

Absennya Partisipasi Publik Dalam Pembangunan Ibu Kota Nusantara¹

Despan Heryansyah²

Pendahuluan

Pemerintahan Jokowi telah memutuskan untuk memindahkan Ibu Kota Negara Republik Indonesia dari Jakarta ke Provinsi Kalimantan Timur dengan nama Ibu Kota Nusantara (IKN). Payung hukum IKN adalah Undang-Undang (UU) Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, yang disahkan pada tanggal 15 Februari 2022 oleh Presiden Jokowi Ketika itu. Dasar pemindahan ibu kota negara memang beragam, mulai dari bencana alam berupa banjir yang semakin memburuk, kualitas udara yang rendah bahkan terendah di dunia, kemacetan yang semakin tidak terkendali dan kepadatan penduduk yang terus meningkat.³ Realitas empirik itu diperburuk pula oleh ketimpangan yang begitu besar antara Jakarta dan luar Jakarta, Jawa dan luar Jawa. Artinya, ide dan kebijakan pemindahan Ibu Kota Negara, tidak hanya berlandaskan pada kondisi empirik Jakarta yang sudah tidak layak lagi menjadi ibu kota negara, namun juga ideologi pemerataan Pembangunan antara Jawa dan luar Jawa.⁴

Ide pemindahan ibu kota negara sendiri bukanlah ide baru sama sekali. Usulan pemindahan ibu kota negara sudah ada sejak jaman presiden Soekarno, juga presiden Soeharto dan Susilo Bambang Yudhoyono, namun ide itu tidak pernah berhasil terselenggara karena dukungan politik dan anggaran yang tidak begitu kuat. Baru pada periode pemerintahan Jokowi ini, ide tersebut dapat terlaksana.⁵

Kebijakan pemindahan ibu kota negara tentu saja direspon beragam oleh publik, ada banyak akademisi, praktisi, dan jaringan masyarakat sipil yang menolak sejak awal. Penolakan itu tidak secara substansial, karena publik memiliki pemahaman yang sama akan sulitnya mempertahankan Jakarta sebagai ibu kota negara, melainkan lebih karena aspek prosedural-formal, yaitu *timing* pemindahan ibu kota negara yang sangat tampak dipaksakan dan tergesa-gesa. Indonesia yang baru saja bangkit dari terpaan virus covid-19, dengan situasi ekonomi yang tidak menentu, sejatinya pemerintah berfokus pada penyehatan ekonomi masyarakat terutama yang terimbas covid-19, dari pada memaksakan pembangunan ibu kota negara. Terlebih, karena ketergesaan-gesaan itu, berdampak pada minimnya partisipasi publik dalam kebijakan Ibu Kota Nusantara.

¹ Disampaikan dalam *call for paper* Departemen HAN Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Tahun 2024.

² Despan Heryansyah, Dosen Departemen HAN Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Peneliti Pusat Studi HAM UII, Email: 244101204@uii.ac.id

³ Bandingkan dengan Denys Reva, "Capital City Relocation and National Security: The Cases of Nigeria and Kazakhstan," *Mini-Dissertation Master Of Security Studies (MSS)*, Department of Political Sciences University Of Pretoria Faculty Of Humanities, 2016, hlm. 1.

⁴ Lihat lebih lengkap dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, Kementerian Bappenas, Tahun 2021, hlm. 5.

⁵ Lihat dan bandingkan H. M Yahya, Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera, *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat*, Universitas Merdeka Malang, 2018, hlm. 21-22.

Partisipasi publik adalah legitimasi sebuah kebijakan, ia bermakna bahwa rakyat sebagai pemilik kedaulatan sebenarnya, dilibatkan secara substantif dan memadai dalam pengambilan kebijakan.⁶ Dengan kata lain, sebuah kebijakan, haruslah atas persetujuan dan keinginan dari rakyat. Partisipasi dijamin oleh UUD N RI Tahun 1945, bahwa setiap orang berhak terlibat dalam kenegaraan dan kedaulatan berada di tangan rakyat. Jika di konteksnya dengan kebijakan publik, maka partisipasi ini meliputi kegiatan perencanaan kebijakan, persetujuan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan monitoring serta evaluasi kebijakan.

