

Pemindahan IKN: tidak *feasible*,
tidak *urgent*, dan tidak *governance*

Fadhil Hasan

Institute for Development of Economics and Finance
(INDEF)

- **Gagasan untuk memindahkan ibu kota negara merupakan hal lumrah.** Banyak negara melakukan hal itu. Setidaknya dalam kurun waktu 100 tahun ini, terdapat setidaknya 30 negara yang memindahkan ibu kota negaranya. Banyak yang sukses, namun tidak sedikit yang gagal. Karenanya, resiko kegagalan mensyaratkan harus adanya langkah hati-hati dan pertimbangan matang dan bijaksana. **Pelajaran yang bisa diambil dari negara-negara yang memindahkan ibu kota sebagai berikut. Pertama, proses pengambilan keputusan yang partisipatif dan akuntabel. Kedua, keputusan diambil berdasarkan kebutuhan bukan keinginan semata, dan ketiga perencanaan yang matang dan sistematis serta implementasi yang tepat. Diatas semua itu, ekonomi harus sedang mengalami perkembangan dan pertumbuhan yang baik sehingga anggaran negara dapat mengakomodasi biaya pembangunan pemindahan ibu kota tersebut.**
- Keputusan untuk melanjutkan pemindahan ibu kota ditengah bangsa ini menghadapi pandemi covid-19 dan kemerosotan ekonomi menimbulkan pertanyaan besar sampai sejauh mana pemerintah memiliki prioritas dalam mengatasi berbagai persoalan faktual yang dihadapi. **Apalagi pemindahan ibukota merupakan keputusan penting dan strategis, dan sudah seharusnya menjadi wacana publik yang luas dari semua pemangku kepentingan bangsa. Dan, justru itulah yang tidak terjadi. Wacana pemindahan ibukota hanya terjadi di kalangan elit dan lebih bersifat teknokratis, kurang partisipatif dan akuntabel. Terjadi “gap” antara publik dan negara dalam wacana pemindahan ibu kota ini. Jangankan masyarakat luas, DPR pun baru akan membahas RUU Ibu Kota ini dalam tahun ini, dan bahkan draft RUU dari pemerintah pun belum DPR terima. Artinya peletakan batu pertama pembangunan ibu kota ini dilakukan tanpa ada payung hukumnya. Bagaimana jika DPR tidak menyetujui pemindahan ibu kota tersebut (walau hal ini kecil kemungkinannya). Apakah DPR di *fait accompli*?**

- Pelajaran yang dapat diambil dari berbagai negara menunjukkan dalam kasus Brasilia, ibu kota Brazil baru berkembang menjadi kota yang tertata dengan baik namun dikelilingi oleh banyak area pemukiman kumuh karena dalam perencanaan dan implementasinya tidak mempertimbangkan kebutuhan semua kelompok masyarakat yang ingin tinggal di ibu kota baru. Sementara Putrajaya, Malaysia sampai sekarang hanya sebagai pusat pemerintahan dan hampir semua aparatur sipil negara tetap tinggal di Kuala Lumpur, sehingga Putrajaya menjadi kota mati di malam hari. Contoh lain adalah Canberra yang sering disebut *planning without city* karena sampai sekarang masih belum menarik penduduk untuk hidup di sana. Terakhir pemerintahan Korea Selatan memindahkan ibu kota ke Sejong pada tahun 2012, namun sampai saat ini proses perpindahan ini belum selesai karena besarnya biaya dan dinamika politik dalam negeri yang menghambat proses ini. Contoh dari dalam negeri adalah perpindahan ibu kota propinsi Maluku Utara dari Ternate ke Sofifi pada tahun 2010, sampai sekarang masih hidup pada jam kantor setelah itu para ASN kembali ke Ternate.

- Pemerintah membuat argumen perlunya memindahkan ibu kota sebagai berikut; **pertama, Jakarta sudah tidak memiliki daya tampung (*over carrying capacity*) dalam hal kepadatan penduduk, polusi, ketersediaan air, lalu lintas, dll). Sudah tidak layak lagi sebagai sebuah ibu kota negara. Kedua, membangun ibu kota yang lebih aman dan memiliki resiko terhadap bencana alam (gempa bumi, banjir, dll), dan ketiga, dalam kerangka pemerataan pembangunan antara Jawa dan luar Jawa. Kini diwacanakan juga sebagai model pembangunan yang Indonesia sentris**
- Namun semua argumen tersebut sebenarnya tidak cukup kuat. Untuk yang pertama, terkesan pemerintah ingin menghindari upaya mengatasi persoalan yang dihadapi Jakarta, dan jika pindah pun belum tentu persoalan Jakarta akan terselesaikan. Kedua, jika alasannya adalah pemerataan pembangunan, sebenarnya sejak tahun 2001 pemerintah memiliki kebijakan dan instrumen seperti otonomi dan desentralisasi fiskal melalui Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus yang bertujuan untuk akselerasi pemerataan pembangunan Jawa dan luar Jawa. Lebih lanjut, Indonesia sentris sebagai orientasi pembangunan bukan hanya retorik yang hanya sederhana diterjemahkan hanya dengan secara fisik memindahkan ibu kota. Indonesia sentris seharusnya merupakan *mindset* dari pembuat kebijakan yang mengorientasikan keseluruhan kebijakan dan program pembangunan untuk mewujudkan keadilan sosial. Dalam konteks ini, lebih arif jika dana yang tersedia (jika ada) digunakan untuk membangun pusat-pusat pertumbuhan di beberapa propinsi yang sesuai dengan rencana pengembangan daerah yang bersangkutan. Membuat pemerataan pembangunan melalui pemindahan ibu kota tidak akan terealisasi karena secara struktural komposisi PDB terkait dengan besarnya populasi dan kegiatan ekonomi dan bisnis. Mengusahakan kegiatan ekonomi merata dengan merelokasi ASN tidak akan berhasil karena yang lebih dibutuhkan adalah peningkatan kegiatan ekonomi regional/local seperti pertanian, industri, dan pariwisata.

