komite yang harus melaksanakan kehendak masyarakat yang merumuskan secara demokratis, badan perwakilan dan partai politik berfungsi secara operasional dan lebih aktif menentukan dalam pembuatan kebijakan negara.<sup>30</sup> Hasil produk politik hukum ini mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat.

Sedangkan konfigurasi politik hukum otoriter adalah susunan



---

Moh. Mahfud MD, *Loc. Cit*  
Peri Pirmansyah, 2007, *Politik Hukum Amandemen UUD 1945 dan Sistem  
han, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol. 14, No. 1, hlm. 25

sistem politik yang lebih menekankan negara, berupa sangat aktif serta mengambil seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara, konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk pemaksaan persatuan, penghapusan, oposisi terbuka, dominasi pemimpin negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elite politik yang kekal serta dibalik semua itu ada suatu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.<sup>31</sup> Hasil produk politik hukum konservatif otoriter ini adalah produk hukum yang isinya (materi muatannya) lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis yaitu rakyat menjadi alat pelaksana ideologi negara.<sup>32</sup>

Dari dua pemeparan dia atas sangat berbeda antara kedua konfigurasi politik dalam suatu pemerintahan dan juga dalam menentukan kebijakan hukum di suatu negara. Dalam hal ini produk hukum pun harus kita ketahui karakternya, adapun karakternya ialah produk hukum *Responsif/otonom* adalah produk hukum yang mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mencerminkan rasa keadilan dalam Masyarakat. Serta dalam

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hal. 26.

Habib Shulton Asnawi, 2011, *Politik Hukum Perlindungan Hak-Hak Asasi Kaum Perempuan Di Indonesia (Studi Tentang Upaya Mewujudkan Keadilan Taraan Gender Kaum Perempuan di Bidang Kesehatan Era Pemerintahan mbang Yudhoyono/SBY*, Tesis, Program Pascasarjana (S2) Ilmu Hukum UII a, hal. 9-12



pembuatan hukum mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat. Sedangkan pengertian dari Produk Hukum *Konservatif/Ortodoks* adalah produk hukum yang karakternya lebih mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan yang dominan, sehingga proses pembuatannya tidak mengundang aspirasi masyarakat maupun partisipasi masyarakat. Di dalam produk hukum yang seperti ini biasanya hukum hanya berfungsi sebagai sifat positivitas instrumentalis dan hanya sebagai alat bagi pelaksanaan ideologi/program pemerintah.<sup>33</sup>

#### Indikator Sistem Politik<sup>34</sup>

No.	Konfigurasi Politik Demokratis	Konfigurasi Politik Otoriter
1	Partai politik dan Perlemen kuat menentukan haluan atau kebijakan negara	Partai politik dan perlemen lemah, dibawah kendali eksekutif
2	Lembaga eksekutif (pemerintahan) netral	Lembaga eksekutif (pemerintah) intervensionis
3	Pers bebas, tanpa sensor dan pemberendelan	Pers terpasung, diancam sensor dan pemberendelan

#### Indikator Karakter Produk Hukum

No.	Karakter produk hukum Responsif	Karakter produk hukum ortodoks
1	Pembuatannya partisipatif	Pembuatannya sentralistik-dominatif
2	Muatannya aspiratif	Muatannya positifistik-instrumentalis



Moh. Mahfud MD, *Loc. cit*  
 Moh. Mahfud MD, *Op. cit*, hal. 7

3	Rincian isinya limitatif	Rincian isinya open interpretatif
---	--------------------------	-----------------------------------

Secara konseptual, metodologis studi tersebut membagi konfigurasi politik dan produk hukum secara dikotomis, yaitu konfigurasi politik demokratis dan non-demokratis, serta produk hukum yang *responsive* dan *konservatif*.<sup>35</sup> Ternyata konfigurasi politik yang demokratis senantiasa melahirkan hukum yang *responsive*, sedangkan konfigurasi politik yang non-demokratis senantiasa melahirkan hukum-hukum yang konservatif.<sup>36</sup>