Dalam penelusuran yang penulis lakukan, perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi Ibu Kota Nusantara tidak melibatkan partisipasi masyarakat, terutama masyarakat setempat dimana Ibu Kota Nusantara dibangun. Padahal, masyarakat setempat, selain memang dijamin oleh konstitusi dan UU berhak atas partisipasi kebijakan publik, juga akan, sedang, dan telah terdampak langsung pembangunan IKN. Absennya partisipasi publik ini setidaknya dapat dilihat melalui dua kerangka, yaitu perumusan Naskah Akademik Undang-Undang (UU) Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang pada aspek sosiologisnya selain sangat sederhana juga tidak menggali data langsung dari masyarakat.⁷ Padahal, secara terminologi, aspek sosiologis haruslah berangkat dari kondisi dan realitas sosial masyarakat secara langsung. Kedua, berdasarkan pengakuan masyarakat setempat, termasuk komunitas masyarakat yang mengaku tidak pernah dilibatkan secara substantif dalam Pembangunan Ibu Kota Nusantara.

Berdasarkan uraian singkat di atas, maka tulisan sederhana ini akan berfokus pada bagaimana partisipasi publik dijamin, diakomodir, dan diletakkan sebagai dasar atau legitimasi kebijakan Ibu Kota Nusantara. Partisipasi publik dalam konteks ini penulis sempitkan menjadi partisipasi masyarakat sekitar Ibu Kota Nusantara yang terdampak langsung atas kebijakan tersebut.

Metodologi Penelitian

Penelitian ini tergolong jenis penelitian sosio-legal, karena menggunakan data empirik sebagai kajian utama. Data primer penulis peroleh dengan melakukan wawancara langsung kepada masyarakat sekitar Ibu Kota Nusantara yang terdampak langsung atas Pembangunan IKN. Selain itu, wawancara juga dilakukan kepada pemerintah desa/kelurahan untuk mengetahui sebagai Tingkat pemerintahan otonom yang paling rendah sejauh mana pemerintah desa dilibatkan dalam Pembangunan Ibu Kota Nusantara. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual untuk merumuskan urgensi partisipasi publik pengambilan sebuah kebijakan. Selain itu juga pendekatan komparatif untuk membandingkan konsepsi partisipasi publik dengan prakteknya dalam kebijakan Ibu Kota Nusantara.

⁶ Baca lebih lengkap dalam Adrian Kay, *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*, (UK: Edward Elgar Publishing, 2006).

⁷ Landasan sosiologis yang ada dalam Naskah Akademik tampak kurang mendalam dan menyelami kehendak dari masyarakat setempat, sebagaimana terlihat dari sistematika Naskah Akademik yang hanya memberi ruang 4 halaman untuk pembahasan landasan sosiologis, tanpa disertai data-data empiris. Lihat Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, Kementerian Bappenas, Tahun 2021, hlm.157-160.

Pembahasan

Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Publik

Jika merujuk pada UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, setidaknya terdapat tujuh (7) asas yang menjadi landasan pembentuk undang-undang dalam merumuskan undang-undang, baik dari aspek materiil maupun formil. Ketujuh asas itu meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Tulisan ini akan mencoba melihat lebih jauh bagaimana aspek keterbukaan diimplementasikan dalam prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan penjelasan UU 12 Tahun 2011, asas keterbukaan diartikan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Asas keterbukaan ini menguatkan peran masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana dalam setiap tahapan tersebut, masyarakat berhak untuk terlibat dan pembentuk peraturan perundang-undangan wajib untuk melibatkan masyarakat. Pembentuk peraturan perundang-undangan tidak hanya membuka tetapi juga menyediakan akses kepada masyarakat untuk turut serta dalam semua proses pembentukan. Oleh karenanya, apabila suatu ketika muncul peraturan perundang-undangan yang menyampingkan peran serta masyarakat artinya telah melanggar setidaknya asas keterbukaan, pelanggaran atas asas ini berimplikasi pada cacatnya produk hukum yang disahkan. Asas ini menegaskan prinsip bahwa peraturan perundang-undangan harus memiliki basis dan signifikansi sosial yang kuat. Sekali lagi, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak senantiasa selesai dengan kemampuan mematerialkan aturan atau norma ke dalam suatu produk hukum tertentu, dan itu memerlukan suatu sistem politik dan penegakan hukum yang juga diberikan mandat serupa, mendekatkan substansi hukum pada sisi keadilan sosial yang lebih luas.⁸

Secara normatif, asas ini dikuatkan pula oleh Pasal 96 UUP3, dikatakan: *Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Sayangnya, selama ini partisipasi masyarakat ini kerap disederhanakan dengan bentuk atau proses sosialisasi dan konsultasi publik semata, namun kemudian tidak ada ruang kontrol politik kewargaan untuk bisa terus mengawasi bekerja atau efektifitas legislasi tersebut.