- Lebih jauh Indonesia terlebih pada saat pandemi covid 19 ini tidak memiliki kapasitas ekonomi dan keuangan yang memadai untuk membiayai pembangunan ibu kota baru. **Hutang pemerintah yang terus meningkat yang sekarang diperkirakan berjumlah Rp 6,300 triliun dan diperkirakan akan semakin meningkat dan berjumlah Rp 10.000 triliun pada 2024 sudah cukup membebani perekonomian. Apalagi penerimaan negara dari sektor pajak justru semakin menurun diukur dari *tax rasionya*. Tax ratio terus mengalami penurunan dari 10,2% pada tahun 2018 menjadi 7,9% pada tahun 2020.** Dikala sumberdaya semakin terbatas dan negara sedang diperhadapkan pada upaya penanganan kesehatan dan pemulihan ekonomi membangun ibu kota baru sungguh bukan merupakan prioritas yang tepat dan langkah yang benar. **Ini hanya akan menambah beban perekonomian dan persoalan yang lebih rumit bagi pemerintah.**
- Pertumbuhan ekonomi juga sedang dalam tren menurun. Pada tahun 1976 sampai pertengahan 1980-an ekonomi tumbuh sebesar 8%, periode 1987-1996 sebesar 7%, periode 2005-2011 ekonomi tumbuh sebesar 6% dan periode 2012-2018 ekonomi tumbuh sebesar 5%. Demikian pula fundamental ekonomi bisa dikatakan lemah bahkan sebelum pandemi covid-19 melanda dunia. Pertumbuhan industri manufaktur sebesar 2,3% sementara ekonomi tumbuh sebesar 4,6% pada tahun 2009, dan pada tahun 2018 komposisi 2018 ini belum berubah banyak. Masih banyak indikator ekonomi yang menunjukkan bahwa Indonesia mengalami deindustrialisasi dini. Padahal industrialisasi yang kuat merupakan prasyarat penting bagi terjadinya transformasi ekonomi. Kini pengembangan ekonomi digital dan transisi ke ekonomi hijau yang seharusnya jadi

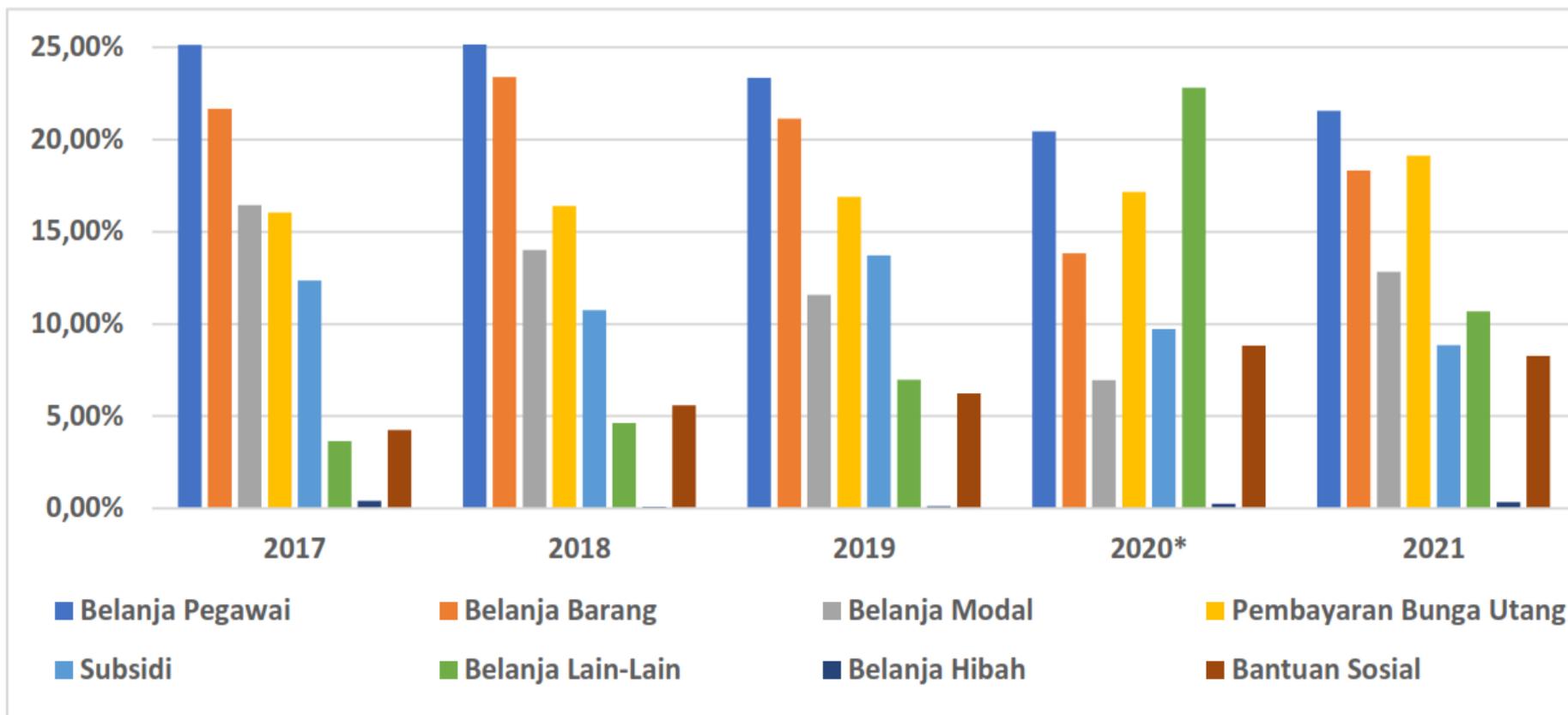
- Lebih jauh belanja infrastruktur dalam lima tahun terakhir ini tergolong massif, tumbuh sebesar 172% dalam periode 2014-2019, sementara dalam periode yang sama pengeluaran pendidikan tumbuh sebesar 38%. Dengan demikian biaya relokasi ibu kota yang diambil dari anggaran negara tersedia melalui penurunan anggaran dari sektor lain bukan dari anggaran infrastruktur yang sudah tumbuh spektakuler.
- Pemerintah berargumen bahwa sebagian besar dana untuk pembangunan ibu kota baru berasal dari investor melalui PPP dan swasta. **Partisipasi swasta tentunya bisa terealisasi jika kondisi perekonomian dalam keadaan baik dengan tren yang meningkat dan kondisi iklim investasi kondusif. Namun kedua hal tersebut sekarang ini belum nampak bahkan kini ekonomi masih dalam taraf awal pemulihan, itu pun jika penanganan pandemi covid-19 berjalan baik. Iklim investasi pun belum membaik walaupun UU Cipta Kerja dan produk turunannya sudah dibuat (yang kini dinyatakan inskonstitusional bersyarat).**
- **Kesimpulannya adalah tidak ada argumen kuat dan mendesak untuk memindahkan ibu kota negara sekarang ini. Yang lebih mendesak dan prioritas, ditengah keterbatasan anggaran adalah memanfaatkannya untuk agenda pembangunan yang lebih strategis dan prioritas yakni pemulihan ekonomi, penanganan kesehatan, pengembangan SDM, transformasi ekonomi, pemerataan pembangunan infrastruktur yang produktif, dan pengembangan daya saing produk nasional. Jika dan ketika, kita memiliki pertumbuhan yang lebih baik, penanganan pandemi covid-19 telah terkelola dengan baik, pembangunan infrastruktur yang lebih merata, dan kualitas sumberdaya yang lebih baik, pemindahan ibu kota dapat dipertimbangkan.**

