

KEBERLANJUTAN PEMINDAHAN IBU KOTA NEGARA BARU PADA MASA PANDEMI

25

Riris Katharina

Abstrak

Dimuatnya Rancangan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2021 memunculkan kembali polemik terkait pemindahan ibu kota negara. Jika sebelumnya isu yang dilontarkan para penentang kebijakan ini adalah isu regulasi, anggaran, dan lingkungan, maka isu saat ini berubah menjadi pandemi Covid-19. Pemerintah diminta untuk fokus memikirkan penanganan pandemi Covid-19 daripada memindahkan ibu kota. Tulisan ini bertujuan menganalisis proses penyusunan kebijakan pemindahan ibu kota negara dalam perspektif kebijakan publik. Dalam penyusunan kebijakan pemindahan ibu kota negara, peran pemerintah tampak lebih dominan. Ruang partisipasi publik sangat minim dibuka. Dukungan kuat dari lembaga politik maupun pandangan ahli hukum tata negara menyebabkan pemerintah akan tetap membahas RUU ini. Namun, penyusunan kebijakan pada tahap formulasi harus diperbaiki agar tidak membahayakan tahap implementasi kebijakan. Oleh karena itu, selama tahap formulasi belum selesai, yang ditandai belum diserahkannya naskah RUU kepada DPR RI, pemerintah dan DPR RI harus membuka ruang sebesar-besarnya bagi publik untuk memberikan masukan.

Pendahuluan

Ditetapkannya kembali Rancangan Undang-Undang (RUU) Ibu Kota Negara (IKN) dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagai prioritas tahun 2021 telah menimbulkan polemik. Tiga fraksi dari sembilan fraksi di DPR RI, yakni Fraksi PKS, Fraksi Partai Demokrat, dan Fraksi PAN mengkritik rencana pembahasan RUU di tengah pandemi. Fraksi Demokrat berpendapat bahwa pembangunan IKN harus ditunda karena menyedot anggaran yang

besar. Pemerintah seharusnya fokus menggunakan anggaran untuk penanganan Covid-19 (bbc.com, 26 Maret 2021). Namun, pemerintah melalui Kepala Bappenas menjawab bahwa anggaran pemindahan ibu kota 99 persen berasal dari swasta (nasional.kompas.com, 5 April 2021). Sebelumnya pemerintah menyatakan bahwa pembiayaan pembangunan IKN menggunakan skema APBN, Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), dan melalui pihak swasta (bbc.com, 26 Maret 2021).



Pemerintah juga berpendapat bahwa pembangunan IKN dapat menjadi penggerak ekonomi dan bermanfaat memulihkan ekonomi warga yang anjlok akibat pandemi. Bertentangan dengan pendapat itu, peneliti INDEF menilai bahwa proyek pembangunan IKN tidak urgen. Pemulihan ekonomi dapat dilakukan melalui pemerataan ekonomi di berbagai daerah dan tidak harus dengan memindahkan IKN (bbc.com, 26 Maret 2021).

Mengingat bahwa DPR RI dan pemerintah telah menetapkan RUU IKN sebagai prioritas RUU tahun 2021, sementara pihak yang menentang menjadikan alasan pandemi Covid-19 sebagai alasan untuk menunda pembahasan RUU IKN, menjadi menarik untuk melihat masa depan pembahasan RUU IKN. Tulisan ini akan menganalisis proses penyusunan kebijakan pemindahan IKN dalam perspektif kebijakan publik. Hal ini penting mengingat pemindahan IKN bukan hal sederhana, perlu dipertimbangkan dengan matang.

Kronologi Pemindahan Ibu Kota Negara

Kebijakan untuk memindahkan IKN telah lama digagas, bahkan sejak pemerintah Hindia Belanda. Namun, secara serius wacana itu baru disampaikan oleh Presiden Joko Widodo pada Pidato Kenegaraan 16 Agustus 2019. Presiden Joko Widodo meminta izin dan dukungan dari DPR RI dan rakyat Indonesia untuk memindahkan IKN dari DKI Jakarta ke Pulau Kalimantan (kompas.id, 4 April 2021).

Pada tanggal 26 Agustus 2019, Presiden mengumumkan keputusan pemerintah memindahkan IKN ke Kalimantan Timur, tepatnya di

sebagian Kabupaten Penajam Paser Utara dan sebagian Kabupaten Kutai Kartanegara. Lokasi ini merupakan hasil kajian yang telah dilakukan sejak tahun 2016. Ada lima pertimbangan yang dijadikan alasan pemilihan kedua wilayah tersebut, yaitu (1) risiko bencana di kedua wilayah itu jauh lebih minim dibandingkan wilayah lain di Indonesia; (2) lokasi terletak di tengah-tengah wilayah Indonesia; (3) lokasi berdekatan dengan wilayah perkotaan yang berkembang, yakni Balikpapan dan Samarinda; (4) infrastruktur yang relatif lengkap; (5) tersedia lahan 180 ribu hektare yang dikuasai pemerintah (kompas.id, 4 April 2021).