Sampai disini, pertanyaan mendasarnya adalah, mengapa partisipasi masyarakat sebagai aspek formil, dibutuhkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan? Menjawab pertanyaan ini, penulis mencoba merelevansikannya dengan

⁸ Luc Wintgens (ed.), *Legisprudence: a new theoretical approach to legislation*. Portland, Or.: Hart, 2002, hlm. 2.

kontrak sosial, demokrasi dan kedaulatan rakyat, hak asasi manusia, dan negara hukum.

Pertama, partisipasi masyarakat sebagai wujud dari kontrak sosial. Partisipasi masyarakat menjadi basis utama dalam proses pembentukan undang-undang, mulai dari prakarsa sampai pada level pengundangan. Upaya ini dilakukan guna merefleksikan *people willing* sebagai dasar bekerjanya kontrak sosial dalam praktik legislasi. Sebagaimana kita mafhum bahwa negara ini lahir dari kontrak sosial masyarakat Indonesia, dimana masyarakat menyerahkan sebagian haknya untuk dikelola, dilindungi, dan dipenuhi oleh negara.⁹ Namun demikian, tidak seluruh komponen itu hak itu diserahkan kepada negara, masyarakat tetap memegang hak-hak dasar, dan ketika suatu saat negara tidak lagi sejalan atau melanggar kontrak sosial, masyarakat berhak mengambil kembali apa yang diserahkannya dalam kontrak sosial itu. Hal ini mengisyaratkan bahwa pembentuk peraturan perundang-undangan harus tetap memperhatikan serta melibatkan pemegang hak sesungguhnya dalam membentuk peraturan, ini adalah aturan main agar apa yang disahkan memang apa yang diinginkan oleh si pemegang hak.

Kedua, partisipasi masyarakat sebagai implementasi konkret dari demokrasi dan kedaulatan rakyat. Perkembangan demokrasi yang terakhir sebagaimana dikemukakan Brian Z. Tamanaha dan Adriaan W. Bedner, bahwa demokrasi pada maknanya yang paling prinsipil adalah prosedur pelibatan rakyat dalam pengambilan kebijakan. Demokrasi menghendaki agar rakyat dilibatkan, pilihan rakyat atas kebijakan apa yang akan diterapkan terhadap mereka, harus dihormati oleh pembentuk peraturan perundang-undangan.¹⁰ Ini kemudian mendapatkan relevansinya dalam kedaulatan rakyat, bahwa kebijakan terbaik bagi rakyat adalah apa yang terbaik menurut kehendak rakyat, bukan kehendak ilmuwan, profesor, apalagi parlemen. Dalam konteks ini pula asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 mendapatkan tempatnya. Kehendak rakyat ini memang sering dikaburkan dengan dianutnya demokrasi perwakilan di Indonesia. Perlu di catat bahwa meskipun undang-undang secara formal telah dibentuk DPR dan presiden sebagai wujud demokrasi perwakilan, sangat perlu perhatikan aspek-aspek lain dari demokrasi walaupun dijalankan atas dasar demokrasi perwakilan, tidak berarti demokrasi hanya dijalankan atau hanya berada di tangan badan perwakilan. Dari demokrasi perwakilan tetap dibutuhkan partisipasi publik untuk lebih menjamin perwujudan politik yang general, J.J. Rousseau. Karena itu, dalil-dalil demokrasi perwakilan tetap ada pranata-pranata seperti referendum, inisiatif rakyat, petisi, termasuk hak menyatakan pendapat melalui pernyataan demonstrasi atau opini publik atau hak berekspresi pada umumnya.

Ketiga, partisipasi masyarakat sebagai wujud perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia. Beberapa hak asasi yang dijamin dan relevan dengan pembahasan ini adalah hak *self determination* (hak menentukan nasib sendiri), hak berpartisipasi, dan

⁹ Idul Rishan, Konsep Pengujian Formal Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, 2021, hlm. 15.

¹⁰ Lihat Adriaan Bedner, dkk (Ed.), *Kajian Sosio-legal*, Denpasar: Pustaka Larasan, 2020.

hak menyampaikan pendapat. Dalam teori hak asasi manusia, negara adalah pengemban tanggung jawab untuk memenuhi, melindungi, dan menghormati, hak menentukan nasib sendiri, hak berpartisipasi, dan hak menyampaikan pendapat. Dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan maka negara wajib menyediakan sarana yang sedemikian rupa agar akses masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang dibuat tersampaikan dan selanjutnya diakomodir. Jika dalam proses itu dilakukan secara tertutup dan masyarakat tidak dilibatkan, maka telah terjadi pelanggaran HAM.

