

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu Yang Relevan**

Kajian mengenai pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) telah menarik perhatian akademisi dari berbagai disiplin ilmu, khususnya ilmu politik, kebijakan publik, hukum tata negara, dan komunikasi politik. Secara umum, penelitian-penelitian terdahulu menunjukkan bahwa pembangunan IKN tidak dapat dipahami semata sebagai proyek teknokratis, melainkan sebagai kebijakan strategis nasional yang sarat dengan dinamika politik, kepentingan elite, serta proses legitimasi kekuasaan.

Sebagai sebuah kebijakan yang strategis pemindahan IKN ini perlu pertimbangan yang komprehensif dari berbagai perspektif. Karena selain akan berkonsekuensi pada timbulnya masalah sosial, budaya dan ekonomi, juga secara proyek pembangunan sebuah ibu kota memerlukan pendanaan yang besar. Di sisi lain ketika kebijakan ini diputuskan, Indonesia, sebagaimana banyak negara di dunia sedang dilanda Pandemi Covid-19, yang berlangsung sejak awal 2020 hingga awal 2022. Situasi ini berdampak pada perekonomian negara yang belum sepenuhnya pulih pasca-pandemi Covid-19

Penelitian (Khairunnisa, 2023) menyoroti faktor keberhasilan kebijakan pemindahan IKN pada era pemerintahan Jokowi. Melalui pendekatan kualitatif, penelitian ini menegaskan bahwa konsolidasi koalisi politik dan personalisasi kekuasaan presiden menjadi faktor kunci dalam mendorong lahirnya regulasi IKN. Temuan ini memperlihatkan bahwa kekuatan politik elite berperan signifikan dalam memastikan keberlanjutan kebijakan strategis. Namun demikian, penelitian ini masih terbatas pada fase pemerintahan Jokowi dan belum mengkaji bagaimana kebijakan IKN berlanjut atau bertransformasi pada masa pemerintahan Prabowo.

Dari perspektif komunikasi politik dan media, Patricia Sihotang (2024) menganalisis framing media terhadap isu IKN menjelang transisi kepemimpinan nasional. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa media cenderung membingkai IKN secara hati-hati dan ambigu, dengan narasi penundaan serta penyerahan

keputusan kepada pemerintahan Prabowo. Penelitian ini menegaskan bahwa dinamika politik transisi kekuasaan berpengaruh terhadap konstruksi wacana publik mengenai IKN. Akan tetapi, kajian ini belum mengaitkan framing media tersebut dengan dampaknya terhadap persepsi publik maupun kepercayaan investor terhadap keberlanjutan proyek IKN.

Kajian lain melihat pembangunan IKN dari sudut pandang kebijakan fiskal. mengungkap adanya korelasi antara alokasi anggaran pembangunan IKN dengan pengurangan anggaran sektor pertahanan. Temuan ini menunjukkan bahwa pembangunan IKN membawa konsekuensi politik anggaran yang signifikan. Meski demikian, penelitian ini belum mengembangkan analisis jangka panjang mengenai dampak lintas sektor lainnya, seperti pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial.

Dalam ranah kebijakan publik dan institusionalisme, menekankan adanya risiko sosial-ekologis dalam pemindahan IKN, khususnya akibat lemahnya partisipasi publik dan dasar kajian lingkungan hidup. Penelitian ini menggarisbawahi pentingnya tata kelola kebijakan yang inklusif. Namun, fokus penelitian masih berada pada tahap perumusan kebijakan dan belum mengevaluasi dinamika implementasi pembangunan IKN setelah regulasi diberlakukan.

Harus disadari bahwa persoalan anggaran dan pengalokasiannya adalah hal yang sangat mendasar bagi upaya pemenuhan tujuan perpindahan Ibukota Negara, tetapi bukan berarti persoalan aspek sosial kemasyarakatan dan fasilitas infrastruktur dan suprastruktur politik penunjang menjadi tidak penting untuk diperhatikan. Ini artinya dibutuhkan strategi komunikasi yang tepat lintas sektor dan daerah terkait tahapan pemindahan Ibukota yang direncanakan, agar tidak terjadi saling klaim ego sektoral yang justru menghambat upaya pemerataan pembangunan nasional melalui agenda pemindahan Ibu Kota Negara (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2019)

Tasya (2024) menilai pemindahan IKN sebagai upaya pemerataan pembangunan dan pengurangan kesenjangan antarwilayah melalui landasan hukum yang kuat, terutama UU Nomor 3 Tahun 2022. Meski secara normatif kebijakan ini dinilai sah dan strategis, kedua penelitian tersebut masih minim pembahasan

mengenai dampak sosial-politik di tingkat lokal serta implementasi prinsip good governance dalam praktik pembangunan IKN.

Rencana mendatangkan investor asing sebagai pihak swasta dalam pembangunan IKN ini juga mengalami tarik-ulur yang belum menemukan kejelasan. Oleh karenanya bila kebijakan pemindahan IKN ini akan terus dilaksanakan sesuai jadwal yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 18 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2020-2024, maka pendanaan menjadi isu sentral kebijakan pemindahan IKN ini.

Sementara itu, dinamika transisi kepemimpinan nasional menjadi perhatian dalam penelitian yang mengkaji relasi antara pencapresan Prabowo dan legitimasi kebijakan strategis nasional. Penelitian ini menunjukkan adanya kontranarasi terkait kesinambungan peran Jokowi dan Prabowo dalam proyek-proyek besar, termasuk IKN. Namun, kajian ini masih bersifat konseptual dan belum mengaitkan secara empiris dengan proses implementasi kebijakan IKN di lapangan. Dari perspektif persepsi publik, menemukan bahwa mayoritas masyarakat di Kabupaten Penajam Paser Utara menerima kebijakan pemindahan IKN. Meskipun demikian, penelitian ini belum secara mendalam menganalisis faktor politik, komunikasi kebijakan, serta partisipasi publik sebagai pembentuk persepsi masyarakat terhadap pembangunan IKN.

