

KEBIJAKAN PEMINDAHAN IBU KOTA NEGARA SEBAGAI PILIHAN RASIONAL DALAM PERSPEKTIF SYARIAH DAN POLITIK

Wira Yudha Alam

Program Studi Manajemen, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas PGRI Adi Buana Surabaya,
Indonesia

Email: wirayudhaalam@unipa.ac.id

Abstrak

Perpindahan IKN sudah menjadi rencana sejak Joko Widodo terpilih menjadi preseiden, pada 2019. Artikel ini berupaya mengeksplorasi kebijakan Ibu Kota Negara (IKN) dipahami sebagai jalan yang ditempuh oleh pemerintah. Menggunakan kerangka pilihan rasional dalam perspektif syariah dan politik. Kebijakan ini hadir karena didukung oleh tiga aspek: pertama, aspek lingkungan yang menjadi stimulus bagi para aktor untuk bergerak. Kedua, aspek aturan main melalui kerangka legal-formal yang memudahkan memberikan karpet merah bagi para aktor. Ketiga, aspek organisasi yang menekankan pada kepentingan diri dari para aktor sehingga memunculkan hasrat untuk membentuk kebijakan IKN. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif analitis, yang menganalisis berbagai data yang tersedia. Pembahasan yang dikemukakan berdasarkan pada referensi yang diteliti melalui pendapat para pakar dan ulama, serta dari buku-buku. Perpindahan IKN dinilai cenderung hanya sebagai kebijakan yang menguntungkan bagi kelompok-kelompok tertentu, dan dinilai belum mencapai kemaslahatan, karena kemaslahatan menyangkut kepentingan orang banyak, bukan kepentingan pribadi atau kelompok kecil tertentu.

Kata Kunci : Perpindahan, Ibu Kota Negara, Syariah, Politik.

Abstract

The movement of the IKN has been a plan since Joko Widodo was elected president, in 2019. This article seeks to explore the policy of the State Capital (IKN) understood as the path taken by the government. Using a rational choice framework in the perspective of sharia and politics. This policy exists because it is supported by three aspects: first, the environmental aspect which is a stimulus for actors to act. Second, aspects of the rules of the game through a legal-formal framework that makes it easy to provide the red carpet for actors. Third, the organizational aspect that emphasizes the self-interest of the actors so that it creates a desire to shape IKN policies. This study uses a qualitative method with an analytical descriptive approach, which analyzes various available data. The discussion put forward is based on references examined through the opinions of experts and scholars, as well as from books. The transfer of IKN is considered to tend only as a policy that benefits certain groups, and is considered to have not achieved benefit, because benefit concerns the interests of many people, not personal interests or certain small groups.

Keywords: Movement, State Capital, Sharia, Politics.

1. PENDAHULUAN

Setelah terpilih menjadi presiden pada 2019, Joko Widodo secara mengejutkan mengumumkan rencana pemindahan ibu kota negara (IKN) dari DKI Jakarta ke wilayah administratif Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kertanegara. Adapun alasan yang dikemukakan saat itu diantaranya adalah Pertama, kepadatan penduduk justru terkonsentrasi di Pulau Jawa sekitar 57%, dan terus meningkat setiap tahunnya. Kedua, kontribusi Produk Domestik Bruto (PDB) nasional yang terkonsentrasi di Pulau Jawa sebesar 59% yang menyebabkan terjadinya kesenjangan ekonomi antara

gugus jawa dan luar jawa. Ketiga, krisis ketersediaan air bersih untuk masyarakat. Keempat, konversi lahan terbesar terjadi di Pulau Jawa di antara gugus pulau lainnya, dan tren ini diperkirakan akan terus berlanjut hingga beberapa tahun ke depan. Kelima, ancaman bencana alam di Jakarta, terjadi penurunan permukaan air tanah sebesar 7,5 cm – 10 cm per tahunnya, hal ini menyebabkan wilayah Jakarta berpotensi banjir terus-menerus, selain itu, sekitar wilayah 50% Jakarta memiliki tingkat keamanan banjir di bawah 10 tahun, idealnya ibu kota harus memiliki minimum di angka 50 tahunan (Kementerian PPN/Bappenas, 2021).

Dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2022, pemindahan IKN dari Jakarta ke Kalimantan Timur didasarkan pada beberapa pertimbangan; Pertama, dari sisi lokasi, letaknya dinilai sangat strategis karena wilayahnya berada di tengah-tengah wilayah Indonesia yang juga berperan multi-fungsi sebagai Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) II dan juga sebagai jalur laut utama nasional dan regional; Kedua, lokasi IKN memiliki infrastruktur yang relatif lengkap, yakni bandara, pelabuhan, dan jalan tol yang baik serta ketersediaan infrastruktur seperti jaringan energi dan air minum; Ketiga, lokasi IKN berdekatan dengan dua kota pendukung yang sedang berkembang, Kota Balikpapan dan Kota Samarinda; Keempat, ketersediaan lahan yang dikuasai pemerintah sangat memadai untuk pengembangan IKN; Kelima, lokasinya sangat minim akan resiko bencana alam.