Keempat, partisipasi masyarakat sebagai bentuk penerapan negara hukum. Tujuan negara hukum setidaknya mencakup dua hal: melindungi warga negara dari kesewenang-wenangan negara dan melindungi warga negara dari kesewenang-wenangan warga negara lainnya.¹¹ Konteks ini mengharuskan negara untuk melakukan dua hal yang nampak bertentangan secara bersamaan. Pada satu sisi, negara dilarang mencampuri urusan warga negara, karena campur tangan negara berpotensi terjadinya kesewenang-wenangan. Namun pada sisi yang lain, negara dalam menciptakan kesejahteraan sosial wajib pula untuk ikut campur mengambil berbagai kebijakan. Ini artinya negara harus hadir dalam kehidupan warga negara, menentukan kebijakan yang mendukung terciptanya kesejahteraan. Agar kehadiran negara tidak melanggar batas-batas hak asasi manusia dan demokrasi, maka partisipasi masyarakat ini dibutuhkan. Masyarakat ikut menentukan kebijakan apa yang akan ditetapkan untuk mereka.

Absennya partisipasi publik dalam pembangunan IKN, baik dalam pembuatan naskah akademik, yang tidak memuat fakta empirik dan partisipasi masyarakat lokal sekitar IKN, maupun absennya partisipasi publik dalam perancangan, perumusan, pembahasan, dan persetujuan Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, bermuara pada penilaian publik terhadap UU IKN sebagai gejala menguatnya *Autocratic legalism*. *Autocratic legalism* sendiri berawal dari sikap otoriter penguasa yang dalam menjalankan agenda kekuasaannya,¹² ia menggunakan hukum untuk melegitimasi perbuatannya.¹³ Kim Lane Scheppele mengemukakan dalam hal ini bahwa gejala awal *autocratic legalism* dapat diketahui dengan melihat praktik kekuasaan di mana seseorang yang telah dipilih melalui mekanismedemokrasi¹⁴ melakukan serangan terhadap institusi yang berpotensi mengawasi dirinya saat menjalankan pemerintahan kelak.¹⁵ Varian lain (yang memiliki kemiripan) dari *autocratic legalism*, dapat ditemukan dalam tulisan David Landau yang berjudul *Abusive Constitutionalism*.¹⁶

¹¹ *Ibid.*

¹² Kim Lane Scheppele, 2019, "Legal Autocrats are on the Rise. They Use Constitution and Democracy to Destroy Both", diunduh 23 April 2022, <https://theprint.in/opinion/legal-autocrats-are-on-the-rise-they-use-constitution-and-democracy-to-destroy-both/332799/>.

¹³ Anna Sledzinska Simon, "Public Reason and Illiberal Democracy," in *Constitutionalism Under Stress* (Oxford: Oxford University Press, 2020), hlm. 297–298.

¹⁴ Başak Çali, "Autocratic Strategies and the European Court of Human Rights," *European Convention on Human Rights Law Review* 2, no. 1 (2021): 12, <https://doi.org/10.1163/26663236-bja10015>.

¹⁵ Kim Lane Scheppele, "Autocratic Legalism," *Chicago Law Review* 85 (2018): 574, <https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/10.2307/26455917>.

¹⁶ David Landau, "Abusive Constitutionalism," *U.S. Davis Law Review* 47, no. 189 (2013), hlm: 195.

Menggunakan sistem yang disediakan demokrasi konstitusional dan kekuasaan untuk secara pelan-pelan mereduksi prinsip konstitusionalisme merupakan petunjuk yang berguna untuk melacak kerja *autocratic legalism*.¹⁷ Paham ini menolak paham liberal,¹⁸ yang oleh Anna Sledzinska Simon dapat diistilahkan sebagai *illiberal democracy*. Menurutnya, ada tiga strategi mengetahui skenario jalannya *illiberal democracy*.¹⁹ Pertama, menolak prinsip dasar konstitusionalisme liberal – menghapus tatanan *check and balances* untuk mengoperasikan kepentingan politiknya. Kedua, penggunaan instrumen hukum untuk mencapai tujuan politik yang sebetulnya secara prinsip tidak sah. Ketiga, legitimasi datang dari parlemen – tidak peduli ketika ada pengujian undang-undang, lalu peradilan konstitusi menyatakan legitimasi tersebut telah tidak sesuai dengan konstitusi.

