

## BAB I PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Pada bulan Agustus 2019, Presiden Republik Indonesia, pada pidato kenegaraan 16 Agustus 2019 telah menyatakan pemindahan Ibu kota Republik Indonesia serta meminta izin kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat<sup>1</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. 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.<sup>2</sup> Pada Oktober 2019, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat telah membuat sayembara desain Ibu kota Indonesia skala nasional yang terbuka untuk umum.

Bila melihat sejarah ketatanegaraan Indonesia, pemindahan ibu kota negara adalah bukanlah hal yang baru di Indonesia. Sejak kemerdekaan Indonesia tahun 1945, tercatat bahwa Indonesia pernah melakukan pemindahan ibu kota (pusat pemerintahan) sebanyak 2 (dua) kali. Pertama adalah ke Yogyakarta pada

---

<sup>1</sup> Artikel dapat dilihat dalam situs resmi Sekretariat Negara Republik Indonesia, [https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden\\_jokowi\\_tegaskan\\_rencana\\_pemindahan\\_ibu\\_kota\\_dihadapan\\_anggota\\_dewan](https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_jokowi_tegaskan_rencana_pemindahan_ibu_kota_dihadapan_anggota_dewan) (diakses pada tanggal 22 September 2019).

<sup>2</sup> Artikel dapat dilihat dalam situs resmi Sekretariat Negara Republik Indonesia, [https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden\\_jokowi\\_ibu\\_kota\\_baru\\_di\\_penajam\\_paser\\_utara\\_dan\\_kutai\\_kartanegara](https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_jokowi_ibu_kota_baru_di_penajam_paser_utara_dan_kutai_kartanegara) (diakses pada tanggal 22 September 2019).

Januari, 1946. Hal ini dikarenakan Jakarta diduduki oleh *Netherlands Indies Civil Administration*, sehingga ibu kota dipindahkan ke Yogyakarta.<sup>3</sup> Kedua adalah pada 19 Desember 1948, ibu kota Indonesia dipindahkan ke Bukittinggi, Sumatera Barat. Hal ini disebabkan Yogyakarta jatuh ke tangan Belanda dan Presiden, Wakil Presiden dan sejumlah petinggi negara ditawan dan diasingkan ke luar Jawa. Oleh karena itu, berdasarkan hasil rapat kabinet sebelum serangan tersebut terjadi, Presiden dan Wakil Presiden memberikan mandat kepada Menteri Kemakmuran, Sjafruddin Prawiranegara yang ketika itu berada di Bukittinggi untuk membentuk pemerintahan darurat di Sumatera.<sup>45</sup>

Adapun setelah kembali ke Jakarta, wacana pemindahan ibu kota juga menjadi salah satu isu di era Orde Lama maupun Orde Baru. Pada Orde Lama, Presiden Soekarno mewacanakan agar ibu kota dipindahkan ke Palangkaraya, Kalimantan Tengah. Sedangkan pada Orde Baru, muncul isu agar Jonggol menjadi ibu kota Indonesia yang akan datang. Isu tersebut semakin diperkuat dengan terbitnya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1997 tentang Koordinasi Pengembangan Kawasan Jonggol Sebagai Kota Mandiri.

Berkaitan dengan pemindahan ibu kota pada era Presiden Joko Widodo, terdapat 3 (tiga) hal yang menarik dalam rencana pemindahan ibu kota tersebut ditinjau dari aspek hukum. *Pertama* adalah tidak adanya peraturan yang mengatur mekanisme pemindahan ibu kota Republik Indonesia dalam sistem peraturan

---

<sup>3</sup> Sejarah pemindahan tersebut dapat dilihat dalam Sejarah Nasional Indonesia VI, Zaman Jepang dan Zaman Republik Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2007.

<sup>4</sup> Amrin Iman, Saleh A. Djamhari, J.R. Chaniago, *PDRI dalam Perang Kemerdekaan*, Citra Pendidikan, Jakarta, 2005, h.50 & h.52.

<sup>5</sup> Hal yang menarik adalah, walaupun hasil rapat kabinet menyatakan memberikan mandat kepada Sjafruddin Prawiranegara untuk membentuk Pemerintahan Darurat Republik Indonesia, akan tetapi Sjafruddin sendiri tidak menerima informasi mandat tersebut sampai akhirnya diketahui setelah pengakuan Belanda terhadap kemerdekaan Indonesia pada 27 Desember 1949. Lebih lanjut dapat dilihat dalam buku Sejarah Nasional Indonesia VI.

perundang – undangan di Indonesia. *Kedua* adalah penetapan lokasi baru ibu kota Republik Indonesia mendahului pembentukan dasar hukumnya. *Ketiga* adalah minimnya unsur pelibatan dari cabang kekuasaan lain, khususnya dari Legislatif berkaitan dengan pemindahan ibu kota tersebut. Bila dilihat dari runtutan perkembangan wacana pemindahan ibu kota saat ini, tampak cabang kekuasaan Eksekutif lah yang paling dominan dalam rencana tersebut. Dalam hal ini, Presiden melalui Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 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>6</sup> Padahal pemindahan ibu kota tersebut berdampak terhadap seluruh lembaga negara di Indonesia. Hal ini dikarenakan dalam peraturan berbagai lembaga negara di Indonesia dinyatakan bahwa kedudukan lembaga tersebut berada di Ibu kota Negara.