Isu pemindahan IKN tentu menjadi perhatian sendiri bagi masyarakat, karena dinilai pemindahan IKN ini pasti memerlukan dana yang sangat besar. Sebagai megaprojek nasional dalam jangka kurun waktu 2020-2024, proyek IKN ditaksir akan menghabiskan dana sebesar 466 triliun rupiah. Pembiayaan yang cukup besar memaksa pemerintah untuk menyiapkan dana proyek IKN dari tiga skema; skema APBN, KPBU dan Badan Usaha. Dana yang cukup besar tersebut lantas mendapatkan respon publik yang cenderung menolak proyek tersebut. Dikarenakan proyek IKN akan membuat konflik horizontal akan muncul ke permukaan, misalnya, proyek IKN akan menyebabkan migrasi besar-besaran terutama aparat sipil negara, hal ini yang lantas berpotensi terjadinya gesekan antara masyarakat pendatang dengan masyarakat setempat. Di sisi lain, para ahli mengingatkan bahwa kebijakan IKN bersifat mubazir, karena menghabiskan cipratan dana yang cukup besar untuk membangun ibu kota yang menerapkan semua teknologi dalam menciptakan konsep smart city.

Beberapa negara sudah melakukan pemindahan IKN di antaranya: 1) Madinah yang merupakan pusat pemerintahan Islam sejak zaman Rasulullah hingga khulafaur rasyidin, kemudian pada masa kepemimpinan Khalifah Mu'awiyah bin Abu Sufyan, ibu kota dipindahkan ke Damaskus Suriah. Pemindahan tersebut disebabkan Damaskus di Suriah merupakan basis kekuatan Bani Umayyah. Mu'awiyah adalah mantan Gubernur Suriah. Sementara itu di Madinah serta di Kufah (Iraq) banyak pihak yang menentang Bani Umayyah. Sebuah alasan yang sangat rasional; 2) Brazil yang memindahkan ibu kotanya dari Rio de Janeiro ke Brasilia dengan alasan mengurangi kepadatan penduduk. Pemindahan IKN di Brazil menunjukkan peningkatan pertumbuhan ekonomi di Brasilia; 3) Australia yang memindahkan ibu kotanya dari Sydney ke Canberra. Dengan alasan membagi beban kota sebagai pusat bisnis dan pusat pemerintahan sekaligus mengurangi kepadatan penduduk, dan masih banyak lagi.

Beberapa literatur yang membahas pemindahan ibu kota negara, seperti kajian yang dijelaskan oleh Farida yang menitikberatkan pada dampak serta potensi yang didapatkan

ketika ibu kota negara (IKN) pindah ke Kalimantan Utara yang dilihat dari beberapa dimensi seperti kelembagaan, tata ruang, ekonomi maupun aspek sosial dan lingkungan (Farida, 2021). Akan tetapi, tulisan ini justru memberikan kesan depolitisasi terhadap persoalan pemindahan IKN, yang cenderung bernuansa teknis-administratif. Pendapatan dan keuntungan ekonomi merupakan kajian yang sangat dominan dalam kebijakan pemindahan ibu kota negara. Studi yang dilakukan Taufiq (2020) dalam melihat pemindahan ibu kota negara sebagai salah satu agenda yang dapat meminimalisir ketimpangan ekonomi di Indonesia terutama di daerah Jawa dan Luar Jawa, lebih lanjut Taufiq menjelaskan bahwa relokasi ibu kota negara juga berdampak pada konektivitas wilayah yang didasarkan pada dua aspek: aspek internal yang memungkinkan pada pengembangan ekonomi wilayah dan aspek eksternal yang menitikberatkan pada posisi Indonesia di mata global.

Senada dengan itu, studi yang dilakukan oleh Hariyadi (2020) juga menekankan pada pentingnya pemerataan ekonomi dalam suatu wilayah. Ketimpangan pembangunan wilayah memberikan kontribusi terhadap bagaimana karakteristik ekonomi suatu wilayah dengan mengulas ketimpangan pembangunan, lebih lanjut Hariyadi memberikan rambu terhadap kebijakan IKN pada dua faktor: Pertama, kesiapan dan konsistensi pemerintah dalam tata kelola sumber daya yang dibutuhkan baik berupa fisik maupun non-fisik. Kedua, kemampuan pemerintah dalam mengelola isu sosio-ekologis dalam jangka menengah dan panjang. Pemindahan ibu kota juga dianggap sebagai salah satu cara pemerintah melakukan transfer persoalan dari wilayah Jawa menuju Kalimantan terutama persoalan perubahan iklim. Sebagaimana kita ketahui, wilayah Kalimantan menampung salah satu kawasan hutan terbesar se-Asia Tenggara dan dianggap sebagai hotspot keanekaragaman hayati. Vuurst dan Escobar (2020) melihat persoalan pemindahan ibu kota dalam kaca mata perubahan iklim sebagai salah satu upaya migrasi massal yang bersifat sistematis yang diperkirakan akan mengalami krisis perubahan iklim.

Berbeda dengan artikel sebelumnya, artikel ini berupaya melihat bagaimana kebijakan perpindahan ibu kota negara (IKN) dimaknai sebagai sebuah pilihan rasional oleh para aktor terutama kelompok-kelompok bisnis, hal ini disebabkan oleh ketidakmampuan dalam mengatasi kompleksitas persoalan di Jakarta oleh para elite politik. Dengan menggunakan teori ekonomi-politik yang merujuk pada pilihan publik (rational choice), perpindahan IKN merupakan sebuah produk kebijakan dari apa yang disebut sebagai rational equilibrium. Rational equilibrium sebagai sebuah kondisi di mana terdapat kenyamanan bagi para aktor guna meningkatkan profit dan kekuasaannya, hal ini diperjelas dengan kepemilikan konsesi sumber daya alam oleh para konglomerat dan elite politik di wilayah kawasan IKN. Oleh karena itu pembahasan mengenai aktor dan struktur kekuasaan menempati lokus yang amat penting dalam pembahasan teori ekonomi-politik pilihan publik.