Selanjutnya rencana pemindahan IKN dimuat dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024. Dalam lampiran Perpres tersebut dinyatakan manfaat pemindahan IKN, antara lain memberikan akses yang lebih merata bagi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; mendorong pemerataan pembangunan ke luar Jawa, dan reorientasi pembangunan dari Jawasentris menjadi Indonesiasentris, sehingga mengurangi beban Pulau Jawa. Secara umum, Bappenas mengemukakan bahwa pemindahan IKN tidak hanya memindahkan pusat pemerintahan, namun juga berdampak pada pemerataan ekonomi nasional.

Untuk dapat mewujudkan berpindahnya IKN, sejak 17 Desember 2019 pemerintah telah memasukkan RUU tentang Ibu Kota Negara ke dalam Prolegnas. Menurut Bappenas, ada 43 peraturan perundang-undangan yang harus direvisi atau dicabut terkait pemindahan ibu kota negara, yang terdiri atas undang-undang, peraturan

pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri. Bappenas melihat kemungkinan dilakukannya pendekatan *Omnibus Law* dalam merespons persoalan regulasi dalam pemindahan ibu kota negara. Namun, hingga saat ini naskah RUU IKN beserta naskah akademiknya, belum disampaikan ke DPR RI.

Polemik dalam Rencana Pemindahan Ibu Kota Negara

Kebijakan memindahkan IKN merupakan sebuah kebijakan publik untuk mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi DKI Jakarta (Dye dalam Clemos & McBeth, 2009: 13). Kebijakan publik tersebut membutuhkan formal otorisasi dalam bentuk undang-undang, tidak hanya sebuah keputusan pemerintah atau sebuah program kegiatan semata (Kay, 2006: 7).

Polemik yang muncul dalam penyusunan kebijakan publik merupakan hal yang wajar, karena banyaknya aktor yang terlibat dalam proses penyusunan kebijakan publik (Nakamura & Smallwood, 1980). Aktor yang terlibat biasanya memiliki berbagai kepentingan yang harus dipertemukan. Aktor yang menentang RUU IKN mengemukakan persoalan pada aspek regulasi dan anggaran. Dalam perspektif regulasi, sebelum ada UU IKN, pemerintah tidak boleh melakukan aktivitas pembangunan dalam rangka pemindahan IKN. Terkait anggaran, pembangunan IKN harus menggunakan APBN, tidak boleh dari pihak swasta, karena menyangkut kedaulatan negara (nasional.kompas.com, 28 Agustus 2019).

Untuk keberhasilan implementasi kebijakan, penting untuk memastikan tahap formulasi kebijakan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, yaitu

memperhatikan seluruh suara para aktor. Tahap formulasi merupakan fase kritis dari sebuah proses kebijakan. Formulasi kebijakan yang buruk akan menghasilkan kegagalan dalam implementasi (Sidney dalam Fisher, 2007: 79). Fase formulasi ini terdiri atas *agenda setting* (pengenalan masalah); proposal terhadap solusi; dan pilihan solusi (Kay, 2006: 8-9).

Rencana IKN sudah mulai dikaji sejak tahun 2016 dan baru muncul ke publik pada Agustus 2019 (kompas.id, 4 April 2021). Tampak bahwa proses pemindahan IKN kurang dibicarakan dalam ranah publik. Menurut analisis Hamdani (2020: 44), berita mengenai IKN lebih searah dari pemerintah. Bahkan, proses partisipasi publik dalam membahas persoalan IKN dikhawatirkan bersifat semu. Hal ini ditandai dengan proses penentuan lokasi, di mana masyarakat setempat tidak dilibatkan, namun hanya diinformasikan saja (Hamdani, 2020:52). Sekalipun tokoh masyarakat menerima dengan baik rencana pemindahan IKN ke wilayahnya, Koalisi Masyarakat Sipil menilai pemindahan IKN ke Kalimantan justru akan merusak ekosistem dan berdampak pada masyarakat yang menggantungkan hidupnya di tanah tempat IKN baru (tirto.id, 20 Desember 2019).