Ibu kota suatu negara merupakan salah satu unsur pokok dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Lazimnya, suatu ibu kota negara merupakan tempat kedudukan pusat pemerintahan, baik lembaga eksekutif, legislatif, judicial ataupun independen. Kedudukan ibu kota lazimnya ditetapkan melalui Konstitusi ataupun Undang – Undang.

Di Indonesia, Kedudukan Ibu kota Negara tidak ditetapkan dalam Konstitusi, melainkan dalam Undang – Undang. Dalam Konstitusi, frasa ibu kota hanya disebutkan 2 (dua) kali yakni pada Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat di Pasal 2 yang berbunyi, “*Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.*” Dan pada Bab VIIIA

---

<sup>6</sup> Baca artikel <https://www.wartaekonomi.co.id/read242809/ibu-kota-dipindah-dpr-merasa-tak-dilibatkan.html> , dan <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/25733> “Rencana Pemindahan Ibu Kota Batal Jika Fraksi di DPR Tidak Sepakat” (diakses pada 4 November 2019)

tentang Badan Pemeriksa Keuangan di Pasal 23G yang berbunyi, “*Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi*”.

Di Indonesia, berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selain itu, negara mengakui dan menghormati hak-hak khusus dan istimewa sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu daerah khusus yang terdapat dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah daerah khusus yang ditetapkan sebagai Ibu kota Negara Indonesia, yakni Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Jakarta ditetapkan sebagai Daerah Khusus Ibu kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Jakarta ditetapkan sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi.

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.<sup>7</sup>

Ditinjau dari segi penafsiran gramatikal, dapat dilihat pada Undang-Undang Daerah Khusus Ibu kota terdahulu, yakni Undang-Undang Nomor 11

---

<sup>7</sup> W.J.S. Poerwadarminta – Disusun kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Jakarta, 1986, h. 368.

Tahun 1990 Tentang Susunan Pemerintah Daerah Khusus Ibu kota Negara Republik Indonesia Jakarta Pasal 3 dinyatakan bahwa Jakarta sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia merupakan tempat kedudukan pusat pemerintahan Negara. Konsep ini selanjutnya berkembang dalam Undang-Undang mengenai kekhususan DKI Jakarta saat ini, yakni Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007, yang mana Pasal 5 menyatakan bahwa Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibu kota 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.

Dari pasal tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa konsep ibu kota di Indonesia terdiri dari 3 (tiga) variabel. Variabel tersebut yakni sebagai pusat pemerintahan, sebagai tempat kedudukan lembaga pusat baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing dan kantor perwakilan lembaga internasional.

Frasa ibu kota negara dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia lebih ditekankan pada tempat kedudukan lembaga-lembaga negara. Hal ini dapat dilihat dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lembaga yang bersangkutan. Sebagai contoh dari cabang kekuasaan eksekutif dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Dalam Pasal 3 disebutkan bahwa Kementerian berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia.

Contoh lainnya pada cabang kekuasaan legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 76 menyebutkan bahwa anggota DPR berdomisili di ibu kota negara Republik Indonesia. Bahkan dalam penjelasan ayat tersebut, dijelaskan secara tegas bahwa selama menjadi anggota DPR, yang bersangkutan (anggota DPR) harus berdomisili di ibu kota negara Republik Indonesia untuk menjamin kelancaran pelaksanaan tugas penuh waktu.

Demikian juga dengan cabang kekuasaan lainnya, yakni cabang Judisial. Sebagai contoh adalah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dalam Pasal 3 menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berkedudukan di ibu kota Negara Republik Indonesia. Sedangkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dalam Pasal 3 menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berkedudukan di Ibu kota Negara Republik Indonesia. Oleh sebab itu, pemindahan ibu kota tersebut akan berdampak luas terhadap kedudukan berbagai lembaga negara.

Permasalahan selanjutnya adalah terhadap bentuk hukum yang menjadi dasar dalam pemindahan ibu kota Indonesia. Di Indonesia, jenis peraturan perundang – undangan ditingkat pusat / skala nasional bila disusun secara hierarkis adalah terdiri atas Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, TAP MPR, undang - undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan

Presiden. Menjadi perdebatan bila melihat dinamika pemindahan ibu kota yang mana cabang Eksekutif (Presiden beserta Bappenas) yang tampak aktif melakukan kajian, riset hingga penetapan lokasi ibu kota baru, apakah cukup dengan Peraturan Presiden saja atau tetap membutuhkan suatu dasar hukum berupa suatu undang – undang.