APBN 2020-2022

	APBN 2020	Perpres 54/2020	Perpres 72/2020	Realisasi 2020	Outlook APBN 2021	RAPBN 2022
A. PENDAPATAN NEGARA	2,233.2	1,760.9	1,699.9	1,647.8	1,735.7	1,840.7
1. Penerimaan Perpajakan	1,865.7	1,462.6	1,404.5	1,285.1	1,375.8	1,506.9
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	367.0	297.8	294.1	343.8	357.2	333.2
3. Hibah	0.5	0.5	1.3	18.8	2.7	0.6
B. BELANJA NEGARA	2,540.4	2,613.8	2,739.2	2,595.5	2,697.2	2,708.7
1. Belanja Pemerintah Pusat	1,683.5	1,851.1	1,975.2	1,833.0	1,927.0	1,938.3
a. Belanja K/L	909.6	836.5	836.4	1,059.6	1,059.4	940.6
b. Belanja Non-K/L	773.9	1,014.6	1,138.9	773.3	867.5	997.7
2. Transfer ke Daerah dan Dana Desa	856.9	762.7	763.9	762.5	770.3	770.4
a. Transfer ke Daerah	784.9	691.5	692.7	691.4	698.4	702.4
b. Dana Desa	72.0	71.2	71.2	71.1	71.9	68.0
C. KESEIMBANGAN PRIMER	-12.0	-517.8	-700.4	-633.6	-595.3	-462.2
D. SURPLUS/DEFISIT ANGGARAN	-307.2	-852.9	-1,039.2	-947.7	-961.5	-868.0
(% PDB)	(-1.76)	(-5.07)	(-6.34)	(-6.14)	(-5.82)	(-4.85)
E. PEMBIAYAAN ANGGARAN	307.2	852.9	1,039.2	1,193.3	961.5	868.0