Informasi searah dari pemerintah tampaknya juga terjadi di ranah politik. DPR RI bersikap menunggu masuknya RUU IKN dari Presiden, sehingga sekalipun sudah dimuat dalam prioritas tahun 2020, naskah RUU IKN beserta naskah akademik tidak kunjung dikirimkan ke DPR RI. Sementara itu pemerintah sudah melakukan berbagai aktivitas dalam rangka pemindahan IKN, seperti mengadakan sayembara desain

tata kota IKN yang baru; penentuan dewan penasihat; penentuan konsultan asing; rekrutmen pegawai khusus pemindahan IKN; hingga mencari investor (Hamdani, 2020:44). Pada tahun 2020 pemerintah telah melaksanakan tiga agenda besar pemindahan IKN, yakni penyusunan dan penyelesaian rencana induk; penyusunan kajian lingkungan hidup strategis; serta penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Pada Semester I Tahun 2021, pemerintah juga telah melakukan rehabilitasi hutan dan lahan serta pemulihan ekosistem; pengadaan lahan untuk akses jalan dan sarana prasarana; perencanaan teknis dan studi kelayakan *detail engineering design* (DED) kawasan, dan penyiapan KPBU. Selanjutnya pada semester II Tahun 2021 akan dilakukan pembangunan sarana prasarana sumber daya air dan energi; *ground breaking* pembangunan; pembangunan bangunan strategis dan sarana prasarana dasar penunjang; dan pembangunan infrastruktur transportasi.

Boleh jadi sikap pemerintah ini diambil karena adanya pendapat Mahfud MD sebagai ahli hukum tata negara yang menyatakan bahwa berdasarkan hukum tata negara, Presiden memiliki hak dan kewenangan membuat kebijakan untuk memindahkan IKN. Oleh karena itu, Presiden dapat mengambil semua tindakan terkait pemindahan IKN, dan undang-undang dibutuhkan pada saat semuanya sudah siap dipindahkan (cnnindonesia.com, 2 September 2019). Namun, sikap ini justru akan menimbulkan polemik yang mengganggu implementasi sebuah kebijakan.

Setelah pembicaraan mengenai IKN vakum selama setahun, seiring

dengan pandemi Covid-19, isu mengenai IKN kembali diangkat setelah masuknya RUU IKN dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2021. Kalangan DPR RI yang tidak setuju mengemukakan persoalan situasi pandemi Covid-19 sebagai alasan untuk menunda pembahasan RUU IKN. Anggaran untuk pembangunan IKN sebaiknya dialokasikan untuk penanganan Covid-19. Demikian pula pendapat kalangan masyarakat yang menyatakan bahwa berbagai manfaat yang diperoleh dari pemindahan IKN dapat ditempuh dengan cara lain. Pemerintah diminta tetap fokus mengatasi pandemi Covid-19.

Bagi pemerintah, persoalan yang dikemukakan pihak-pihak yang tidak sepatutnya untuk membahas RUU IKN dapat dijawab dengan mudah. Terkait regulasi, pemerintah optimistik bulan Mei 2021 sudah akan mengirimkan draf RUU dan naskah akademik IKN. Menyangkut anggaran, pemerintah akan membebaskan 99 persen pembiayaan pembangunan IKN pada dana swasta, meskipun sebelumnya Bappenas menyatakan proyek pembangunan IKN akan menelan biaya hingga Rp466,98 triliun dengan pembiayaan menggunakan skema APBN Rp91,29 triliun; KPBU Rp252,46 triliun; dan pihak swasta Rp123,23 triliun (kompas.id, 4 April 2021). Terkait lingkungan, Kepala Bappenas menyampaikan bahwa aspek lingkungan juga merupakan elemen utama dalam pembangunan IKN (jawapos.com, 5 April 2021). Terakhir, Kepala Bappenas menyampaikan bahwa kesuksesan menghadapi pandemi Covid-19 menjadi salah satu prasyarat yang harus dipenuhi agar pembangunan IKN dapat terlaksana (antaranews.com, 7 April 2021).

Melihat proses formulasi

kebijakan IKN di atas, dapat dikatakan bahwa masih terdapat persoalan dalam proses formulasi yang dapat menghambat implementasi IKN nantinya. Kekhawatiran berbagai pihak dijawab dengan jawaban yang tidak konsisten oleh pemerintah. Hal ini justru menimbulkan pandangan negatif terhadap rencana pemindahan IKN.

Penutup

Melihat rencana kegiatan pemerintah yang sudah dilakukan terkait pemindahan IKN, tampaknya sulit membendung pembahasan RUU IKN. Namun demikian, agar implementasi kebijakan nantinya berjalan dengan baik, sepanjang tahapan formulasi belum selesai, pemerintah menghentikan segala aktivitas yang masuk dalam kategori implementasi, seperti kegiatan pengadaan lahan.