Bila bentuk dasar hukum pemindahan ibu kota yang akan dibuat berupa Peraturan Presiden saja, maka tidak akan melalui proses politik yang panjang sebagaimana dalam pembentukan undang-undang. Akan tetapi hal ini juga menjadi permasalahan mengingat bentuk hukum yang menyatakan Jakarta sebagai ibu kota Indonesia saat ini adalah berbentuk undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disisi lain, bila dasar hukum yang akan dibentuk berupa undang-undang, maka tentu harus melalui proses politik yang panjang sebagaimana umumnya undang-undang lainnya<sup>8</sup> dan bahkan akan menimbulkan perdebatan mengingat pemindahan ibu kota tersebut menimbulkan dampak yang signifikan terhadap jalannya roda pemerintahan di Indonesia, termasuk salah satunya kedudukan DPR itu sendiri.

Berdasarkan latar belakang diatas maka Tesis ini mengangkat judul tentang **Kewenangan Presiden Republik Indonesia Terkait Pemindahan Ibu Kota RI.**

---

<sup>8</sup> Bila dilihat di situs resmi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), setiap tahun rata-rata terdapat minimal 50 Prolegnas Prioritas. Akan tetapi, yang terealisasi menjadi undang-undang tidak sampai 25% tiap tahun. Lihat <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas/year/> dan <http://www.dpr.go.id/jdih/uu/year/> dengan

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pembahasan pada subbab sebelumnya, rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah

1. Konstitusionalitas Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Terkait Pemindahan Ibukota RI
2. Pembentukan Dasar Hukum Penetapan Dan Pemindahan Ibu Kota

## **3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah

1. Menjelaskan dan menganalisis kekuasaan Presiden RI dalam hal pemindahan Ibu kota negara.
2. Menjelaskan dan menganalisis bentuk hukum penetapan dan pemindahan ibu kota Indonesia

## **4. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari hasil penelitian dan pengkajian ini terbagi menjadi manfaat teoritis dan manfaat praktis.

### ***4.1. Manfaat Teoritis***

Secara teoritis akan diperoleh dari penelitian ini berkaitan dengan kewenangan Presiden terhadap pemindahan ibu kota Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga memberi pemaparan terhadap Bentuk hukum dan mekanisme penetapan pemindahan ibu kota

### ***4.2. Manfaat Praktis***

Secara praktis diharapkan agar penelitian ini dapat menjadi salah satu rujukan referensi bagi instansi yang terlibat dalam pemindahan ibu kota

mendatang. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan rekomendasi terhadap aspek yuridis terhadap pemindahan ibu kota negara.

## 5. Kajian Pustaka

### A. Teori Kekuasaan dan *Authority*.

Kekuasaan atau *Power* adalah kemampuan untuk melakukan sesuatu atau kemampuan untuk mencapai hasil yang diinginkan (*the ability to achieve a desired outcome*). Pada teori ilmu negara pada masa lalu, kekuasaan menjadi tujuan dari suatu negara. Hal ini dianut oleh negara-negara masa lampau dengan salah satu pencetus teorinya adalah Nicollo Machiavelli.<sup>9</sup> Pada masa saat ini, *power* tersebut harus dibatasi atau terikat dengan hukum agar tidak otoriter. *Power* tersebut harus mendapatkan suatu legitimasi.

Legitimasi berasal dari bahasa Latin yakni adalah *legitimare* yang berarti untuk menyatakan sah secara hukum (*to declare lawful*). Pada *Black's Law Dictionary* disebutkan bahwa *legitimate* adalah '*That which is lawful, legal, recognized by law, or according to law*'.<sup>10</sup> Andrew Heywood berpendapat bahwa *legitimacy therefore confers on an order or command an authoritative or binding character, thus transforming power into authority*.<sup>11</sup> Artinya, tujuan dari adanya legitimasi adalah agar *power* tersebut sah secara hukum atau menjadi *authority*.

*Authority* dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan bahwa dalam perspektif *Governmental Law*, *Authority* adalah '*Legal power; a right to*

---

<sup>9</sup> Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1983, h.30.

<sup>10</sup> Henry Black Campbell, *Black's Law Dictionary*, Fourth Edition, West Publishing, St. Paul, Minn, 1968, h. 1046.

<sup>11</sup> Andrew Heywood, *Politic*, Fourth Edition, Palgrave Macmillan, London, 2013, h. 81

*command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in the scope of their public duties*'.<sup>12</sup> Pada kaitannya antara kekuasaan, legitimasi dan *authority*, Andrew Heywood berpendapat sebagai berikut:

*“Authority can most simply be defined as ‘legitimate power’. Whereas power is the ability to influence the behaviour of others, authority is the right to do so. Authority is therefore based on an acknowledged duty to obey rather than on any form of coercion or manipulation. In this sense, authority is power cloaked in legitimacy or rightfulness.”*<sup>13</sup>

Max Weber membagi 3 (tiga) klasifikasi jenis *authority*. Yakni *traditional authority*, *charismatic authority* dan *legal-rational authority*. Khusus berkaitan dengan *legal-rational authority*, Max Weber berpendapat sebagai berikut:

*“...legal-rational authority, links authority to a clearly and legally defined set of rules... The power of a president, prime minister or government official is determined in the final analysis by formal, constitutional rules, which constrain or limit what an office holder is able to do..., it is far less likely to be abused or to give rise to injustice. Legal-rational authority therefore maintains limited government and, in addition, promotes efficiency through a rational division of labour.”*<sup>14</sup>

