

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menguraikan hasil penelitian serta pembahasan terkait dinamika politik pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) selama masa kepemimpinan Joko Widodo dan Prabowo Subianto. Penyusunan Bab IV dilakukan secara sistematis melalui integrasi temuan empiris yang diperoleh dari data wawancara dan dokumentasi, disertai dengan analisis teoretis yang mengacu pada kerangka politik pembangunan dan kebijakan publik sebagaimana telah dielaborasi dalam Bab II. Struktur bab ini diawali dengan gambaran umum objek penelitian, dilanjutkan dengan deskripsi temuan penelitian, analisis dinamika politik pembangunan, pembahasan teoretis, serta diakhiri dengan sintesis temuan penelitian.

#### **4.1 Gambaran Umum Pembangunan Ibu Kota Nusantara**

Proses formulasi kebijakan pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) dapat dikaji melalui kerangka teoretis kebijakan publik, khususnya model siklus kebijakan (policy cycle) dan kerangka aliran ganda (multiple streams framework). Dari perspektif siklus kebijakan, kebijakan IKN menunjukkan tahapan yang cukup sistematis, yang dimulai dengan penetapan agenda pada tingkat nasional, kemudian diformulasikan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022, dan selanjutnya mengalami revisi melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 sebagai bentuk evaluasi serta umpan balik terhadap kebijakan tersebut.

Tahapan tersebut kemudian diimplementasikan melalui berbagai peraturan pelaksana, seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yang mengatur pendanaan serta percepatan pembangunan, serta aturan teknis yang disusun oleh Otorita Ibu Kota Nusantara. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah mengikuti tahapan umum dalam siklus kebijakan publik, meskipun dengan akselerasi yang cukup tinggi mengingat sifat strategis kebijakan tersebut.

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) merepresentasikan salah satu inisiatif strategis nasional terbesar dalam sejarah modernisasi Indonesia. Keputusan untuk memindahkan pusat pemerintahan dari Jakarta ke wilayah Kalimantan Timur didasarkan pada pertimbangan multidimensi, yang meliputi dimensi ekonomi, tata

ruang, lingkungan, politik, serta keberlanjutan pembangunan nasional. Pemerintah Indonesia telah menetapkan wilayah Penajam Paser Utara dan Kutai Kartanegara sebagai situs pembangunan IKN melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, yang secara simultan menyediakan landasan hukum untuk pembentukan Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN) sebagai entitas khusus yang bertanggung jawab atas pengelolaan proyek tersebut

Secara historis, konsep relokasi ibu kota telah muncul sejak masa kepemimpinan Presiden Soekarno, namun baru diwujudkan secara konkret di bawah administrasi Presiden Joko Widodo. Relokasi ini dirancang sebagai jawaban atas masalah kronis Jakarta, seperti kepadatan populasi, kemacetan lalu lintas, degradasi ekosistem, penurunan permukaan tanah, serta disparitas pembangunan antara wilayah barat dan timur Indonesia (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2019). Dalam konteks ini, IKN dirancang sebagai kota futuristik yang mengadopsi paradigma smart city, pembangunan berkelanjutan, serta pemerataan ekonomi nasional.

Dari sudut pandang pembangunan nasional, proyek IKN tidak semata-mata dipandang sebagai inisiatif infrastruktur fisik, melainkan juga sebagai simbol transformasi politik dan ekonomi Indonesia. Pemerintah memposisikan pembangunan IKN sebagai komponen strategis jangka panjang untuk meningkatkan daya saing nasional, memperluas pusat pertumbuhan ekonomi, serta mempertegas identitas Indonesia sebagai negara maju yang responsif terhadap tantangan global. Dengan (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2020) demikian, IKN berperan sebagai manifestasi agenda pembangunan politik yang mencerminkan visi pemerintahan dalam membangun legitimasi melalui proyek skala besar.