Absennya Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan IKN

a. Absennya Partisipasi dalam Penormaan NA dan RUU

Dari aspek formal-prosedural, pembuatan Naskah Akademik maupun Draft Rancangan Undang-Undang tidak melibatkan secara memadai dan substansial masyarakat daerah maupun masyarakat adat yang ada di Kalimantan Timur. Kajian yang dilakukan lebih merepresentasikan kerangka yuridis-normatif pemindahan Ibu Kota Negara, tanpa memperhatikan kehendak masyarakat daerah/masyarakat adat setempat. Hal ini terbaca dengan jelas dalam Naskah Akademik UU IKN; Naskah Akademik sendiri merupakan kajian ilmiah yang diperoleh secara empirik, seharusnya, dan normatif mengapa sebuah kebijakan penting untuk dikeluarkan. Ia paling tidak mencakup tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Landasan sosiologis yang ada dalam Naskah Akademik tampak kurang mendalami dan menyelami kehendak dari masyarakat setempat, sebagaimana terlihat dari sistematika Naskah Akademik yang hanya memberi ruang 4 halaman untuk pembahasan landasan sosiologis, tanpa disertai data-data empiris.²⁰ Padahal, masyarakat setempat adalah pemilik asli tanah kelahirannya yang dijadikan sebagai wilayah Ibu Kota Negara. Secara turun-temurun mereka jauh lebih dulu eksis, bahkan dari Republik Indonesia sekalipun. Di samping itu, dalam ketentuan pembentukan norma peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat adalah komponen penting pembentukan peraturan perundang-undangan.²¹ Jika proses ini dilewati maka sebuah undang-undang telah cacat secara prosedural. Sedangkan pada level

¹⁷ Kim Lane Scheppele, 2019, “Legal Autocrats are on the Rise. They Use Constitution and Democracy to Destroy Both”, diunduh 23 April 2022, <https://theprint.in/opinion/legal-autocrats-are-on-the-rise-they-use-constitution-and-democracy-to-destroy-both/332799/>.

¹⁸ Liberal yang dimaksud yaitu pengakuan terhadap hak-hak individu untuk dapat menunjuk seseorang memegang otoritas tertentu yang selanjutnya dibatasi agar tidak mengancam individu yang telah memberikan kepercayaanannya.

¹⁹ Anna Sledzinska Simon, “Public Reason and Illiberal Democracy,” in *Constitutionalism Under Stress* (Oxford: Oxford University Press, 2020), hlm. 297–298.

²⁰ Lihat, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, Kementerian Bappenas, Tahun 2021, hlm.157-160.

²¹ Lihat ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

perumusan pasal-pasal dalam RUU, partisipasi publik juga sangat minim dalam pembahasan RUU IKN. Menurut Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi) proses pembahasan Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara (RUU IKN) oleh DPR menjadi rekor tercepat dalam sejarah pembuatan RUU hingga disahkan menjadi undang-undang. Peneliti Formappi, Lucius Karus mengatakan, proses pengesahan RUU IKN hanya membutuhkan waktu efektif tak kurang dua pekan sejak tim panitia khusus (Pansus) IKN DPR dibentuk 7 Desember 2021. Setelah pembentukan Tim Pansus, Lucius menyebut DPR menggunakan waktu efektif selama sepekan sebab sepekan setelahnya, mulai 16 Desember memasuki masa reses selama sebulan hingga awal Januari 2022. Lalu, DPR kembali menjalani masa sidang di awal 2022 mulai 11 Januari, sebelum RUU IKN disahkan pada Selasa (18/1).²²

Aspek sosiologis yang minimalis itu, untuk menghindari tidak ada, tentu relevan untuk dikaji berdasarkan perspektif konstitusi, khususnya dalam kaitannya dengan jaminan konstitusi atas kekuasaan tertinggi yang ada di tangan rakyat dan hak konstitusional setiap masyarakat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam pembentukan RUU IKN. Dengan demikian, pembentukan RUU IKN patut diuji dengan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menjamin bahwa kekuasaan tertinggi dalam pembentukan setiap peraturan perundang-undangan pada hakikatnya berada di tangan rakyat dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 yang menjamin kesempatan yang setara bagi setiap warga negara untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Realitas ini menunjukkan bahwa pembahasan NA dan RUU UU IKN jauh dari *meaningfull participation*, sebagaimana yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 (hal. 393), MK mengartikan *meaningful participation* (partisipasi yang bermakna) sebagai: (1) hak masyarakat untuk didengarkan pendapatnya, (2) hak masyarakat untuk dipertimbangkan pendapatnya, dan (3) hak masyarakat untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan.