Pendapat Max Weber ini kemudian dikembangkan oleh David Beetham yang menyebutkan bahwa kekuasaan hanya dapat dilegitimasi apabila memenuhi 3 (tiga) syarat. *Pertama*, kekuasaan harus dilaksanakan berdasarkan aturan yang ditetapkan baik melalui aturan hukum secara formal maupun melalui konvensi (*legal validity*). *Kedua* adalah aturan tersebut harus diyakini bersama antara Pemerintah maupun pihak yang diperintah (*justifiability of rules in terms of shared beliefs*). *Ketiga* adalah legitimasi harus ditunjukkan dengan persetujuan

---

<sup>12</sup> Henry Black Campbell, *Op.Cit*, h.169.

<sup>13</sup> Andrew Heywood, *Op.Cit*, h. 4.

<sup>14</sup> *Ibid*, h.82.

oleh pihak yang diperintah secara tertulis (*legitimation through expressed consent*).<sup>15</sup>

Pada beberapa terjemahan, *authority* disebut juga sebagai kewenangan. Ada beberapa pandangan mengenai definisi kewenangan. Menurut Herbert G. Hick, wewenang atau otoritas adalah hak untuk melakukan sesuatu hal, dan itu merupakan kekuasaan yang sah<sup>16</sup>. Menurut Prayudi, terdapat perbedaan antara definisi kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah:

1. Apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang – undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.
2. Kewenangan biasanya terdiri dari beberapa wewenang.
3. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan, contohnya adalah kewenangan di bidang kehakiman atau kekuasaan mengadili yang disebut sebagai kompetensi / yurisdiksi.

Sedangkan yang dimaksud wewenang menurut Prayudi adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.<sup>17</sup> Jum Anggriani berpendapat bahwa wewenang dalam arti luas adalah suatu kemampuan untuk menimbulkan akibat – akibat hukum dan juga untuk berbuat atau melakukan sesuatu.<sup>18</sup>

Lebih lanjut, Ateng Syafrudin menjabarkan sebagai berikut:

“Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang, kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang

---

<sup>15</sup> David Beetham, *The Legitimation of Power*, Palgrave Macmillan, London, 1991 h.20

<sup>16</sup> Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Jakarta, 2012, h. 87.

<sup>17</sup> *ibid*

<sup>18</sup> *Ibid*, h. 88

(*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindak hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan."<sup>19</sup>

Penggunaan istilah wewenang lazim digunakan pada lapangan tata usaha negara. Berkaitan dengan *bevoegheid*, Philipus M. Hadjon menyatakan penggunaan istilah wewenang dan *bevoegheid*. Konsep *bevoegheid* digunakan dalam konsep privat dan hukum publik, sedangkan wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>20</sup> Sarana- sarana yang bersifat hukum publik antara lain adalah undang-undang, peraturan, keputusan-keputusan lain yang punya pengertian umum dan keputusan tata usaha negara.<sup>21</sup>

Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan asas legalitas, tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan bersumber dari peraturan perundangan tersebut diperoleh dari atribusi, delegasi dan mandat.<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan, sedangkan delegasi adalah pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang ada. Maksud dari atribusi dan delegasi ini adalah untuk

---

<sup>19</sup>Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justitia Edisi IV, Univ. Parahyangan, Bandung, 2000, h. 22.

<sup>20</sup> Philipus M. Hadjon, *et al*, *Kebutuhan akan Hukum Administrasi Umum dalam Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, h.19.

<sup>21</sup> Philipus M. Hadjon, *et al*, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, h.42.

<sup>22</sup> Luvy Indriastuti, *Kewenangan Jaksa Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi*, **Ringkasan Disertasi**: Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2015, h.13.

mengetahui atau memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak untuk menyelenggarakan suatu kewenangan.<sup>23</sup>

Ditinjau dari sifatnya, wewenang dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yakni wewenang terikat dan wewenang bebas. Wewenang terikat terjadi bila dalam peraturan dasarnya sedikit banyaknya ditentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil atau apabila peraturan dasar tersebut menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terinci. Sebagai contoh berkaitan dengan perizinan, pada izin yang didasarkan pada wewenang terikat, biasanya tidak dapat dikaitkan ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan atau syarat-syarat. Berbeda halnya dengan wewenang menetapkan bebas. Wewenang untuk mengaitkan ketentuan-ketentuan dan sebagainya pada izin, dibatasi oleh kadar kebebasan yang diberikan dalam peraturan undang-undang dan oleh bekerjanya asas-asas umum pemerintahan yang baik.<sup>24</sup>