Kebutuhan dana yang sangat besar. Aspek pembiayaan pemindahan IKN ini juga masih tanda tanya besar. Berdasar perkiraan (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2019) kebutuhan pembiayaannya total Rp466 triliun. Dengan biaya sebesar ini, pemindahan IKN akan berdampak pada meningkatnya +0,1 persen PDB riil nasional, menurunnya kesenjangan antar kelompok pendapatan yang dilihat dari kenaikan price of capital dan price of labor, mendorong perdagangan antar wilayah di Indonesia, juga mendorong investasi di provinsi IKN baru dan provinsi sekitarnya.

Berdasarkan pemetaan penelitian terdahulu tersebut, dapat disimpulkan bahwa kajian mengenai IKN masih didominasi oleh analisis regulasi, perencanaan awal, dan legitimasi kebijakan pada era pemerintahan Jokowi. Penelitian yang secara khusus mengkaji dinamika politik pembangunan IKN dalam konteks transisi

dan kesinambungan kebijakan antara pemerintahan Jokowi dan Prabowo masih sangat terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk mengisi celah tersebut dengan menganalisis bagaimana dinamika politik, kepemimpinan, dan orientasi kebijakan memengaruhi pembangunan IKN lintas rezim pemerintahan.

**Tabel2.1 Kajian Terdahulu**

1	Nama Penulis	:	Elvira Khairunissa
	Judul	:	Analisis Politik Faktor Keberhasilan Kebijakan Pemindahan IKN di Era Jokowi
	Jenis Penelitian	:	Journal of Natural Resources and Environmental Law (2024)
	Tahun Terbit	:	2023
	Hasil Penelitian	:	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa keberhasilan regulasi pemindahan IKN pada era Presiden Jokowi dipengaruhi oleh konsolidasi elite politik dan strategi kekuasaan, sehingga kebijakan tersebut dapat berjalan melalui dukungan koalisi politik yang kuat di tingkat pemerintahan dan parlemen.
2	Nama Penulis	:	Patricia Sihotang
	Judul	:	Analisis Framing Editorial Terkait Pembangunan Ibu Kota Nusantara : “ soal IKN, Biar Prabowo yang Putuskan “ pada Media The Jakarta Post
	Jenis Penelitian	:	Jurnal Ilmu Komunikasi, Sosial dan Humaniora
	Tahun Terbit	:	2025
	Hasil Penelitian	:	Hasil penelitian menunjukkan bahwa editorial The Jakarta Post membingkai Pembangunan IKN sebagai

		<p>isu politik strategis yang berkaitan dengan transisi kepemimpinan nasional dari pemerintahan Jokowi ke Prabowo. Media tersebut menekankan bahwa keberlanjutan proyek IKN sangat dipengaruhi oleh Keputusan politik pemimpin berikutnya. Framing yang digunakan cenderung menyoroti pentingnya kepastian kebijakan, legitimasi politik, dan komitmen pemerintah baru dalam menentukan masa depan Pembangunan IKN.</p>
3	Nama Penulis	: Nurcahyo A. Pambudhi
	Judul	: Analisis Pembangunan Ibukota Negara Baru dan Dampaknya Terhadap Anggaran Pertahanan
	Jenis Penelitian	: Jurnal Kewarganegaraan
	Tahun Terbit	: 2024
	Hasil Penelitian	: Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pembangunan Ibu Kota Negara baru memiliki implikasi terhadap perencanaan dan alokasi anggaran pertahanan nasional. Pemindahan Ibu Kota memerlukan penyesuaian strategi pertahanan, termasuk Pembangunan infrastruktur keamanan, penguatan system pertahanan wilayah, serta penempatan fasilitas militer di Kawasan Ibu Kota baru. Kondisi tersebut berpotensi meningkatkan kebutuhan anggaran pertahanan, namun juga dapat memperkuat posisi strategis negara dalam aspek keamanan dan pertahanan jangka Panjang.
4.	Nama Penulis	: Suryadi J. Purnama & Chotib

	Judul	:	Analisis Kebijakan Publik Pemindahan IKN
	Tahun Terbit	:	2023
	Jenis Penelitian	:	Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik
	Hasil Penelitian	:	Hasil Penelitian ini menemukan bahwa kebijakan pemindahan IKN memiliki sejumlah risiko sosial dan ekologis, terutama terkait dengan perencanaan yang dinilai kurang partisipatif serta lemahnya kajian lingkungan hidup dalam proses perumusan kebijakan.
5	Nama Penulis	:	Najwa Tasya
	Judul	:	Pemindahan IKN Perspektif Pembangunan Keberlanjutan
	Tahun Terbit	:	2024
	Jenis Penelitian	:	Journal of Natural Resources and Environmental Law
	Hasil Penelitian	:	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pemindahan IKN merupakan Upaya pemerintahan untuk mewujudkan pemerataan Pembangunan serta tata Kelola pemerintahan yang lebih baik
6.	Nama Penulis	:	Erry Praditya Utama
	Judul	:	Politik Hukum Pemindahan Ibu Kota Negara Berdasarkan UU No. 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Ditinjau dengan Teori Tujuan Hukum
	Tahun Terbit	:	2024
	Jenis Penelitian	:	Penelitian hukum normatif
	Hasil Penelitian	:	Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa pemindahan IKN ke luar Pulau Jawa bertujuan untuk mengurangi kesenjangan Pembangunan antar wilayah serta

			mendorong pertumbuhan ekonomi yang berada di daerah luar Jawa.
7.	Nama Penulis	:	Rahmat Hidayat & M. Mardiana
	Judul	:	Persepsi Publik Terhadap Rencana Kebijakan Pemindahan Ibu Kota Negara Indonesia
	Tahun Terbit	:	2021
	Jenis Penelitian	:	Jurnal Neo Societal
	Hasil Penelitian	:	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Sebagian besar Masyarakat mempunyai pengetahuan yang cukup mengenai rencana terhadap pemindahan IKN dan lebih cenderung menerima kebijakan tersebut.