Dalam perspektif kebijakan publik, proses formulasi sejak *agenda setting* hingga solusi yang dipilih, lebih menekankan pada proses searah dari pemerintah. Bahkan, sebelum kebijakan ditetapkan secara formal melalui penetapan undang-undang, pemerintah telah mengambil berbagai langkah yang mengesankan bahwa persetujuan sudah diperoleh dari lembaga legislatif. Proses semacam ini dikhawatirkan akan dapat menimbulkan persoalan di tahap implementasi. Bahkan, apabila proses politik di DPR RI belum selesai, masa jabatan Presiden berakhir, bisa saja terjadi pembahasan berhenti. Sementara, sudah banyak sumber daya yang dihabiskan dalam proses selama ini.

Tulisan ini merekomendasikan agar pemerintah mengubah pola penyusunan formulasi kebijakan

terkait IKN dengan memberikan ruang sebesar-besarnya bagi berbagai aktor, baik di masyarakat maupun di level politik. DPR RI tidak ada salahnya mengambil sikap sebagai lembaga aspirasi masyarakat dengan membuka ruang bagi diskusi mengenai IKN baru.

Referensi

- “Bappenas Pastikan Aspek Lingkungan Elemen Utama dalam Pembangunan IKN”, 5 April 2021, <https://www.jawapos.com/ibu-kota-baru/05/04/2021/bappenas-pastikan-aspek-lingkungan-elemen-utama-dalam-pembangunan-ikn/>, diakses 6 April 2021.
- “Bappenas: Kesuksesan Hadapi Pandemi Jadi Syarat Pembangunan IKN”, 7 April 2021, <https://www.antaraneews.com/berita/2086714/bappenas-kesuksesan-hadapi-pandemi-jadi-syarat-pembangunan-ikn>, diakses 7 April 2021.
- Fischer, Frank, et.all. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Florida: CRC Press.
- Hamdani, Rizkiana Sidqiyatul. (2020). “Proyek Lintas Batas Administrasi: Analisis Partisipasi Publik dalam Proses Perencanaan Ibu Kota Negara Republik Indonesia”, *Jurnal Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan*. DOI: <http://dx.doi.org/10.29244/jp2wd.2020.4.1.43-62>.
- Ibu Kota Baru Indonesia: Kilas Balik, Regulasi, Tahapan Persiapan, Pembiayaan, dan Dampak Ekonomi, 4 April 2021, <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/ibu-kota-baru-indonesia-kilas-balik-regulasi-tahapan-persiapan-pembiayaan-dan-dampak-ekonomi>, diakses 5 April 2021.

Kay, Adrian. (2006). *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*. UK: Edward Elgar Publishing.

"Kepala Bappenas: Anggaran Pemindahan Ibu Kota 99 Persen dari Swasta", 5 April 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2021/04/05/16493381/kepala-bappenas-anggaran-pemindahan-ibu-kota-99-persen-dari-swasta?page=all>, diakses 6 April 2021.

"Mahfud MD: Presiden Punya Kewenangan Pindahkan Ibu Kota", 2 September 2019, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190902195339-20-426933/mahfud-md-presiden-punya-kewenangan-pindahkan-ibu-kota>, diakses 5 April 2021.

Nakamura, Robert T. & Smallwood, Franks. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. AS: St. Martin's Press.

"Pembangunan Ibu Kota Baru: Pemerintah Didesak Tunda Groundbreaking Tahun 2021 dan Fokus Tangani Pandemi", 26 Maret 2021, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-56521619>, diakses 5 April 2021.



Riris Katharina
riris.katharina@dpr.go.id

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si. lahir di Medan, 1973. Menyelesaikan pendidikan S1 Administrasi Negara Universitas Diponegoro (1996), S2 Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Indonesia (2004), dan S3 di Program Doktorat Ilmu Administrasi, FISIP, Universitas Indonesia tahun 2017. Menjadi peneliti di DPR sejak tahun 1997. Jabatan saat ini adalah Peneliti Utama dengan kepakaran Administrasi Publik. Tulisan terakhir yang telah diterbitkan adalah: "Pelayanan Publik dan Pemerintahan Digital Indonesia", Penerbit Yayasan Obor Indonesia, Jakarta (2020); "Reformasi Birokrasi Indonesia dan Revolusi Industri 4.0", Penerbit Yayasan Obor Indonesia, Jakarta (2019); dan "Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua", Penerbit Yayasan Obor Indonesia, Jakarta (2018).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.