b. Absennya Partisipasi dalam Pelaksanaan dan Pembangunan IKN

Pada bagian sub-bab ini, penulis akan memaparkan bagaimana partisipasi masyarakat lokal sekitar IKN dalam proses pembangunan IKN oleh pemerintah pusat. Jika berkaca pada proses yang telah berlangsung dalam alih fungsi tanah warga menjadi bendungan air penunjang IKN, ada banyak proses yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat secara memadai, termasuk juga partisipasi pemerintah desa/kelurahan sebagai tingkat pemerintahan otonom yang paling rendah.²³ Pemerintah kelurahan atau desa jika mengacu pada UU 2/2012 maupun PP 19/2021 memberikan peran yang sangat penting kepada pemerintah kelurahan/desa dalam semua proses pengalihan tanah. Bahkan Pasal 53 PP 19/2021 memposisikan Lurah anggota pelaksana pengadaan

²² Baca artikel CNN Indonesia "Pembahasan Kilat RUU IKN oleh DPR Disebut Rekor Tercepat" selengkapnya di sini: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220119000334-32-748335/pembahasan-kilat-ruu-ikn-oleh-dpr-disebut-rekor-tercepat>.

²³ Hipotesa ini penulis ambil berdasarkan hasil wawancara baik dengan pemerintah kelurahan maupun masyarakat kelurahan Sepaku, kecamatan Sepaku pada 1-5 Februari 2022, di Sepaku.

tanah. Namun, pengakuan Lurah Sepaku tidak demikian. Pemerintah kelurahan jarang sekali dilibatkan dalam semua proses pembangunan IKN. Bahkan, pada saat penentuan Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kutai Kertanegara sebagai lokasi IKN, pemerintah kelurahan hanya sekedar diberi tahu dalam sebuah pertemuan. Pemerintah kelurahan tidak pernah diminai pendapat apalagi persetujuan masyarakat setempat atas pembangunan IKN.²⁴ Dalam beberapa pertemuan, pemerintah kelurahan memang pernah dilibatkan, namun sebatas pada peserta pertemuan saja, tidak ada ruang yang cukup memadai untuk melakukan dialog. Menurut Harid, “semua kebijakan dikeluarkan dan dilaksanakan oleh pusat, pemerintah kelurahan hanya diberi tahu saja”.²⁵

Hal serupa juga menimpa masyarakat di Kelurahan Sepaku yang tanahnya terdampak pembangunan bendungan penunjang IKN. Pada awal pertemuan, yang seharusnya menjadi ruang konsultasi publik sebagaimana diatur dalam UU dan PP, masyarakat hanya diajak bertemu dalam sebuah gedung, lalu pihak pemerintah pusat menyampaikan maksud dari pertemuan tersebut. Tidak ada dialog yang seimbang dan memadai antara pihak yang hadir dalam pertemuan.²⁶ Bahkan, proses musyawarah penetapan ganti kerugian yang sejatinya wajib diselenggarakan, tidak pernah dilakukan. Dalam pertemuan yang dimaksud “musyawarah” itu, warga diminta untuk memasuki sebuah ruang secara bergilir, satu persatu. Lalu dalam ruangan itu, masyarakat diminta menyetujui nilai ganti kerugian yang disampaikan oleh panitia. Tidak ada proses penyampaian pendapat dari masing-masing pihak.²⁷ Menurut Sarina, “warga yang enggan menyetujui nilai ganti kerugian tersebut, ditakut-takuti, dan diminta untuk berproses di pengadilan sendiri”.²⁸ Jadi, tidak ada proses musyawarah dalam perencanaan dan proses pembangunan IKN sebagaimana yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.²⁹

Absennya partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan perencanaan IKN ini, lalu berimplikasi terhadap pengabaian hak masyarakat adat dan masyarakat lokal sekitar pembangunan IKN. Dalam penelurusan penulis, setidaknya ada dua hak yang relevan dalam konteks ini, yaitu hak menentukan nasib sendiri dan hak untuk tidak dipindahkan secara paksa.³⁰

Pertama, hak menentukan nasib sendiri. Pasal 3 UNDRIP menegaskan, *Masyarakat adat mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri. Berdasarkan hak tersebut, mereka secara*

²⁴ Wawancara dengan Lurah Kelurahan Sepaku, Harid, pada 2 Februari 2023, Pukul 10.30 di Kantor Kelurahan Sepaku. Meski demikian, sebagai ASN, Harid sendiri mengakui bahwa kebijakan pusat juga merupakan bagian dari tanggung jawabnya, setidaknya memastikan agar tidak memunculkan gejolak dalam masyarakat.

²⁵ Wawancara Lurah Kelurahan Sepaku, Harid pada 2 Februari 2023, Pukul 10.30 di Kantor Kelurahan Sepaku.