Berdasarkan tabel penelitian terdahulu di atas, dapat disimpulkan bahwa kajian mengenai pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) telah dilakukan dari berbagai perspektif, seperti politik hukum, tata kelola kebijakan, komunikasi politik, dan legitimasi kekuasaan. Namun, sebagian besar penelitian masih berfokus pada era pemerintahan Joko Widodo dan menitik beratkan pada tahap perumusan kebijakan serta legitimasi regulasi.

Penelitian yang secara khusus mengkaji dinamika politik pembangunan IKN dalam konteks transisi kepemimpinan dari Joko Widodo ke Prabowo Subianto, serta mengaitkan antara regulasi dan implementasi kebijakan, masih sangat terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menganalisis dinamika politik pembangunan IKN lintas pemerintahan secara lebih komprehensif.

## **2.2 Research GAP Penelitian Sekarang**

Berdasarkan pemetaan sistematis terhadap penelitian terdahulu, dapat disimpulkan bahwa kajian mengenai pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) masih menyisakan beberapa celah penelitian penting.

Pertama, keterbatasan analisis lintas pemerintahan. Sebagian besar penelitian terdahulu masih berfokus pada era pemerintahan Joko Widodo, khususnya pada tahap perumusan regulasi, legitimasi kebijakan, dan proses legislasi Undang-Undang IKN. Penelitian yang secara khusus mengkaji bagaimana kebijakan pembangunan IKN berlanjut, disesuaikan, atau direorientasi setelah transisi kekuasaan ke pemerintahan Prabowo Subianto masih sangat terbatas. Padahal, pergantian kepemimpinan nasional berpotensi memengaruhi arah, prioritas, dan strategi pembangunan secara signifikan.

Kedua, kesenjangan antara kajian regulasi dan implementasi kebijakan. Banyak studi terdahulu menempatkan IKN sebagai isu normatif-yuridis atau wacana kebijakan, tanpa menelusuri bagaimana regulasi tersebut diwujudkan dalam praktik pembangunan di lapangan. Analisis mengenai peran kelembagaan Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN), koordinasi antarlembaga, serta dinamika pendanaan dan investasi masih bersifat parsial dan belum terintegrasi dalam satu kerangka politik pembangunan.

Ketiga, minimnya pendekatan politik pembangunan sebagai pisau analisis utama. Sebagian penelitian membahas IKN dari perspektif hukum, ekonomi, komunikasi, atau lingkungan secara terpisah. Akibatnya, dimensi politik pembangunan seperti relasi kekuasaan, legitimasi rezim, konsolidasi elite, dan warisan kebijakan (policy legacy) belum dianalisis secara komprehensif. Padahal, pembangunan IKN merupakan proyek strategis nasional yang sarat kepentingan politik dan simbol kekuasaan lintas rezim

Keempat, belum adanya kajian yang menghubungkan perubahan kepemimpinan dengan dinamika realisasi pembangunan. Studi mengenai transisi kekuasaan Jokowi–Prabowo umumnya berhenti pada level narasi politik dan legitimasi elektoral, tanpa mengaitkannya secara empiris dengan perubahan strategi pembangunan, struktur kelembagaan, dan prioritas kebijakan IKN. Hal ini menimbulkan kekosongan analisis mengenai sejauh mana konsistensi dan perubahan kebijakan pembangunan dapat dipertahankan dalam sistem politik Indonesia.

Berdasarkan celah tersebut, penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan akademik dengan menganalisis dinamika politik pembangunan IKN secara komprehensif, mencakup proses regulasi, implementasi kebijakan, serta dampak transisi kepemimpinan nasional dari Joko Widodo ke Prabowo Subianto. Dengan menggunakan perspektif politik pembangunan dan konsep dinamika politik pembangunan, penelitian ini berupaya menjelaskan hubungan antara kekuasaan, kepemimpinan, dan keberlanjutan kebijakan pembangunan strategis nasional.

## **2.3 Teori dan Konsep**

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) Nusantara tidak semata-mata merupakan sebuah proyek infrastruktur, melainkan juga berperan sebagai lambang transformasi ekonomi, kekuatan politik, serta tata kelola pemerintahan. Oleh sebab itu, untuk mencapai pemahaman yang menyeluruh terhadap pembangunan IKN, diperlukan sebuah kerangka teoretis yang dapat menginterpretasikan pembangunan tersebut sebagai proses politik yang dipenuhi oleh kepentingan, hubungan kekuasaan, dan strategi legitimasi rezim. Kerangka teori ini diterapkan dalam penelitian ini guna menganalisis dinamika regulasi serta pelaksanaan pembangunan IKN dari masa pemerintahan Joko Widodo hingga Prabowo Subianto.