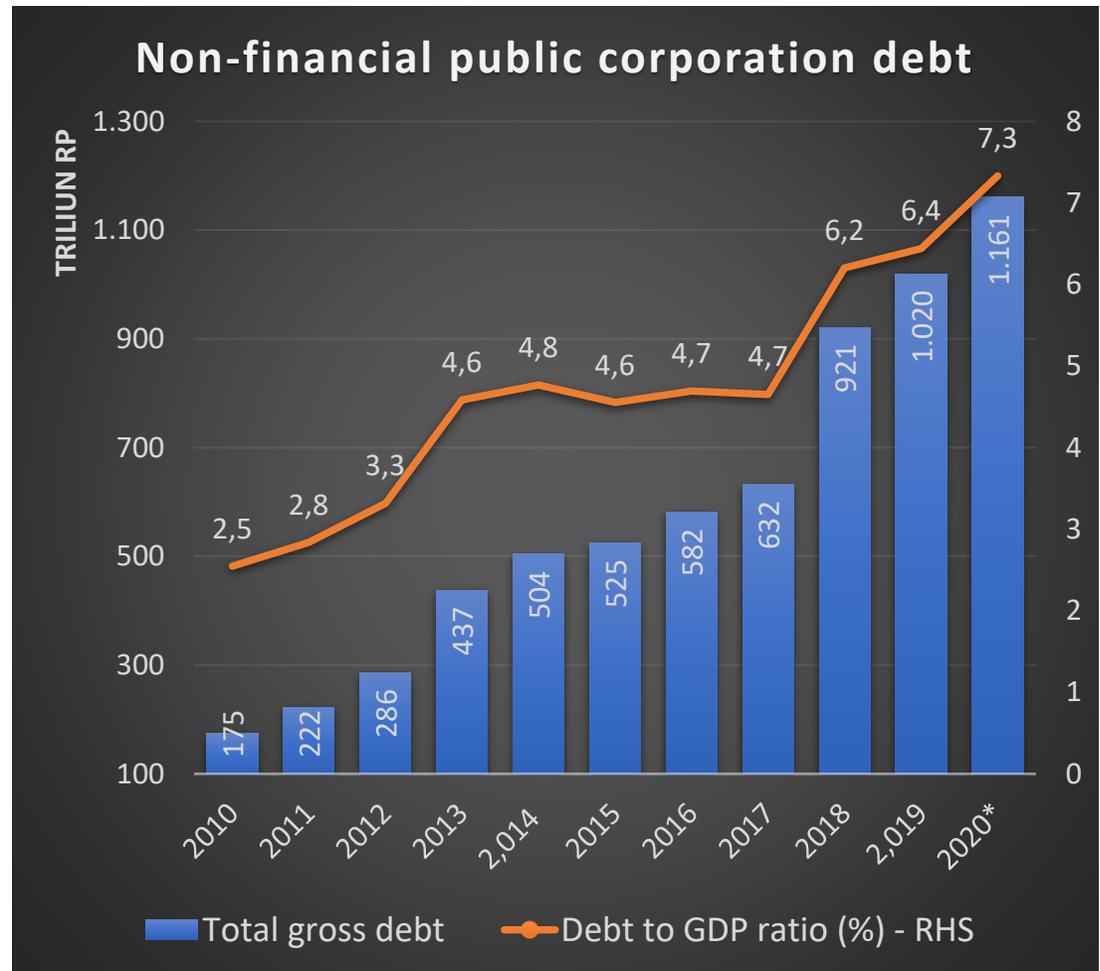
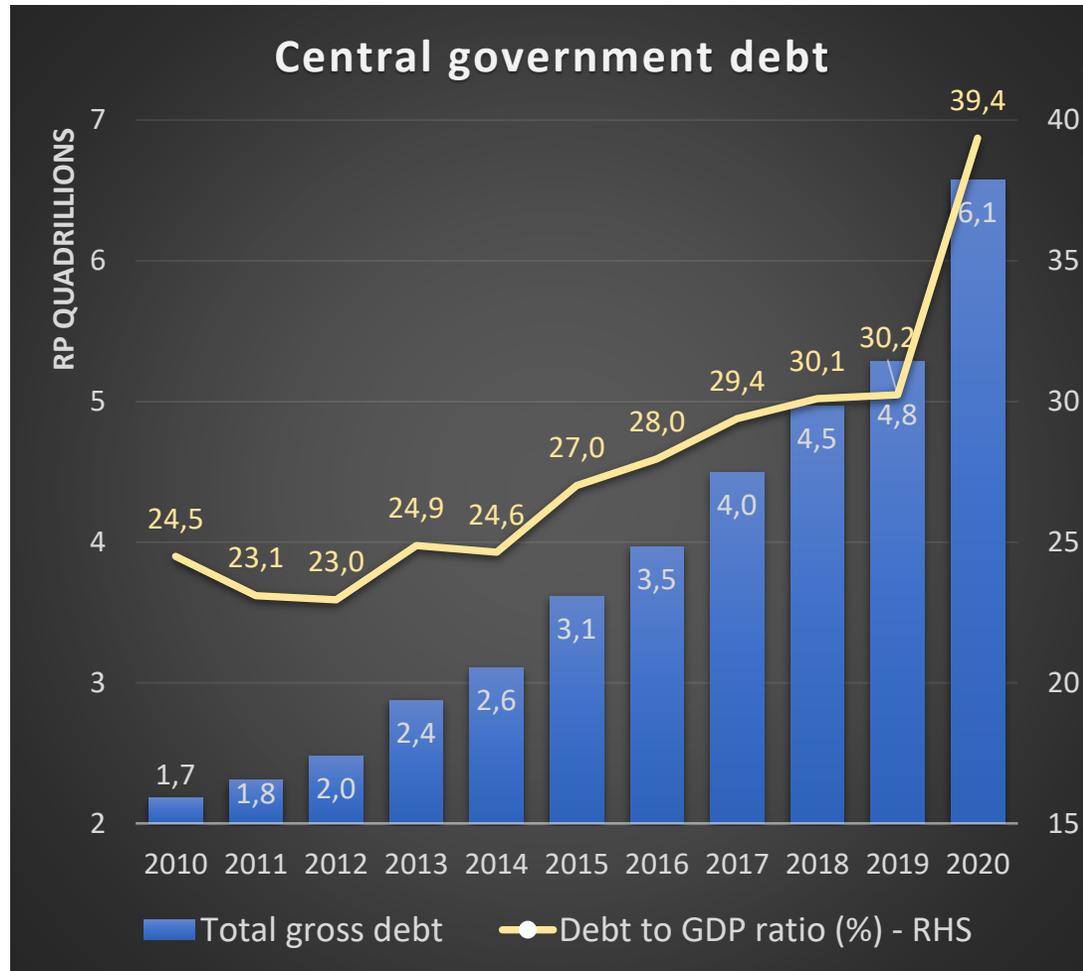
Source: Ministry of Finance.

Komposisi Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi (Rp Miliar)



Sumber: Kementerian Keuangan, RAPBN 2021
Pasca Revisi Perpres 72

Central government and non-financial SOEs debt



Sources: Bank Indonesia; Ministry of Finance, *APBN Kita*; and BPS-Statistics Indonesia

Skema Pembiayaan Pembangunan Fisik IKN (Bappenas, 2020)

Anggaran IKN telah masuk dalam RPJMN
2020-2024 sebagai Major Project
Pengembangan Kawasan Perkotaan
sebesar 466 T untuk pembangunan fisik

90,4 T*



Skema
APBN
(Langsung)

- Pembangunan Istana Negara, bangunan strategis TNI/POLRI
- Pengadaan lahan
- Ruang terbuka hijau (termasuk taman budaya)
- Pangkalan Militer

Σ 466 T

252,5 T



Skema
KPBU**

- Infrastruktur dasar (Air Minum, Sanitasi)
- Rumah dinas ASN/TNI/POLRI
- Pembangunan infrastruktur utama (selain yang telah tercakup dalam APBN)
- Gedung Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif

- *Urban transport berbasis rel*
- Peningkatan konektivitas (Bandara, pelabuhan, dan jalan tol & non-tol)***
- Sarana pendidikan, museum dan sarana kesehatan.