²⁶ Wawancara dengan Sarina, perwakilan masyarakat Sepaku yang terdampak pembangunan bendungan air penunjang pembangunan IKN. Dilaksanakan pada 2 Februari 2023, Pukul 11.30 di Kelurahan Sepaku.

²⁷ Wawancara dengan kuning, masyarakat kelurahan Sepaku Dilaksanakan pada 2 Februari 2023, Pukul 11.40 di Kelurahan Sepaku.

²⁸ Wawancara dengan Sarina pada 2 Februari 2023, Pukul 10.30 di Kelurahan Sepaku.

²⁹ Lihat Pasal 37 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

³⁰ Pada saat penulisan naskah ini, penulis juga sedang mengajukan naskah jurnal yang beberapa substansinya berkaitan dengan konteks hak tersebut, yaitu hak menentukan nasib sendiri dan hak untuk tidak dipindahkan secara paksa dalam pembangunan IKN.

bebas menentukan status politik mereka dan secara bebas mengembangkan kemajuan ekonomi, sosial, dan budaya mereka. Pasal ini menjamin hak masyarakat adat untuk memilih dan menentukan nasibnya sendiri termasuk dalam ruang lingkup kebijakan pembangunan nasional. Dalam skema pembangunan yang berdampak pada wilayah atau tanah masyarakat adat, masyarakat adat memiliki hak untuk menerima ataupun menolak pembangunan tersebut. Sekalipun, pembangunan itu dilakukan untuk kepentingan masyarakat adat tersebut. Terlebih, identitas masyarakat adat sebagaimana diketahui bersama adalah menyatu dengan alam. Dengan demikian, pemerintah, baik pusat maupun daerah, berdasarkan pasal ini memiliki kewajiban untuk meminta persetujuan dari masyarakat adat setempat atas rencana pembangunan itu. Berkaca pada kebijakan proyek strategis nasional Ibu Kota Nusantara (IKN), hak masyarakat suku balik yang ada di Kelurahan Sepaku untuk menentukan nasibnya sendiri tidak dipenuhi. Berdasarkan keterangan Sarina, salah satu anggota masyarakat adat Balik, pemerintah pusat maupun daerah sama sekali tidak melibatkan masyarakat adat dalam proses pembangunan IKN.³¹ Awalnya, berdasarkan informasi yang didapatkan, masyarakat tidak dilibatkan karena pembangunan IKN tidak menggunakan tanah masyarakat adat. Padahal, masih menurut Sarina, sekalipun tidak menggunakan tanah masyarakat adat, namun dapat dipastikan pembangunan IKN ini nantinya pasti juga akan berdampak pada kehidupan masyarakat adat Balik. Bahkan faktanya, saat ini saja, sudah dibangun bendungan Sepaku Semoi dan Proyek Intake Sungai Sepaku, yang nyata-nyata menggunakan tanah masyarakat adat setempat.³² Keterangan ini diamini oleh Lurah Kelurahan Sepaku, Harid, menurutnya, pembangunan IKN memang jarang sekali melibatkan masyarakat setempat, termasuk pemerintah kelurahan. Selama ini semua dihandle oleh pemerintah pusat, walaupun masyarakat dan pemerintah kelurahan dilibatkan, itu sudah pada proses sosialisasi saja.³³

Kedua, hak untuk tidak dipindahkan secara paksa dari tanah mereka. Pasal 10 UNDRIP menegaskan hak ini, *Masyarakat adat tidak boleh dipindahkan secara paksa dari tanah atau wilayah mereka. Tidak boleh ada relokasi yang terjadi tanpa persetujuan bebas dan sadar, tanpa paksaan dari masyarakat adat yang bersangkutan, dan hanya boleh setelah ada kesepakatan perihal ganti kerugian yang adil dan memuaskan, dan jika memungkinkan, dengan pilihan untuk kembali lagi.* Pasal ini setidaknya menjadi empat komponen hak sekaligus, yaitu hak untuk tidak dipindahkan secara paksa, hak atas persetujuan relokasi, hak atas ganti kerugian yang adil dan memuaskan, hak untuk kembali lagi. Dalam proses pembangunan IKN, kaitannya dengan hak masyarakat adat balik, empat komponen hak itu belum dipenuhi secara memadai oleh pemerintah. Dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan bendungan Sepaku Semoi dan Proyek Intake Sungai Sepaku misalnya, pemerintah diduga telah melanggar hak masyarakat termasuk masyarakat adat setempat dalam proses pengadaan tanah. Pelanggaran yang dimaksud yaitu tidak adanya musyawarah yang memadai antara panitia pengadaan tanah dengan masyarakat terdampak mengenai nilai ganti rugi. Proses yang terjadi adalah

³¹ Wawancara dengan Sarina pada 2 Februari 2023, Pukul 10.30 di Kelurahan Sepaku.