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yang memaparkan sejauh mana kepentingan para aktor dalam membentuk kebijakan ibu kota negara (IKN) dari perspektif pilihan rasional ekonomi-politik. Penelitian ini merupakan studi deskriptif dari berbagai informasi dan literatur review, termasuk kajian dari beberapa lembaga negara. Ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada: melihat preferensi aktor dalam

pembentuk kebijakan IKN, konfigurasi aktor yang mendapatkan keuntungan dari kebijakan IKN serta melihat kebijakan IKN sebagai institusi yang dapat memberikan kepastian atas kepentingan para aktor. Penelitian ini menggunakan metode kajian kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan kualitatif. Pembahasan yang dikemukakan berdasarkan pada referensi yang diteliti melalui buku-buku dan penelitian terdahulu. Dari referensi-referensi tersebut dikutip pendapat-pendapat dan argumentasi para ulama beserta dalil-dalil yang mereka jadikan dasar argumentasi tersebut, setelah itu ditarik suatu kesimpulan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Maslahah Mursalah Sebagai Pendekatan Syariah

Maslahah berasal dari kata *salaha* yang secara arti kata ialah "baik" atau "terlepas dari kerusakan". Sedangkan *al-mursal* (lepas) sesuai dengan namanya, berarti tidak terikat atau lepas dari dalil pengakuan, namun ada komponen *maslahat* yang ingin dicapai untuk tujuan *syariah*. Sehingga dapat disimpulkan *maslahah mursalah* adalah hukum yang ditetapkan berdasarkan kebermanfaatannya atau kemaslahatan, yang tidak didukung oleh dalil *nash* secara khusus dan jelas (baik tersurat maupun tersirat), tetapi didukung oleh makna sejumlah *nash*.

Dalam kitab *Al-Mustasyfa*, Al-Ghazali merumuskan *maslahah mursalah* adalah "hal-hal (*maslahah*) yang tidak ada bukti yang mengungkapkan dari syara' dalam bentuk *nash* tertentu yang membatalkannya dan tidak ada yang menceritakannya" (Shodiqin: 2014). Dalam kitab *Irsyad Al-Fahul*, Al-Syaukani mendefinisikan *maslahah mursalah* adalah "maslahah yang tidak diketahui apakah syari' menolaknya atau memperhitungkannya" (Jumantoro: 2005). Salah seorang ulama Hanbali, Ibnu Qudamah, merumuskan *maslahah mursalah* "maslahat yang tidak ada bukti petunjuk tertentu yang membatalkannya dan tidak pula memerhatikannya" (Jumantoro: 2005). Dan Abu Zahrah juga merumuskan "maslahah yang selaras dengan maqosidus syariah, dan tidak ada petunjuk yang membuktikan pengakuannya atau penolakannya" (Aibak: 2008).

Persyaratan agar *Maslahah Mursalah* dapat dijadikan metode penetapan hukum, yakni: (1) Kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan syariah dan memberikan kemaslahatan yang didukung *nash* secara umum. (2) Kemaslahatan harus bersifat rasional dan pasti. Kemaslahatan bukan sekedar proyeksi atau ramalan tak terukur, sehingga hukum yang ditetapkan melalui *maslahah mursalah* itu benar-benar menghasilkan manfaat dan menolak kemudharatan. Jika kemaslahatan masih merupakan perkiraan maka belum bisa ditetapkan sebagai hukum. Dan (3) Kemaslahatan merupakan kepentingan orang banyak, bukan kepentingan pribadi atau kelompok kecil tertentu.

Dapat dipahami bahwa hakikat definisi *maslahah mursalah* adalah suatu penetapan metode hukum menurut akal yang selaras dan sejalan dengan *maqosidus syariah*. *Maslahah mursalah* harus mempertimbangkan dan mewujudkan kebermanfaatannya dan juga kebaikan, serta menjauhkan keburukan bagi umat manusia. Secara dalil, tidak ada petunjuk secara khusus yang menolak ataupun mengakuinya. *Maslahah mursalah* juga merupakan landasan hukum dan menjadi pijakan dalam berfikir dalam merumuskan suatu masalah terlebih dapat diaplikasikan dalam kehidupan sehari-hari jika memenuhi syarat ketiga yang telah disebutkan diatas.

Teori *Rational Choice Institutionalism* Sebagai Pendekatan Syariah dan Politik

Kaitannya dengan studi ini, peneliti memerlukan sebuah pendekatan institutional baru pilihan rasional (*rational choice institutionalism*). Pendekatan ini digunakan untuk membaca bagaimana interaksi atau relasi yang terbentuk antar aktor dalam suatu institusi politik dengan sebuah konteks kontestasi elektoral. Dalam disiplin ekonomi dan politik, pendekatan ini memahami bahwa sebagian besar pola perilaku ekonomi politik (kehidupan politik) selalu terjadi dalam suatu institusi (Lihat Tsebelis dalam Peters, 1999: 43). Pilihan rasional masuk dalam kategori ilmu ekonomi politik baru yang berusaha mengkaji tindakan rasional dari aktor-aktor politik.

Pendekatan *rational choice institutionalism* berangkat dari tradisi behavioral dan *rational choice* yang menekankan pada kepentingan setiap individu atau aktor dalam memengaruhi sebuah institusi. Penganut pendekatan ini menganggap institusi merupakan manifestasi dari perilaku atau interaksi antar individu atau aktor di dalamnya (Lihat Peters, 1999; Hall & Taylor, 1996; Ostrom, 2008). Secara esensial, teori pilihan rasional merupakan bentuk dari pengaplikasian perangkat analisa ekonomi ke dalam proses non-pasar atau politik di bawah formulasi maupun implementasi kebijakan (Dollery & Wallis, 1999: 36).