Dalam ranah politik pembangunan, IKN berfungsi sebagai arena interaksi di antara berbagai aktor politik dan ekonomi, termasuk pemerintah pusat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), pemerintah daerah, investor swasta, serta masyarakat sipil. Proses formulasi kebijakan dan implementasi pembangunan menunjukkan dinamika kekuasaan, negosiasi kepentingan, serta strategi legitimasi yang inheren dalam setiap fase pembangunan. Hal ini selaras dengan pandangan bahwa

pembangunan bukanlah proses netral, melainkan penuh dengan dimensi politik dan relasi kekuasaan (Adrian Leftwich, 2000) dan (Samuel P. Huntington, 1968)

Secara kelembagaan, Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN) didirikan sebagai badan khusus yang diberi wewenang luas dalam perencanaan, pembangunan, pengelolaan, serta pendanaan proyek IKN. Eksistensi OIKN mencerminkan model tata kelola pembangunan yang terpusat, dengan tujuan mempercepat realisasi proyek serta menjamin kontinuitas kebijakan antarperiode pemerintahan. Namun, struktur kelembagaan ini juga menimbulkan kritik terkait potensi rendahnya partisipasi publik, dominasi eksekutif, serta keterbatasan mekanisme pengawasan demokratis dalam proses Pembangunan (Benia & Nabilah, 2022).

Dari aspek kondisi pembangunan saat ini, hingga kini pembangunan IKN telah memasuki tahap awal implementasi, yang mencakup pembangunan infrastruktur dasar, kawasan inti pemerintahan pusat, serta fasilitas pendukung lainnya. Pemerintah mengadopsi skema pembiayaan campuran (*blended finance*) yang melibatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), investasi swasta, serta kolaborasi internasional. Ketergantungan pada investasi privat menunjukkan bahwa dinamika pembangunan IKN juga dipengaruhi oleh faktor ekonomi politik global, di mana negara harus menyelaraskan kebijakan dengan kebutuhan modal dan kepercayaan investor (Strange, 1996; Wibisono & Mawardi, 2023)

Meski demikian, pembangunan IKN dihadapkan pada berbagai tantangan dan kontroversi. Beberapa kritik ditujukan pada aspek transparansi pendanaan, potensi dampak sosial terhadap masyarakat lokal dan komunitas adat, risiko ekologis, serta keberlanjutan proyek di tengah transisi kepemimpinan nasional. Pergantian kekuasaan dari Presiden Joko Widodo ke Presiden Prabowo Subianto menimbulkan pertanyaan mengenai kontinuitas kebijakan, prioritas pembangunan, serta arah politik pembangunan IKN ke depan. Transisi ini menjadikan IKN sebagai studi kasus yang relevan untuk memahami bagaimana perubahan kepemimpinan memengaruhi orientasi dan implementasi kebijakan pembangunan strategis nasional (Peters, 2018)

Dalam konteks kerangka kerja multiple streams framework (Kingdon), pembentukan kebijakan Ibu Kota Nusantara (IKN) merupakan hasil konvergensi antara arus masalah, arus solusi, serta arus politik. Beban yang ditanggung Jakarta sebagai ibu kota sebelumnya berfungsi sebagai arus masalah, sedangkan rancangan kota dan mekanisme pendanaan berperan sebagai arus solusi. Sementara itu, dukungan politik serta momentum kepemimpinan nasional bertindak sebagai arus politik yang membuka jendela kebijakan (policy window), sehingga kebijakan IKN dapat disahkan dalam kurun waktu yang relatif singkat (Wawancara, 29 Januari 2026).

Transparansi sumber pendanaan IKN ini sejak awal perlu dilakukan. Pada rencana pendanaan, APBN hanya akan menanggung kurang dari 20%. Sisanya sekitar 80% dari KPBU dan swasta. Penting untuk membuka kepada publik atau melakukan komunikasi mengenai rencana mitigasi bila pendanaan terbesar yang bersumber dari KPBU dan swasta tidak terpenuhi sesuai tahapan yang direncanakan. Misalnya bila pada akhirnya harus ditanggung oleh APBN, sebagaimana yang kemudian terjadi pada proyek kereta cepat Jakarta-Bandung., di mana akhirnya Pemerintah memutuskan untuk lebih banyak menggunakan APBN dalam pembiayaan proyek tersebut.

Dengan demikian, pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) dapat diinterpretasikan sebagai objek penelitian yang tidak hanya merepresentasikan proyek pembangunan fisik, tetapi juga sebagai arena politik pembangunan yang kaya dengan relasi kekuasaan, strategi legitimasi, dinamika kebijakan publik, serta tantangan keberlanjutan lintas rezim pemerintahan. Gambaran umum ini menyediakan dasar empiris untuk menganalisis lebih mendalam dinamika politik pembangunan IKN pada era Joko Widodo dan Prabowo Subianto dalam bagian-bagian selanjutnya.

