

Pemindahan Ibukota Negara

Oleh:
Deden Rukmana¹

*Asisten profesor dan koordinator program studi perencanaan
dan studi perkotaan di Savannah State University, AS*



Ide pemindahan ibukota negara telah banyak dibicarakan berbagai pihak sejak beberapa tahun lalu. Bahkan pada saat kampanye pemilihan gubernur DKI Jakarta pada tahun 2007 mulai banyak dibahas wacana pemindahan ibukota negara menyusul banjir besar yang melanda Jakarta pada bulan Februari 2007. Pasalnya, Jakarta dianggap tidak mampu mengatasi masalah banjir dan kemacetan lalu lintas yang akan mengganggu peran Jakarta sebagai ibukota negara.

Bahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mulai membicarakan wacana pemindahan ibukota negara dari Jakarta ketika menghadiri Rapat Kerja Nasional Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI) di Palangkaraya pada awal Desember 2009. Menurut SBY, beban fungsi pelayanan dan kelayakan Jakarta sebagai ibukota negara makin berat.

Pembahasan pemindahan ibukota negara harus dikaji dari berbagai aspek dan tidak hanya melihat faktor kemacetan di Jakarta sebagai alasan pemindahan ibukota negara, tetapi juga dilihat sebagai upaya strategis untuk mendistribusikan pembangunan secara merata. (Kompas, 5 Agustus 2010).

¹ Penulis adalah asisten profesor dan koordinator program studi perencanaan dan studi perkotaan di Savannah State University, AS

Sementara itu, diawal September 2010, Presiden SBY mengemukakan pembentukan tim kecil yang ditugaskan untuk mengkaji ide pemindahan ibukota negara. Kemudian muncul tiga skenario dalam pemindahan ibukota negara, yakni :(1) tetap mempertahankan Jakarta sebagai ibukota negara dan dilakukan pembenahan terhadap semua permasalahan; (2) memindahkan pusat pemerintahan dari Jakarta ke lokasi baru yang tetap berada di pulau Jawa; (3) memindahkan ibukota negara dan pusat pemerintahan ke lokasi baru di luar pulau Jawa (Kompas, 13 September 2010).

Meski demikian, tulisan ini tidak dimaksudkan untuk membahas ketiga skenario pemindahan ibukota negara tersebut, melainkan hanya mencoba untuk menjelaskan gagasan pemindahan ibukota negara berdasarkan pengalaman Indonesia sebelumnya dan pengalaman negara-negara lainnya di dunia yang pernah berhasil ataupun gagal dalam memindahkan ibukotanya.

Pemindahan Ibukota RI keluar Jakarta

Peran Jakarta sebagai ibukota negara tidak terlepas dari proses sejarah, sejak awal penjajahan Belanda dulu yang menempatkan Jakarta sebagai pusat keluar masuk barang-barang dari dan ke Indonesia. Posisi sebagai pusat distribusi ini semakin menguat dan melebar ke dominasi politik dan ekonomi terhadap daerah-daerah lainnya di Indonesia hingga saat ini.

Bahkan, saat ini Jakarta menjadi pusat segala aspek kehidupan di Indonesia. Selain sebagai pusat pemerintahan RI, juga sebagai pusat perdagangan, keuangan, jasa, hiburan, olahraga, budaya, transportasi, dan penelitian. Sehingga tidak mengherankan dengan peran sebagai pusat berbagai aktivitas di Indonesia itu, Jakarta mengalami proses urbanisasi yang sangat cepat. Penduduk Jabodetabek bertambah dari 16,8 juta pada tahun 1990 menjadi 28,0 juta jiwa pada tahun 2010. Jumlah penduduk ini sebanyak hampir 12 % dari total penduduk Indonesia, tetapi hanya menempati 0.3 % dari total wilayah Indonesia.

Pesatnya urbanisasi di Jabodetabek ini ternyata tidak dapat diimbangi oleh tersedianya fasilitas dan infrastruktur perkotaan yang memadai, sehingga berbagai masalah seperti, banjir, kemacetan lalu lintas dan permukiman kumuh menjadi semakin sulit diatasi. Ketidakberdayaan Jakarta untuk mengatasi masalah banjir dan kemacetan seringkali dijadikan salah satu pertimbangan untuk memindahkan ibukota dari Jakarta.