Di dalam arena yang non-politis (pasar), pendekatan ini digunakan untuk melihat sejauh mana aktor swasta bertindak dalam memaksimalkan keuntungannya, sedangkan dalam arena yang lebih politis, para aktor bertindak atas dasar memperluas cakupan kekuasaannya. Produk dari perilaku aktor dalam pendekatan ini adalah suatu institusi yang dapat memiliki bentuk berupa kebijakan, kultur, norma maupun aktivitas sosial yang melekat sejak lama, namun produk ini memiliki fungsi ganda yakni memberikan jalan mulus kepada aktor guna mendapatkan keuntungan, selain itu juga bertindak sebagai constraint terhadap perilaku aktor. Guna mewujudkan tujuan tersebut, para aktor perlu mempertimbangkan tujuan mereka secara kalkulatif agar kepentingannya terwujud. Peters (1999: 15) menegaskan bahwa institusi tidak lebih dari sekedar sebuah alat atau sarana untuk mengakumulasi preferensi dari masing-masing individu/aktor.

Setidaknya pendekatan ini memiliki empat ciri penting untuk memahami bagaimana institusi bekerja (Hall & Taylor, 1996: 12-13); Pertama, *rational choice institutionalism* menggunakan kajian perilaku (*behavior*) sebagai asumsi dasar. Kajian ini menekankan pada aspek aktor yang bersifat instrumental, di mana aktor bertindak berdasarkan pada dorongan rasional, mereka melakukannya dengan strategis dan memperhitungkan secara ekstensif guna memaksimalkan preferensi mereka. Kedua, berkaitan dengan tindakan aktor dalam memenuhi preferensi mereka, dengan mengandaikan pada keberhasilan secara kolektif. Oleh karena itu, kestabilan dalam suatu institusi adalah kunci untuk memenuhi hasrat kepentingannya. Ketiga, terkait dengan interaksi yang terjadi antar aktor, suatu institusi menyediakan fasilitas interaksi dengan membangun informasi dan mekanisme yang mengurangi ketidakpastian tentang perilaku aktor-aktor lain.

Di samping itu, institusi juga menyediakan sebuah kepastian politik sehingga mengarahkan aktor ke arah perhitungan tertentu dan berpotensi menghasilkan preferensi secara lebih baik. Singkatnya, institusi dibangun atas dasar memenuhi kepentingan para aktor, yang di dalamnya terdapat interaksi secara berulang antar aktor (Lowndes, 2011). Terakhir, pendekatan ini menggunakan deduksi untuk melacak spesifikasi fungsi dari fungsi yang dilakukan oleh sebuah institusi. Pendeknya, proses pembentukan institusi berkisar pada kesepakatan kolektif dari para aktor terkait. Oleh karena itu, institusi

dapat bertahan sangat lama sesuai dengan kepentingan aktor.

Ibu Kota Negara (IKN)

Gottmann dan Harper (1990: 63) menjelaskan bahwa ibu kota adalah suatu tempat baik secara fisik maupun non-fisik yang didalamnya memiliki seperangkat kekuasaan yang berdampak pada kelangsungan hidup dan masa depan masyarakat dalam suatu negara. Peter Hall (1993: 69-70) kemudian memperluas konsep ibu kota dengan mengklasifikasikan menjadi tujuh (tujuh):

1. *Multi-function capitals*: ibu kota yang menggabungkan segala aspek suatu negara, ibu kota ini dicirikan sebagai pusat pemerintahan, kebudayaan, pendidikan maupun pertumbuhan ekonomi (London, Paris, Madrid, Indonesia dan Tokyo).
2. *Global capitals*: ibu kota yang memiliki fungsi integrasi antara kehidupan politik dan ekonomi (London, Tokyo).
3. *Political capitals*: ibu kota ini didesain sebagai pusat pemerintahan saja, dan cenderung tidak memiliki fungsi lain (Den Haag, Washington, Ottawa, Canberra).
4. *Former capitals*: yakni kota yang pernah menjadi ibu kota negara, namun sekarang tidak lagi memiliki fungsi sebagai ibu kota melainkan hanya sebagai pusat kebudayaan karena peran sejarahnya (Berlin, Leningrad, Rio de Janeiro).
5. *Ex-imperial capitals*: yakni bekas ibu kota kekaisaran yang tidak lagi memiliki legitimasi formal, namun ibu kota ini tetap berfungsi sebagai ibu kota negara (London, Madrid, Wina, Lisbon).
6. *Provincial capitals*: kasus ini berada dalam negara-negara federal, sebuah kota yang dulunya memiliki status sebagai ibu kota negara secara de facto, namun sekarang tidak lagi menjadi ibu kota, akan tetapi kota ini tetap memiliki fungsinya sebagai ibu kota di daerah sekitarnya.
7. *Super capitals*: yakni kota yang memiliki pusat organisasi internasional (Brussels, Strasbourg, Jenewa, Roma).

Penjelasan di atas memberikan gambaran bahwa model ibu kota negara memiliki variasi yang cukup beragam, Hall juga menegaskan bahwa pemodelan ibu kota perlu memperhatikan kondisi objektif dari suatu negara baik dari segi ekonomi, sosial, kebudayaan, maupun konteks politiknya. Sejalan dengan hal tersebut, Indonesia dalam hal ini menempatkan sebagai ibu kota yang memiliki tipe sebagai multi-function capitals.