Pertama, keterbatasan analisis lintas pemerintahan. Sebagian besar penelitian terdahulu masih berfokus pada era pemerintahan Joko Widodo, khususnya pada tahap perumusan regulasi, legitimasi kebijakan, dan proses legislasi Undang-Undang IKN. Penelitian yang secara khusus mengkaji bagaimana kebijakan pembangunan IKN berlanjut, disesuaikan, atau direorientasi setelah transisi kekuasaan ke pemerintahan Prabowo Subianto masih sangat terbatas. Padahal, pergantian kepemimpinan nasional berpotensi memengaruhi arah, prioritas, dan strategi pembangunan secara signifikan.

### **1. Teori Politik Pembangunan**

Teori Politik Pembangunan berpijak pada pandangan bahwa pembangunan bukanlah proses yang netral, teknokratis, atau semata-mata didorong oleh pertimbangan ekonomi dan administratif. Sebaliknya, pembangunan merupakan proses politik yang sangat dipengaruhi oleh distribusi kekuasaan, kepentingan elite,

serta strategi legitimasi rezim yang berkuasa. Dalam perspektif ini, pembangunan dipahami sebagai arena interaksi antara negara, aktor politik, institusi, dan kelompok kepentingan yang saling bernegosiasi untuk menentukan arah dan prioritas pembangunan.

Adrian Leftwich (2000) menegaskan bahwa pembangunan selalu melibatkan keputusan politik yang menentukan siapa yang memperoleh manfaat, siapa yang menanggung biaya, serta bagaimana sumber daya dialokasikan. Negara, melalui otoritas politiknya, memiliki peran dominan dalam menentukan agenda pembangunan, mulai dari perumusan kebijakan, mobilisasi sumber daya, hingga implementasi di lapangan. Oleh karena itu, pembangunan tidak dapat dilepaskan dari kepentingan kekuasaan dan strategi mempertahankan legitimasi politik.

Dalam konteks negara berkembang, proyek pembangunan berskala besar kerap digunakan sebagai instrumen legitimasi politik. (Samuel P. Huntington, 1968) menyatakan bahwa pembangunan sering dimobilisasi untuk menunjukkan kapasitas negara dalam mengelola perubahan sosial dan ekonomi, sekaligus menjaga stabilitas politik. (Merilee S. Grindle, 2004) juga menambahkan bahwa pembangunan dapat berfungsi sebagai *policy legacy*, yaitu warisan kebijakan yang sengaja dirancang untuk memperkuat citra dan pengaruh politik rezim yang sedang berkuasa, bahkan setelah masa kekuasaannya berakhir.

Lebih jauh, teori politik pembangunan melihat bahwa pembangunan sering kali menjadi alat konsolidasi kekuasaan. Melalui pembangunan, pemerintah dapat membangun koalisi politik, menarik dukungan elite ekonomi dan investor, serta memperluas kontrol negara terhadap wilayah dan sumber daya strategis. (Strange, 1996) menyoroti bahwa dalam konteks ekonomi politik global, negara tidak lagi menjadi aktor tunggal, tetapi harus bernegosiasi dengan kekuatan pasar dan modal. Hal ini membuat keputusan pembangunan sangat dipengaruhi oleh kebutuhan akan stabilitas politik dan kepastian regulasi untuk menjaga kepercayaan investor.

Dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN), teori politik pembangunan menjadi sangat relevan karena proyek ini bukan sekadar solusi teknis atas permasalahan Jakarta, melainkan keputusan politik strategis berskala nasional. Pada masa pemerintahan Joko Widodo, IKN diposisikan sebagai simbol

transformasi nasional dan pemerataan pembangunan wilayah, sekaligus menjadi bagian dari warisan politik (political legacy) pemerintahan. Regulasi yang cepat dan sentralistik mencerminkan kuatnya peran negara dalam mengarahkan pembangunan sesuai visi politik rezim yang berkuasa.

Memasuki era pemerintahan Prabowo Subianto, proyek IKN tetap berada dalam kerangka politik pembangunan, namun berpotensi mengalami penyesuaian sejalan dengan visi kepemimpinan baru. Hal ini menegaskan bahwa pembangunan bukanlah proses yang statis, melainkan selalu bergerak mengikuti konfigurasi kekuasaan dan orientasi politik pemerintahan.

## **2. Teori Pembangunan Politik dan Dinamika Politik**

Dalam kerangka pandang ini, pembangunan tidak dipersepsikan sebagai proses yang bersifat netral atau teknokratis, melainkan sebagai domain politik di mana negara dan elite penguasa menetapkan orientasi, prioritas, serta alokasi keuntungan pembangunan. Setiap resolusi pembangunan mencerminkan hubungan kekuasaan dan motivasi politik yang mendasarinya.

Dalam lingkup negara-negara berkembang, proyek-proyek pembangunan berskala besar sering kali berfungsi sebagai mekanisme legitimasi politik. (Samuel P. Huntington, 1968) menegaskan bahwa pembangunan kerap kali diaktifkan untuk mendemonstrasikan kemampuan negara dalam mengatur transformasi sosial dan ekonomi, sekaligus mempertahankan stabilitas politik. Di sisi lain, Samuel P. Huntington (1968) menginterpretasikan pembangunan sebagai warisan kebijakan (policy legacy), yaitu suatu jejak strategis yang dirancang secara sengaja untuk meningkatkan reputasi dan dampak politik rezim, bahkan setelah periode kekuasaan resmi berakhir.

Pembangunan Ibu Kota Nusantara dapat dengan jelas diintegrasikan ke dalam kerangka politik pembangunan yang telah diuraikan. Pada masa kepemimpinan Joko Widodo, proyek tersebut diposisikan sebagai manifestasi transformasi nasional, pengimbangan pembangunan antarwilayah, serta pembaharuan sistem tata kelola pemerintahan melalui pendekatan teknokratis dan percepatan regulasi.