KPBU dan Swasta diharapkan sebagai
Sumber Utama Pembiayaan

123,2 T



Skema
Swasta & BUMN/D

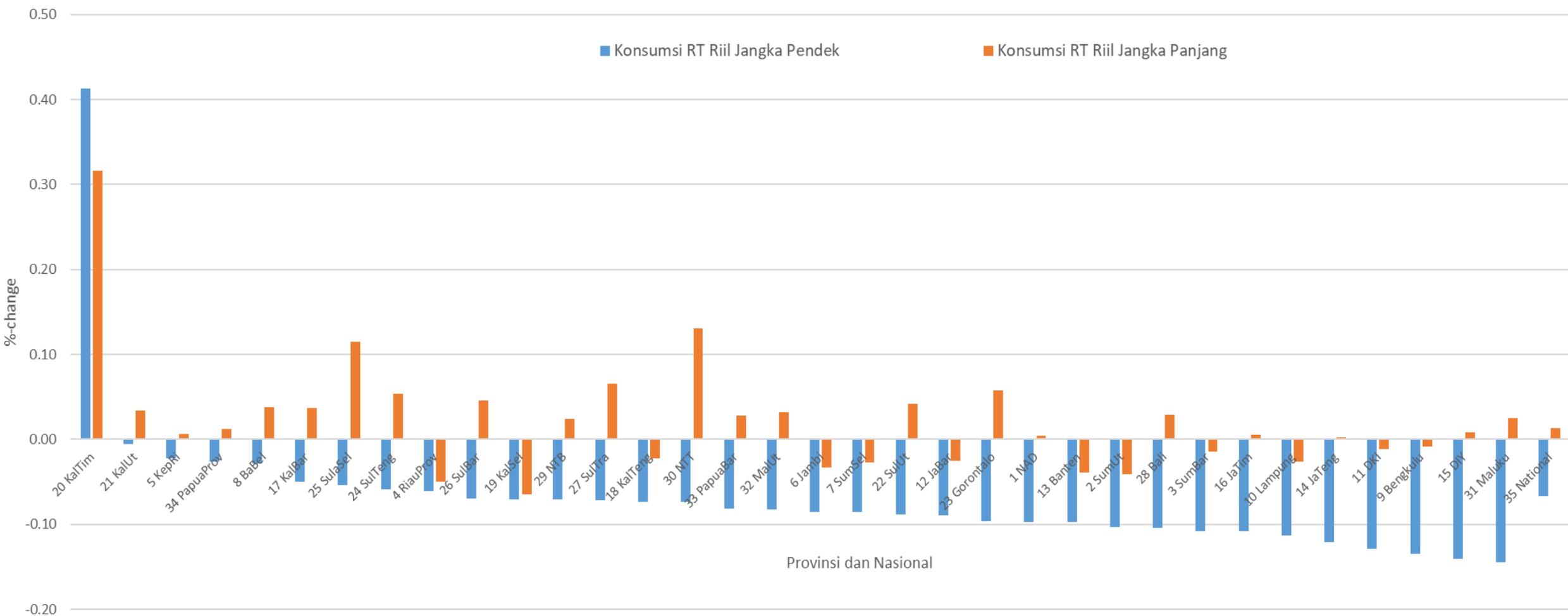
- Perumahan umum
- Pembangunan perguruan tinggi & lembaga pendidikan swasta
- *Science-technopark*
- Sarana kesehatan swasta
- Pusat perbelanjaan/shopping Mall
- MICE

*) Sebagian menggunakan skema pengelolaan aset (mekanisme PNBP-earmark)

**) KPBU dapat berupa *Availability Payment* atau *Tarif/User Charge*. Selain itu, Pemerintah memiliki beberapa skema dalam penyediaan infrastruktur antara lain, yaitu Bangun Guna Serah/BGS (*Build-Operate-Transfer*), Bangun Serah Guna/BSG (*Build-Transfer-Operate*), Kerja Sama Pemanfaatan (KSP), dan Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur (KSPI).