Perbedaan lainnya adalah dalam kewenangan terikat, tidak ada ruang untuk memberikan peran serta (*inspraak*) kepada yang berkepentingan maupun pihak ketiga dalam pelaksanaan wewenang tersebut (harus sesuai dengan peraturan yang ada). Sedangkan pada wewenang bebas, terdapat peran serta (*inspraak*) terhadap pihak yang berkepentingan. Perbedaan lainnya adalah berkaitan dengan penarikan dalam bidang perizinan. pada prinsipnya hanya izin-izin yang didasarkan pada wewenang menetapkan bebas yang dapat ditarik kembali. Sedangkan pada izin yang didasarkan pada wewenang menetapkan

---

<sup>23</sup> *Ibid.* h.30

<sup>24</sup> Spelt, N.M., J.B.J.M. ten Berge, Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, 1993, h. 35

terikat dapat ditarik kembali, bila undang-undang menyatakan sebagai boleh ditarik kembali.<sup>25</sup>

### **B.Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Pada sejarah ketatanegaraan suatu negara, umumnya konstitusi digunakan untuk mengatur dan sekaligus untuk membatasi kekuasaan negara, termasuk didalamnya adalah penyelenggaraan kekuasaan Presiden. Kekuasaan Presiden dalam suatu negara sangat penting, sehingga kekuasaan Presiden harus diatur secara jelas didalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Besar tidaknya kekuasaan Presiden bergantung kepada kedudukan, tugas dan wewenang yang diberikan konstitusi kepadanya.<sup>26</sup>

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menggariskan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar.” Artinya, kekuasaan dan tanggung jawab pemerintahan berada di tangan satu orang yaitu dipegang oleh Presiden. Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjuk kepada pengertian presiden menurut sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena dianutnya sistem presidensial, sistem pemerintahan terpusat pada jabatan Presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*).<sup>27</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu pada hakikatnya sama-sama merupakan cabang kekuasaan

---

<sup>25</sup> *ibid*

<sup>26</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi dalam Bachtiar Baital, *Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Di Bidang Yudikatif Dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Cita Hukum, Vol. II, No.1, 2014, h.19.

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 127.

eksekutif. Oleh karena dalam jabatan presiden itu tercakup dua kualitas kepemimpinan sekaligus, yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, maka pemegang jabatan presiden (*ambtsdrager*) menjadi sangat kuat kedudukannya. Karena itu pula, dalam sistem republik yang demokratis, kedudukan Presiden selalu dibatasi oleh konstitusi.<sup>28</sup>

Jimly juga berpendapat bahwa dalam konteks pengertian negara hukum dan prinsip *the rule of law*, dapat dikatakan bahwa secara simbolik yang dinamakan kepala negara dalam sistem pemerintahan presidensial itu adalah konstitusi. Dengan perkataan lain, kepala negara dari negara konstitusional Indonesia adalah UUD, sedangkan presiden dan wakil presiden beserta semua lembaga negara atau subjek hukum tata negara lain seharusnya tunduk kepada konstitusi sebagai *the symbolic head of state* itu.<sup>29</sup>

### C. Teori Pembagian Kekuasaan

Terdapat perbedaan makna antara teori negara dan teori bernegara. Pada teori negara yang menjadi titik pusat pembahasannya ialah wibawa, kekuasaan dari pemerintah, artinya membahas negara sebagai suatu struktur kekuasaan, mengapa seseorang atau sekelompok orang berkuasa atas suatu kelompok/paguyuban. Contohnya adalah teori tentang pembenaran kekuasaan negara (*rechtsvaardigings theorie*), diantaranya ialah, teori teokrasi (*theocratieshe theorie*), teori kekuasaan (*machten theorie*) dan lain-lain. Sedangkan teori bernegara lebih memusatkan perhatiannya pada wadah pengorganisasian diri dari suatu masyarakat/paguyuban bangsa. Negara dianggap sebagai wadah/perwujudan

---

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Cetakan kedua, Jakarta, 2008, h. 311 & h. 314.

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 167.

tempat masyarakat bangsa mengorganisasikan dirinya (*de staat is een figuur in dit volksgemeenschap zichzelf organiseren van het gemeenschap wezen*). Jellinek menamakan teori bernegara ini sebagai *staatbildung theorie*. Pada waktu membahas teori Negara, dilihat dari sudut hukum sedangkan pada waktu pembahasan teori bernegara, dilihat dari sudut sosial dan filosofisnya.<sup>30</sup>

Jellinek dalam membahas ilmu Negara umum, memperkenalkan teori dua segi (*zweiseiten theorie*). Teori ini meninjau dari dua sudut pandang, yaitu segi sosiologis dan segi yuridis. Segi sosiologis melihat negara sebagai suatu bangunan masyarakat atau Negara sebagai suatu kebulatan (*ganzheit*), sedangkan segi yuridis melihat Negara dalam strukturnya atau Negara sebagai suatu bangunan hukum. Pendekatan yuridis (*legal entity-legal community*) ini sering disebut *allgemeine staats-rechtlehre*.<sup>31</sup>

Pada kajian Hukum Tata Negara, kedua sudut pandang itu tidak mungkin dipisahkan, karena satu dengan yang lainnya mempunyai keterikatan yang kuat. Artinya objek kajian yang sama dengan sudut pandang yang berbeda, tentu tidak mungkin untuk dipisahkan. Tidak mungkin membahas kekuasaan Negara dari sudut hukum saja tanpa melihatnya juga dari sudut sosial-filosofis.<sup>32</sup>

Sebagai contoh tidak akan dapat dipahami UUD suatu Negara apabila hanya membaca teks dan penjelasannya saja. Harus dipelajari latar belakang sejarahnya, situasi dan kondisi pada saat UUD itu dibuat, dan yang paling penting

---

<sup>30</sup> Febria Nur Kasimon, *Fungsi Komisi Yudisial Dalam Menjaga Keluhuran Martabat Hakim Dalam Kaitannya Dengan Independensi Lembaga Peradilan*, **Disertasi**: Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, 2015, h.46.