Sebagaimana yang di contohkan Mahfud MD, ada beberapa ciri konfigurasi politik yang demokratis: (1) Sistem politik yang membuka peluang bagi partisipasi rakyat secara penuh dan egaliter untuk aktif menentukan kebijakan, (2) Pluralitas demokrasi dan (3) Kebebasan rakyat melalui wakilnya untuk melakukan kritik terhadap pemerintah (*check and balance*). Sementara ciri-ciri konfigurasi politik yang otoritarian: (1) Memiliki sistem politik yang sentralistis terpusat pada kekuasaan yang relatif otonom. (2) Dalam mengadakan hubungan dengan masyarakatnya pemerintah otoriter sering melakukan praktik monopoli informasi. (3) Tidak adanya katalisator yang jelas untuk melakukan kritik terhadap pemerintah.

Analisis politik hukum dimulai dengan mengidentifikasi

jarah perdebatan yang melatarbelakangi proses lahirnya suatu



Moh. Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, a, hal. 275-276  
*Ibid*

produk hukum dengan tujuan untuk memahami maksud dan tujuan mengapa produk hukum tersebut dibuat.<sup>37</sup> Dengan cara tersebut analisa politik hukum hendak ditujukan untuk mengidentifikasi original intent suatu produk hukum.

Studi politik hukum pada dasarnya tergantung pada asumsi yang dipergunakannya sehingga kebenarannya akan bernilai ilmiah menurut asumsi yang dipergunakan tersebut.<sup>38</sup> Sebagaimana yang dijelaskan oleh Mahfud, variabel-variabel yang digunakan dalam menganalisis politik hukum tidak hanya sebatas kepada variabel struktur politik yang meliputi: sistem kepartaian, peranan badan perwakilan, peranan eksekutif dan kebebasan pers, dan karakter produk hukum berdasarkan kriteria proses pembuatan hukum, fungsi hukum, dan kewenangan penafsiran. Hal tersebut menurut Mahfud hanya relevan di lihat untuk produk hukum yang mengatur urusan-urusan penyelenggaraan politik.

Kaitannya dengan UU IKN, maka politik hukum UU IKN diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) tentang UU IKN, yang mencakup kebijakan negara tentang bagaimana kebijakan hukum tentang ibu kota negara itu telah dibuat dan bagaimana pula seharusnya hukum tentang ibu kota negara itu untuk menyelesaikan permasalahan hukum dengan dikeluarkannya UU

tersebut yang konstitusional.

---

*Ibid.*, hal. 4  
*Ibid.*, hal. 201



Dengan menyesuaikan pengertian tersebut, maka politik hukum Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara berdasarkan analisis pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia dan peraturan perundang-undangan yang terkait, yakni mencakup kebijakan negara tentang bagaimana politik hukum UU IKN tersebut di bentuk, dan bagaimana pula tujuan dari UU IKN.

## 2. Teori Perundang-Undangan

Indonesia adalah negara yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental atau sering disebut dengan sistem hukum *civil law*. Salah satu ciri utama dari sistem hukum *civil law* adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis atau *statutory law* atau *statutory legislations*. Untuk mengatur penyelenggaraan Negara oleh lembaga-lembaga negara, membatasi kekuasaan penyelenggara negara, dan melindungi hak-hak warga negara, sehingga dalam sistem *civil law* tentu dibutuhkan banyak peraturan perundang-undangan. *Statutory Law* dianggap memiliki kelebihan tersendiri yaitu:

1. *Legislation is both constitutive and abrogative, whereas precedent merely possesses constitutive efficacy;*
2. *Legislation is not only a source of law, but is equally effective in increasing, amending, or annulling the existing law. Precedent on the other hand, cannot abrogate the existing rule of law, although it may procedure very good law and in some respects better than legislation;*



3. *Legislation allows an advantageous division of labour by deviding the two functions of making the law and administering it. This result in increase efficiency.*<sup>39</sup>

Kelebihan lainnya juga yaitu prinsip keadilan menghendaki agar hukum sudah lebih dulu diketahui oleh umum, sebelum hukum itu ditegakkan oleh aparat penegak hukum dan diterapkan di pengadilan. Kemudian legislasi dapat dibuat dalam rangka mengantisipasi kasus-kasus yang belum terjadi. Oleh karena itu, keberadaan peraturan tertulis sangat mutlak adanya.<sup>40</sup>