Pembentukan IKN dalam klasifikasi multi-function yang disebut oleh Hall memiliki tantangan tersendiri, pemerintah perlu memiliki master-plan dalam mengantisipasi dampak dari perpindahan ibu kota, tentu yang akan paling disorot adalah krisis ekologi sebagai dampak dari pertumbuhan penduduk dan pembangunan infrastruktur. Perpindahan ibu kota negara dari Jakarta ke Kalimantan Timur perlu memiliki rencana antisipasi terutama pada persoalan tata kelola air bersih, kebakaran hutan, polusi udara, bencana banjir, ancaman kepunahan flora dan fauna dan berkurangnya kawasan lindung (Qodriyatun, 2020: 84-85).

Secara teknis pelaksanaannya, proses pembangunan infrastruktur IKN (Pada Gambar 1) akan terbagi pada dua kawasan. Kawasan inti pemerintahan (berwarna merah) akan dibangun istana kepresidenan, kantor lembaga negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif) dan kantor TNI/POLRI yang akan menghabiskan lahan sebesar 2000 hektar. Sedangkan sisanya akan dibangun infrastruktur pendukung dan penunjang seperti pemukiman bagi aparatur, pembangunan infrastruktur pendidikan, sarana

kesehatan, sistem penyediaan air minum, jaringan transmisi dan distribusi listrik, pelabuhan, bandara dan pembangunan lainnya yang memiliki fungsi sebagai pendukung dan penunjang. Pada kawasan kedua (berwarna kuning) memiliki fungsi sebagai perluasan IKN yang memiliki fasilitas berupa taman nasional, konservasi orang utan, kawasan perekonomian serta wilayah pengembangan yang terkait dengan wilayah provinsi sekitarnya (Kementerian PPN/Bappenas, 2020: 88-90).

Di sisi lain, jika dikaji dari perspektif *fikih siyasah*, pemindahan IKN dapat dijalankan demi kemaslahatan bagi bangsa. Kepala negara memiliki hak dan wewenang untuk mengambil kebijakan politik demi kepentingan bangsa dan negara. Kebijakan pemindahan IKN harus dilakukan demi meraih kemaslahatan bangsa, sehingga langkah-langkah yang diambil pun juga harus dipertimbangkan matang, demi tercapainya kemaslahatan. Kemaslahatan yang ditargetkan tidak hanya untuk masyarakat Kalimantan sebagai pribumi ibu kota baru aja, namun juga seluruh masyarakat Indonesia, dan juga menjamin keberlangsungan flora dan fauna Kalimantan serta menjamin keberlangsungan hutan tropis Kalimantan sebagai paru-paru dunia (Ridho: 2020).

Namun, di balik rencana pemerintah dalam melakukan relokasi ibu kota negara, ternyata terdapat kepentingan dari kelompok-kelompok tertentu yang berupaya mendapatkan keuntungan dari hadirnya kebijakan IKN. Hal ini diperjelas dengan laporan data yang ditunjukkan oleh Walhi, Jatam dan beberapa kelompok lingkungan lainnya yang tergabung dalam Koalisi BersihkanIndonesia, menemukan bahwa kawasan IKN bukanlah sebuah ruang kosong, terdapat 162 konsesi tambang, kehutanan, perkebunan sawit dan PLTU batu bara, selain itu, kawasan IKN mendapati 94 lubang bekas tambang batu bara. Sedangkan dalam kurun waktu 2014-2020, Jatam mendapati sebanyak 1.735 lubang tambang yang terkonsentrasi di Pulau Kalimantan. Data ini justru memperkuat judgement masyarakat terhadap kebijakan IKN yang tidak lain hanya sebagai instrumen pendistribusian sumber daya negara terhadap aktor-aktor kepentingan.

Depolitisasi ini menunjukkan bahwa kebijakan ini juga diboncengi oleh kepentingan-kepentingan lainnya, yang merupakan kelompok-kelompok tertentu yang berusaha mengambil keuntungan dalam rangka perpindahan Ibu kota negara. Padahal dalam Islam, kemaslahatan itu menyangkut kepentingan orang banyak, bukan kepentingan pribadi atau kelompok kecil tertentu. Depolitisasi yang dilakukan oleh negara terhadap aktor *civil society* membuat porsi yang paling besar diperbincangkan dalam tulisan ini hanya merujuk pada aktor negara dan aktor swasta. Keterlibatan antar aktor akan diulas pada sub-bab selanjutnya, dengan melihat bagaimana konfigurasi aktor dalam kebijakan IKN, apakah didominasi oleh aktor negara atau aktor swasta.

Konfigurasi Aktor Dalam Pembangunan Ibu Kota Negara (IKN)

Kebijakan relokasi IKN tidak berdiri sendiri, memerlukan keterlibatan aktor sebagai kekuatan penyokong dalam implementasi kebijakan baik secara ekonomi maupun politik. Namun, pembangunan IKN sangat sedikit keterlibatan aktor di luar pemerintahan (*non-state actor*) yang mampu memengaruhi proses penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan. Maka, tidak mengherankan jika Hadiz menilai bahwa sejak reformasi bergulir tidak ada kekuatan dari kelompok sosial yang mampu mengisi kekosongan supremasi sipil secara signifikan. Praktik-praktik politik Orde Baru yang bersifat koersif dan efektif khususnya dalam upaya depolitisasi masyarakat membuahkan hasil berupa kemunculan massa mengambang (*floating mass*) (Hadiz,

2005). Dampaknya begitu signifikan hingga sekarang, menciptakan kultur politik yang bercorak patron-klien dan memiliki orientasi terhadap akumulasi sumber daya dan monopoli kekuasaan. Sejak reformasi digaungkan data yang dihimpun dari PWD menjelaskan bahwa terdapat kemunculan aktor di luar pemerintahan seperti aktor yang memiliki posisi sebagai aktivis/organisasi masyarakat sipil (OMS) yang memiliki angka sebesar 16,4%, pengusaha (14,6%), sedangkan aktor yang berada di ranah negara memiliki 42,3%.