<sup>31</sup> Teuku Amir Hamzah dkk., *Ilmu Negara: Kuliah Padmo Wahjono*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indo Hill Co, Jakarta, 2003, h. 21.

<sup>32</sup> Azhary, *Teori Bernegara Berbangsa Indonesia (Suatu Pemahaman tentang pengertian pengertian dan asas-asas dalam hukum Tata Negara)*, **Pidato pengukuhan**: Diucapkan pada Upacara Penerimaan Jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, tanggal 26 Juli 1995, h. 3-4.

ialah mengetahui jalan pikiran dari para pembuatnya. Oleh sebab itu apabila dikaji dengan ukuran-ukuran lain, maka kekeliruan pemahaman atau penafsiran yang tidak sesuai dengan maksud dan jiwa dari UUD tersebut tidak terjadi.<sup>33</sup>

Negara Republik Indonesia sendiri tidak mengenal adanya pemisahan kekuasaan. Argumentasi tersebut dapat diperhatikan dari penentuan kekuasaan terhadap lembaga-lembaga Negara seperti yang termuat dalam UUD 1945, misalnya Presiden mengesahkan rancangan undang-undang (RUU) yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang<sup>34</sup>. Padahal jika berpedoman kepada paham pemisahan kekuasaan maka wewenang untuk mengesahkan RUU tersebut berada di tangan DPR sebagai lembaga legislatif. Demikian juga, dalam hal mengangkat duta dan menerima penempatan duta Negara lain harus memperhatikan pertimbangan DPR<sup>35</sup>. Sementara kekuasaan tersebut menjadi milik Presiden sebagai lembaga eksekutif menurut paham pemisahan kekuasaan Montesquieu. Oleh karena itu, cukup argumentatif jika Ismail Suny menegaskan bahwa dalam UUD 1945 tidak dikenal adanya pemisahan kekuasaan dalam arti materiil, tetapi pemisahan kekuasaan yang dilaksanakan adalah pemisahan dalam bentuk formil.<sup>36</sup> Sama juga dikatakan oleh Jennings bahwa pada umumnya di Indonesia tidak pernah dilaksanakan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil kecuali dalam bentuk formil.<sup>37</sup>

Dengan menganut paham pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam arti formil, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kekuasaan

---

<sup>33</sup> Febria Nur Kasimon, *Op.Cit.*, h. 47.

<sup>34</sup> *Vide* UUD NRI 1945 Pasal 20 (4)

<sup>35</sup> *Vide* UUD NRI 1945 Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>36</sup> Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Bumi Aksara, Jakarta, 1986, h. 21.

<sup>37</sup> Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, h. 9.

penyelenggaraan Negara didistribusikan kepada beberapa lembaga Negara. Pasca amandemen Undang – Undang Dasar, kekuasaan didistribusikan kepada MPR, DPR, Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Distribusi kekuasaan antar lembaga-lembaga Negara tersebut mengindikasikan kalau masing-masing lembaga berdiri sendiri secara formil, namun memiliki keterkaitan erat antara satu sama lain dalam menjalankan kekuasaannya.

Distribusi kekuasaan kepada lembaga-lembaga Negara dijalankan pada tingkat Negara (pusat), dimana mekanisme serta kedudukannya sebagai alat perlengkapan dalam struktur Negara Republik Indonesia diatur berdasarkan Konstitusi Negara, yaitu UUD 1945. Mengingat Negara merupakan suatu organisasi besar, sudah merupakan konsekuensi logis jika organisasi besar itu dibagi menjadi bagian-bagian organisasi yang lebih kecil menurut besar dan kecilnya organisasi. Hal itu dikarenakan, selain luasnya wilayah (termasuk juga besarnya jumlah penduduk) Negara Indonesia, juga terdapat pula ruang lingkup kerja yang besar dari masing-masing organisasi. Menyadari hal itu, jauh sebelumnya, *The Founding Fathers* Republik ini telah memformulasikan adanya pembagian organisasi Negara Indonesia ke dalam beberapa bentuk daerah, atau konsep pembagian daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945. Upaya pemberian wewenang atau pendelegasian kekuasaan kepada organisasi Negara yang lebih kecil itu tidak akan efektif tanpa diikuti dengan mempersiapkan perangkat-perangkatnya. Dengan demikian, jelaslah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, tidak saja adanya pembagian organisasi pemerintahan

tetapi juga adanya pemberian wewenang kepada lembaga-lembaga tertentu untuk menjalankan organisasinya.<sup>38</sup>