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum artinya meniscayakan hukum menjadi pedoman oleh pemerintah dalam menjalankan pemerintahan negara. Makna negara hukum menurut Pembukaan UUD NRI 1945 tidak lain adalah negara hukum dalam arti materil, yaitu negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia, tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta dalam menjaga perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, yang disusun dalam UUD NRI 1945 yang berdasarkan Pancasila. Peranan peraturan perundang-undangan dalam konteks negara hukum, yaitu untuk menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat



---

Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.* hal. 10  
*Ibid*

(berupa undang-undang) dan di daerah (berupa peraturan daerah), serta untuk menyelesaikan masalah sosial kemasyarakatan.

Penyelenggaraan suatu pemerintahan tanpa suatu aturan dan membiarkan masyarakat menyelesaikan masalah sosial kemasyarakatan secara sendiri-sendiri tanpa pedoman atau aturan/patokan berupa produk hukum, maka yang terjadi adalah ketidakteraturan dalam kehidupan masyarakat dan negara. Inilah alasan penting keberadaan produk hukum berbentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan adalah peraturan yang berkarakter akomodatif terhadap tuntutan, kebutuhan dan perkembangan masyarakat dalam rangka mewujudkan negara hukum yang demokratis atau sering juga disebut negara hukum kesejahteraan modern.<sup>41</sup>

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberikan pengertian bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sedangkan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum

an dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat

---

Achmad Ruslan, 2011, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan g-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, hal. 3-4.



yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:<sup>42</sup>

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan kepada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiae zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain; *de supranationale algemeen verbindende voorschriften, wet, AmvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raads verordeningen, de provinciale staten verordeningen.*

Pembentukan undang-undang dapat dilakukan tidak saja karena kebutuhan hukum yang timbul dalam praktik penyelenggaraan negara. Jika kebutuhan itu memang nyata, meskipun tidak secara eksplisit diperintahkan oleh UUD NRI 1945, maka lembaga legislatif bersama dengan Pemerintah dapat saja membentuk suatu undang-undang sebagaimana mestinya menurut ketentuan undang-undang tersebut. Pembentukan undang-undang yang diperintahkan oleh UUD NRI 1945 sebanyak 44 ketentuan.

Dari ketentuan dalam UUD yang memerintahkan



---

Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.* hal. 10

pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat klausul yang berbeda yaitu seperti; (1) yang diperintahkan untuk diatur dengan undang-undang, (2) ada yang diperintahkan untuk diatur dalam undang-undang, (3) ada yang ditetapkan dengan undang-undang,(4) ada yang disahkan dengan undang-undang, (5) ada yang diberikan oleh undang-undang, (6) ada yang diatur berdasarkan undang-undang, atau (7) ada yang dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam ketujuh kategori tersebut, tidak semuanya berisi perintah untuk membentuk undang-undang. Hal ini diuraikan oleh Jimly Assiddiqie sebagai berikut:<sup>43</sup>

1. Kelompok pertama adalah yang secara khusus diperintahkan untuk dibentuk dengan undang-undang tersendiri yaitu yang menyatakan “diatur dengan undang-undang.”
2. Kelompok kedua, “diatur dalam undang-undang” artinya, materi yang dimaksudkan dapat diatur dalam berbagai undang-undang yang bukan bersifat tersendiri.
3. Kelompok ketiga, keempat, dan kelima menentukan tindakan-tindakan tertentu berupa penetapan, pengesahan atau pemberian yang dilakukan dengan undang-undang. Di sini tidak terdapat perintah untuk membentuk undang-undang, melainkan hanya menentukan bahwa tindakan-tindakan yang dimaksud harus dilakukan dengan undang-undang.
4. Kelompok keenam, berbunyi “diatur berdasarkan undang-undang” artinya bahwa pengaturannya tersebut dapat saja dituangkan dalam bentuk peraturan yang lebih rendah, misalnya peraturan pemerintah ataupun peraturan presiden, asalkan hal tersebut dilakukan berdasarkan ketentuan undang-undang.