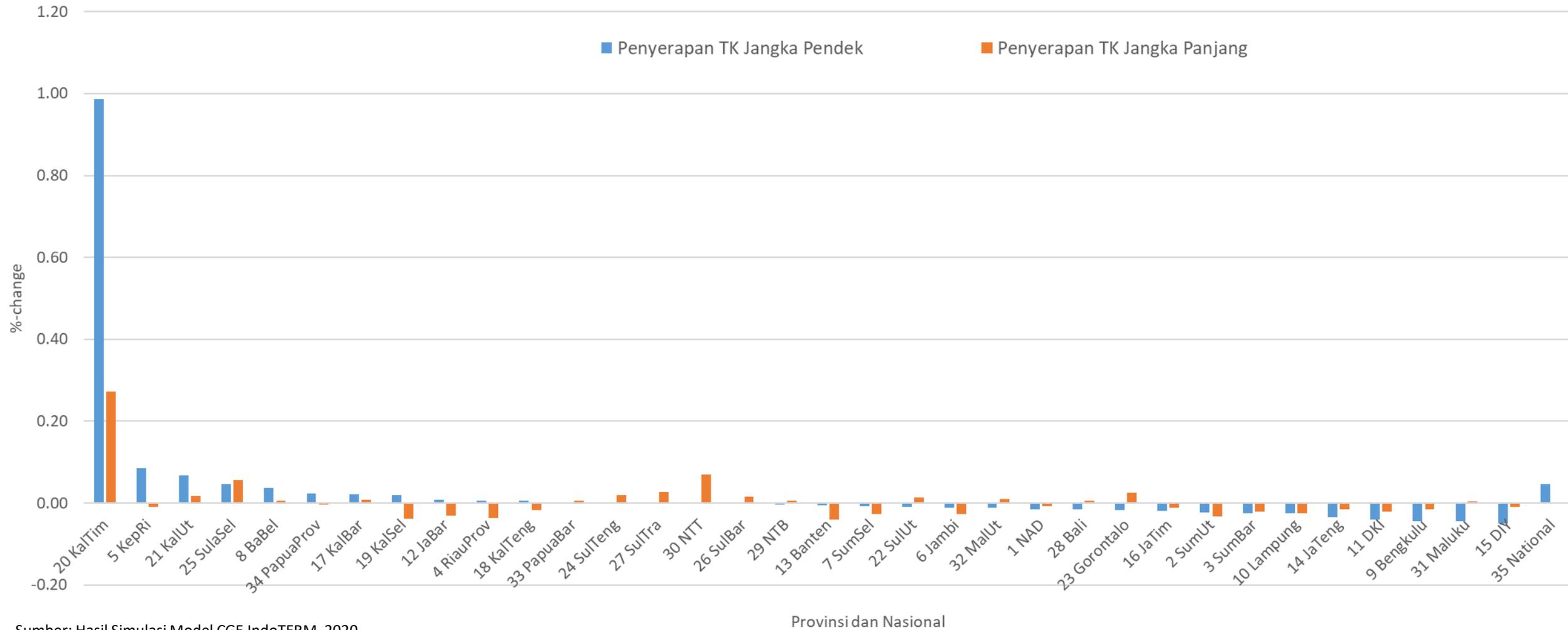
***) Bandara dan Pelabuhan diupayakan merupakan pembiayaan BUMN (murni), namun dapat dipertimbangkan menjadi skema KPBU.

Dampak Jangka Pendek dan Jangka Panjang atas Perpindahan IKN Terhadap Konsumsi Riil per Provinsi dan Nasional



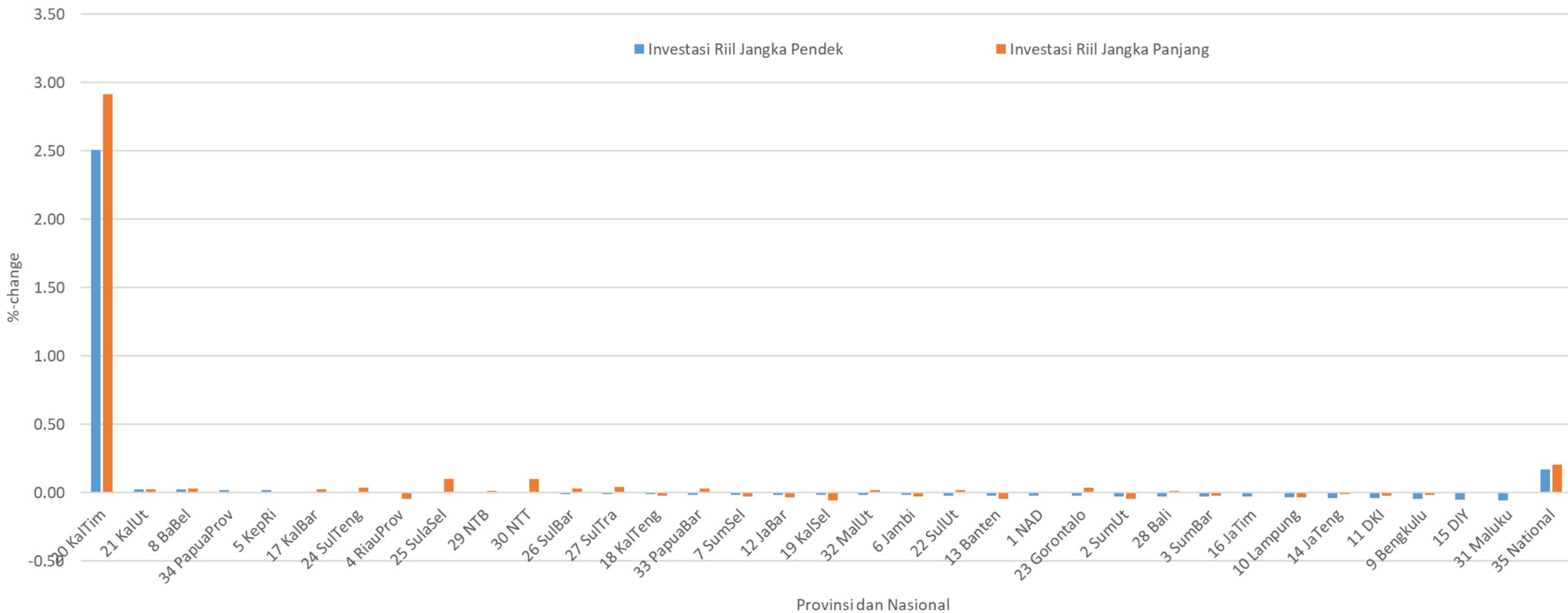
Sumber: Hasil Simulasi Model CGE IndoTERM, 2020

Dampak Jangka Pendek dan Jangka Panjang atas Perpindahan IKN Terhadap Penyerapan Tenaga Kerja per Provinsi dan Nasional