Sementara itu, gagasan pemindahan ibukota dari Jakarta sebenarnya bukan hal yang baru. Pemerintah Hindia Belanda telah merencanakan pemindahan ibukota dari Jakarta ke Bandung pada tahun 1906 (Hartono 2009; Suganda 2007). Kota Bandung pun dijadikan sebagai pusat komando militer pemerintah Hindia Belanda. Departemen Peperangan (Departement van Oorlog) memindahkan berbagai instalasi dan personil sejak tahun 1816 sampai tahun 1920. Pabrik senjata *Artillerie Constructie Winkel* (Pindad) yang semula berada di Surabaya dipindahkan ke Bandung mulai tahun 1889 sampai 1920 (Wiartakusumah 2006).

Rencana pemindahan ibukota dari Jakarta disebabkan juga oleh kondisi Jakarta yang berada di daerah pantai yang rendah dan akrab dengan berbagai penyakit menular seperti malaria dan diare (Suganda 2007). Meskipun rencana pemindahan ibukota ini kurang mendapat dukungan

Volksraad (Dewan Rakyat) tetapi Gubernur Jenderal J.P. Graaf van Limburg Stirum (1916-1921) sangat bersikeras untuk memindahkan ibukota ke Bandung (Suganda 2007).

Lahan seluas 27 hektar sumbangan *Gemeente Bandoeng* telah disiapkan untuk menjadi kawasan pusat pemerintahan sipil di Bandung. Secara bertahap beberapa kantor dipindahkan dari Jakarta ke Bandung termasuk Kantor Pertambangan dan Energi (1924), gedung Geologisch Laboratorium (1928), Gedung Pensiun (1940), Perum Bio Farma (1923), Kantor Pos Besar (1928) dan Kantor Pusat Kereta Api (1928). Di lahan yang disiapkan untuk kawasan pusat pemerintahan sipil hanya sempat diselesaikan dua bangunan yaitu *Departement Verker en Gemeentewerken* (1920) dan *Hoofdbureau Post Telegraf en Telefoon* (1920). Sedangkan 12 bangunan lain yang direncanakan, tidak sempat terealisasi karena resesi dan korupsi yang juga menyebabkan gagalnya kepindahan ibukota dari Jakarta ke Bandung (Suganda 2007).

Kemudian pada periode setelah kemerdekaan, Presiden Sukarno sempat menggagas pemindahan ibukota negara ke Palangkaraya pada saat peresmian Palangkaraya sebagai Ibukota Propinsi Kalimantan Tengah pada tahun 1957. Bahkan Presiden Sukarno sempat dua kali mengunjungi langsung potensi kota Palangkaraya untuk menjadi ibukota negara (Wijanarka 2006). Posisi geografis Palangkaraya dianggap unik karena berada tepat di tengah-tengah Indonesia. Namun rencana kepindahan ibukota ke Palangkaraya gagal karena kesulitan penyediaan barang bangunan dan desakan dari beberapa duta besar yang menginginkan Jakarta tetap sebagai ibukota negara. Setelah mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959, Presiden Sukarno meninggalkan gagasan pemindahan ibukota dan kembali memfokuskan pembangunan di Jakarta yang kemudian dijadikan simbol kebangkitan Indonesia.

Rencana pemindahan ibukota pun terus berlanjut, pada periode pemerintahan Orde Baru, Presiden Suharto sempat juga menggagas pemindahan ibukota negara ke Jonggol, Jawa Barat melalui Keppres 1 tahun 1997 tentang Koordinasi Pengembangan Kawasan Jonggol sebagai Kota Mandiri. Keputusan ini mendukung rencana pengembangan kota mandiri di Jonggol, Jawa Barat seluas 30 ribu hektar yang digagaskan oleh salah seorang putra Soeharto, Bambang Trihatmodjo (Firman, 1997). Rencana pemindahan ibukota ke Jonggol tidak berlanjut seiring dengan jatuhnya pemerintahan Orde Baru pada bulan Mei 1998.

Alasan Pemindahan Ibukota

Ibukota negara adalah pusat kegiatan pemerintahan yang mencakup administrasi atau eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ketiga kegiatan pemerintahan tersebut bisa berlokasi dalam satu kota (*classic capital*) ataupun di beberapa kota (*split capital*). Sebagian besar negara-negara di dunia, termasuk Indonesia, memiliki satu ibukota. Tetapi ada juga negara yang menerapkan *split capital* seperti Belanda (Amsterdam dan the Hague), Afrika Selatan (Pretoria, Bloemfontein dan Cape Town), Bolivia (La Paz dan Sucre), Israel (Jerusalem and Tel Aviv), Swaziland (Lobamba dan Mbabane), Malaysia (Kuala Lumpur dan Putrajaya) dan Sri Lanka (Colombo dan Sri Jayawardenapura-Kotte).