---

Jimly Assiddiqie *Op.Cit.* hal. 10.

5. Kelompok ketujuh adalah pernyataan “dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan” artinya, hal tersebut bukan hanya dijamin atau diatur dalam undang-undang, tetapi juga dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Setiap produk peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia yang berdasarkan UUD NRI 1945, haruslah memuat nilai-nilai dari Pancasila sesuai dengan Pasal 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa “Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara”. Hukum Indonesia yang berparadigma Pancasila itulah yang seharusnya dibangun dan dikembangkan di Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945, yakni:

1. Mencerminkan religiusitas kebertuhanan segenap warga negara melalui keyakinan segenap warga terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
2. Mencerminkan prinsip-prinsip humanitas yang berkeadilan dan berkeadaban.
3. Menjamin dan memperkuat prinsip nasionalitas kebangsaan.
4. Memperkuat nilai-nilai sovereinitas kerakyatan.
5. Melembagakan upaya untuk membangun sosialitas yang berkeadilan.<sup>44</sup>

Asas pembentukan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu sebagai berikut:



## Pasal 5

---

*Ibid*, hal. 206-207

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

#### **Pasal 6**

- 1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
  - a. pengayoman;
  - b. kemanusiaan;
  - c. kebangsaan;
  - d. kekeluargaan;
  - e. kenusantaraan;
  - f. bhinneka tunggal ika;
  - g. keadilan;
  - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
  - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
  - k. Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Selain asas-asas *materiil* tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat pula berisi asas-asas tertentu lainnya sebagai tambahan sesuai dengan bidang hukum yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Misalnya dalam bidang hukum perdata, berlaku asas materi muatan hukum perdata, dan begitupun di bidang-bidang lainnya.<sup>45</sup> Materi muatan



---

*Ibid.*, hal. 143.

perundang-undangan berisi sebagai berikut :

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.<sup>46</sup>

Materi muatan Perppu sama dengan materi muatan Undang-Undang.<sup>47</sup> Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.<sup>48</sup> Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.<sup>49</sup> Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undang yang lebih tinggi.<sup>50</sup>

Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau



Lihat Pasal 10 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011  
Lihat Pasal 11 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011  
Lihat Pasal 12 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011  
Lihat Pasal 13 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011  
Lihat Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>51</sup> Dalam menuangkan sesuatu kebijakan kenegaraan dan pemerintahan dalam peraturan perundang-undangan, dikenal pula adanya materi-materi tertentu yang bersifat khusus, yang mutlak hanya dapat dituangkan dalam bentuk undang-undang.

Terdapat beberapa asas peraturan perundangan sehubungan dengan berlakunya suatu undang-undang, yaitu:<sup>52</sup>

1. Undang-undang tidak berlaku surut;
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*lex superior derogat legi inferiori*)
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat legi generali*)
4. Undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang yang terdahulu yang mengatur hal tertentu yang sama (*lex posterior derogat legi priori*)
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.<sup>53</sup>

Sedangkan suatu undang-undang tidak berlaku lagi apabila pertama, jangka waktu berlakunya yang telah ditentukan oleh undang-undang yang bersangkutan sudah habis; kedua, keadaan atau hal untuk mana undang-undang itu dibuat sudah tidak ada lagi; ketiga, telah ada undang-undang yang baru yang isinya

---

<sup>51</sup> Lihat Pasal 15 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

<sup>52</sup> Titik Triwulan Tutik, 2016, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, PT Fajar Interpratama Mandiri, Jakarta, hal. 48.

<sup>53</sup> Poin 2, 3 dan 4 dalam kata lain dikenal sebagai asas preferensi hukum. Pada dasarnya penulis menganggap bahwa argumentasi tersebut kurang tepat. Pada perkembangannya, setelah Amandemen UUD, maka pengujian UU dapat sehingga masih ada kemungkinan untuk digugat. Maksud yang lebih tepat ini bagi penulis adalah bahwa UU memiliki kekuatan hukum mengikat dan



bertentangan atau berlainan dengan undang-undang yang dahulu berlaku; keempat, undang-undang itu dicabut oleh instansi yang membuat atau instansi yang lebih tinggi.<sup>54</sup>