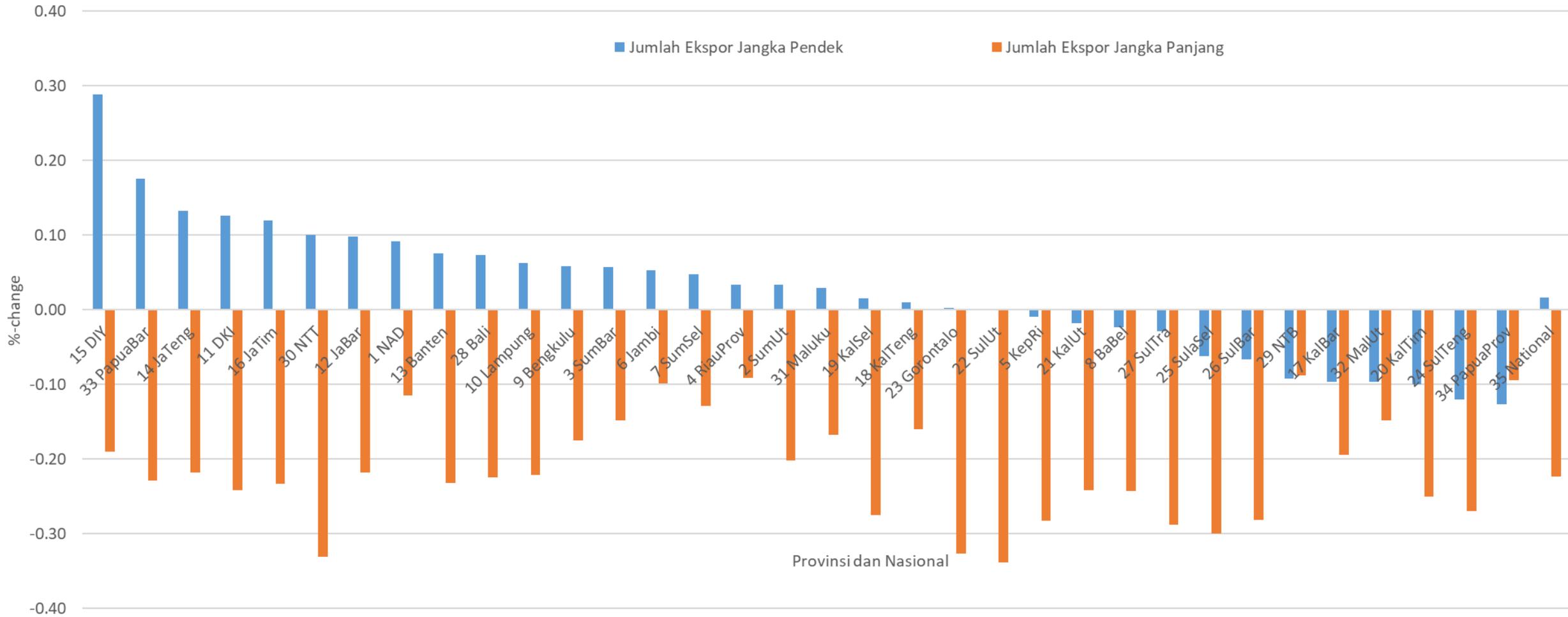
Sumber: Hasil Simulasi Model CGE IndoTERM, 2020

Dampak Jangka Pendek dan Jangka Panjang atas Perpindahan IKN Terhadap Investasi Riil per Provinsi dan Nasional



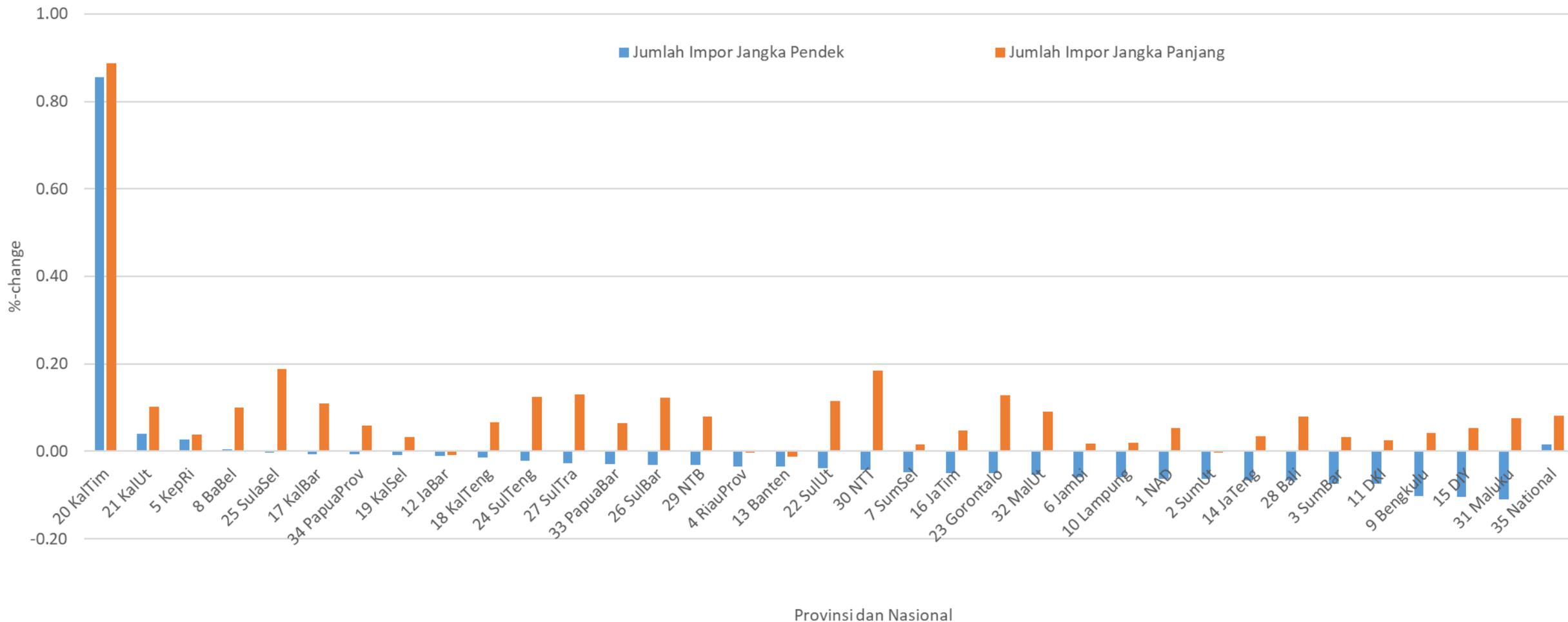
Sumber: Hasil Simulasi Model CGE IndoTERM, 2020