³² *Ibid.*

³³ Wawancara dengan Harid, Lurah Kelurahan Sepaku pada 2 Februari 2023, Pukul 09.30 WIB.

masyarakat terdampak diundang oleh penitia ke kantor kecamatan, dikantor kecamatan itu masing-masing masyarakat diundang satu persatu untuk masuk ke dalam ruangan. Di dalam ruangan, masyarakat diberi tahun nilai ganti kerugian yang akan mereka terima, lalu ditakut-takuti apabila tidak menerima ganti kerugian tersebut, dipersilahkan untuk mengurus ke pengadilan sendiri dengan proses yang rumit. Akhirnya, seluruh masyarakat terdampak menerima keputusan ganti rugi itu dengan terpaksa.³⁴ Artinya, proses ganti rugi yang berlangsung selain tidak mengakomodir kepentingan masyarakat adat setempat, juga sejatinya bertentangan dengan UU Nomor 2 Tahun 2012 dan PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Padahal, menurut PP Nomor 19 Tahun 2021 ini ada proses yang cukup panjang dalam penentuan ganti kerugian ini, pelaksanaan konsultasi publik, musyawarah, banding, hingga tuntutan ke pengadilan jika salah satu pihak tidak menerima nilai ganti rugi. Pasal 69 ayat (5) PP 19/2021 misalnya berbunyi, *Besarnya nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian.*

Kesimpulan

Tulisan sederhana ini menyimpulkan bahwa telah terjadi pengabaian partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pembangunan Ibu Kota Nusantara. Pengabaian itu dapat dilihat dari dua konteks, yaitu: *Pertama*, pengabaian dalam perumusan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dimana dalam sub dasar sosiologis dalam Naskah Akademik tidak mencakup kondisi faktual dan sosiologis masyarakat sekitar IKN. Selain itu, naskah RUU juga dibahas dengan sangat singkat, 2 minggu sejak pembentukan panitia khusus (Pansus), tentu saja dalam pembahasan kilat ini tidak ada *meaningfull participation* yang dapat diharapkan. *Kedua*, berdasarkan penelitian lapangan penulis menunjukkan bahwa tidak ada pelibatan masyarakat setempat yang memadai dalam pembangunan IKN. Padahal, masyarakat setempatlah yang terdampak langsung dalam pembangunan IKN. Pengabaian partisipasi ini dalam catatan penulis berimplikasi pada pelanggaran atas hak menentukan nasib sendiri dan hak untuk tidak dipindahkan secara paksa.

Referensi

- Adriaan Bedner, dkk (Ed.), *Kajian Sosio-legal*, Denpasar: Pustaka Larasan, 2020.
- Adrian Kay, *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*, (UK: Edward Elgar Publishing, 2006).
- Anna Sledzinska Simon, "Public Reason and Illiberal Democracy," in *Constitutionalism Under Stress* (Oxford: Oxford University Pers, 2020)
- Anna Sledzinska Simon, "Public Reason and Illiberal Democracy," in *Constitutionalism Under Stress* (Oxford: Oxford University Pers, 2020).

³⁴ Wawancara dengan perwakilan masyarakat Kelurahan Sepaku pada 2 Februari 2023, Pukul 11.30 WIB di Kelurahan Sepaku.

- Başak Çali, "Autocratic Strategies and the European Court of Human Rights," *European Convention on Human Rights Law Review* 2, no. 1 (2021).
- David Landau, "Abusive Constitutionalism," *U.S. Davis Law Review* 47, no. 189 (2013).
- Denys Reva, "Capital City Relocation and National Security: The Cases of Nigeria and Kazakhstan," *Mini-Dissertation Master Of Security Studies (MSS)*, Department of Political Sciences University Of Pretoria Faculty Of Humanities, 2016.
- H. M Yahya, *Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera*, *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat*, Universitas Merdeka Malang, 2018.
- Idul Rishan, *Konsep Pengujian Formal Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, *Jurnal Konstitusi*, 2021.
- Kim Lane Scheppele, "Autocratic Legalism," *Chicago Law Review* 85 (2018).
- Kim Lane Scheppele, 2019, "Legal Autocrats are on the Rise. They Use Constitution and Democracy to Destroy Both".
- Luc Wintgens (ed.), *Legisprudence: a new theoretical approach to legislation*. Portland, Or.: Hart, 2002.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara, Kementerian Bappenas, Tahun 2021.