Terdapat dua poin utama dari data tersebut bahwa kemunculan aktor di ranah non-negara tidak hanya disokong oleh kekuatan aktivisme saja, namun, terdapat kontribusi dari aktor pengusaha. Dalam hal ini, pengusaha tampil sebagai aktor yang memiliki orientasi profit dan pengembangan bisnis sehingga mereka mau tidak mau harus memiliki andil terhadap proses penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan. Poin kedua adalah kekuatan aktor di ranah negara tetap menduduki prosentase yang tinggi, sedangkan aktor non-negara mengalami peningkatan yang cukup signifikan, meskipun terdapat catatan bahwa aktor di ranah negara mengalami stagnasi secara angka akibat bergulirnya era reformasi di Indonesia (Haryanto, 2017).

Kompleksitas Persoalan Jakarta dan IKN Sebagai Pilihan Rasional Dalam Perspektif Ekonomi Syariah dan Politik

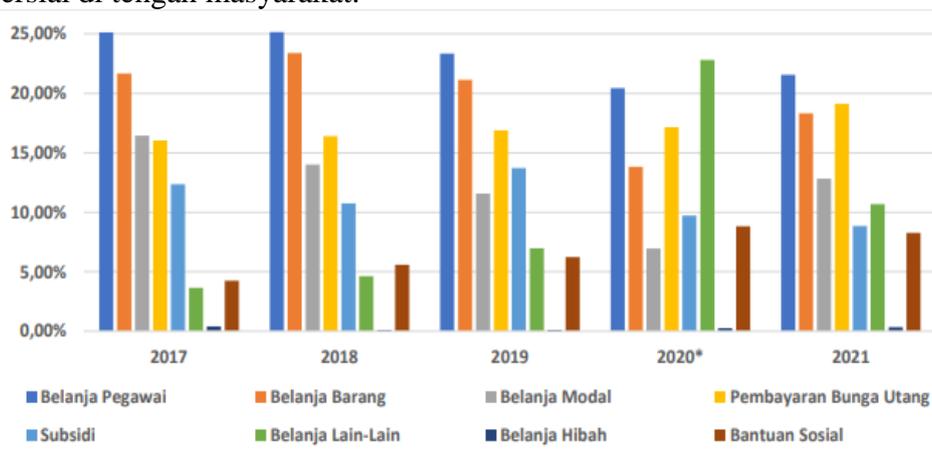
Urgensi yang sering dikemukakan pemerintahan dalam pemindahan ibu kota negara mengacu pada kompleksitas persoalan yang terjadi di Jakarta. Bahkan dalam kajian yang dilakukan oleh Kemeterian PPN/Bappenas menjelaskan bahwa wilayah Jakarta tidak lagi cocok menjadi ibu kota karena terdapat rutinitas persoalan seperti banjir, kepadatan penduduk, kemacetan, polusi udara dan beberapa persoalan lainnya. Pembahasan kali ini akan mengulas apakah persoalan di Jakarta yang kompleks menjadi latar belakang dari terbentuknya IKN ataukah keengganan pemerintah dalam mengelola Jakarta sehingga menetapkan perpindahan ibu kota. Selain itu, penulis juga menyajikan tentang keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh pemerintah, pada dasarnya, perpindahan ibu kota memerlukan anggaran yang banyak sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan IKN merupakan kebijakan yang tergesa-gesa.

Kompleksitas persoalan di Jakarta menjadi salah satu urgensi pemerintah mengapa ibu kota Indonesia harus pindah ke Kalimantan Timur, akan tetapi argumen tersebut tidaklah kuat. Justru pemerintah terkesan berupaya menghindari persoalan di Jakarta. Selain itu, alasan pemerintah berkaitan dengan pemerataan pembangunan juga tidak relevan apabila mengacu pada pengaturan desentralisasi yang telah berjalan selama ini. Desentralisasi memiliki instrumen berupa transfer kewenangan dari pusat kepada daerah, serta mekanisme desentralisasi fiskal. Hal ini justru memperlihatkan ketidakmampuan negara dalam mengelola pemerataan kesejahteraan di Indonesia.

Pemindahan IKN ini dirasa dapat menjadi salah satu solusi dalam masalah pemerataan kesejahteraan yang masih menjadi pekerjaan rumah pemerintah. Namun jika hanya dimanfaatkan untuk kepentingan dari kelompok-kelompok tertentu ini akan merugikan pemerintah. Investasi untuk pengembangan yang sangat besar bisa menjadi sia-sia karena dianggap kurang tepat sasaran. Selain daripada itu, urgensi pemerintah juga tidak relevan apabila melihat kondisi keuangan yang dialami oleh Indonesia. Catatan INDEF mengungkapkan bahwa pemerintah masih memiliki hutang yang terus meningkat, dikarenakan dampak pandemi Covid-19. Hutang pemerintah diperkirakan sebesar 6.300 triliun rupiah dan berpotensi meningkat pada tahun 2014. Sementara itu,

pendapatan pemerintah dilihat dari sektor pajak juga semakin menurun dari tahun 2018 ke tahun 2020, penurunannya sebesar 2,3 persen (Hasan, 2020).