Sejak Perang Dunia II berakhir, terdapat lebih dari sepuluh negara di dunia yang telah memindahkan ibukotanya seperti dapat dilihat pada **Tabel 1**. Alasan pemindahan ibukota dari negara-negara itu sangat beragam. Mauritania dan Botswana memindahkan ibukotanya karena

kedua negara ini tidak memiliki ibukota di negaranya sendiri pada saat memperoleh kemerdekaan. Ibukota Mauritania dan Ibukota Botswana sebelum merdeka terletak diluar kedua negara tersebut. Ibukota Mauritania sebelum merdeka adalah Saint Louis yang terletak di Senegal. Sementara itu, Ibukota Botswana sebelum merdeka adalah Mafeking di Afrika Selatan (Gilbert 1989). Sementara itu, kepindahan Ibukota Jerman dari Bonn ke Berlin adalah sebagai akibat dari penyatuan kembali Jerman Barat dan Jerman Timur pada tahun 1990.

Table 1
Relokasi Ibukota-ibukota Negara di Dunia setelah Perang Dunia II

No. Negara	Ibukota lama	Ibukota baru	Tahun Relokasi
1. Mauritania	Saint Louis	Nouakchott	1957
2. Pakistan	Karachi	Islamabad	1959
3. Brazil	Rio de Janeiro	Brasilia	1960
4. Botswana	Mafeking	Gaborone	1961
5. Malawi	Zomba	Lilongwe	1965
6. Belize	Belize City	Belmopan	1970
7. Tanzania	Dar Es Salaam	Dodoma	1973
8. Sri Lanka	Colombo	Sri Jayawardenapura-Kotte	1982
9. Pantai Gading	Abidjan	Yamoussoukro	1983
10. Jerman	Bonn	Berlin	1990
11. Nigeria	Lagos	Abuja	1991
12. Kazakhstan	Astana	Almaty	1997
13. Malaysia	Kuala Lumpur	Putrajaya	2000
14. Myanmar	Rangoon	Pyinmana	2006

Sumber: Corey (2004); Rawat (2005); Schatz (2003); Paddock (2006)

Sementara itu terdapat tiga alasan umum pemindahan ibukota, yaitu : pertimbangan politik, pertimbangan sosio-ekonomi dan pertimbangan fisik. Pertimbangan politik seringkali menjadi pertimbangan utama dalam pemindahan ibukota. Dalam pertimbangan ini berguna untuk meningkatkan persatuan nasional (*national cohesion*), membangun simbol kebangkitan negara dan merepresentasikan lebih baik keragaman suku bangsa adalah pertimbangan yang digunakan pemerintah Brazil, Nigeria dan Pakistan dalam memindahkan ibukota negaranya masing-masing (Nwafor 1980; Stephenson 1970). Selain itu, pemindahan ibukota juga dapat dijadikan cara untuk menegaskan arah politik negara seperti saat pemerintah Tanzania memindahkan ibukotanya dari Dar es Salaam ke Dodoma untuk lebih mengembangkan politik Sosialisme dengan membangun kawasan pedesaan di Dodoma (Hoyle 1979).

Pertimbangan sosio-ekonomi menjadi pertimbangan penting dalam memindahkan ibukota khususnya untuk mengurangi ketimpangan wilayah di negara-negara tersebut. Diharapkan dengan pembangunan ibukota baru dapat mengembangkan kawasan baru yang dapat mengurangi pemusatan kegiatan di lokasi ibukota yang lama. Ibukota-ibukota lama, seperti Rio de Janeiro, Lagos, Dar es Salaam, Zomba dan Belize City merupakan pusat pertumbuhan utama dan *primate city* di negaranya masing-masing. Pertumbuhan ekonomi di ibukota-ibukota lama ini jauh lebih

cepat dibandingkan wilayah-wilayah lainnya di negara-negara tersebut (Nwafor 1980; Potts 1985; Stephenson 1970).

Keterbatasan kondisi fisik di ibukota lama juga menjadi pertimbangan pemindahan ibukota di beberapa negara seperti Nigeria, Brazil dan Pakistan. Ibukota-ibukota lama termasuk Lagos, Rio de Janeiro and Karachi dianggap sudah terlalu padat dan tidak mampu lagi menampung kebutuhan ruang bagi pengembangan kota. Kota-kota tersebut dianggap tidak mampu menyediakan infrastruktur dan fasilitas perkotaan yang memadai serta memiliki harga lahan yang tinggi (Botka 1995; Doxiadis 1965).