Kebijakan ini tidak hanya mengekspresikan visi pembangunan, melainkan juga berfungsi sebagai instrumen legitimasi politik bagi pemerintah.

Teori pembangunan politik yang membahas dinamika politik banyak dikembangkan oleh Samuel P. Huntington dan Adrian Leftwich. (Samuel P. Huntington, 1968) dalam *Political Order in Changing Societies* menekankan bahwa pembangunan tidak hanya berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga dengan kemampuan sistem politik dalam mengelola perubahan sosial dan menjaga stabilitas. Menurut Huntington, dinamika politik muncul ketika modernisasi dan pembangunan berlangsung lebih cepat dibandingkan kemampuan institusi politik untuk beradaptasi, sehingga pembangunan sering kali menjadi arena konflik, konsolidasi kekuasaan, dan penyesuaian kebijakan.

Sementara itu, (Adrian Leftwich, 2000) menegaskan bahwa pembangunan pada dasarnya merupakan proses politik yang sarat dengan relasi kekuasaan, kepentingan elite, dan strategi legitimasi rezim. Dalam perspektif ini, dinamika politik pembangunan muncul dari interaksi antara aktor negara, institusi politik, dan kepentingan ekonomi dalam menentukan arah, prioritas, serta keberlanjutan kebijakan pembangunan. Pergantian kepemimpinan nasional menjadi faktor penting yang memengaruhi dinamika tersebut, karena setiap rezim membawa visi dan orientasi politik pembangunan yang berbeda.

Dalam konteks pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN), teori pembangunan politik ini relevan untuk menjelaskan bagaimana perubahan kepemimpinan dari Joko Widodo ke Prabowo Subianto berpotensi memengaruhi arah kebijakan, strategi implementasi, dan legitimasi pembangunan. Dengan demikian, pembangunan IKN dapat dipahami sebagai proses dinamis yang tidak terlepas dari perubahan konfigurasi kekuasaan dan dinamika politik dalam sistem politik Indonesia.

Transisi kepemimpinan nasional dari Joko Widodo ke Prabowo Subianto merupakan aspek penting dalam kajian politik pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN). Mengacu pada konsep dinamika politik pembangunan yang dikemukakan oleh (Peters, 2018), kelangsungan kebijakan publik sangat ditentukan oleh komitmen politik dari rezim yang baru. Transisi tersebut berpotensi menghasilkan

kelangsungan kebijakan, penyesuaian pendekatan strategis, atau perubahan arah pembangunan yang merefleksikan visi dan karakter kepemimpinan pemerintahan Prabowo.

### **3. Teori Kebijakan Publik**

Teori kebijakan publik memandang kebijakan sebagai hasil dari proses politik yang melibatkan berbagai aktor, kepentingan, dan institusi dalam sistem politik. Kebijakan publik tidak lahir secara netral atau semata-mata berdasarkan pertimbangan teknokratis, melainkan merupakan produk dari interaksi dan kompromi antara aktor-aktor politik yang memiliki kepentingan berbeda (Thomas R. Dye, 2017). Oleh karena itu, setiap kebijakan publik, termasuk kebijakan pembangunan, selalu mencerminkan dinamika kekuasaan dan relasi politik yang melingkupinya.

(David Easton, 1965) melalui pendekatan sistem politik menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan output dari sistem politik yang dipengaruhi oleh tuntutan (demands) dan dukungan (supports) dari lingkungan politik. Dalam konteks pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN), kebijakan pemindahan ibu kota dapat dipahami sebagai respons pemerintah terhadap tuntutan akan pemerataan pembangunan, sekaligus sebagai upaya membangun dukungan politik melalui proyek strategis nasional. Proses ini menunjukkan bahwa kebijakan publik bersifat dinamis dan sangat dipengaruhi oleh perubahan konteks politik dan kepemimpinan nasional.

Selain itu, teori tahapan kebijakan (policy cycle) menjelaskan bahwa kebijakan publik melewati beberapa fase, yaitu perumusan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi, dan evaluasi (Michael Howlett; M. Ramesh, 2003). Dalam praktiknya, setiap tahapan tersebut tidak selalu berjalan secara linear, melainkan dipengaruhi oleh dinamika politik, negosiasi antaraktor, serta perubahan prioritas pemerintah. Pergantian kepemimpinan nasional dari Joko Widodo ke Prabowo Subianto berpotensi memengaruhi tahapan implementasi dan evaluasi kebijakan pembangunan IKN, terutama terkait penyesuaian strategi, pembiayaan, dan kelembagaan.

Perspektif implementasi kebijakan juga menjadi penting dalam teori kebijakan publik. Pressman dan (Aaron Wildavsky, 1984) menekankan bahwa kegagalan kebijakan sering kali terjadi pada tahap implementasi, bukan pada tahap perumusan. Hal ini disebabkan oleh kompleksitas aktor, tumpang tindih kewenangan, serta perubahan kondisi politik. Dalam konteks pembangunan IKN, kesenjangan antara regulasi dan realisasi pembangunan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan, koordinasi antarinstansi, serta komitmen politik pemerintah yang berkuasa.

Dengan demikian, teori kebijakan publik memberikan kerangka analitis untuk memahami pembangunan IKN tidak hanya sebagai keputusan politik, tetapi sebagai proses kebijakan yang dinamis dan berkelanjutan. Melalui perspektif ini, penelitian dapat menganalisis bagaimana perubahan kepemimpinan, relasi antaraktor, dan dinamika politik memengaruhi keberlanjutan serta arah kebijakan pembangunan IKN lintas pemerintahan.