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada tiap jenis dan tingkatnya, terdapat tiga dasar atau landasan yang perlu diperhatikan, yaitu; Pertama, landasan filosofis yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Misalnya di negara Republik Indonesia, Pancasila menjadi dasar filsafat perundang-undangan. Pada prinsipnya tidak dibuat suatu peraturan yang bertentangan dasar filsafat ini. Kedua, landasan yuridis yaitu ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan suatu peraturan. Misalnya UUD NRI Tahun 1945 menjadi landasan yuridis bagi pembuatan undang-undang organik. Selanjutnya undang-undang itu menjadi landasan yuridis bagi pembuatan Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, dan lain-lain. Landasan yuridis ini dapat dibagi lagi atas dua macam yaitu: *pertama*, landasan yuridis dari segi formil, yakni landasan yuridis yang memberi kewenangan (*bevoegdheid*) bagi instansi yang tertentu untuk membuat peraturan tertentu, *kedua*, landasan yuridis

ari segi materil, yaitu landasan yuridis untuk segi isi (materi) yakni



---

Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, hal. 48.

dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.<sup>55</sup> *Ketiga*, landasan yuridis (berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa 3 landasan yang digunakan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis).

Selanjutnya penjabaran mengenai pembentukan peraturan perundang- undangan, yaitu sebagai berikut:

a. Pembentukan Undang-Undang.

Pasal 45 ayat (1) Undang-undang nomor 12 Tahun 2011, rancangan undang- undang baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta rancangan undang- undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). RUU yang diajukan oleh DPD adalah RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam keadaan tertentu, DPR dan Presiden dapat mengajukan RUU di luar prolegnas berdasarkan pasal 23 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Penyusunan prolegnas dapat dilakukan atas dasar kebutuhan hukum (legal need) dalam rangka penyelenggaraan kegiatan bernegara atau atas dasar perintah

---

Solly Lubis, 1995, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Mandar Maju, hal. 7-8.



UUD. UUD 1945 sendiri cukup banyak mendelegasikan pengaturan sesuatu hal agar dituangkan dalam bentuk undang-undang, tetapi lebih banyak lagi ketentuan-ketentuan dasar yang tidak dilengkapi dengan perintah legislasi sama sekali. Oleh karena itu, kebutuhan hukum yang timbul dalam praktiklah yang akan menentukan perlu tidaknya sesuatu kebijakan kenegaraan dituangkan dalam bentuk undang-undang.

b. Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).

Perpu menurut Pasal 52 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945, Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikut. Pengajuan Perpu tersebut dilakukan dalam bentuk pengajuan RUU tentang penetapan Perppu menjadi undang-undang. Dalam hal perpu tersebut ditolak DPR, maka Perpu itu tidak berlaku. Berdasar Pasal 52 ayat (3), bahwa DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perpu. Dalam hal Perpu ditolak oleh DPR, Presiden mengajukan RUU tentang Perppu tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

c. Pembentukan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang secara ketatanegaraan baru diangkat derajatnya sebagai bagian dari tata susunan peraturan



perundang-undangan di Indonesia berdasarkan TAP. MPR No III/MPR/1999. Selanjutnya Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 juga menetapkan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu:

1. UUD NRI 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sebelumnya, Peraturan Daerah ditempatkan sebagai peraturan lainnya yang kedudukan lebih rendah dari Instruksi Menteri yang sesungguhnya tidak termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, akan tetapi dalam praktiknya Peraturan Daerah harus tunduk pada instruksi Menteri, dimana karena dibuat oleh Menteri yang dipandang dalam kedudukannya sebagai Pembantu Presiden. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah sebelum lahirnya TAP MPR dan diamandemennya UUD 1945 dipandang sebagai suatu pemberian kewenangan (*atribusian*) dari undang-undang Pemerintahan Daerah dan dilain pihak pembentukan suatu Peraturan Daerah dapat juga merupakan pelimpahan



wewenang (*delegasi*) dari suatu keputusan Presiden. Keberadaan Peraturan Daerah dalam UUD 1945 sebelum diamandemen memang tidak dikenal, sehingga Peraturan Daerah termarginalkan dalam tata susunan peraturan perundang-undangan Indonesia. Tidak demikian halnya dengan setelah UUD 1945 diamanden, eksistensi Peraturan Daerah sudah dikukuhkan secara konsitusional sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 ayat (6) yang selengkapnya berbunyi; Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan demikian pemerintahan daerah dapat menetapkan Peraturan Daerah bukanlah lagi dikarenakan adanya perintah dari UU yang mengatur pemerintahan daerah, melainkan merupakan amanat dari konstitusi. Artinya, suatu UU yang dibentuk mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah harus memberikan hak kepada pemerintahan daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.



### ngka Pikir

Sebagaimana dalam pedoman penulisan ini, penulis akan

menguraikan secara jelas kerangka pikir yang nantinya akan menjadi dasar analisis terhadap Politik Hukum Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Oleh karena itu, untuk dapat menjawab permasalahan yang di kemukakan, maka penulis akan menggunakan pendekatan normatif *legal research* dalam penelitian ini.

Alur pikir penelitian ini dimulai dari latar belakang pembentukan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang disahkan oleh DPR RI. Penerbitan UU IKN ini kemudian menjadi kontroversial, banyak kalangan yang memperdebatkan baik dalam ruang-ruang publik maupun ruang akademik kepantasan dalam pembentukan UU IKN tersebut.

Maka dari itu objek penelitian ini adalah dengan melihat Politik Hukum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, melalui pendekatan Politik Hukum, pendekatan ini kemudian membedah masalah dengan memakai landasan teori, teori politik hukum sebagai *grand theory*, teori perundang-undangan sebagai *midle range theory*. Berdasarkan uraian diatas dan untuk memperjelas secara sistematis alur kerangka pikir penelitian ini maka peneliti mengambil 2 variabel yakni, variabel *pertama* politik hukum

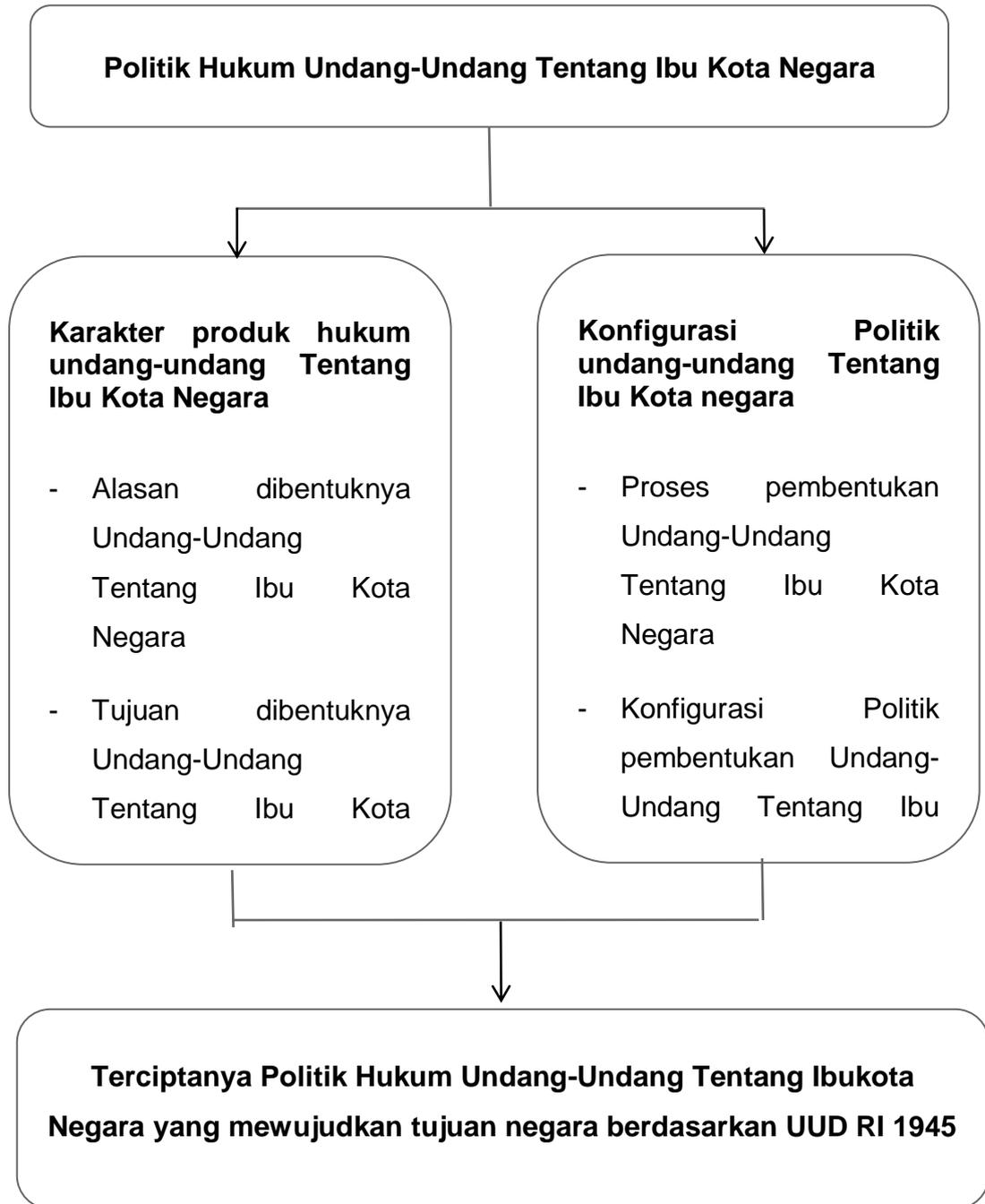
ing-undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, hal terdapat indikator, yakni 1) Pertimbangan dibentuknya Undang-undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara; 2) Tujuan