#### **4.2 Hasil Penelitian**

Ibu Kota Nusantara (IKN) adalah ibu kota baru Indonesia yang sedang dibangun di Kalimantan Timur, tepatnya di Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kutai Kartanegara. Nusantara diproyeksikan akan menggantikan Jakarta sebagai pusat pemerintahan Indonesia. Menurut pasal 2 UU No 3 tahun 2022 tentang Ibu

Kota Negara, Ibu Kota Nusantara memiliki fungsi sebagai penggerak ekonomi Indonesia dan dan menjadi simbol identitas nasional yang merepresentasikan keberagaman bangsa Indonesia.

Regulasi pemerintah terkait pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) dinilai telah dirancang secara relatif menyeluruh dari perspektif arsitektur kebijakan. Hal tersebut terlihat dari penetapan IKN melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022, yang secara bersamaan membentuk Otorita IKN sebagai entitas pelaksana dengan mandat spesifik. Eksistensi Otorita IKN menandai adanya rancangan kelembagaan yang bertujuan untuk mempercepat serta memusatkan proses pelaksanaan kebijakan pembangunan ibu kota baru.

Selanjutnya, perubahan kebijakan melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 mengindikasikan keberadaan mekanisme koreksi terhadap rancangan kebijakan ketika regulasi mulai berinteraksi dengan kenyataan pelaksanaan di lapangan. Regulasi ini diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 yang mengatur skema pendanaan pembangunan IKN, serta Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 yang berperan sebagai instrumen akselerasi koordinasi antar kementerian dan lembaga. Secara teoritis, konfigurasi regulasi ini telah memenuhi prasyarat formal untuk mendukung megaprojek pembangunan.

Subbab ini menguraikan temuan penelitian mengenai dinamika pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN), yang dipersepsikan sebagai proses kebijakan publik serta inisiatif politik pembangunan strategis berskala nasional. Pembahasan meliputi fase formulasi dan pelaksanaan kebijakan, komposisi para aktor yang terlibat, serta hambatan yang timbul selama proses pembangunan. Data dikumpulkan melalui kajian dokumen kebijakan, laporan resmi pemerintah, serta hasil wawancara dan sumber sekunder yang relevan.

Dalam penelitian ini, pembangunan IKN tidak semata-mata dianggap sebagai proyek infrastruktur fisik, melainkan sebagai mekanisme politik yang mencakup tawar-menawar kepentingan, kontestasi legitimasi, serta interaksi kekuasaan di antara aktor negara dan non-negara. Oleh sebab itu, temuan penelitian

ditekankan pada cara kebijakan tersebut dirancang, diterapkan, dan diperbincangkan dalam konteks praktis.

Meskipun demikian, regulasi dianggap sebagai kondisi yang diperlukan (*necessary condition*), bukan kondisi yang mencukupi (*sufficient condition*) bagi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Tantangan utama dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) justru terpusat pada kapasitas pelaksana, koordinasi tata kelola multi-tingkat, kesiapan lahan, pengelolaan risiko proyek, serta legitimasi sosial dan lingkungan. Oleh karena itu, walaupun regulasi telah menyediakan kerangka kebijakan yang memadai, hasil pelaksanaan tetap sangat bergantung pada kualitas tata kelola dan kemampuan eksekusi antarlembaga (Wawancara dengan Dr. Achmad Jaka Santos Adiwijaya, 29 Januari 2026).

#### **4.2.1 Dinamika Proses Perumusan dan Implementasi Kebijakan Pembangunan IKN**

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa formulasi kebijakan pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) berjalan dalam konteks kebijakan yang cenderung tersentralisasi dan bersifat top-down. Agenda relokasi ibu kota negara dirancang sebagai komponen integral dari visi strategis Presiden Joko Widodo untuk mendorong transformasi struktural dalam pembangunan nasional serta pemerataan ekonomi antarwilayah. Fase awal proses kebijakan ditandai oleh penyusunan kajian teknokratik oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN/Bappenas), yang berperan sebagai fondasi rasionalisasi ilmiah dan administratif untuk kebijakan pemindahan ibu kota.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Dr. Iswadi, pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) selama periode transisi pemerintahan memerlukan konsistensi kebijakan yang tetap adaptif terhadap perubahan kepemimpinan politik. Menurutnya, salah satu rekomendasi kebijakan yang paling krusial berkaitan dengan aspek pendanaan pembangunan IKN. Dr. Iswadi menegaskan bahwa secara ideal, pembangunan IKN seharusnya tidak lagi mengandalkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sebagaimana komitmen awal yang disampaikan pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo.

Meskipun kebijakan tersebut dinilai sulit untuk diimplementasikan, terutama pada era pemerintahan Presiden Prabowo Subianto, penggunaan APBN secara berkelanjutan dipandang berpotensi membebani fiskal negara serta membuka peluang politisasi anggaran. Oleh karena itu, pendanaan non-APBN dianggap lebih ideal, dengan syarat bahwa negara memiliki kapasitas untuk mengantisipasi potensi konflik kepentingan dari pihak investor atau donor.

Selain aspek pendanaan, Dr. Iswadi juga menekankan pentingnya rekomendasi politik dan kelembagaan agar pembangunan IKN tidak kehilangan makna strategisnya. Salah satu gagasan yang diajukan adalah penempatan Wakil Presiden untuk berkedudukan dan menjalankan fungsi pemerintahan di IKN. Menurutnya, keberadaan fungsi politik negara di IKN penting untuk mencegah kesan bahwa pembangunan tersebut hanya bersifat simbolik atau sekadar bentuk penghormatan terhadap pemerintahan sebelumnya. Untuk menjamin keberlanjutan kebijakan lintas pemerintahan, Dr. Iswadi menekankan perlunya pengaturan melalui undang-undang agar kebijakan tersebut bersifat permanen dan tidak bergantung pada figur kepemimpinan tertentu.

Kajian tersebut meliputi analisis geografis, perencanaan tata ruang, kebutuhan infrastruktur, risiko lingkungan, serta proyeksi pembiayaan jangka panjang. Meskipun demikian, temuan penelitian menunjukkan bahwa proses formulasi kebijakan lebih didominasi oleh aktor eksekutif daripada melalui deliberasi publik yang inklusif. Hal ini terlihat dalam proses legislasi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, yang berlangsung dalam durasi relatif singkat dengan ruang partisipasi masyarakat yang terbatas.

Proses tersebut menggambarkan ciri khas model kebijakan yang digerakkan oleh eksekutif (*executive-driven policy*), di mana legitimasi kebijakan lebih banyak berasal dari otoritas politik pemerintah pusat ketimbang dari mekanisme konsultasi publik yang ekstensif. Kondisi ini memicu kritik dari berbagai kelompok masyarakat sipil yang berpendapat bahwa pembangunan IKN berpotensi mengabaikan prinsip partisipasi demokratis dalam kebijakan publik.

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) tidak dapat dilepaskan dari persaingan kepentingan berbagai kelompok elite, baik yang berasal dari lingkungan

negara maupun non-negara. Berdasarkan hasil wawancara dengan Dr. Maxensius Tri Sambodo, elite yang terlibat dalam pembangunan IKN dapat dikategorikan ke dalam beberapa kelompok utama, yaitu elit pemerintah pusat, elite ekonomi atau pemilik modal, serta elite lokal yang meliputi tokoh masyarakat dan masyarakat adat. Setiap kelompok elite tersebut memiliki kepentingan yang beragam dan berusaha mempengaruhi orientasi serta prioritas pembangunan IKN.

Selain elite pemodal, elite lokal juga berperan sebagai aktor krusial dalam dinamika politik pembangunan IKN. Elite lokal, yang mencakup tokoh masyarakat dan masyarakat adat, memiliki kepentingan terkait dengan penguasaan lahan, perlindungan ruang kehidupan, serta pengakuan terhadap hak-hak sosial dan budaya. Dalam konteks ini, pembangunan IKN berfungsi sebagai arena persaingan antara kepentingan ekonomi nasional, kepentingan politik pemerintah pusat, dan kepentingan masyarakat lokal. Hal tersebut menunjukkan bahwa pembangunan IKN tidak semata-mata bersifat teknokratis, melainkan juga merupakan proses politik yang penuh dengan negosiasi dan konflik kepentingan.

Dr. Maxensius Tri Sambodo juga menekankan bahwa secara regulatif, legitimasi pembangunan IKN cukup kuat karena telah diperkokoh melalui Undang-Undang. Oleh karena itu, elite - elite yang terlibat dalam proyek ini relatif terlindungi oleh kerangka hukum yang berlaku. Meskipun demikian, kekuatan regulasi tersebut tidak sepenuhnya mampu menghilangkan potensi penyalahgunaan kepentingan, khususnya ketika pembangunan lebih menguntungkan kelompok elite tertentu daripada masyarakat secara luas. Dengan demikian, pembangunan IKN menggambarkan bagaimana regulasi berfungsi sebagai instrumen legitimasi politik sekaligus sebagai arena tarik-menarik kepentingan elite.

Pada tahap implementasi, pemerintah mendirikan Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN) sebagai entitas khusus yang diberi mandat luas dan kewenangan strategis untuk mengelola seluruh aspek pembangunan. OIKN bertugas dalam perencanaan tata ruang, pemberian izin investasi, pembangunan infrastruktur, serta pengelolaan aset dan pelayanan publik di wilayah IKN. Struktur kelembagaan ini mencerminkan upaya negara untuk membangun mekanisme tata kelola cepat (*fast-track governance*) guna mempercepat pelaksanaan proyek strategis nasional.

Namun, temuan penelitian menunjukkan bahwa sentralisasi wewenang di OIKN juga menimbulkan dilema dalam tata kelola. Di satu pihak, model ini meningkatkan efisiensi dalam pengambilan keputusan dan koordinasi antarsektor. Di pihak lain, konsentrasi kekuasaan tersebut berpotensi mengurangi mekanisme checks and balances, menyempitkan ruang pengawasan publik, serta menimbulkan risiko politisasi dalam kebijakan pembangunan.

#### **4.2.2 Tahapan Pembangunan dan Praktik Implementasi di Lapangan**

Secara operasional, pengembangan Ibu Kota Nusantara (IKN) diimplementasikan melalui serangkaian tahapan utama, yang dimulai dengan pembangunan Kawasan Inti Pusat Pemerintahan (KIPP) sebagai inti simbolis dan administratif negara. Prioritas awal pengembangan difokuskan pada konstruksi infrastruktur fundamental, meliputi jaringan jalan arteri, sistem drainase, waduk, jaringan penyediaan air bersih, serta fasilitas kantor pemerintah.

Temuan penelitian mengindikasikan bahwa fase eksekusi lapangan melibatkan koordinasi yang rumit antar berbagai kementerian teknis, kontraktor, mitra swasta, serta pemerintah daerah terkait. Walaupun pemerintah menetapkan target temporal yang ambisius, pelaksanaan pengembangan dihadapkan pada sejumlah hambatan administratif, teknis, dan finansial.

Dalam praktiknya, akselerasi pengembangan sering kali dicapai melalui instrumen kebijakan darurat dan pelonggaran regulasi spesifik, termasuk percepatan proses perizinan serta simplifikasi prosedur pengadaan barang dan jasa. Pendekatan ini mengekspresikan orientasi negara pada efisiensi dan kecepatan, namun sekaligus menimbulkan keprihatinan terkait kualitas konstruksi, risiko deviasi anggaran, serta potensi penurunan standar lingkungan dan sosial.

Lebih lanjut, pengembangan IKN juga dilaksanakan melalui model kemitraan publik-swasta melalui skema Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). Skema tersebut bertujuan untuk mengurangi beban fiskal negara sambil menarik investasi swasta dalam pembangunan infrastruktur dan area komersial. Akan tetapi, temuan penelitian menunjukkan bahwa aktualisasi investasi

swasta belum sepenuhnya sejalan dengan proyeksi awal, sehingga pemerintah tetap menjadi entitas utama dalam pendanaan fase awal pengembangan.

#### **4.2.3 Konfigurasi Aktor dan Relasi Kekuasaan dalam Pembangunan IKN**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) melibatkan jaringan aktor yang kompleks, dengan kepentingan dan tingkat pengaruh yang beragam.

Pemerintah pusat, khususnya Presiden dan kementerian terkait, berfungsi sebagai aktor utama dalam menentukan arah kebijakan dan prioritas pembangunan. Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN) bertindak sebagai aktor teknokratis sekaligus politis, dengan wewenang signifikan dalam mengelola investasi, perencanaan tata ruang, serta kemitraan internasional. Dominasi OIKN mengindikasikan bahwa pembangunan IKN dikendalikan melalui model pembangunan yang dipimpin negara secara kuat.

Sebaliknya, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki peran formal dalam proses legislasi dan pengawasan, namun temuan penelitian menunjukkan bahwa kontribusi substantif DPR dalam mengontrol jalannya pembangunan relatif terbatas. Pengawasan cenderung bersifat politis dan administratif, belum sepenuhnya mencakup aspek strategis seperti orientasi investasi, dampak sosial, serta keberlanjutan lingkungan.

Sektor swasta dan investor berperan sebagai mitra pendanaan sekaligus aktor ekonomi yang memiliki kepentingan komersial dalam pembangunan IKN. Kehadiran investor membawa implikasi ekonomi positif, tetapi juga berpotensi menimbulkan ketergantungan negara terhadap modal swasta serta membuka peluang bagi dominasi kepentingan pasar dalam penetapan prioritas pembangunan.

Sementara itu, masyarakat lokal dan komunitas adat menempati posisi yang relatif marginal dalam struktur pengambilan keputusan. Temuan penelitian menemukan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan konsultasi masih terbatas, sehingga menimbulkan keprihatinan terkait keadilan sosial, perlindungan hak atas tanah, serta dampak sosial jangka panjang terhadap komunitas setempat.

#### **4.2.4 Tantangan Struktural, Politik, dan Sosial dalam Pembangunan IKN**

Hasil kajian menunjukkan identifikasi beberapa tantangan pokok yang bersifat struktural dan sistemik.

Dari perspektif politik, pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) dihadapkan pada tantangan kelangsungan kebijakan di tengah transisi kepemimpinan nasional. Pergantian rezim pemerintahan berpotensi mempengaruhi alokasi anggaran, komitmen politik, serta arah pembangunan jangka panjang. IKN pun berperan sebagai arena kontestasi simbolik antara kesinambungan visi pembangunan dan perubahan orientasi politik.

Dari sudut pandang kelembagaan, terdapat tantangan dalam menjaga keseimbangan antara akselerasi pembangunan dan prinsip-prinsip tata kelola demokratis. Sentralisasi otoritas di Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN) dapat meningkatkan efisiensi pelaksanaan, namun juga menimbulkan risiko penurunan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat.

#### **4.2.5 Sintesis Hasil Penelitian**

Secara umum, temuan penelitian ini mengindikasikan bahwa pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) merupakan proses yang dipenuhi oleh dinamika politik, kepentingan ekonomi, serta tantangan kelembagaan. Proyek ini mewakili praktik politik pembangunan di mana negara berusaha memperoleh legitimasi melalui inisiatif skala besar, sekaligus dihadapkan pada keterbatasan dalam aspek partisipasi masyarakat, transparansi, dan keberlanjutan kebijakan.

Pembangunan IKN tidak semata-mata berupa proyek konstruksi fisik, melainkan juga berfungsi sebagai arena strategis dalam politik yang mencerminkan hubungan kekuasaan antara negara, pasar, dan masyarakat. Dengan demikian, hasil penelitian ini menjadi fondasi krusial untuk melakukan analisis mendalam mengenai bagaimana dinamika politik pembangunan IKN berkembang selama masa pemerintahan Joko Widodo dan Prabowo Subianto, sebagaimana akan dibahas lebih lanjut dalam subbab berikutnya.

### **4.3 Kontestasi Kepentingan Elite dan Legitimasi Politik dalam Pembangunan IKN: Analisis Politik Pembangunan dan Implementasi Kebijakan**

Dalam kaitannya dengan peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam proses legislasi kebijakan pembangunan Ibu Kota Negara (IKN), Dr. Iswadi berpendapat bahwa penurunan signifikan fungsi DPR tidak dapat dipisahkan dari transformasi struktur ketatanegaraan pascaamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ia menyatakan bahwa sejak era reformasi, DPR secara institusional mengalami pengurangan otoritas dalam mekanisme legislasi, sehingga lebih sering bertindak sebagai entitas yang meratifikasi rancangan undang-undang yang telah disusun oleh cabang eksekutif.

Dalam konteks pembangunan IKN, DPR dinilai tidak menempati posisi deliberatif yang kokoh, melainkan cenderung berfungsi sebagai komponen formal dalam proses pengambilan keputusan. Dr. Iswadi menggambarkan hubungan antara DPR dan presiden sebagai relasi kekuasaan yang tidak seimbang, di mana cabang eksekutif mendominasi dalam menentukan orientasi kebijakan strategis nasional. Akibatnya, proses legislasi sering kali berjalan secara elitis dan sentralistis, dengan ruang koreksi yang minim dari DPR.

Pandangan tersebut mengindikasikan bahwa pembangunan IKN tidak hanya mencerminkan aspirasi politik pemerintah, tetapi juga mengekspos kelemahan mekanisme checks and balances dalam sistem politik Indonesia. Situasi ini memperkuat karakter pembangunan IKN sebagai kebijakan strategis yang lebih digerakkan oleh kepentingan elite eksekutif, daripada melalui proses partisipatif dan deliberatif di tingkat legislatif.

Dalam konteks kebijakan publik, pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) mengindikasikan adanya kesenjangan implementasi, yakni perbedaan antara rancangan kebijakan dan pelaksanaannya di lapangan. Kesenjangan tersebut bukanlah suatu penyimpangan, melainkan pola umum yang sering muncul dalam proyek megaskala yang melibatkan berbagai pihak. Pembangunan IKN melibatkan keterlibatan pemerintah pusat, Otorita IKN, pemerintah daerah, badan usaha milik negara (BUMN), sektor swasta, serta masyarakat yang terpengaruh, sehingga kerumitan interaksi antaraktor menjadi hambatan signifikan dalam tahap implementasi.

Salah satu elemen utama yang berkontribusi terhadap kesenjangan ini adalah fluktuasi fiskal. Kebijakan penghematan belanja melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 berpotensi mengubah irama pelaksanaan pembangunan, termasuk melalui penyesuaian prioritas anggaran. Walaupun pemerintah tetap menyediakan alokasi anggaran untuk Otorita IKN pada tahun 2026, situasi ini menunjukkan kemungkinan terjadinya perubahan dalam kecepatan, komposisi program, dan orientasi pembangunan.

Di luar aspek fiskal, disparitas dalam pelaksanaan juga ditentukan oleh masalah kesiapan lahan, pengelolaan pertanahan, koordinasi antarlembaga, serta jaminan investasi. Skema pendanaan alternatif, seperti Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), sering kali menonjol dalam wacana kebijakan, namun dalam penerapannya sangat bergantung pada kelayakan proyek, kepastian risiko, dan kesiapan teknis proyek. Hal ini menguatkan argumen bahwa tantangan dalam implementasi Ibu Kota Nusantara (IKN) tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga struktural dan operasional (Wawancara, 29 Januari 2026).

Dalam kerangka teori politik pembangunan, proses pembangunan tidaklah bersifat netral atau murni teknokratis, melainkan merupakan suatu mekanisme politik yang terpengaruh oleh dinamika kekuasaan, konfigurasi kepentingan elite, serta strategi legitimasi negara (Leftwich, 2000). Pada konteks ini, negara tidak semata-mata berfungsi sebagai perencana pembangunan, tetapi juga sebagai ruang di mana berbagai kepentingan saling berkompetisi dan dinegosiasikan. Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) secara eksplisit menggambarkan karakteristik tersebut, khususnya dalam interaksi antara negara, elite politik, dan aktor ekonomi.

Dari sudut pandang pembangunan yang berpusat pada elite (*elite-centered development*), pembangunan IKN menunjukkan hegemoni aktor elite dalam proses pengambilan keputusan strategis. Negara—terutama cabang eksekutif—berperan sebagai aktor dominan yang menetapkan arah pembangunan, sedangkan aktor lainnya, seperti legislatif dan masyarakat, menempati posisi yang relatif subordinat. Temuan dari wawancara dengan Dr. Iswadi memperkuat asumsi teoritis ini, di mana

ia menyatakan bahwa proses legislasi pembangunan IKN tidak berjalan secara deliberatif, melainkan cenderung bersifat elitis dan sentralistik:

DPR dalam konteks IKN ini tidak berada pada posisi yang kuat. Prosesnya lebih banyak ditentukan oleh pemerintah, DPR hanya mengesahkan.

Dalam kerangka teori politik pembangunan, proses pembangunan tidaklah bersifat netral atau murni teknokratis, melainkan merupakan suatu mekanisme politik yang terpengaruh oleh dinamika kekuasaan, konfigurasi kepentingan elite, serta strategi legitimasi negara (Adrian Leftwich, 2000) Pada konteks ini, negara tidak semata-mata berfungsi sebagai perencana pembangunan, tetapi juga sebagai ruang di mana berbagai kepentingan saling berkompetisi dan dinegosiasikan. Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) secara eksplisit menggambarkan karakteristik tersebut, khususnya dalam interaksi antara negara, elite politik, dan aktor ekonomi.

Dari sudut pandang pembangunan yang berpusat pada elite (*elite-centered development*), pembangunan IKN menunjukkan hegemoni aktor elite dalam proses pengambilan keputusan strategis. Negara—terutama cabang eksekutif—berperan sebagai aktor dominan yang menetapkan arah pembangunan, sedangkan aktor lainnya, seperti legislatif dan masyarakat, menempati posisi yang relatif subordinat. Temuan dari wawancara dengan Dr. Iswadi memperkuat asumsi teoritis ini, di mana ia menyatakan bahwa proses legislasi pembangunan IKN tidak berjalan secara deliberatif, melainkan cenderung bersifat elitis dan sentralistik:

Ini bukan hanya proyek pemerintah pusat, tetapi kontestasi antara elite pusat, elite daerah, elite bisnis, dan elite lokal.

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) tidak dapat dianggap sebagai proyek negara yang bersifat monolitik. Negara diharuskan untuk melakukan negosiasi dengan kepentingan para pemodal, pemerintah daerah, serta elite lokal, yang masing-masing memiliki agenda yang beragam. Dari sudut pandang teori hubungan negara-pasar (*state-market relations*), situasi ini mengindikasikan bahwa negara berada dalam posisi kompromi: di satu pihak, negara berupaya mempertahankan kendali atas proyek strategis tersebut,

namun di pihak lain, negara harus menyediakan insentif bagi pemilik modal guna memastikan kelancaran proses pembangunan.

Ketegangan antara kepentingan negara dan para investor teramati secara jelas dalam isu pengelolaan lahan serta aset. Upaya para investor untuk memperoleh hak pengelolaan jangka panjang mencerminkan logika kapitalisme pembangunan, di mana ruang dan tanah diposisikan sebagai aset ekonomi. Namun, koreksi melalui Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa negara masih berupaya mempertahankan legitimasi hukum dan politiknya. Dalam teori politik pembangunan, kondisi ini mencerminkan apa yang disebut sebagai *negotiated development*, yaitu pembangunan yang lahir dari kompromi antara kekuasaan negara dan kepentingan kapital.

Dari perspektif implementasi kebijakan, pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) juga memperlihatkan keterbatasan kapasitas negara dalam mengendalikan seluruh proses pembangunan. Dalam teori implementasi kebijakan, khususnya model *top-down*, keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada kapasitas aktor pelaksana serta stabilitas lingkungan politik. Pak Jaka menegaskan bahwa meskipun kerangka regulasi IKN telah dirancang secara komprehensif, tantangan implementasi tetap tidak terelakkan:

Regulasi hanya merupakan syarat perlu, bukan syarat cukup. Implementasi di lapangan dipengaruhi banyak faktor, mulai dari kapasitas institusi sampai koordinasi lintas sektor.

#### **4.4 Dinamika Politik dan Keberlanjutan Kebijakan IKN**

Transisi kepemimpinan dari Presiden Joko Widodo kepada Presiden Prabowo Subianto berpotensi menimbulkan risiko kebijakan melalui proses reprioritisasi dan reframing agenda pembangunan. Perubahan kepemimpinan umumnya disertai dengan penyesuaian terhadap alokasi anggaran, konfigurasi program, serta sasaran kebijakan, sebagaimana yang terlihat dalam berbagai praktik internasional, seperti relokasi ibu kota Republik Korea dari Seoul ke Sejong.

Lebih lanjut, pergantian personel dan penyesuaian struktur kelembagaan dapat memicu friksi dalam koordinasi pelaksanaan kebijakan. Meskipun demikian,

transisi ini juga menyediakan peluang jika pemerintahan baru menetapkan Ibu Kota Nusantara sebagai prioritas strategis nasional, sehingga kebijakan tersebut memperoleh legitimasi yang lebih kokoh melampaui rezim pemerintahan.

Selain itu, kebijakan Ibu Kota Nusantara (IKN) tidak dapat dipandang semata-mata sebagai hasil dari rasionalitas teknokratis atau kompromi di antara elite politik. IKN merupakan kebijakan yang bersifat high politics dan high complexity, di mana keputusan politik yang kuat didukung oleh rancangan teknokratis melalui mekanisme regulasi dan kelembagaan. Tantangan utama ke depan adalah menjamin agar rancangan teknokratis tersebut tidak terkikis oleh dinamika politik jangka pendek, dengan cara memanfaatkan pembiayaan yang kredibel, tata kelola yang transparan, serta legitimasi sosial yang berkelanjutan (Wawancara, 29 Januari 2026).