Persoalan biaya terkait perpindahan ibu kota bukan menjadi persoalan bagi pemerintah, karena pemerintah menggunakan biaya IKN melalui tiga skema: APBN, KPBU dan Swasta BUMN/D. Hal ini bersifat kontradiktif dengan iklim investasi Indonesia yang semakin tidak kondusif, dikarenakan pendapatan anggaran pemerintah makin tidak mengalami peningkatan, ditambah situasi politik yang cenderung menolak pembangunan IKN. Meskipun, upaya pemerintah dalam mengamankan iklim investasi melalui UU Cipta Kerja telah dilakukan, namun hal ini masih menjadi persoalan yang kontroversial di tengah masyarakat.



Gambar 1. Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Berdasarkan Jenis Tahun 2017-2021
Sumber: Kementerian Keuangan (Pusat Kajian Anggaran DPR RI, 2020)

Anggaran belanja pemerintah pusat secara umum menunjukkan terjadinya stabilitas dalam komposisi belanja pemerintah, namun mulai tahun 2020-2021 komposisi berdasarkan jenis belanja mulai mengalami perubahan dengan adanya extraordinary condition yakni Covid-19. Belanja anggaran pemerintah masih berpusat pada pembiayaan pegawai yang terus mengalami peningkatan secara nominal dari tahun 2018-2021, belanja pegawai pada tahun 2018 sebesar 365,69 trilliun, angka ini semakin meningkat pada tahun 2021 menjadi 420,70 trilliun rupiah (Pusat Kajian Anggaran DPR RI, 2020). Kondisi keuangan yang tidak memungkinkan dalam mengakomodir besarnya kebutuhan pemindahan IKN, menyebabkan kebijakan ini cenderung bersifat politis, seperti yang selalu diungkapkan oleh pemerintah bahwa persoalan seperti anggaran bukan menjadi hambatan serius bagi pembangunan IKN, karena pemerintah menemukan solusi berupa pembiayaan melalui tiga skema tersebut. Akan tetapi, hal ini bukan merupakan suatu jawaban melainkan pernyataan yang sifatnya pembenaran dan pemaksaan kehendak yang sifatnya politis terhadap pemindahan ibu kota negara.

Kebijakan pemindahan ibu kota negara sejatinya bagi para penganut teori pilihan publik merupakan sebuah jawaban dari ketidakpastian atas kepentingan bisnis dan profitnya dari kondisi sebelumnya. Sehingga tujuan para aktor adalah membentuk sebuah ekuilibrium baru melalui kebijakan IKN, kebijakan ini diharapkan mampu memberikan “kenyamanan situasional”, di mana kondisi yang mapan bagi kepentingan mereka, karena jika terjadi perubahan dikhawatirkan akan mempengaruhi struktur peluang para aktor.

4. KESIMPULAN

Setelah penetapan kebijakan pemindahan ibu kota negara ditetapkan sebagai rencana yang bersifat strategis, banyak gejolak yang muncul dari masyarakat atas penolakan kebijakan tersebut. Beberapa kelompok masyarakat menilai bahwa kebijakan ini cenderung hanya sebagai instrumen kebijakan bagi kelompok-kelompok tertentu. Di sisi lain, pemerintah mengungkapkan urgensi dari terbitnya kebijakan IKN, misalnya laju pertumbuhan penduduk yang terlalu padat serta kesenjangan ekonomi yang tidak merata antara Jawa dan Luar Jawa. Di balik kebijakan IKN, terdapat beberapa aktor yang mendapat keuntungan dari pembangunan mega proyek ini, salah satunya dari kalangan bisnis. Pembangunan kawasan IKN tidak berdiri di atas tanah kosong, sebagian tanah yang dibangun di kawasan tersebut secara kepemilikannya terhubung ke perusahaan-perusahaan besar yang membidangi sektor pertambangan, batu bara, minyak, penyedia jasa dan sektor lainnya.

Jika ditinjau dari kemaslahatan, yang harus bersifat rasional dan pasti, bukan sekedar perkiraan, maka perpindahan ibu kota negara masih belum diperlukan di Indonesia. Pertama, karena perpindahan ibu kota ini dimanfaatkan untuk kepentingan dari kelompok-kelompok tertentu. Sehingga dianggap belum memberikan kemaslahatan. Kemaslahatan itu menyangkut kepentingan orang banyak, bukan kepentingan pribadi atau kelompok kecil tertentu. Kedua, Indonesia masih masih masalah yang lebih urgent untuk segera ditindaklanjuti, yakni masalah kesejahteraan. Perpindahan IKN membutuhkan biaya yang besar, dan sebagian masih menggunakan hutang. Perpindahan IKN masih kurang memberikan masalah mursalah atau menghasilkan manfaat dan menolak kemudharatan.