dibentuknya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara. Variabel *kedua*, Konfigurasi politik Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, hal ini berindikator, 1) Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara; 2) Dinamika Politik Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota negara.



## Bagan Kerangka Fikir



## F. Defenisi Operasional

Demi Meminimalisir perbedaan dan salah penafsiran perihal defenisi yang digunakan dalam penelitian hukum ini, olehnya itu penulis menyusun defenisi operasional yang digunakan dalam proses penelitian ini. Berikut defenisi operasional yang digunakan:

### 1. Politik Hukum

Politik hukum merupakan pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di suatu negara tentang mengenai arah ke mana hukum akan dikembangkan atau dalam artian bahwa politik hukum merupakan kebijaksanaan atau *policy* dari penguasa.

### 2. Undang-Undang

Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Dalam arti materiil, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.

### 3. Ibu Kota Negara

Ibu kota, berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBI), didefinisikan sebagai kota tempat kedudukan pusat pemerintahan suatu negara atau tempat dihimpun unsur



administratif eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Keberadaan ibu kota dalam suatu negara biasanya menjadi simbol identitas bangsa yang membentuk negara tersebut.

#### **4. Produk Hukum Responsif atau Otonom**

Produk hukum responsif atau otonom adalah karakter produk hukum yang mencerminkan pemenuhan atas aspirasi masyarakat, baik individu maupun berbagai kelompok sosial, sehingga secara relatif lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Proses normatifkasinya mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat

#### **5. Produk Hukum Konservatif atau Ortodoks**

Produk hukum konservatif atau ortodoks adalah karakter produk hukum yang mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan negara yang sangat dominan. Di dalam produk hukum yang demikian, hukum berjalan dengan sifat positivis instrumentalis atau sekedar menjadi alat justifikasi bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusan materi hukumnya bersifat pokok-pokok saja sehingga dapat penguasa negara dapat menginterpretasikan menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.

#### **6. Konfigurasi Politik Demokratis**



Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka ruang bagi partisipasi masyarakat untuk terlibat secara

maksimal dalam menentukan kebijakan negara. Konfigurasi politik demikian menempatkan pemerintah lebih berperan sebagai organisasi yang harus melaksanakan kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis.

## 7. Konfigurasi Politik Otoriter

Konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi politik yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara, sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan, dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan partai politik tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat untuk justifikasi (*rubber stamp*) atas kehendak pemerintah.