#### **4. Konsep Dinamika Politik Pembangunan**

Konsep Dinamika Politik Pembangunan menekankan bahwa pembangunan merupakan proses yang terus berubah dan tidak linear, karena sangat dipengaruhi oleh dinamika politik, perubahan kepemimpinan, serta interaksi antaraktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik. Pembangunan tidak berlangsung dalam ruang hampa, melainkan berada dalam sistem politik yang penuh dengan negosiasi, kompromi, konflik, dan penyesuaian kepentingan.

Menurut (Peters, 2018), keberlanjutan kebijakan publik sangat bergantung pada komitmen politik pemerintahan yang sedang berkuasa. Ketika terjadi pergantian kepemimpinan, kebijakan pembangunan yang telah dirancang sebelumnya berpotensi mengalami perubahan orientasi, baik dalam bentuk revisi regulasi, penyesuaian strategi implementasi, maupun restrukturisasi kelembagaan. Hal ini menunjukkan bahwa dinamika politik merupakan faktor kunci dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan pembangunan jangka panjang.

Konsep dinamika politik pembangunan juga menyoroti pentingnya interaksi antaraktor politik. Aktor-aktor tersebut meliputi presiden, kementerian teknis,

lembaga legislatif, pemerintah daerah, lembaga khusus seperti Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN), investor swasta dan asing, serta masyarakat sipil. Masing-masing aktor memiliki kepentingan, preferensi, dan sumber daya yang berbeda, sehingga interaksi di antara mereka membentuk arah pembangunan secara dinamis.

Dalam pembangunan IKN, dinamika ini terlihat jelas melalui hubungan antara pemerintah pusat dan DPR dalam proses legislasi, peran OIKN dalam implementasi kebijakan, serta keterlibatan investor yang menuntut kepastian regulasi dan stabilitas politik. (David Easton, 1965) memandang kebijakan publik sebagai hasil dari sistem politik yang dipenuhi oleh tuntutan dan dukungan, sehingga kebijakan pembangunan IKN dapat dipahami sebagai hasil kompromi dan kontestasi antaraktor tersebut.

Selain itu, dinamika politik pembangunan juga tercermin dalam kesenjangan antara perencanaan dan realisasi kebijakan. Pressman dan (Aaron Wildavsky, 1984) menjelaskan bahwa kegagalan atau keterlambatan implementasi kebijakan sering kali disebabkan oleh kompleksitas aktor, perubahan kondisi politik, serta lemahnya koordinasi kelembagaan. Dalam konteks IKN, kesenjangan ini muncul dalam bentuk ketidakpastian pendanaan, tumpang tindih kewenangan, serta perubahan prioritas pembangunan akibat dinamika politik nasional.

Perubahan kepemimpinan dari Joko Widodo ke Prabowo Subianto menjadi faktor utama yang memperkuat dinamika politik pembangunan IKN. Setiap pemimpin membawa visi, gaya kepemimpinan, dan orientasi kebijakan yang berbeda. Jika pada era Jokowi pembangunan IKN ditekankan sebagai simbol pemerataan dan modernisasi, maka pada era Prabowo pembangunan berpotensi diarahkan untuk mendukung ketahanan nasional, geopolitik, dan kemandirian ekonomi. Pergeseran orientasi ini menunjukkan bahwa pembangunan selalu berada dalam proses penyesuaian politik.

Dengan demikian, konsep dinamika politik pembangunan memberikan kerangka analitis untuk memahami bagaimana perubahan kekuasaan, relasi antaraktor, dan konteks politik membentuk arah dan implementasi pembangunan IKN. Konsep ini memungkinkan penelitian untuk melihat pembangunan tidak

hanya sebagai hasil akhir, tetapi sebagai proses politik yang terus bergerak dan dipengaruhi oleh perubahan kepemimpinan nasional.

## **2.4 Kerangka Pemikiran**

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) merepresentasikan suatu kebijakan strategis nasional yang tidak semata-mata difokuskan pada aspek fisik dan ekonomi, melainkan juga sarat dengan dimensi politik, validasi kekuasaan, serta interaksi kepemimpinan di tingkat nasional. Dengan demikian, inisiatif ini tidak dapat dianggap sebagai proyek teknis belaka, tetapi sebagai ruang persaingan politik pembangunan yang melibatkan pelbagai pihak, kepentingan, dan hubungan kekuasaan dalam tatanan politik Indonesia.

Kerangka analisis penelitian ini didasarkan pada Teori Politik Pembangunan, Teori Kebijakan Publik, serta Konsep Dinamika Politik Pembangunan, yang memandang pembangunan sebagai proses politik yang berkembang secara dinamis sejalan dengan perubahan kepemimpinan, susunan kekuasaan, serta kondisi sosial-ekonomi dan geopolitik.

Dalam pandangan Teori Politik Pembangunan (Adrian Leftwich, 2000), pembangunan diinterpretasikan sebagai hasil dari keputusan politik yang menentukan alokasi sumber daya, prioritas kebijakan, serta mekanisme penguatan legitimasi pemerintah. Negara, melalui otoritas politiknya, memainkan peran utama dalam mengatur agenda pembangunan sesuai dengan visi dan agenda rezim yang memerintah. Dalam hal ini, pembangunan IKN dapat dilihat sebagai alat politik untuk membangun legitimasi, memperkokoh koalisi elite, serta menciptakan warisan kebijakan bagi pemerintahan saat ini (Merilee S. Grindle, 2004).

Di era kepemimpinan Joko Widodo, pembangunan IKN ditempatkan sebagai lambang transformasi nasional, pemerataan pembangunan regional, serta modernisasi sistem pemerintahan. Presiden Jokowi menekankan pendekatan teknokratis, akselerasi regulasi, dan pengembangan infrastruktur sebagai strategi pokok untuk meningkatkan legitimasi politik dan menunjukkan kemampuan negara dalam mendorong proyek pembangunan skala besar. Peraturan seperti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara serta pendirian Otorita Ibu

Kota Nusantara (OIKN) menunjukkan dominasi peran negara dalam mengarahkan inisiatif strategis ini.

Namun, dari sudut pandang Teori Pembangunan Politik (Samuel P. Huntington, 1968), proyek pembangunan berskala besar seperti IKN berpotensi menimbulkan dinamika politik berupa persaingan elit, benturan kepentingan, serta tantangan terhadap stabilitas institusional, khususnya ketika transformasi sosial dan ekonomi berjalan lebih cepat daripada kemampuan adaptasi lembaga politik. Oleh karenanya, pembangunan IKN tidak hanya mencerminkan aspirasi pembangunan nasional, tetapi juga mengungkapkan interaksi kekuasaan, proses penguatan politik, serta negosiasi antaraktor dalam struktur politik Indonesia.

Peralihan kepemimpinan nasional dari Joko Widodo kepada Prabowo Subianto merupakan elemen sentral dalam kerangka analisis penelitian ini. Berdasarkan Konsep Dinamika Politik Pembangunan yang dikemukakan oleh (Peters, 2018), kelangsungan kebijakan publik sangat bergantung pada dedikasi rezim baru terhadap program-program yang diwariskan oleh pemerintahan sebelumnya. Transisi kepresidenan ini dapat menghasilkan kesinambungan, penyesuaian, atau bahkan perubahan arah kebijakan, yang ditentukan oleh visi, agenda politik, serta mekanisme legitimasi yang dianut oleh pemerintah yang baru.

Apabila di masa pemerintahan Jokowi, pengembangan IKN lebih difokuskan sebagai manifestasi kesetaraan dan modernisasi, maka di era Prabowo Subianto, inisiatif ini kemungkinan besar akan diinterpretasikan kembali dalam perspektif ketahanan negara, otonomi ekonomi, dinamika geopolitik, serta penguatan peran pemerintah. Perubahan orientasi ini menunjukkan bahwa pembangunan selalu merupakan proses tawar-menawar politik dan tidak pernah sepenuhnya bebas dari pertimbangan kekuasaan.

Di samping aspek kepemimpinan, pengembangan IKN juga dipengaruhi oleh dinamika kebijakan publik. Menurut Teori Kebijakan Publik yang diuraikan oleh (Thomas R. Dye, 2017) dan (David Easton, 1965), kebijakan dipandang sebagai hasil interaksi antara aspirasi masyarakat, dukungan politik, serta kepentingan para aktor negara dan non-negara. Proses pembangunan IKN melibatkan berbagai pihak, termasuk pemerintah pusat, Dewan Perwakilan Rakyat,

Otorita Ibu Kota Nusantara, pemerintah daerah, investor privat, serta kelompok masyarakat sipil, yang masing-masing memiliki agenda dan modal politik yang beragam.

Pada tahap pelaksanaan kebijakan, seperti yang dijelaskan oleh Pressman dan (Aaron Wildavsky, 1984) sering kali muncul kesenjangan antara peraturan dan hasil nyata akibat kompleksitas koordinasi institusional, ketidakpastian sumber pendanaan, serta pergeseran prioritas politik. Dalam konteks IKN, kesenjangan tersebut dapat diamati melalui fluktuasi pendanaan, hubungan antara negara dan investor, kapasitas institusional Otorita Ibu Kota Nusantara, serta penyesuaian strategi pembangunan seiring transisi kepemimpinan.

Dalam konteks kerangka kerja ini, penelitian ini menilai pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) sebagai suatu proses politik yang bersifat dinamis, yang terbentuk melalui tiga elemen pokok:

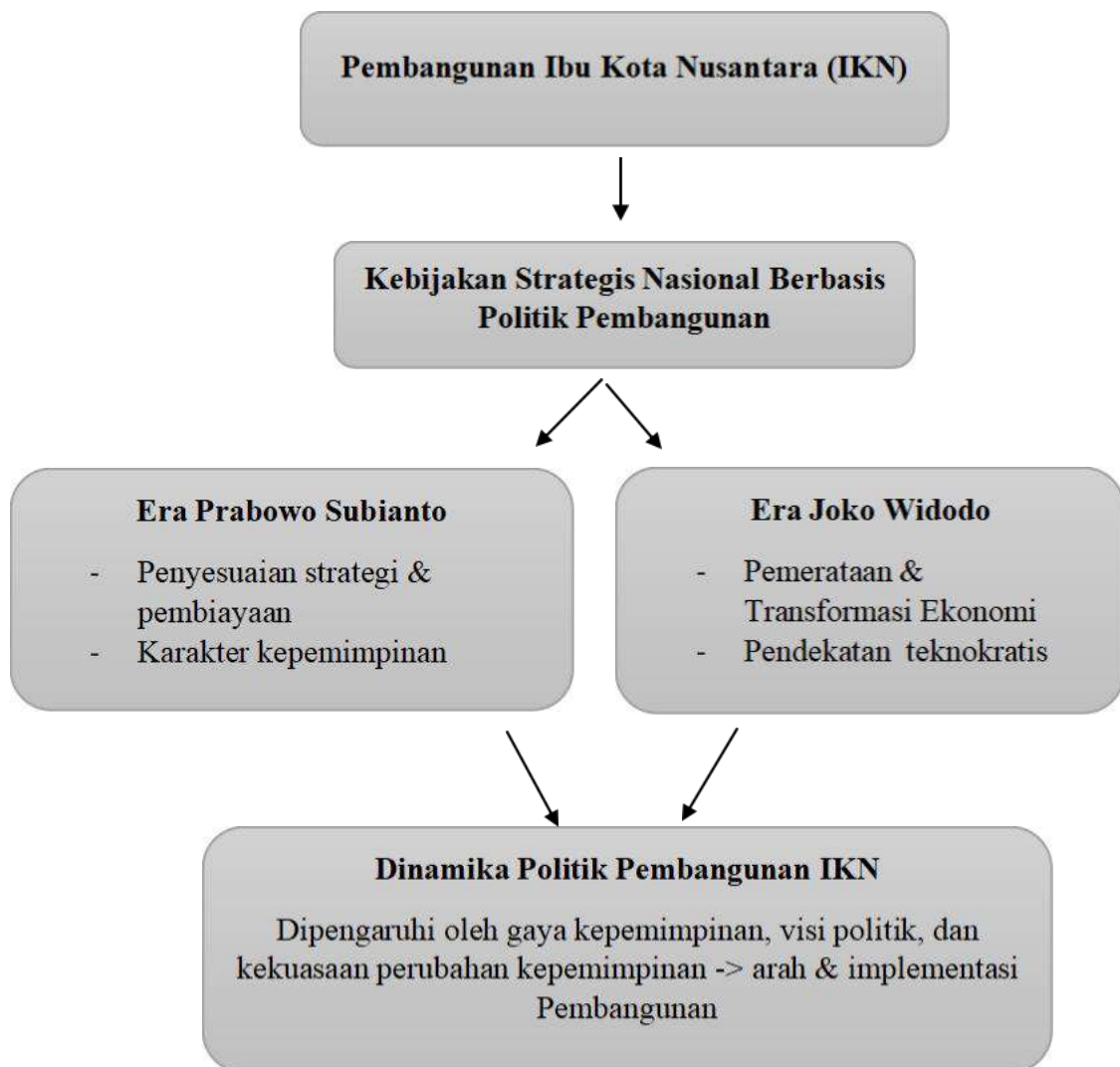
1. Kepemimpinan dan visi politik para presiden (Jokowi dan Prabowo)
2. Hubungan kekuasaan serta interaksi di antara berbagai aktor politik
3. Kelangsungan dan transformasi kebijakan selama tahap regulasi serta pelaksanaan.

Oleh karena itu, teori politik pembangunan, teori kebijakan publik, serta konsep dinamika politik pembangunan dalam kajian ini tidak semata-mata berperan sebagai fondasi konseptual, melainkan juga sebagai instrumen analitis untuk menelaah dinamika regulasi, pelaksanaan, dan kesinambungan pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) di berbagai tingkat pemerintahan. Kerangka kerja ini menjadi pijakan utama dalam mengkaji temuan empiris yang dipaparkan pada Bab IV.

Rencana strategis komunikasi politik pembangunan IKN tidak ditemukan dalam Rencana Strategis Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemkominfo) 2020-2024. Padahal Presiden Jokowi sudah menyatakan rencana kebijakan pemindahan IKN ini pada Agustus 2019, dan proyek IKN ini merupakan program prioritas. Bila dicermati secara kronologis, ketiadaan rencana strategis komunikasi politik pembangunan IKN dalam Rencana Strategis Kementerian Komunikasi dan

Informatika (Kemkominfo) 2020-2024 ini kemungkinan karena Renstra Kemkominfo disusun sebelum adanya rencana kebijakan pemindahan IKN. Sehingga ketika Presiden Jokowi mengumumkan pemindahan ibu kota dan kemudian UU IKN disahkan pada 15 Februari 2022, Renstra Kemkominfo 2020 - 2024 telah tersusun dan tidak memasukkan rencana strategi komunikasi pemindahan IKN.

**Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran**



Bagan tersebut mengilustrasikan alur keterkaitan antarvariabel utama dalam kajian ini, yakni dinamika politik pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) di bawah dua periode kepemimpinan yang berbeda—masa pemerintahan Joko

Widodo dan Prabowo Subianto. Pembangunan IKN ditempatkan sebagai kebijakan strategis nasional yang berbasis pada politik pembangunan, yang tidak semata-mata menitikberatkan pada dimensi fisik dan ekonomi, melainkan juga sangat terpengaruh oleh unsur-unsur politik, corak kepemimpinan, serta pandangan pemerintah.

Pada era Joko Widodo, orientasi pembangunan IKN mendorong semangat pemerataan dan transformasi ekonomi nasional melalui pendekatan teknokratis serta dukungan politik yang solid dari pemerintah pusat. Adapun di bawah Prabowo Subianto, terdapat penyesuaian dalam strategi dan pendanaan yang mencerminkan gaya kepemimpinan baru, yang menekankan kemandirian, ketangguhan nasional, serta kelangsungan kebijakan.

Interaksi antara kedua variabel pokok ini menciptakan dinamika politik pembangunan IKN, di mana perbedaan dalam corak kepemimpinan, visi politik, dan susunan kekuasaan menjadi penentu utama bagi arah kebijakan serta pelaksanaan pembangunan.

Oleh karena itu, bagan ini menegaskan bahwa pergantian kepemimpinan nasional memiliki dampak langsung terhadap orientasi, kesinambungan, serta sifat politik pembangunan IKN, sehingga analisisnya menjadi krusial dalam konteks transisi pemerintahan dari Joko Widodo ke Prabowo Subianto