5. REFERENSI

- BersihkanIndonesia. (2020). *Ibu Kota Baru Buat Siapa?* Jakarta.
- Bakker, K. (2007). The “Commons” Versus the “Commodity”: Alter-globalization, anti-privatization and the human right to water in the global south. *Antipode*, 39(3), 430–455. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2007.00534.x>
- Bakker, K., Kooy, M., Shofiani, N. E., & Martijn, E. J. (2008). Governance Failure: Rethinking the Institutional Dimensions of Urban Water Supply to Poor Households. *World Development*, 36(10), 1891–1915. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.09.015>
- Beyeler, M. (2003). Globalization, Europeanization and domestic welfare state reforms: New institutionalist concepts. *Global Social Policy*, 3(2), 153–172. <https://doi.org/10.1177/1468018103003002005>
- Dollery, B. E., & Wallis, J. L. (1999). *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*. Great Britain: Macmillan Press LTD.
- Farida, F. (2021). Indonesia’s capital city relocation: A perspective of regional planning. *Jurnal Perspektif Pembiayaan Dan Pembangunan Daerah*, 9(3), 221–234. <https://doi.org/10.22437/ppd.v9i3.12013>
- Gottmann, J., & Harper, R. A. (1990). *Since Megalopolis: The Urban Writings of Jean Gottmann*. London: The John Hopkins University Press.
- Hadiz, V. R. (2005). *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*. Jakarta: LP3ES.
- Hall, P. (1993). The Changing Role of Capital Cities: Six Types of Capital City. In J.

- Taylor, J. G. Lengelle, & C. Andrew (Eds.), *Capital Cities Les Capitales: International Perspectives* (pp. 69–84). Ottawa: Carleton University Press.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *MPIFG Discussion Paper*, 96(6), 1–32.
- Hariyadi. (2020). Kendala dan Tantangan Implementasi Kebijakan Pemindahan IKN pada Masa Pandemi Covid-19. *Parliamentari Review*, II(2), 71–79.
- Haryanto. (2017). Konfigurasi Elite dan Demokrasi Aktor, Sumber Daya, dan Strategi Kontestasi. *Negara, Kesejahteraan & Demokrasi (Majalah Prisma)*, 36(1), 22–40.
- Hasan, F. (2020). *Pemindahan IKN: tidak feasible , tidak urgent , dan tidak governance*. Jakarta.
- Indonesia Corruption Watch. (2020). *Pengesahan UU Cipta Kerja: Rentetan Upaya Oligarki Membajak Kebijakan Publik*. Jakarta.
- Ikhbal A. 2010. *Perang-perang Paling Berpengaruh di Dunia*. Yogyakarta: Jogja Bangkit Publisher, 2010.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2020). *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*. Jakarta.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2021). *Buku Saku Pemindahan Ibu Kota Negara*.
- Kurniawan, N. I. (2009). *Globalisasi dan Negara Kesejahteraan: Perspektif Institusionalisme*. Yogyakarta: PolGov.
- Lowndes, V. (2011). Institutionalisme. In D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Teori dan Metode dalam Ilmu Politik* (pp. 107–129). Bandung: Nusa Media.
- Ostrom, E. (2008). Doing Institutional Analysis: Digging Deeper than Markets and Hierarchies. In C. Ménard & M. M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics* (pp. 819–848). Heidelberg: Springer.
- Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory In Political Science: The “New Institutionalism.”* London-New York: PINTER.
- Pipitone, R. A. (2001). *Lobbying: A New Approach for Agricultural Policies*. Italy: CIRMET. Universita Degli.
- Pusat Kajian Anggaran DPR RI. (2020). *Perkembangan Komposisi Belanja Pemerintah Pusat Berdasarkan Fungsi, Jenis dan Organisasi Tahun 2018 - 2021*. Jakarta.
- Qodriyatun, S. N. (2020). Pemindahan Ibu Kota Negara: Antisipasi Permasalahan Ekologi. *Parliamentari Review*, II(2), 81–88.
- Rachbini, D. J. (1996). *Ekonomi Politik: Paradigma, Teori dan Perspektif Baru*. Jakarta: Cides.
- Republika. (2020). Pulihkan Ekonomi, Pemerintah Diminta Buka Keran Investasi. Retrieved March 19, 2022, from <https://republika.co.id/berita/qcqzar354/pulihkan-ekonomi-pemerintah-diminta-buka-keran-investasi>
- Steinmo, S. (2001). The New Institutionalism. In B. Clark & J. Foweraker (Eds.), *The Encyclopedia of Democratic Thought*. London: Routledge.
- Taufiq, M. (2020). Pemindahan Ibu Kota dan Potensi Konektivitas Pemerataan Ekonomi. *Jurnal Vokasi Indonesia*, 8(1). <https://doi.org/10.7454/jvi.v8i1.156>
- The Jakarta Post. (2022). Land rights controversy shakes up capital relocation plan. Retrieved March 15, 2022, from <https://www.thejakartapost.com/indonesia/2022/02/09/land-rights-controversy-shakes-up-capital-relocation-plan.html>
- Trend Asia. (2020). The New Capital For Whom, Public or Elit. Retrieved March 18,

- 2022, from <https://trendasia.org/en/the-new-capital-for-whom-public-or-elit/>
- Van de Vuurst, P., & Escobar, L. E. (2020). Perspective: Climate Change and the Relocation of Indonesia's Capital to Borneo. *Frontiers in Earth Science*, 8(January), 1–6. <https://doi.org/10.3389/feart.2020.00005>
- Warburton, E. (2019). *The Business and Politics of Indonesia*.
- Yuliani, P. A. (2020). Kemiskinan di Jakarta Meningkatkan, Kesenjangan Sosial Kian Lebar. Retrieved March 21, 2022, from <https://mediaindonesia.com/megapolitan/328982/kemiskinan-di-jakarta-meningkat-kesenjangan-sosial-kian-lebar>
- Yustika, A. E. (2020). *Ekonomi Politik: Pijakan Teoritis dan Kajian Empiris*. Malang: Intrans Publishing.