Distribusi kekuasaan akan dapat terealisasi ketika antara lembaga kekuasaan dapat menjalankan fungsinya masing-masing dan dapat menciptakan mekanisme *checks and balances* dalam menjalankan fungsinya tersebut. Distribusi kekuasaan yang seimbang dimaksudkan untuk menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan pada satu tangan. Karena pemusatan kekuasaan, menurut Bertrand Russel, akan cenderung melahirkan kekerasan dalam pelaksanaannya, sekaligus dapat menghilangkan batas-batas kekuasaan itu sendiri.<sup>39</sup>

#### **D.Kedudukan Undang – Undang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar secara teori tidak serta merta dapat berlaku secara langsung. Karena Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar tersebut masih merupakan norma hukum tunggal, masih mengatur hal-hal umum dan secara garis besar atau masih merupakan norma-norma hukum yang pokok-pokok saja sehingga norma-norma dalam suatu hukum dasar itu belum dapat langsung berlaku mengikat umum.<sup>40</sup> Agar dapat berlaku mengikat umum, dibutuhkan peraturan organik, yakni berupa peraturan perundang-undangan (yakni undang-undang beserta peraturan-peraturan dibawah undang-undang). Pembentukan peraturan-peraturan hukum tersebut pada dasarnya diserahkan kepada kekuasaan legislatif.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Febria Nur Kasimon, *Op.Cit*, h.52-53.

<sup>39</sup> Bertrand Russel dalam Febria Nur Kasimon, *ibid*.

<sup>40</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998. h.46

<sup>41</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, PT Eresco, Jakarta-Bandung, 1981. h.67.

Pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut harus berdasarkan asas yang khas Indonesia. Hal itu sebagaimana disampaikan oleh A. Hamid S. Attamimi, bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia berdasarkan asas secara berurutan dapat disusun sebagai berikut :<sup>42</sup>

“1. Cita hukum Indonesia ;

2. Asas negara berdasar hukum dan asas pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi ;

3. Asas-asas lainnya”.

Penjelasan lebih lanjut, yang dimaksud dengan “Cita hukum Indonesia” adalah Pancasila, asas negara berdasar hukum adalah menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der primat des rechts*) dan asas pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi ialah menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan”.<sup>43</sup>

## 6. Metode Penelitian

### A. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*), dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul<sup>44</sup>, yakni mengenai konsep ibu kota dan kewenangan presiden terkait penetapan pemindahan dan penetapan lokasi ibu kota baru. Penelitian ini merupakan penelitian yang bertipe *doctrinal research*, yakni *Research which provides a systematic exposition of the rules*

---

<sup>42</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. *Op.Cit.* h. 197

<sup>43</sup> Yudi Widagdo Harimurti, “Politik Hukum Pembentukan Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, **Disertasi**, Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang, 2016, hlm. 82

<sup>44</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, h.89

*governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explains areas of difficulty and, perhaps, predicts future developments* atau bila diterjemahkan adalah riset yang menghasilkan sebuah penjelasan sistematis mengenai aturan-aturan hukum yang mengatur peraturan hukum tertentu, analisis hubungan antara aturan-aturan dan mungkin memprediksi perkembangan kedepan.

Melihat obyek masalah yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah mengenai kewenangan Presiden terkait pemindahan Ibu kota negara dan akibat hukumnya, maka penelitian ini mengimplikasikan metode yang berpijak pada analisis hukum yang mencakup: *pertama*, hukum positif yaitu hukum yang berlaku khususnya di lapangan hukum tata negara yang berkaitan dengan ibu kota negara. *Kedua*, penyelidikan terhadap hukum yang pernah berlaku dibidang hukum tata negara yang berkaitan dengan ibu kota negara. *Ketiga*, penyelidikan terhadap hukum yang diharapkan dapat berlaku di masa yang mendatang, khususnya yang berkaitan dengan aspek hukum pemindahan ibu kota Indonesia menurut sistem ketatanegaraan Republik Indonesia di masa yang akan datang.

## **B. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan didalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan perundang – undangan dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan daerah khusus ibu kota. Pendekatan konseptual dilakukan untuk menelaah mekanisme hukum pemindahan ibu kota, akibat hukum dari pemindahan ibu kota tersebut serta landasan filosofis dan sosiologis dari

pemindahan ibu kota Republik Indonesia. Pendekatan historis dipergunakan mengingat Indonesia pernah melakukan 2 (dua) kali pemindahan ibu kota beberapa waktu pasca kemerdekaan RI dan wacana pemindahan ibu kota sebelumnya sudah pernah dilakukan baik pada masa orde lama maupun orde baru.

### **C. Bahan Hukum**

Sebagai penelitian hukum, maka penelitian ini membutuhkan sumber-sumber penelitian hukum. Dalam penelitian ini, sumber hukum yang dipergunakan adalah bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

Bahan-bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoritatif*, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>45</sup> Bahan hukum primer berupa peraturan perundang – undangan yang erat kaitannya dengan permasalahan dalam penelitian ini. Sedangkan Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa pandangan – pandangan para sarjana hukum yang mempunyai kualifikasi tinggi yang dapat menjawab permasalahan dalam penelitian ini. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku dan artikel-artikel yang berhubungan dengan pokok pembahasan.