Keputusan memindahkan Ibukota Belize dari Belize City ke Belmopan adalah akibat seringnya bencana *hurricane* yang melanda Belize City (Gilbert 1989; Kearns 1973). Bencana *hurricane* yang menimpa Belize City seringkali melumpuhkan kegiatan pemerintahan Belize dan bahkan menyebabkan kerusakan dan kehilangan dokumen-dokumen penting pemerintahan Belize (Kearns 1973).

Lokasi Ibukota Baru

Pertimbangan utama yang sering digunakan dalam memilih lokasi ibukota baru adalah keterpusatan (*centrality*). Lokasi geografis ibukota baru yang berada di tengah-tengah negara akan mendekatkan ibukota ke berbagai bagian negara secara lebih merata dan memudahkan pelaksanaan tugas pemerintahan (Nwafor 1980). Pertimbangan keterpusatan ini digunakan oleh beberapa negara dalam memindahkan ibukotanya termasuk Brazil, Nigeria, Tanzania and Malawi (Hoyle 1979; Nwafor 1980; Potts 1985; Stephenson 1970).

Kriteria utama yang digunakan oleh pemerintah Belize dalam memilih lokasi ibukota barunya adalah lokasi yang jauh dari pantai dan bebas dari ancaman *hurricane*. Lokasi ibukota baru dipilih di daerah pedalaman (*interior region*) adalah juga untuk memberikan perhatian kepada kawasan yang sebelumnya tidak mendapatkan perhatian. Pemilihan ibukota di daerah pedalaman juga diharapkan dapat mengembangkan sektor pertanian yang sebelumnya kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah Belize (Kearns 1973).

Beberapa negara diantaranya Malaysia dan Sri Lanka memindahkan ibukota barunya tidak jauh dari ibukota lamanya. Malaysia memindahkan pusat pemerintahannya dari Kuala Lumpur ke Putrajaya yang berjarak kurang lebih 25 km ke arah Selatan Kuala Lumpur. Sri Lanka memindahkan pusat parlemennya dari Colombo ke Sri Jayawardenapura-Kotte yang jaraknya sekitar 30 km dari Colombo. Pemilihan lokasi yang tidak terlalu jauh agar menghemat biaya pembangunan ibukota baru.

Penutup

Keputusan untuk memindahkan ibukota adalah suatu keputusan besar dan memakan biaya yang sangat mahal. Pengalaman dari beberapa negara misalnya Brazil dan Nigeria menunjukkan bahwa pemindahan ibukota memakan proses yang sangat panjang. Brazil memutuskan untuk

memindahkan ibukotanya dari Rio de Janeiro ke Brasilia melalui konstitusi Brazil pada tahun 1834 dan 1946 dan baru direalisasikan pada pemerintahan di bawah Presiden Kubitschek pada tahun 1960. Pemerintah Nigeria menyetujui pemindahan ibukota keluar Lagos pada tahun 1975 dan baru pada tahun 1990 Abuja ditetapkan secara resmi sebagai ibukota Nigeria (Nwafor 1980; Stephenson 1970).

Kegagalan memindahkan ibukota akibat kekurangan biaya seperti dialami oleh pemerintah Hindia Belanda juga dialami Argentina pada tahun 1989. Argentina sempat merencanakan memindahkan ibukotanya dari Buenos Aires ke Viedma. Kepindahan ibukota negara sudah diputuskan oleh Kongres Nasional Argentina pada bulan Mei 1987 (Gilbert 1989). Namun upaya tersebut berhenti karena masalah ekonomi yang menimpa Argentina pada tahun 1989.

Mewacanakan pemindahan ibukota keluar Jakarta mesti dipahami sebagai suatu proses penting sebelum menentukan keputusan besar untuk memindahkan ibukota keluar Jakarta atau tetap menempatkan Jakarta sebagai ibukota negara. Pengalaman dari berbagai negara menunjukkan bahwa pemindahan ibukota tidak semata didorong oleh pertimbangan kondisi ibukota lama yang sudah terlalu padat dan kurang tersedianya infrastruktur dan fasilitas perkotaan. Pertimbangan politik dan sosio-ekonomi juga menjadi faktor penting dalam keputusan pemindahan ibukota negara.

Indonesia perlu dengan sangat seksama membahas wacana pemindahan ibukota negara ini. Studi yang mendalam dan melibatkan berbagai pihak di pusat maupun di daerah diperlukan untuk menentukan pilihan terbaik dari ketiga skenario pemindahan ibukota negara. Setelah pilihan tersebut ditetapkan akan diperlukan pula suatu perencanaan yang komprehensif agar implementasi pilihan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya. Keputusan pemindahan ibukota negara akan menjadi proyek publik terbesar dan terpenting dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia.