

Implementasi Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Ibu Kota Negara Nusantara

Andi Saiful Haq^{1*}, Azhari Azis Samudra², Evi Satispi³, Andriansyah⁴

*Corresponding Author: andisaifulhaq@gmail.com

^{1,2,3,4} Universitas Muhammadiyah Jakarta

DOI: 10.22219/jurnalsospol.v11i2.40844

Abstract

The development of Indonesia's new capital city, Nusantara (IKN), requires extensive land acquisition, which has triggered agrarian conflicts involving indigenous communities, private corporations, and the state. This study aims to critically analyze the implementation of conflict resolution policies in the context of land acquisition for IKN development. A qualitative case study was employed, using interviews, field observations, and policy document reviews in Penajam Paser Utara and Kutai Kartanegara. The study applies Van Meter and Van Horn's policy implementation framework, integrated with agrarian resource theory and conflict resolution approaches. Findings reveal regulatory clarity but weak implementation due to overlapping land claims, poor institutional coordination, low public participation, and underperformance of the Land Bank. The study recommends strengthening participatory mechanisms, cross-sector coordination, and community legal empowerment to ensure land justice in strategic development projects.

Abstrak

Pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara di Indonesia membutuhkan proses pengadaan tanah berskala besar yang telah memicu konflik agraria melibatkan masyarakat adat, perusahaan swasta, dan negara. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis implementasi kebijakan penyelesaian konflik agraria dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan IKN. Pendekatan studi kasus kualitatif digunakan dengan teknik wawancara, observasi lapangan, dan telaah dokumen kebijakan di wilayah Penajam Paser Utara dan Kutai Kartanegara. Penelitian ini menerapkan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn yang dipadukan dengan teori sumber daya dan pendekatan resolusi konflik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum telah disusun dengan baik, pelaksanaannya di lapangan masih menghadapi berbagai hambatan seperti tumpang tindih klaim lahan, koordinasi kelembagaan yang lemah, partisipasi yang rendah, dan belum optimalnya peran Bank Tanah. Penelitian ini merekomendasikan penguatan mekanisme partisipatif, koordinasi lintas sektor, serta pemberdayaan hukum komunitas sebagai prasyarat keadilan dalam proyek strategis nasional.

Keywords

Implementasi, IKN, kebijakan publik, konflik agraria, pembangunan.

Article History

Received May, 21

Revised May, 27

Accepted May, 28

Published May, 29

Corresponding Author

Andi Saiful Haq,
Univ. Muhammadiyah Jakarta,
Jl. K.H. Ahmad Dahlan,
Kota Tangerang Selatan,
Banten. 15419.

Pendahuluan

Pembangunan nasional yang menempatkan tanah sebagai objek utama pembangunan ekonomi kerap menimbulkan ketegangan karena ketimpangan terhadap penguasaan tanah antara kepentingan negara, korporasi, dan masyarakat lokal (Aprilliani, Kristiani, dan Novia, 2020). Konflik agraria merupakan wujud nyata dari ketegangan ini. Konsorium Pembaharuan Agraria (KPA) dalam Catatan Akhir Tahun 2023, mencatat terdapat 2.939 letusan konflik agraria yang terjadi. Konflik agraria ini mencakup 6,3 juta hektar lahan dan 1.759 juta keluarga yang menjadi korban selama kurun waktu 2015-2023. Sebagian besar dari jumlah tersebut berdasarkan dari

konflik-konflik yang tidak menemui titik penyelesaian yang berujung pada munculnya ketegangan sosial berkepanjangan (Atong, 2025).

Kecenderungan tersebut terus berlanjut. Pada tahun 2022, tercatat 212 konflik agraria di Indonesia, meningkat dibandingkan tahun sebelumnya. Lima sektor dominan yang menjadi penyebab konflik adalah perkebunan (99 kasus), infrastruktur (32 kasus), dan properti (26 kasus). Jawa Barat, Sumatera Utara, dan Kalimantan Barat menjadi provinsi dengan intensitas konflik tertinggi (Aini & Dwijatenaya, 2024). Penelitian KARSA dan Conflict Resolution Unit (CRU) turut memperkuat fakta ini, bahwa konsesi perkebunan kelapa sawit telah mendorong konversi lahan adat menjadi Hak Guna Usaha (HGU), yang berdampak pada meningkatnya angka kemiskinan dan terganggunya akses rumah tangga terhadap sumber daya dasar (Nugraha et al., 2024).

Kondisi tersebut semakin kompleks dengan implementasi proyek strategis nasional, seperti pemindahan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022. Pemindahan ibu kota ke wilayah Kalimantan Timur mencakup lahan seluas 256.142 hektar, dengan kawasan inti seluas 6.671 hektar. Namun, implementasi kebijakan pembangunan IKN menghadapi tantangan serius dalam aspek agraria. Penelitian menunjukkan potensi konflik sosial yang tinggi karena tumpang tindih penguasaan lahan, keberadaan masyarakat adat, dan klaim atas tanah yang tidak terselesaikan secara partisipatif (Sutoyo & Almaarif, 2020).

Menurut penelitian dan Bhakti et al. (2023) dan Siki et al. (2024), potensi konflik agraria seringkali disebabkan oleh kepemilikan yang tidak jelas, tidak ada sertifikat dan tumpang tindih tentang payung hukumnya. Peralihan fungsi dan kepemilikan lahan dari hak pengusahaan hutan dan tanah adat menjadi lahan IKN memicu konflik. Analisis menunjukkan bahwa Undang-Undang IKN tidak mempertimbangkan Undang-Undang Pokok Agraria dan kurang tegas dalam mengatur penguasaan dan pemanfaatan lahan. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi aturan yang ada atau penyusunan aturan turunan yang lebih jelas untuk menyelesaikan konflik tanah di IKN. Panggabean & Sikumbang (2023) dan Singhs et al., (2023) menjelaskan adanya cenderung mengabaikan hak-hak komunal masyarakat dan lebih mengutamakan kepentingan oligarki. Pemindahan Ibu Kota Negara ke Penajam Paser Utara dan Kutai Kartanegara bertujuan menciptakan pusat pertumbuhan ekonomi baru dengan enam klaster ekonomi dan dua cluster pendukung untuk mendorong transformasi ekonomi. Namun, kebijakan ini juga menimbulkan dampak sosial dan budaya di wilayah tersebut, serta memicu tuduhan bahwa proyek IKN lebih menguntungkan para oligarki tambang yang menguasai sumber daya material di kawasan itu.

Selain tumpang tindih lahan, potensi kehadiran mafia tanah di kawasan IKN menjadi isu yang mengkhawatirkan. Kejaksaan Tinggi Kalimantan Timur telah menerima 12 laporan terkait permainan lahan, yang berimplikasi pada potensi penyimpangan hukum dalam proses pembebasan tanah dan sertifikasi (Sinaga, 2024). Masalah ini diperparah oleh kekosongan hukum dan pendekatan top-down dalam pengelolaan lahan IKN yang tidak memperhitungkan hak masyarakat lokal serta peran swasta secara adil.

Permasalahan lain yang turut menghambat pembangunan IKN adalah ketidaksesuaian kebijakan pembangunan infrastruktur dengan perencanaan nasional. Temuan BPK dalam IHPS II Tahun 2023 menyoroti lemahnya kesiapan pendanaan, ketidakselarasan dengan RPJMN dan Rencana Induk IKN, serta masalah pasokan air dan sarana pendukung konstruksi yang belum optimal. Ketidakjelasan status hukum lahan serta kendala pengadaan tanah, seperti mekanisme pelepasan kawasan hutan dan belum diterbitkannya Hak Pengelolaan Lahan (HPL), turut menyebabkan perlambatan pembangunan (Febryan & Ilham, 2023; Mantalean & Krisiandi, 2023).

Selain itu, aspek regulasi pengadaan tanah pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (perubahan dari Perppu Cipta Kerja) juga menimbulkan kritik. Keberadaan Bank

Tanah, sebagai turunan dari regulasi tersebut, dinilai oleh KPA telah memperparah eskalasi konflik agraria di berbagai daerah. Lonjakan aset tanah yang dikuasai Bank Tanah dari 4.312 hektar pada 2022 menjadi 10.961 hektar pada 2023 menunjukkan konsolidasi lahan dalam skala besar yang berpotensi mengancam hak masyarakat adat, petani, dan kelompok rentan lainnya.

Dengan demikian, dinamika pembangunan IKN menghadirkan dilema kebijakan antara kepentingan pembangunan nasional dan perlindungan hak-hak agraria masyarakat. Kompleksitas persoalan tumpang tindih lahan, ketidakjelasan status hukum, konflik agraria, mafia tanah, serta kelemahan dalam desain kebijakan pengadaan tanah dan infrastruktur menegaskan pentingnya kajian akademik yang komprehensif. Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis secara kritis implementasi kebijakan pembangunan IKN dalam perspektif konflik agraria dan keadilan spasial, sebagai upaya untuk mendorong tata kelola pembangunan ibu kota negara yang inklusif dan berkeadilan sosial. Berdasarkan dinamika tersebut, penelitian ini berfokus mengkaji sejauh mana implementasi kebijakan penyelesaian konflik agraria oleh pemerintah Indonesia mampu merespons tantangan pengadaan tanah dalam pembangunan IKN.

Bagian selanjutnya dalam penelitian ini akan menguraikan kerangka teoritis yang memadukan model implementasi kebijakan dengan perspektif agraria dan mitigasi risiko konflik. Selanjutnya, bagian metodologi akan menjelaskan pendekatan studi kasus kualitatif yang digunakan. Hasil dan pembahasan disusun berdasarkan enam variabel dari model Van Meter dan Van Horn. Artikel ini ditutup dengan kesimpulan, refleksi kebijakan, dan saran penelitian lanjutan.

Kerangka Teoritis

Penelitian ini mengintegrasikan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn dengan teori sumber daya agraria, mitigasi risiko, dan resolusi konflik untuk membangun kerangka analisis yang komprehensif. Keenam variabel dalam model ini—standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi antar pelaksana, karakteristik lembaga pelaksana, kondisi sosial-politik eksternal, serta disposisi pelaksana—digunakan tidak hanya secara deskriptif, tetapi juga sebagai alat evaluatif terhadap efektivitas implementasi kebijakan di lapangan. Dengan kerangka ini, tantangan implementasi tidak hanya dilihat sebagai persoalan administratif, tetapi juga sebagai refleksi dari struktur agraria yang timpang dan kompleksitas relasi kekuasaan di tingkat lokal.

Studi implementasi kebijakan pengadaan tanah banyak dipengaruhi oleh faktor historis dan politis agraria. Penelitian oleh Lucas dan Warren (2013) menunjukkan bahwa konflik agraria di Indonesia berakar dari ambiguitas hak atas tanah, dan lemahnya pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat adat. Banyak wilayah pedesaan Indonesia, terdapat tumpang tindih antara hukum negara, hukum adat, dan praktik-praktik lokal dalam hal penguasaan dan pengelolaan tanah. Situasi ini menciptakan ketidakpastian hukum dan seringkali menjadi sumber konflik (Lubis dkk, 2022).

Dalam konteks kebijakan pengadaan tanah untuk Ibu Kota Negara Nusantara menjadi studi kasus yang sangat relevan dalam konteks ini. Sebagai proyek strategis nasional, pembangunan IKN membutuhkan lahan dalam skala besar yang mengubah struktur penggunaan tanah dalam jumlah besar. Proses pengadaan tanah untuk pembangunan Ibu Kota Negara Nusantara tidak hanya menyangkut aspek administratif dan teknis, tetapi juga bersinggungan langsung dengan persoalan struktural agraria yang telah berlangsung lama di Indonesia. Dalam konteks ini, pengembangan suatu kerangka teoritis yang komprehensif sangat dibutuhkan untuk memahami dinamika konflik dan efektivitas implementasi kebijakan. Kerangka tersebut dibangun dari kombinasi multidimensi antara teori implementasi kebijakan, teori sumber daya agraria, mitigasi risiko, dan konflik agraria untuk mengupas secara tuntas permasalahan kebijakan pengadaan tanah pembangunan IKN.

Pertama, teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn (1975) menjadi fondasi utama dalam menganalisis bagaimana suatu kebijakan. Kajian mengenai implementasi kebijakan publik terus mengalami perkembangan, baik dari segi pendekatan teoritik maupun aplikasinya dalam konteks empiris. Salah satu pendekatan klasik yang masih banyak digunakan dalam studi implementasi adalah kerangka kerja Van Meter dan Van Horn (1975). Mereka memformulasikan enam variabel penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: (1) standar dan tujuan kebijakan, (2) sumber daya, (3) komunikasi antar organisasi, (4) karakteristik pelaksana, (5) kondisi lingkungan sosial-politik, dan (6) disposisi pelaksana kebijakan. Model ini menjadi fondasi awal dalam menilai kinerja implementasi kebijakan, khususnya dalam lingkungan birokrasi yang kompleks dan hierarkis. Enam variabel dalam teori ini menjadi alat diagnostik untuk menilai keberhasilan dan hambatan implementasi.

Namun, perkembangan literatur kebijakan publik menunjukkan adanya kritik dan perluasan terhadap kerangka Van Meter dan Van Horn. Misalnya, Sabatier dan Mazmanian (1980) menekankan pentingnya kejelasan tujuan kebijakan dan stabilitas lingkungan eksternal dalam mendukung keberhasilan implementasi. Sementara itu, Lipsky (1980) memperkenalkan konsep *street-level bureaucracy* (Madani, Iva, Amiruddin, 2021). Aktor pelaksana di lapangan memiliki diskresi yang tinggi dan memodifikasi kebijakan sesuai dengan kondisi nyata yang mereka hadapi.

Kedua, teori sumber daya agraria memberikan cara pandang untuk memahami ketimpangan penguasaan lahan dan tumpang tindih hak kepemilikan sebagai penyebab utama konflik agraria. Dalam konteks Kalimantan Timur, di mana proyek IKN dibangun, eksistensi masyarakat adat dan praktik pengelolaan lahan tradisional menciptakan ketegangan antara hak ulayat dan klaim formal negara (Ali & Kamraju, 2023). Selain itu, literatur seperti Tjoa et al. (2018) dan Nagyova & Michie (2023) menunjukkan bahwa kegagalan dalam mengintegrasikan hak-hak lokal dalam kebijakan pertanahan nasional cenderung melahirkan konflik berkepanjangan.

Ketiga, teori mitigasi risiko berperan penting dalam merancang strategi antisipatif terhadap potensi gangguan dalam proses pengadaan tanah. Kajian Mori et al. (2018) menekankan pentingnya pengelolaan risiko sosial, politik, dan hukum dalam pembangunan infrastruktur, yang jika diabaikan dapat menyebabkan ketidakpercayaan publik dan penolakan sosial. Dalam kasus IKN, risiko-risiko ini termasuk ketidakpastian hukum atas status lahan, keberadaan mafia tanah, serta resistensi dari komunitas terdampak yang merasa tidak dilibatkan secara bermakna.

Keempat, teori konflik agraria dan resolusi konflik menyoroti bagaimana perbedaan kepentingan antara negara, masyarakat lokal, dan pihak swasta dapat menimbulkan ketegangan yang harus dikelola secara adil dan partisipatif (Duffy, 2020; Vajpayee et al., 2023). Resolusi konflik agraria yang efektif menuntut proses mediasi yang transparan, pengakuan terhadap keberadaan hak-hak komunal, serta jaminan restitusi atau kompensasi yang proporsional terhadap masyarakat terdampak. Oleh karena itu, penelitian ini mengadopsi pendekatan integratif, dengan menggunakan kerangka Van Meter dan Van Horn sebagai dasar analitis dan diperkuat teori sumber daya agraria, mitigasi risiko, dan teori konflik agraria sebagai pisau analisis.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk menggali secara mendalam dinamika konflik agraria dalam pembangunan Ibu Kota Negara (IKN). Pendekatan ini dipilih karena mampu menangkap makna, persepsi, dan pengalaman subjektif aktor-aktor kunci dalam konteks sosial yang kompleks (Vizcarguenaga-Aguirre & López-Robles, 2020; Haradhan, 2018). Fokus penelitian diarahkan pada dua wilayah utama, yakni Kutai Kartanegara dan Penajam Paser Utara, yang menjadi lokasi utama konflik lahan dalam megaprojek IKN.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, diskusi kelompok terfokus (FGD), observasi lapangan, serta analisis dokumen. Wawancara dilakukan terhadap masyarakat terdampak, tokoh adat, pejabat pemerintah daerah, dan perwakilan Otorita IKN (OIKN). Pemilihan informan menggunakan teknik purposive sampling, yakni memilih individu yang dianggap memiliki informasi relevan dan strategis terhadap fokus penelitian (Campbell et al., 2020). Teknik ini memungkinkan peneliti menggali data yang kaya dan kontekstual. FGD difasilitasi oleh instansi teknis di daerah untuk menangkap persepsi kolektif dan isu kebijakan. Observasi langsung dilakukan di lokasi pembangunan IKN, sementara dokumen yang ditelaah mencakup regulasi agraria, peta tanah, rencana pembangunan, dan evaluasi kinerja.

Data dianalisis dengan analisis tematik, yakni mengidentifikasi pola makna dan tema-tema utama yang muncul dari data lapangan (Kahn-John et al., 2021). Prosesnya mencakup: (a) identifikasi tema awal, seperti mafia tanah, peran Bank Tanah, dan ketegangan antar otoritas; (b) pengkodean data; (c) pengelompokan sub-tema dan kategori; (d) penyusunan narasi analitis berbasis peta tematik; dan (e) interpretasi mendalam yang mempertimbangkan konteks sosial-politik serta literatur yang relevan. Untuk memastikan keabsahan dan reliabilitas, peneliti menerapkan triangulasi metode dan sumber, serta melibatkan diskusi bersama tim ahli. Dengan pendekatan ini, penelitian diharapkan menghasilkan pemahaman utuh tentang dinamika konflik agraria dalam proses transformasi struktural pembangunan IKN.

Hasil dan Pembahasan

Bagian ini membahas hasil penelitian dengan menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn, yang mencakup enam variabel utama yang terdiri dari: standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik pelaksana, komunikasi antarorganisasi, kondisi lingkungan sosial-politik, serta disposisi pelaksana. Analisis dilakukan untuk memahami sejauh mana kebijakan penyelesaian konflik agraria dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara telah diimplementasikan secara efektif, serta bagaimana tantangan di lapangan mencerminkan ketidaksesuaian antara rancangan kebijakan dan realitas sosial-agraria. Setiap subbagian dalam pembahasan ini akan mengurai satu per satu variabel tersebut, disertai dengan data lapangan, kutipan informan, dan interpretasi teoritis yang relevan. Dengan pendekatan ini, pembahasan tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga bertujuan untuk memberikan refleksi kritis terhadap pelaksanaan kebijakan agraria di tengah pembangunan strategis nasional.

Standar dan Tujuan Kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975) standar dan tujuan kebijakan merupakan elemen penting dalam implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan IKN sangat ditentukan oleh kejelasan standar dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini, kebijakan pembangunan IKN harus memiliki pedoman yang jelas agar setiap pemangku kepentingan dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Regulasi kebijakan pengadaan tanah untuk Ibu Kota Nusantara (IKN) ditetapkan melalui beberapa langkah dan kerangka hukum yang melibatkan berbagai peraturan.

Pengadaan tanah untuk pembangunan IKN mengacu pada beberapa regulasi seperti Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Regulasi ini mengatur mekanisme pembebasan lahan, ganti rugi, dan hak-hak pemilik tanah. Selain undang-undang, terdapat juga peraturan pelaksana yang dikeluarkan oleh pemerintah yang mengatur lebih rinci mengenai proses pengadaan tanah, termasuk prosedur penilaian nilai tanah, sosialisasi kepada masyarakat, dan mekanisme ganti rugi. Dalam konteks pengadaan tanah untuk Ibu Kota Nusantara (IKN), secara spesifik termuat dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 75 Tahun 2024 tentang percepatan pelaksanaan pembangunan IKN yang

memiliki hubungan yang kuat dengan Peraturan Kepala Otorita IKN Nomor 12 Tahun 2023 mengenai tata cara penyelenggaraan pertanahan di kawasan IKN.

Dalam rangka mendukung proses pembangunan yang cepat dan efisien, Presiden memberikan mandat kepada Kepala Otorita IKN untuk menetapkan nilai tanah di IKN yang berfungsi untuk dua tujuan utama: pengelolaan Aset Daerah Peruntukan (ADP) dan pelaksanaan investasi di IKN. Kedua aspek ini sangat penting dalam mendukung kelancaran pembangunan serta menarik investasi yang diperlukan untuk mempercepat proses transformasi IKN. Penetapan nilai tanah yang dilakukan oleh Kepala Otorita IKN merujuk pada Zona Penilaian Tanah, yang perhitungannya dilakukan oleh Penilai Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sistem penetapan nilai tanah ini memiliki tujuan untuk menciptakan transparansi dan kesesuaian antara harga tanah yang digunakan untuk kepentingan pembangunan dan potensi investasi yang dapat disalurkan ke IKN. Nilai tanah yang sudah ditetapkan oleh Kepala Otorita IKN menjadi acuan bagi Kementerian yang menangani urusan pertanahan dan agraria untuk menetapkan Zona Nilai Tanah yang relevan, yang pada akhirnya akan memperlancar proses perolehan tanah, baik melalui pengadaan tanah bagi kepentingan umum maupun pengadaan tanah secara langsung.

Dalam relasinya dengan potensi konflik, penanganan penguasaan tanah oleh masyarakat dalam kawasan Aset Daerah Peruntukan (ADP) di IKN melibatkan proses yang kompleks, yang membutuhkan koordinasi berbagai pihak untuk memastikan bahwa permasalahan yang timbul dapat diselesaikan dengan adil dan transparan. Dalam rangka mewujudkan hal ini, Peraturan Presiden No. 75 Tahun 2024 menekankan pentingnya inventarisasi dan identifikasi penguasaan tanah ADP oleh masyarakat, yang dilaksanakan oleh tim terpadu yang dipimpin oleh Kepala Otorita IKN.

Setelah identifikasi dan inventarisasi selesai, tim terpadu akan menetapkan mekanisme dan tata cara penanganan masalah yang timbul, yang melibatkan penilaian terhadap berbagai komponen tanah, seperti tanah itu sendiri, bangunan, tanaman, dan benda yang berkaitan dengan tanah. Penilaian dilakukan oleh Penilai Publik, yang bertujuan untuk memastikan adanya keadilan dalam menentukan besaran penggantian bagi masyarakat yang terdampak. Untuk memberikan solusi yang adil, penggantian atas tanah yang dikuasai masyarakat dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disetujui bersama. Jika terjadi ketidaksepakatan dalam proses penyelesaian, mekanisme konsinyasi dapat diterapkan sebagai upaya terakhir, sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Sementara, pendanaan untuk penanganan permasalahan ini berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan pengalokasiannya harus mengikuti prosedur yang telah diatur dalam perundang-undangan, dengan pengawasan dari lembaga yang bertanggung jawab atas keuangan negara dan pembangunan nasional.

Keterkaitan antara Perpres No. 75 Tahun 2024 dan Peraturan Kepala Otorita IKN No. 12 Tahun 2023 menunjukkan langkah strategis pemerintah dalam mempercepat pelaksanaan pembangunan IKN dengan pendekatan yang terencana dan terukur. Penetapan nilai tanah yang jelas, terstruktur, dan berbasis pada perhitungan yang obyektif melalui mekanisme penilai publik mendukung tercapainya tujuan pembangunan yang adil dan berkelanjutan, baik untuk kepentingan negara, masyarakat, maupun investor.

Kendati telah dibekali berbagai regulasi yang cukup lengkap, proses implementasinya masih memiliki sejumlah masalah khususnya permasalahan tumpang tindih lahan yang menjadi permasalahan yang mendasari lahirnya konflik agraria dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kawasan IKN. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah masyarakat dan badan usaha, penguasaan tanah masyarakat, kawasan kehutanan dan perizinan multi sektor seperti pertambangan, perkebunan areal eksplorasi minyak dan gas. Hal ini menunjukkan implementasi

regulasi belum berjalan efektif dalam mereduksi terjadinya konflik agraria sesuai dengan mekanisme yang ditentukan.

Meskipun regulasi kebijakan pengadaan tanah untuk IKN sudah ada, penerapannya masih perlu diperbaiki agar lebih sesuai dengan prinsip keadilan agraria. Diperlukan pendekatan yang lebih inklusif, transparan, dan adil untuk memastikan bahwa hak-hak masyarakat dihormati dan proses pengadaan tanah dapat berjalan dengan baik. Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Kos, 2012). Van Meter dan Van Horn mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan perlu menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya (Fauziah & Arif, 2021).

Sumber Daya dan Kapasitas Lembaga

Salah satu elemen krusial dalam implementasi kebijakan, sebagaimana ditegaskan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), adalah ketersediaan dan kualitas sumber daya yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan. Dalam konteks pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara, sumber daya tersebut mencakup bukan hanya dana dan infrastruktur fisik, tetapi juga kapasitas kelembagaan, kualitas sumber daya manusia, serta dukungan teknologi dan informasi yang memadai. Ketidakseimbangan atau kekurangan pada salah satu aspek ini dapat menyebabkan hambatan serius dalam pencapaian tujuan kebijakan, termasuk dalam penyelesaian konflik agraria yang muncul selama proses pengadaan tanah.

Ketersediaan anggaran merupakan sumber daya utama yang menentukan sejauh mana program pemerintah dapat direalisasikan secara optimal. Meski proyek IKN telah dimasukkan sebagai proyek strategis nasional, kenyataannya realisasi anggaran banyak bergantung pada investasi sektor swasta. Ketergantungan ini menjadi tantangan tersendiri, terutama karena keputusan investasi swasta sangat dipengaruhi oleh persepsi risiko, jaminan hukum, dan kepercayaan terhadap stabilitas politik serta keberlanjutan kebijakan. Dalam wawancara dengan pejabat lokal di Penajam Paser Utara, terungkap bahwa "proyek ini sangat besar, tapi daerah sering kali tidak mendapat informasi jelas tentang berapa porsi dana dari pusat, apa yang ditanggung swasta, dan apa yang menjadi tanggung jawab daerah." Situasi ini menunjukkan adanya celah koordinasi yang memperburuk ketidakpastian dalam alokasi sumber daya finansial.

Selain aspek keuangan, sumber daya manusia juga memainkan peran penting dalam proses implementasi kebijakan, terutama dalam konteks yang kompleks seperti pembangunan IKN. Sektor pengadaan tanah, misalnya, membutuhkan tenaga profesional yang memahami aspek hukum agraria, mediasi konflik, serta dinamika sosial masyarakat lokal. Sayangnya, berdasarkan observasi lapangan, kapasitas teknis aparat pelaksana di tingkat daerah masih belum merata. Beberapa petugas pertanahan, misalnya, mengaku belum mendapatkan pelatihan khusus mengenai pendekatan resolusi konflik berbasis masyarakat adat. Hal ini menghambat proses mediasi dan seringkali memperpanjang konflik yang seharusnya dapat diselesaikan lebih awal.

Liu et al. (2017) menekankan bahwa keberhasilan suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh kemampuan para pelaksana dalam memanfaatkan dan mengelola sumber daya yang ada secara efisien. Dalam konteks IKN, ini berarti bahwa pelaksana kebijakan tidak cukup hanya memiliki mandat, tetapi juga harus memiliki kapasitas analitis, kemampuan komunikasi, serta akses terhadap data dan teknologi yang mendukung proses kerja. Sayangnya, implementasi kebijakan sering terhambat oleh kurangnya sistem informasi agraria yang terintegrasi, sehingga proses identifikasi klaim tanah dan status kepemilikan menjadi lambat dan rentan terhadap sengketa.

Selain itu, ketersediaan waktu sebagai sumber daya non-material juga menjadi variabel penting dalam kebijakan publik. Pembangunan IKN memiliki tenggat waktu yang sangat ketat, terutama karena ditargetkan untuk menunjukkan kemajuan signifikan sebelum pergantian pemerintahan nasional. Tekanan waktu ini menyebabkan proses penyusunan regulasi, sosialisasi, hingga penyelesaian konflik tanah berlangsung secara terburu-buru. Dalam beberapa kasus, masyarakat merasa tidak memiliki cukup waktu untuk memahami isi sosialisasi atau menyampaikan keberatan secara utuh, sebagaimana diungkapkan oleh seorang warga di Sepaku: *“Kami baru dapat undangan sosialisasi hari Minggu, tapi rapatnya Senin pagi. Kami tidak sempat siapkan apa-apa.”*

Dari sisi kelembagaan, keberadaan aktor pelaksana seperti Badan Otorita IKN, ATR/BPN, dan Bank Tanah belum sepenuhnya terkoordinasi dalam pengelolaan sumber daya. Ketidaksinkronan antarinstansi ini menyebabkan tumpang tindih mandat dan kebingungan di tingkat lapangan. Sebagai contoh, beberapa warga menerima informasi yang berbeda dari lembaga yang berbeda mengenai status tanah mereka—apakah diklaim sebagai HGU, kawasan hutan, atau wilayah adat. Hal ini menunjukkan belum adanya peta jalan kebijakan yang menyatukan pemanfaatan sumber daya secara lintas sektor dan lintas kelembagaan.

Sementara itu, peran teknologi dan digitalisasi juga belum dimanfaatkan secara maksimal. Sistem informasi pertanahan seperti PTSL dan Geoportal tidak selalu tersedia atau dapat diakses secara langsung oleh masyarakat terdampak, yang justru sangat membutuhkan transparansi dan kejelasan status lahan. Ketiadaan keterbukaan ini memperbesar potensi spekulasi lahan dan memperkuat ketidakpercayaan terhadap institusi negara.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa variabel sumber daya dan kapasitas lembaga menjadi determinan penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan penyelesaian konflik agraria pada pembangunan IKN. Tanpa dukungan dana yang teralokasi dengan baik, SDM yang terlatih, sistem informasi yang transparan, dan waktu pelaksanaan yang rasional, kebijakan yang telah disusun secara normatif baik tetap berisiko gagal di tingkat pelaksanaan. Seperti ditegaskan oleh Sikor et al. (2017), sumber daya manusia merupakan jantung dari proses implementasi: kebijakan tidak akan bermakna bila tidak dijalankan oleh pelaksana yang mampu dan terpercaya.

Karakteristik Organisasi Pelaksana

Dalam konteks pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara, karakteristik organisasi pelaksana menjadi sangat strategis mengingat kompleksitas proyek dan banyaknya aktor yang terlibat. Proyek ini melibatkan lembaga-lembaga dengan mandat yang berbeda-beda namun saling berkaitan, seperti Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN), Badan Bank Tanah, Badan Pertanahan Nasional (BPN), serta aparat penegak hukum. Keempat institusi ini memainkan peran penting dalam mengelola pengadaan tanah, menyelesaikan konflik agraria, dan menjamin keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan. Sayangnya, salah satu persoalan utama yang muncul di lapangan adalah lemahnya koordinasi antar lembaga, yang sering kali menyebabkan ketidaksinkronan informasi dan keterlambatan dalam pengambilan keputusan. Ketidakhadiran satu sistem koordinasi terpadu menyebabkan masyarakat menerima informasi yang berbeda dari lembaga yang berbeda pula, memicu kebingungan dan ketidakpercayaan terhadap pemerintah.

Sebagaimana dikemukakan oleh Park dan Lee (2020), efektivitas organisasi pelaksana tidak hanya ditentukan oleh struktur formal, tetapi juga oleh jaringan informal yang bekerja di dalamnya. Di banyak kasus, keberhasilan implementasi kebijakan tidak semata-mata bergantung pada regulasi dan protokol, tetapi pada kemampuan aktor pelaksana untuk membangun komunikasi yang fleksibel, informal, namun tetap akuntabel dengan para pemangku kepentingan. Oleh karena itu, organisasi pelaksana dalam proyek IKN dituntut untuk tidak hanya menjalankan fungsi birokratiknya, tetapi juga membangun legitimasi sosial di tengah masyarakat terdampak.

Karakter organisasi pelaksana juga perlu menyesuaikan dengan konteks sosial-politik dan luas wilayah cakupan kebijakan. Hudson et al. (2019) mencatat bahwa pada situasi konflik atau ketimpangan sosial yang tinggi, organisasi pelaksana perlu mengedepankan pendekatan yang demokratis dan persuasif dibandingkan pendekatan koersif atau teknokratik. Ini sangat relevan dengan proyek IKN yang tidak hanya berdimensi teknis pembangunan, tetapi juga bersinggungan dengan hak-hak masyarakat adat, komunitas lokal, dan sejarah panjang ketimpangan penguasaan tanah di Kalimantan Timur. Oleh karena itu, fleksibilitas, kepekaan sosial, dan keterampilan komunikasi menjadi elemen penting dari karakter pelaksana yang dibutuhkan.

Secara spesifik, empat institusi kunci yang menjadi pelaksana dalam pengadaan tanah untuk IKN memiliki karakteristik dan tantangan masing-masing. Pertama, Badan Bank Tanah memiliki mandat strategis dalam mengelola dan menyediakan lahan untuk kepentingan umum. Namun, kesiapan mereka sangat bergantung pada kapasitas teknis dalam melakukan pendataan, pemetaan lahan, dan penguasaan aspek hukum pertanahan. Berdasarkan hasil wawancara dengan perwakilan masyarakat lokal, proses inventarisasi lahan masih menghadapi tantangan validasi, terutama di wilayah-wilayah yang memiliki sejarah penguasaan adat atau klaim yang belum tercatat secara administratif. Ketidakjelasan ini berpotensi menimbulkan konflik bila tidak segera ditangani dengan sistem informasi tanah yang transparan dan partisipatif.

Kedua, Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN) sebagai lembaga ad hoc bertugas merancang dan mengoordinasikan seluruh proses pembangunan IKN. Peran mereka sangat sentral dalam membangun sinergi antarlembaga serta menjembatani komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Namun demikian, OIKN dinilai masih lemah dalam aspek sosialisasi kebijakan kepada warga terdampak. Beberapa warga mengaku baru mengetahui tentang rencana pengadaan tanah setelah proses sudah berjalan. Hal ini menunjukkan bahwa OIKN perlu memperkuat mekanisme komunikasi publik dan membangun sistem kehumasan yang menjangkau akar rumput, guna membangun legitimasi dan kepercayaan publik.

Ketiga, Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan institusi yang bertanggung jawab dalam pendaftaran tanah dan penyelesaian konflik agraria. Dalam praktiknya, BPN masih dihadapkan pada tantangan klasik, seperti keterbatasan sumber daya manusia, beban kerja yang tinggi, serta resistensi terhadap inovasi teknologi informasi. Dalam proyek sebesar IKN, kapasitas kelembagaan BPN perlu ditingkatkan, tidak hanya dari segi kuantitas pegawai, tetapi juga kualitas pelayanan, pemahaman sosial-budaya lokal, serta kemampuan mediasi konflik.

Keempat, aparat penegak hukum—baik dari unsur kepolisian, kejaksaan, maupun pengadilan—memegang peran penting dalam menjamin keadilan hukum dalam proses pengadaan tanah. Netralitas dan transparansi dalam menangani sengketa lahan menjadi prasyarat agar kebijakan tidak hanya legal secara administratif, tetapi juga legitimate secara sosial. Dalam beberapa kasus, masyarakat menyuarakan kekhawatiran atas potensi kriminalisasi atau intimidasi terhadap pihak-pihak yang menolak relokasi. Oleh karena itu, aparat hukum perlu menjalankan tugasnya secara imparial dan bekerja sama secara konstruktif dengan OIKN, BPN, dan Badan Bank Tanah.

Dengan mempertimbangkan berbagai aspek tersebut, dapat disimpulkan bahwa karakteristik organisasi pelaksana dalam pembangunan IKN perlu diarahkan pada model kelembagaan yang kolaboratif, responsif, dan berbasis keadilan sosial. Struktur organisasi yang kaku dan fragmentatif hanya akan memperpanjang birokrasi dan memperburuk ketegangan di lapangan. Sebaliknya, organisasi pelaksana yang adaptif, berorientasi pada pelayanan publik, dan mampu membangun kepercayaan dengan masyarakat akan menjadi kunci keberhasilan implementasi kebijakan penyelesaian konflik agraria di kawasan IKN.

Komunikasi Antarorganisasi Pelaksana

Dalam kerangka implementasi kebijakan publik, komunikasi antarorganisasi pelaksana memainkan peran penting dalam memastikan bahwa tujuan kebijakan, prosedur operasional, serta standar pelaksanaan dapat dipahami secara seragam dan dijalankan secara konsisten oleh seluruh aktor yang terlibat. Van Meter dan Van Horn menekankan bahwa komunikasi yang jelas, tepat, dan berkelanjutan antara pembuat kebijakan dan pelaksana di lapangan menjadi syarat utama keberhasilan kebijakan. Hal ini menjadi semakin relevan dalam konteks pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara yang melibatkan berbagai lembaga pemerintah lintas sektor dan tingkatan, seperti Kementerian ATR/BPN, Badan Bank Tanah, Otorita IKN (OIKN), aparat penegak hukum, serta pemerintah daerah di Kalimantan Timur.

Keberadaan tim terpadu lintas kementerian yang dibentuk untuk mendukung pembangunan IKN sejatinya merupakan upaya strategis untuk mengatasi fragmentasi kelembagaan. Namun demikian, koordinasi dan komunikasi antara instansi tersebut masih menghadapi sejumlah tantangan. Salah satunya adalah kurangnya keseragaman dalam penyampaian informasi mengenai hak-hak masyarakat terdampak, terutama terkait skema kompensasi, prosedur relokasi, dan kepastian status lahan. Ketidakkonsistenan informasi ini menimbulkan kebingungan dan bahkan ketegangan di lapangan. Dalam wawancara dengan warga Desa Sepaku, misalnya, disebutkan bahwa mereka menerima informasi yang berbeda-beda dari aparat desa, petugas BPN, dan pihak OIKN terkait bentuk ganti rugi yang akan diterima. Ketidakharmisan komunikasi ini menjadi cerminan lemahnya integrasi sistem komunikasi lintas lembaga yang seharusnya dapat menyuarakan kebijakan secara seragam.

Kondisi tersebut diperparah oleh minimnya sosialisasi dan konsultasi publik yang melibatkan masyarakat terdampak secara langsung. Dalam banyak kasus, keputusan strategis mengenai pengadaan tanah dibuat di tingkat pusat tanpa diiringi dengan musyawarah terbuka bersama komunitas lokal, termasuk masyarakat adat. Kurangnya ruang dialog ini tidak hanya menimbulkan resistensi, tetapi juga membentuk jarak antara logika teknokratik negara dengan pengalaman sosial dan historis warga atas tanah mereka. Resistensi ini dapat dipahami sebagai bentuk perlawanan terhadap komunikasi yang bersifat top-down dan eksklusif, di mana masyarakat hanya diposisikan sebagai objek pembangunan, bukan sebagai subjek dengan hak untuk didengar.

Sebagaimana dijelaskan oleh Alain dan Melegy (2017), penyampaian informasi kepada pelaksana kebijakan harus menjunjung prinsip konsistensi dan keseragaman. Komunikasi yang tidak seragam akan menciptakan celah interpretasi yang dapat mengganggu integritas pelaksanaan di lapangan. Dalam konteks IKN, misalnya, ketidaksesuaian antara informasi dari BPN dan Badan Bank Tanah tentang status tanah tertentu mengakibatkan penundaan proses verifikasi dan menghambat penyusunan data yuridis-faktual. Di sisi lain, saluran komunikasi antarinstansi juga kerap tidak efektif karena tidak adanya sistem berbagi data dan informasi yang terintegrasi. Informasi penting mengenai status tanah, sejarah klaim, serta data kepemilikan lahan sering kali tidak dapat diakses secara bersamaan oleh lembaga-lembaga pelaksana, sehingga menghambat proses pengambilan keputusan yang cepat dan akurat.

Yusriadi dan Farida (2019) menekankan bahwa informasi yang diperoleh oleh pelaksana kebijakan harus berdasarkan sumber yang valid dan terpercaya. Oleh karena itu, pemerintah perlu memastikan bahwa seluruh informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah dan penyelesaian konflik agraria bersumber dari dokumen resmi dan telah divalidasi oleh instansi yang berwenang. Ketiadaan acuan informasi yang tunggal dan kredibel sering kali membuka ruang bagi spekulasi dan manipulasi, baik oleh aktor lokal maupun pihak luar yang berkepentingan terhadap spekulasi harga lahan di kawasan strategis seperti IKN.

Upaya membangun komunikasi yang efektif juga harus disertai dengan penguatan saluran komunikasi antar aktor. Toumpakari et al. (2023) menyatakan bahwa efektivitas komunikasi

sangat bergantung pada sejauh mana saluran komunikasi dirancang dengan prinsip keterbukaan, kecepatan, dan kemampuan untuk merespons dinamika lapangan. Dalam pembangunan IKN, perlu dibangun sistem komunikasi yang tidak hanya mengalir dari pusat ke daerah, tetapi juga memungkinkan umpan balik dua arah dari masyarakat ke pemerintah. Pendekatan ini akan meningkatkan akuntabilitas kebijakan serta memberi ruang bagi koreksi terhadap kebijakan yang tidak sesuai dengan kondisi faktual di lapangan.

Salah satu solusi yang dapat diterapkan adalah membentuk Pusat Informasi Terpadu IKN yang berfungsi sebagai kanal resmi untuk penyebaran informasi dan tempat pengaduan masyarakat terkait pengadaan tanah. Selain itu, pemanfaatan teknologi digital seperti aplikasi pemantauan ganti rugi, peta interaktif klaim tanah, dan forum daring warga dapat menjadi alternatif komunikasi yang lebih inklusif dan transparan. Komunikasi yang baik tidak hanya mengurangi risiko konflik, tetapi juga menjadi dasar bagi pembangunan kepercayaan jangka panjang antara pemerintah dan masyarakat terdampak.

Dengan demikian, komunikasi antarorganisasi pelaksana merupakan fondasi implementasi kebijakan agraria yang adil dan berkelanjutan dalam konteks pembangunan IKN. Kegagalan membangun komunikasi yang harmonis dan konsisten berisiko memperdalam ketidakpercayaan publik, memperlambat proses implementasi, dan menurunkan legitimasi proyek pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu, reformasi komunikasi kebijakan perlu diposisikan sebagai prioritas, bukan sekadar pelengkap dari proses birokrasi pembangunan nasional.

Lingkungan Sosial dan Politik Eksternal

Lingkungan sosial dan politik eksternal merupakan salah satu variabel penting dalam kerangka analisis Van Meter dan Van Horn, karena faktor-faktor eksternal ini dapat mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam konteks pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara, lingkungan eksternal yang dimaksud mencakup dinamika sosial masyarakat lokal, kekuatan politik daerah dan nasional, resistensi masyarakat adat, peran media, serta tekanan dari organisasi masyarakat sipil. Keseluruhan elemen ini menciptakan medan politik yang kompleks dan penuh ketegangan, yang harus dihadapi dengan pendekatan kebijakan yang adaptif dan partisipatif.

Salah satu tantangan paling nyata dalam konteks sosial IKN adalah keberadaan masyarakat adat dan komunitas lokal yang telah lama menghuni kawasan yang kini dialokasikan untuk pembangunan. Mereka memiliki ikatan historis, budaya, dan emosional yang kuat terhadap tanahnya, yang tidak hanya dipandang sebagai aset ekonomi, tetapi juga sebagai bagian dari identitas kolektif. Oleh karena itu, ketika negara masuk dengan logika pembangunan berbasis infrastruktur dan investasi, sering kali terjadi benturan nilai antara kepentingan pembangunan nasional dan hak komunal masyarakat lokal. Dalam wawancara dengan seorang tokoh adat di kawasan Sepaku, disebutkan bahwa “kami tidak pernah dilibatkan sejak awal, padahal tanah ini adalah warisan leluhur kami.” Hal ini mencerminkan lemahnya pendekatan sosiokultural dalam kebijakan pengadaan tanah, yang masih didominasi oleh perspektif legal-formal dan teknokratik.

Lingkungan sosial yang heterogen juga memperumit proses implementasi. Di satu sisi, terdapat warga yang mendukung pembangunan karena harapan akan peningkatan ekonomi dan fasilitas publik. Di sisi lain, ada pula kelompok yang merasa terpinggirkan karena minimnya informasi dan ketidakjelasan skema kompensasi. Polarisasi ini menimbulkan potensi konflik horizontal antarwarga, yang bila tidak ditangani secara sensitif dapat berujung pada disintegrasi sosial di tingkat lokal. Selain itu, dalam konteks politik lokal, terdapat dinamika kekuasaan antara pemerintah daerah, tokoh adat, dan elite ekonomi yang turut memengaruhi arah dan kecepatan implementasi kebijakan. Beberapa elite lokal bahkan menggunakan proyek IKN sebagai alat untuk memperkuat pengaruh politik mereka, baik melalui penguasaan lahan maupun pengendalian informasi kepada masyarakat.

Dari sisi politik nasional, proyek IKN merupakan agenda strategis pemerintahan pusat yang ditopang oleh legitimasi formal dalam bentuk undang-undang. Namun, dukungan politik tersebut tidak serta merta mengatasi hambatan sosial di lapangan. Ketegangan antara pusat dan daerah kadang muncul karena perbedaan persepsi mengenai otonomi wilayah, distribusi anggaran, dan kewenangan dalam proses pengambilan keputusan. Dalam beberapa kasus, pemerintah daerah merasa hanya sebagai pelaksana teknis tanpa ruang untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan, yang kemudian berdampak pada minimnya rasa memiliki terhadap proyek IKN.

Peran media dan organisasi masyarakat sipil juga menjadi bagian dari lingkungan eksternal yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Media lokal dan nasional kerap memberitakan kasus-kasus penggusuran atau konflik agraria di kawasan IKN, yang membentuk opini publik dan memengaruhi persepsi terhadap proyek ini. Sementara itu, LSM dan aktivis lingkungan mengkritik proses pembangunan yang dianggap mengabaikan aspek keberlanjutan dan keadilan sosial. Suara-suara ini tidak bisa diabaikan, karena berkontribusi dalam mengarahkan narasi publik serta menjadi penyeimbang dari kekuasaan negara dalam proses pembangunan.

Selain itu, tekanan global mengenai pembangunan berkelanjutan juga mulai masuk dalam diskursus IKN. Komitmen Indonesia terhadap agenda Sustainable Development Goals (SDGs) dan prinsip keadilan iklim mendorong perlunya implementasi kebijakan pembangunan yang memperhatikan hak masyarakat lokal, menjaga kelestarian lingkungan, serta menghindari praktik eksklusif sosial. Dalam konteks ini, kebijakan pengadaan tanah harus memenuhi prinsip *free, prior, and informed consent* (FPIC), terutama saat menyangkut masyarakat adat dan komunitas rentan. Sayangnya, dalam praktiknya, pelaksanaan prinsip FPIC masih terbatas pada aspek formalitas, belum menjadi prinsip etik yang benar-benar mengakar dalam budaya birokrasi pelaksana.

Lingkungan politik yang terus berubah, terutama menjelang pergantian pemerintahan nasional, juga dapat menciptakan ketidakpastian dalam keberlanjutan proyek. Ketergantungan proyek IKN pada komitmen politik tertentu berisiko menimbulkan instabilitas kebijakan jika terjadi perubahan orientasi pemerintahan. Hal ini membuat pelaksana kebijakan di lapangan menjadi ragu dalam menjalankan tugasnya secara penuh, karena khawatir terhadap legitimasi kebijakan dalam jangka panjang.

Dengan mempertimbangkan semua aspek di atas, dapat disimpulkan bahwa lingkungan sosial dan politik eksternal bukan hanya latar belakang pasif, tetapi merupakan medan aktif yang turut membentuk arah dan keberhasilan implementasi kebijakan. Ketidaksensitifan terhadap dinamika sosial dan ketidaksiapan menghadapi perubahan politik dapat menjadi penghambat utama dalam pembangunan IKN. Oleh karena itu, strategi implementasi kebijakan agraria dalam proyek IKN harus didesain dengan mengintegrasikan pendekatan sosiologis, politis, dan partisipatif agar mampu menavigasi kompleksitas lingkungan eksternal secara lebih inklusif dan adaptif.

Disposisi Pelaksana

Disposisi pelaksana, dalam kerangka Van Meter dan Van Horn, merujuk pada sikap, orientasi, dan komitmen para pelaksana kebijakan terhadap kebijakan yang diimplementasikan. Faktor ini sangat menentukan apakah kebijakan akan dijalankan dengan penuh integritas, partisipatif, dan berorientasi pada keadilan, atau justru secara formalistik dan birokratis tanpa mempertimbangkan konteks sosial yang dihadapi. Dalam konteks pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara, disposisi pelaksana menjadi krusial mengingat kebijakan pengadaan tanah menyentuh langsung aspek-aspek sensitif dalam kehidupan masyarakat lokal, terutama masyarakat adat dan komunitas agraris.

Disposisi pelaksana tercermin dari bagaimana aparaturnegara dan institusi pelaksana memandang relasi antara pembangunan dan hak-hak masyarakat. Jika pelaksana melihat proyek pembangunan semata-mata sebagai agenda teknokratik dan terikat target waktu, maka pendekatan yang digunakan cenderung mengabaikan dimensi sosial dan kultural dari pengadaan tanah. Hal ini tampak dalam proses relokasi dan pemberian kompensasi yang dalam beberapa kasus dilakukan dengan minim partisipasi masyarakat. Warga hanya dilibatkan dalam tahap akhir, ketika keputusan telah dibuat dan ruang negosiasi nyaris tertutup. Ketika pelaksana tidak menunjukkan empati atau kepedulian terhadap aspirasi warga, maka kebijakan kehilangan legitimasi moral meskipun sah secara hukum.

Dinamika sosial yang terjadi selama proses implementasi kebijakan penyelesaian konflik agraria di kawasan IKN menunjukkan bahwa disposisi pelaksana belum sepenuhnya selaras dengan prinsip inklusivitas dan keadilan sosial. Migrasi penduduk akibat pembebasan lahan menciptakan perubahan dalam struktur sosial masyarakat. Jaringan solidaritas antarwarga menjadi renggang, terutama ketika muncul perbedaan sikap antara kelompok yang menerima kompensasi dan kelompok yang menolaknya. Ketidakharmonisan sosial ini berakar pada minimnya komunikasi terbuka dari pelaksana kebijakan, serta kurangnya fasilitas yang sensitif terhadap konflik horizontal yang timbul di tengah masyarakat.

Salah satu bentuk nyata dari lemahnya disposisi pelaksana adalah pendekatan administratif yang terlalu birokratis dalam penanganan konflik agraria. Banyak pelaksana di lapangan merasa bahwa tugas mereka hanya sebatas menjalankan prosedur formal: mendata lahan, menyalurkan kompensasi, dan menyampaikan informasi sesuai protokol. Pendekatan semacam ini mengabaikan kebutuhan akan pendekatan sosiokultural yang lebih komunikatif dan adaptif. Padahal, keberhasilan implementasi kebijakan sering kali bergantung pada kemampuan pelaksana dalam membangun kepercayaan, mendengarkan keluhan warga, dan menciptakan ruang dialog yang setara.

Di sisi lain, penting juga dicermati bahwa pelaksana kebijakan di tingkat bawah sering berada dalam posisi dilematis. Mereka harus menjembatani kebijakan pusat yang bersifat top-down dengan kondisi sosial di tingkat lokal yang sangat kompleks. Beberapa petugas pertanahan dan perangkat desa menyampaikan bahwa mereka kerap menerima tekanan untuk segera menyelesaikan proses pengadaan tanah, tanpa diberi cukup waktu untuk membangun kesepahaman dengan masyarakat. Tekanan ini memengaruhi disposisi mereka, yang akhirnya lebih memilih mengambil jalan pintas melalui pendekatan formal ketimbang membangun proses partisipatif yang memakan waktu.

Aspek ekonomi juga memengaruhi disposisi pelaksana, khususnya terkait persepsi terhadap kompensasi. Kompensasi yang tidak proporsional atau tidak mencerminkan nilai historis dan sosial tanah membuat pelaksana berada dalam posisi sulit. Di satu sisi, mereka dituntut untuk menyelesaikan pembayaran ganti rugi, tetapi di sisi lain mereka menyaksikan langsung kekecewaan masyarakat atas nominal yang diberikan. Dalam situasi semacam ini, pelaksana dengan disposisi reflektif dan berempati akan lebih memilih memperjuangkan revisi kebijakan atau mencari celah mediasi, sementara pelaksana yang pasif akan menjalankan perintah secara mekanistik.

Disposisi pelaksana juga dapat memengaruhi respons terhadap protes dan gerakan sosial. Dalam beberapa kasus, masyarakat lokal membentuk aliansi atau organisasi untuk memperjuangkan hak atas tanah, menyampaikan petisi, atau bahkan melakukan aksi protes. Sikap pelaksana terhadap respons ini menjadi indikator penting dari kualitas demokrasi dalam pelaksanaan kebijakan. Jika pelaksana merespons protes dengan represif, maka kebijakan akan semakin kehilangan legitimasi. Namun, jika pelaksana membuka ruang negosiasi dan bersedia meninjau kembali proses-proses yang cacat, maka kepercayaan masyarakat dapat dipulihkan, dan solusi yang lebih adil dapat dirumuskan.

Secara politik, proses pengadaan tanah untuk IKN juga telah memicu kesadaran politik di kalangan masyarakat lokal. Ketika mereka merasa tidak mendapat perlakuan yang adil, masyarakat mulai menyadari pentingnya keterlibatan dalam pengambilan keputusan publik. Gerakan sosial yang muncul dari proses ini tidak hanya menjadi bentuk perlawanan terhadap proyek, tetapi juga menjadi sarana artikulasi kepentingan kolektif yang selama ini terpinggirkan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa disposisi pelaksana merupakan refleksi dari orientasi moral dan politik pelaksanaan kebijakan. Pelaksana yang hanya mengedepankan ketaatan prosedural tanpa mempertimbangkan dimensi sosial dan kultural berisiko menciptakan implementasi yang eksklusif dan tidak berkeadilan. Sebaliknya, pelaksana dengan disposisi etis, partisipatif, dan kontekstual akan mampu menjembatani kesenjangan antara kebijakan dan realitas di lapangan. Dalam konteks pembangunan IKN, pembentukan disposisi pelaksana yang progresif, inklusif, dan berorientasi pada keadilan sosial menjadi fondasi utama keberhasilan implementasi kebijakan agraria yang berkelanjutan.

Kesimpulan

Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan penyelesaian konflik agraria dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara dengan menggunakan kerangka Van Meter dan Van Horn, yang terdiri dari enam variabel: standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antarorganisasi, lingkungan sosial-politik eksternal, dan disposisi pelaksana. Temuan data yang telah dianalisis menunjukkan bahwa meskipun secara normatif terdapat landasan hukum yang cukup kuat, implementasi di tingkat lapangan masih menghadapi berbagai tantangan struktural, koordinatif, dan sosiopolitik.

Standar dan tujuan kebijakan pembangunan IKN telah ditetapkan secara jelas melalui regulasi formal. Namun, keterbatasan dalam penguatan sumber daya—baik dari segi pendanaan, tenaga ahli, maupun infrastruktur informasi—membatasi efektivitas pelaksana dalam menjawab kompleksitas permasalahan di lapangan. Karakteristik organisasi pelaksana juga menunjukkan fragmentasi kelembagaan, di mana sejumlah institusi seperti Badan Bank Tanah, OIKN, dan BPN belum memiliki sistem koordinasi terpadu dan saling melengkapi. Komunikasi antarorganisasi masih lemah, ditandai dengan tidak konsistennya informasi yang diterima oleh masyarakat dan minimnya forum konsultatif yang menghubungkan pusat dengan warga terdampak.

Lingkungan sosial-politik eksternal sangat memengaruhi jalannya kebijakan. Ketegangan antara kepentingan pembangunan nasional dan hak masyarakat lokal—terutama masyarakat adat—menghasilkan resistensi yang muncul dalam berbagai bentuk, mulai dari protes hingga pengorganisasian gerakan sosial. Sementara itu, disposisi pelaksana di tingkat lapangan menunjukkan kecenderungan untuk menjalankan kebijakan secara prosedural dan birokratis, namun belum sepenuhnya responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan warga. Ketidaksiharasan antara komitmen normatif negara dan sikap pelaksana di lapangan menjadi penghambat utama dalam mewujudkan keadilan agraria dalam proyek strategis nasional ini.

Dalam konteks implementasi kebijakan, temuan dalam penelitian ini mengindikasikan perlunya reformulasi pendekatan implementasi kebijakan agraria agar lebih partisipatif, sensitif secara kultural, dan berorientasi pada keadilan sosial. Pemerintah perlu memperkuat kapasitas organisasi pelaksana melalui pelatihan lintas sektor, penyusunan sistem informasi pertanahan yang transparan, serta pembangunan mekanisme koordinasi dan komunikasi antarinstansi yang lebih adaptif. Disposisi pelaksana juga perlu dibangun melalui pendekatan etis dan humanis, dengan menekankan pentingnya empati, keterbukaan, dan refleksi sosial dalam menangani konflik agraria.

Untuk arah penelitian ke depan, studi komparatif tentang pengadaan tanah dan penyelesaian konflik agraria di proyek strategis lain seperti Rempang dan Mandalika dapat

memberikan wawasan tambahan mengenai pola, tantangan, dan praktik baik (best practices) di berbagai konteks geografis dan politik. Penelitian berbasis etnografi atau pendekatan partisipatif juga dapat memperdalam pemahaman mengenai bagaimana masyarakat lokal memaknai tanah dan ruang hidup mereka di tengah tekanan pembangunan. Selain itu, pendekatan kuantitatif untuk mengukur dampak sosial dan ekonomi dari proses pengadaan tanah terhadap kesejahteraan warga terdampak juga penting dikembangkan.

Dengan demikian, pembangunan IKN sebagai proyek masa depan bangsa harus dijalankan dengan prinsip keadilan sosial, keterlibatan publik yang otentik, dan keberpihakan pada kelompok rentan. Hanya dengan cara itu, kebijakan penyelesaian konflik agraria dapat menjadi instrumen negara yang bukan hanya efektif secara administratif, tetapi juga legitimate secara sosial.

Referensi

- Aini, A., & Dwijatenaya, I. (2024). Contribution and projections of corn food needs: Empirical evidence in Kutai Kartanegara Regency, Indonesia. *International Journal of Scientific Research Updates*, 7, 112–123.
- Akhter Ali, M., & Kamraju, M. (2023). What Are Natural Resources? In *Natural Resources and Society: Understanding the Complex Relationship Between Humans and the Environment* (pp. 1–8).
- Alain, A. M. M., & Melegy, M. M. A. H. (2017). Program and Performance Budgeting System in Public Sector Organizations: An Analytical Study in Saudi Arabian Context. *International Business Research*, 10(4), 157.
- Almeida, L., & Gomes, R. (2018). The process of public policy: literature review, theoretical reflections and suggestions for future research. *Cadernos EBAPE BR*, 445–455.
- Aprilliani, R. A., Kristiani, V., & Novia, K. (2020). Ketimpangan penguasaan tanah oleh korporasi dan warga masyarakat dalam optik politik pertanahan nasional. *Binamulia Hukum*, 9(1), 29–44.
- Aslan, F., & Yildiz, A. (2019). Policy Making Actors and Organizational Structure in Determining Science Technology and Innovation Policies in Selected Countries. In *Reading on Technology and Knowledge Management* (pp. 4–35).
- Atong, P. (2025). Dinamika konflik agraria di Indonesia: Faktor penyebab dan dampaknya. *Jurnal Fokus*, 23(1).
- Bhakti, C., Samudra, A. A., & Suradika, A. (2023). Impact and resolution of land conflict cases on Rempang Island, Indonesia. *Journal of Law and Sustainable Development*, 11(12 SE-Articles)
- Campbell, S., Greenwood, M., Prior, S., Shearer, T., Walkem, K., Young, S., Bywaters, D., & Walker, K. (2020). Purposive sampling: complex or simple? Research case examples. *Journal of Research in Nursing*, 25(8), 652–661.
- Duffy, D. (2020). *Conflict Resolution in the Workplace*. American Public University
- Fauziyah, W., & Arif, L. (2021). Model Implementasi Kebijakan Van Meter Dan Van Horn Dalam Tinjauan Pembangunan Jalan Lingkar Selatan (Ring Road) Di Kabupaten Tuban. *Journal Publicubo*, 4.
- Febryan, & Ilham, T. (2023). Bagaimana Nasib Tanah Masyarakat Adat di IKN Nusantara?: Masyarakat adat khawatir akan terusir sehingga bisa memicu konflik. *Republika.Co.Id*.
- Haradhan, M. (2018). Qualitative research methodology in social sciences and related subjects. *Journal of Economic Development, Environment and People*, 7(1), 23–48.
- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2, 1–14.
- Kahn-John, M., Badger, T., McEwen, M. M., Koithan, M., Arnault, D. Saint, & Chico-Jarillo, T. M. (2021). The Diné (Navajo) Hózhó Lifeway: A Focused Ethnography on

- Intergenerational Understanding of American Indian Cultural Wisdom. *Journal of Transcultural Nursing*, 32(3), 256–265
- Kos, D. (2012). Sustainable development: Implementing utopia? *Sociologija*, 54, 7–20. <https://doi.org/10.2298/SOC1201007K>
- Liu, J., Faure, M., & Mascini, P. (2017). Common-pool resources, property rights and public and private regulation. In *Environmental Governance of Common-Pool Resources* (pp. 7–20).
- Lubis, A. F. (2022). Implikasi kebijakan hukum terhadap struktur sosial dalam penguatan kedaulatan negara. *Majalah Ilmiah FISIP UNTAG Semarang*, 19(2), Oktober, 121.
- Lubis, I., Siregar, T., Lubis, D. I. S., Adawiyah, R., & Lubis, A. H. (2025). Integrasi hukum adat dalam sistem hukum agraria nasional: Tantangan dan solusi dalam pengakuan hak ulayat. *Tunas Agraria*, 8(2), 143–158.
- Lucas, A., & Warren, C. (2013). Land for the people: The state and Agrarian conflict in Indonesia. In *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*. Ohio University Press
- Madani, M., Nur Iva, M. I., & Amiruddin, I. (2021). Peran street level bureaucracy dalam implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kota Makassar. *Kolaborasi: Jurnal Administrasi Publik*, 7(3), Desember.
- Mantalean, V., & Krisiandi. (2023). Proyek IKN Dinilai Berpotensi Timbulkan Konflik Agraria Secara Luas. *Kompas.Com*.
- Mori, S., Washida, T., Kurosawa, A., & Masui, T. (2018). Assessment of mitigation strategies as tools for risk management under future uncertainties: A multi-model approach. *Sustainability Science*, 13
- Nagyova, I., & Michie, S. (2023). Writing for impact: How to create policy briefs that influence policy-making. *European Journal of Public Health*, 33.
- Nugraha, S., Maulidiana, L., Nuribadah, N., Zulfikar, A., & Holle, M. (2024, April 3). Examining the opportunities and challenges of Central Kalimantan as a buffer for the Nusantara National Capital of Indonesia. *The International Conference Multidiscipline Cel. Proceeding*
- Panggabean, S., & Sikumbang, A. (2023). Undang-Undang Cipta Kerja Dan Dampaknya Terhadap Ekonomi Mikro. *Jeyya*, 6, 2289–2300
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1980). *Implementation of public policy: A framework of analysis*. *Policy Studies*, 181–203
- Siki, M., Samudra, A., & Satsipi, E. (2024). Conflict Situation and Proposals for Resolving Customary Land Conflicts in East Nusa Tenggara, Indonesia. *Journal of Law and Sustainable Development*, 12, e2743
- Sikor, T., He, J., & Lestrelin, G. (2017). Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis Revisited. *World Development*, 93.
- Sinaga, H. (2024). Pencegahan dan Pemberantasan Praktik Mafia Tanah Melalui Pengoptimalan Peran Satgas Anti-Mafia Tanah. *HUKMY: Jurnal Hukum*, 4, 590–603
- Singhs, A., Alsabilah, Z., & Rasji, R. (2023). Analisis Dampak Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Hak-Hak Pekerja. *JERUMI: Journal of Education Religion Humanities and Multidisciplinary*, 1, 142–149
- Soonae Park, Don S Lee, J. S. (2020). Regulatory reform in the era of new technological development: The role of organizational factors in the public sector. *Regulation & Governance*, 15, 894–908
- Sutoyo, E., & Almaarif, A. (2020). Twitter sentiment analysis of the relocation of Indonesia's capital city. *Bulletin of Electrical Engineering and Informatics*, 9.

- Tjoa, M., Suharjo, D., Kartodiharjo, H., & Soetarto, E. (2018). Hak Penguasaan Lahan Hutan pada Masyarakat Adat di Desa Honitetu Kabupaten Seram Bagian Barat, Maluku. *Jurnal Sylva Lestari*, 6, 91.
- Toumpakari, Z., Valerino-Perea, S., Willis, K., Adams, J., White, M., Vasiljevic, M., Ternent, L., Brown, J., Kelly, M. P., Bonell, C., Cummins, S., Majeed, A., Anderson, S., Robinson, T., Araujo-Soares, V., Watson, J., Soulsby, I., Green, D., Sniehotta, F. F., & Jago, R. (2023). Exploring views of members of the public and policymakers on the acceptability of population level dietary and active-travel policies: a qualitative study. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 20(1), 64.
- Vajpayee, A., Patwari, P., & Sanghani, P. (2023). An Approach to Study the Effectiveness of Conflicts Resolution Policy of HR Redressal Committee. *Seybold Report*, 18, 2389–2399
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488
- Vizcarguenaga-Aguirre, I., & López-Robles, J. R. (2020). Mono, mixed or multiple strategy approach: a descriptive study of the latest published articles in the International Journal of Project Management. *3rd International Conference on Research and Education in Project Management*, 53(9), 1689–1699.
- Yusriadi, Y., & Farida, U. (2019). Bureaucracy Performance in Public Services in Indonesia. *Jurnal Administrare*, 6(1), 17.