### **D. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum diperoleh melalui studi kepustakaan. Semua bahan hukum yang ada diseleksi, diuraikan dan dianalisis kemudian dikaitkan

---

<sup>45</sup> *Ibid* h. 142

dengan peraturan perundang-undangan selanjutnya dirumuskan secara sistematis sesuai dengan masing-masing pokok bahasan

### **E. Analisis Bahan Hukum**

Setelah seluruh bahan hukum diorganisir dan diklasifikasikan kemudian dilakukan metode penafsiran atau interpretasi untuk mengkaji permasalahan dalam penelitian ini. Metode penafsiran dalam penelitian ini menggunakan metode penafsiran gramatikal, metode penafsiran sistematis, metode penafsiran historis dan metode penafsiran sosiologis.

Metode penafsiran gramatikal atau juga dikenal sebagai metode penafsiran tata bahasa adalah cara penafsiran berdasarkan pada bunyi ketentuan undang-undang, dengan berpedoman pada arti perkataan –perkataan dalam hubungannya satu sama lain dalam kalimat-kalimat yang dipakai oleh undang-undang, yang mana arti yang dipedomankan adalah semata-mata arti perkataan menurut tata bahasa atau menurut kebiasaan (arti dalam pemakaian sehari-hari). Kaitannya dengan penelitian ini adalah menafsirkan peraturan yang berkaitan dengan pemindahan ibu kota secara tata bahasa.

Metode penafsiran sistematis atau juga dikenal dengan metode penafsiran sistematis adalah penafsiran menilik susunan yang berhubungan dengan bunyi pasal-pasal lainnya baik dalam undang-undang tersebut maupun dengan undang-undang yang lain. Kaitannya dengan penelitian ini adalah menyinambungkan antara satu pasal dengan pasal lain dalam satu peraturan perundang-undangan atau dengan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan pemindahan ibu kota.

Ketika memahami suatu peraturan perundang – undangan, khususnya dalam kajian Hukum Tata Negara, tidaklah cukup hanya mengandalkan metode penafsiran gramatikal (penafsiran berdasarkan tata bahasa) maupun penafsiran dogmatik (secara sistematis) belaka. Metode penafsiran lainnya dibutuhkan untuk menjawab beberapa isu hukum tata negara. Dengan demikian, terdapat keluwesan hukum (*rechtslenigheid*) sehingga hukum akan berjiwa hidup yang dapat mengikuti perkembangan zaman. Metode penafsiran yang dipergunakan selain penafsiran gramatikal maupun penafsiran dogmatik adalah sebagai berikut:

1. Penafsiran Historis yaitu:

- a. Sejarah hukumnya, yang diselidiki maksudnya berdasarkan sejarah terjadinya hukum tersebut. Sejarah terjadinya dapat diselidiki dari memori penjelasan, laporan – laporan perdebatan dalam DPR dan surat menyurat antara Menteri dengan Komisi DPR yang bersangkutan.
- b. Sejarah undang – undang, yang diselidiki adalah maksud pembentuk undang – undang pada waktu membuat undang – undang itu.

Berkaitan dengan penelitian ini, penafsiran ini dipergunakan dalam hal menelusuri peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia berkaitan dengan pemindahan ibu kota. Termasuk Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, seperti Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950).

2. Penafsiran Teleologis atau juga dikenal sebagai penafsiran sosiologis, yaitu penafsiran dengan mengingat maksud dan tujuan undang – undang itu. Hal ini

penting disebabkan kebutuhan – kebutuhan berubah menurut masa sedangkan bunyi undang – undang tetap sama saja.<sup>46</sup>

Kaitannya dengan penelitian ini adalah penasiran ini dipergunakan mempelajari maksud dan tujuan-tujuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini dibentuk.

## **7. Sistematika Penulisan**

Bab I merupakan Bab Pendahuluan berisikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan Adapun kerangka konseptual yang merupakan landasan teoritis berisikan tentang Teori Kekuasaan dan *Authority*, Kedudukan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, dan Teori Pembagian Kekuasaan, Konsep Ibu kota di Indonesia.

Rumusan permasalahan penelitian pertama tentang Konstitusionalitas Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Terkait Pemindahan Ibukota RI akan dibahas pada bab II.

Rumusan permasalahan penelitian kedua tentang Pembentukan Dasar Hukum Penetapan Dan Pemindahan Ibu Kota akan dibahas pada bab III.

Bagian akhir atau Bab IV (Penutup) berisikan kesimpulan dari pembahasan pada bab-bab sebelumnya. Pada bab ini disampaikan juga saran yang berisikan beberapa rekomendasi yang dipandang perlu.

---

<sup>46</sup> CST. Kansil, *Praktek Hukum Peraturan Perundangan Di Indonesia*, Penerbit Erlangga – Jakarta, 1983, h. 35.