Dampak Jangka Pendek dan Jangka Panjang atas Perpindahan IKN Terhadap Jumlah Ekspor per Provinsi dan Nasional



Sumber: Hasil Simulasi Model CGE IndoTERM, 2020

Dampak Jangka Pendek dan Jangka Panjang atas Perpindahan IKN Terhadap Jumlah Impor per Provinsi dan Nasional



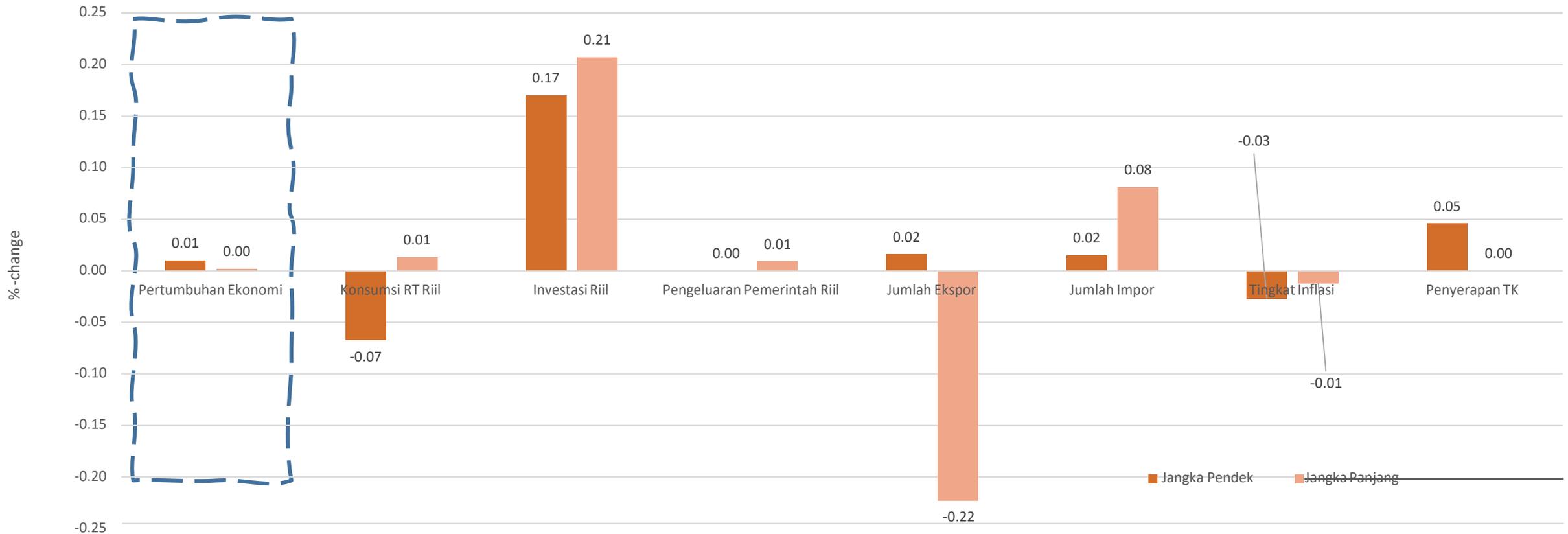
Sumber: Hasil Simulasi Model CGE IndoTERM, 2020

Dampak Jangka Pendek dan Jangka Panjang atas Perpindahan IKN Terhadap Pertumbuhan Ekonomi per Provinsi dan Nasional

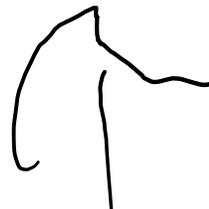


Sumber: Hasil Simulasi Model CGE IndoTERM, 2020

Dampak Jangka Pendek dan Jangka Panjang atas Perpindahan IKN Terhadap Indikator Ekonomi Makro Nasional



Sumber: Hasil Simulasi Model CGE IndoTERM, 2020



Kesimpulan

- Rencana pemindahan IKN bukan merupakan prioritas untuk dilaksanakan sekarang ini. Masih banyak persoalan yang harus ditangani diantaranya adalah pandemi Covid 19, agenda pembangunan yang berkelanjutan dan inklusif, digitalisasi ekonomi
- Rencana pemindahan IKN tidak dilakukan dengan menerapkan tata kelola yang baik. Keputusan diambil terlebih dahulu sebelum ada payung hukum yang kuat dan mengikat, tidak ada partisipasi publik yang luas
- Rencana pemindahan IKN tidak feasible untuk dilakukan sekarang ini mengingat kapasitas fiskal yang ada, beban utang yang semakin meningkat dan kondisi perekonomian yang tidak optimal. Swasta dan BUMN belum tentu tertarik berpartisipasi dan mampu menanggung pembiayaan IKN.
- Argumen ekonomi, social dan politik pemindahan IKN belum memiliki justifikasi yang kuat. Analisis yang kami lakukan dengan menunjukkan dampak ekonomi dan social pemindahan IKN tidak signifikan.
- Dampak lingkungan pemindahan IKN belum dilakukan secara mendalam sebagaimana dilaporkan oleh WALHI. Bahkan diperkirakan pemindahan IKN akan memperparah kerusakan lingkungan yang ada.