

Tinjauan Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara (IKN)

Nor Fadillah

Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia

Email: 21912036@students.uui.ac.id

Abstract

The relocation of the capital city which was previously in Jakarta to East Kalimantan caused pros and cons in the community after the enactment of the Law on the Capital of the Archipelago. Although in the general explanation of the IKN Law it is explained that one of the objectives of moving the State City Ibo is to be able to create better changes in society so that the IKN Law is passed as a legal umbrella. However, in the Theory of Development Law, Mochtar Kusumaatmadja explains that development must be interpreted as broadly as not only economic but also other social aspects because law is a means of community renewal. The development process in Indonesia should not just change the articles of the rules without considering the meaning of development itself. The purpose of this study was to analyze the review of Mochtar Kusumaatmadja's Theory of Development in the Law on the Capital of the Archipelago. The research method used is normative research with a statutory and conceptual approach. The results showed that the determination of the location of the State Capital in the IKN Law was deemed inappropriate because it took a large budget, environmental problems such as threats to water management, risks of climate change, threats to flora and fauna, displacing indigenous peoples' land, especially the indigenous people of the Balik and Paser tribes. North and get rid of the economy of the surrounding community who can only farm. The rapid discussion of the IKN Law, academic texts that do not contain philosophical explanations and the lack of openness to public participation are of course not in line with Mochtar Kusumaatmadja's Development Law Theory which conceptualizes law as a means of development. The IKN Law is feared to repeat the New Order era which made the law not a means of development but a means of maintaining power.

Keywords: *Development; IKN Law; Mochtar Kusumaatmadja's*

Abstrak

Pemindahan Ibu Kota yang sebelumnya berada di Jakarta ke Kalimantan Timur menimbulkan pro kontra di masyarakat setelah disahkannya Undang-Undang Ibu Kota Nusantara. Meskipun di dalam penjelasan umum UU IKN tersebut menjelaskan bahwa salah satu tujuan pemindahan Ibu Kota Negara diharapkan mampu menciptakan perubahan yang lebih baik di masyarakat sehingga disahkannya UU IKN sebagai payung hukum. Namun dalam Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja menjelaskan bahwa pembangunan harus dimaknai seluas-luasnya bukan hanya ekonomi namun juga aspek social lainnya karena hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Proses pembangunan di Indonesia tidak boleh hanya sekedar ganti pasal aturan tanpa mempertimbangkan makna pembangunan itu sendiri. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis tinjauan Teori Hukum Pembangunan Mochtar

Kusumaatmadja dalam Undang-Undang Ibu Kota Nusantara. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normative dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penetapan lokasi Ibu Kota Negara di dalam UU IKN dirasa kurang tepat karena memakan anggaran yang besar, permasalahan lingkungan seperti ancaman terhadap tata air, resiko perubahan iklim, ancaman flora dan fauna, mengusur lahan masyarakat adat terutama masyarakat adat Suku Balik dan Paser Utara serta menyingkirkan ekonomi masyarakat sekitar yang hanya mampu bertani. Pembahasan UU IKN yang cepat, naskah akademik yang tidak memuat penjelasan filosofis dan kurangnya keterbukaan partisipasi publik tentu saja tidak sejalan dengan Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja yang mengkonsepkan bahwa hukum sebagai sarana pembangunan. UU IKN dikhawatirkan mengulang masa Orde Baru yang menjadikan hukum tidak menjadi sarana pembangunan melainkan alat mempertahankan kekuasaan.

Kata Kunci: *Mochtar Kusumaatmadja; Pembangunan; UU IKN*

Pendahuluan

Pemindahan Ibu Kota Negara dari Jakarta ke Kalimantan Timur dengan disahkannya Undang-Undang Ibu Kota Negara menimbulkan polemik di masyarakat. Dengan pemindahan Ibu Kota Negara ini, tentu saja menimbulkan pro kontra. Meskipun diketahui bahwa salah satu tujuan dari pemindahan ini sebagai rangka percepatan pembangunan yang lebih baik. Pembangunan merupakan serangkaian upaya pertumbuhan dan perubahan terencana dan sadar yang dilakukan oleh sebuah bangsa, negara, dan pemerintah, untuk menuju suatu modernitas dan tentu saja untuk mewujudkan pembinaan bangsa.¹

Deddy menyatakan bahwa pembangunan adalah sebuah transformasi baik di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya, yang dilakukan melalui sebuah strategi serta kebijakan secara sengaja, untuk mencapai tujuan yang diinginkan tersebut.² Penjabaran tentang pembangunan memiliki definisi yang berbeda-beda mengenai definisi dari pembangunan itu sendiri, namun secara umum terdapat suatu konsensus bahwa pembangunan pada hakekatnya adalah suatu proses yang ditujukan untuk mencapai suatu perubahan.³ Perubahan yang dilakukan adalah dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pembangunan secara general dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk meningkatkan kehidupan suatu masyarakat beserta warga yang menjadi unsur masyarakat tersebut.⁴

¹ Drajat Tri Kartono, Hanif Nurcholis, "Konsep dan Teori Pembangunan", *Modul Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota* (Universitas Terbuka, 2016), 7.

² *Ibid.*

³ Kumba Digdowiseiso, *Teori Pembangunan* (Jakarta Selatan: Lembaga Penerbitan Universitas Nasional(LPU-UNAS, 2019), 6.

⁴ Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1994), 1.

Berbicara tentang pembangunan, tentunya hal ini tidak dapat dilepaskan dari berbagai macam teori pembangunan yang pernah ataupun masih berkembang di masyarakat sampai saat ini. Hal ini dilatarbelakangi karena teori memiliki eksistensi yang sangat penting untuk mengkaji gejala-gejala empiris yang terjadi di masyarakat. Tanpa menggunakan teori, niscaya tidak akan diperoleh pemahaman yang komprehensif dan sempurna tentang mengenai kenyataan-kenyataan yang terjadi⁵, khususnya yang terkait dengan dinamika pembangunan. Teori-teori pembangunan tersebut, pada dasarnya dipahami menjadi dua paradigma *mainstream*, yaitu Paradigma Modernisasi dan Paradigma Ketergantungan.⁶

Paradigma Modernisasi menyatakan bahwa faktor-faktor internal dalam suatu negara, khususnya negara pinggiran atau dunia ketiga, dalam melihat pencapaian pembangunan negara yang bersangkutan⁷. Salah satu contoh pendukung paradigma ini adalah Evsey Domar dan Roy Harrod, yang mengatakan bahwa problema pembangunan suatu negara hanyalah terkait dengan jumlah investasi modal belaka, dimana jumlah modal tersebut berbanding lurus dengan pembangunan negara tersebut.⁸ Sedangkan Paradigma Ketergantungan atau yang sering dikenal dalam masyarakat sebagai Paradigma Struktural, memfokuskan bahwa adanya pengaruh dari faktor-faktor eksternal, yang menunjukkan bahwa dalam pembangunan suatu negara, yang hal ini juga dimaksudkan sebagai negara dunia ketiga, tentunya sangat tergantung kepada relasi atau hubungan antara negara terkait dengan negara-negara industri atau negara maju.⁹ Sehingga dapat dipahami bahwa adanya ketergantungan dari pembangunan yang sedang dilaksanakan dengan faktor-faktor dari luar.

Dalam pembangunan ada yang disebut sebagai konsep *trickle down effect* yang meniscayakan bahwa pembangunan merupakan suatu proses netral yang akan berjalan sebagaimana mestinya dengan sendirinya, terlepas dari bagaimana pembangunan itu sendiri dijalankan, dalam artian bahwa walaupun suatu pembangunan diintensifkan ke daerah perkotaan atau industri, maka efek pembangunan tersebut juga akan dirasakan atau mengalir ke daerah-daerah lain dibawahnya, termasuk daerah pinggiran maupun pedesaan.¹⁰ Namun, fenomena empiris di lapangan menunjukkan bahwa konsep *trickle*

⁵ Imam Harjanto, *Teori Pembangunan* (Malang: Universitas Brawijaya Press(UB Press), 2011), 1.

⁶ Kartono, Nurcholis, *Op. Cit*, 1.

⁷ Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, 18.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Harjanto, *Teori Pembangunan*, 3.

down effect tersebut, karena terjadi ketimpangan dan kesenjangan pembangunan antara kota dan desa.

Untuk melihat bagaimana esensi Undang-Undang Ibu Kota Negara, maka kita bisa terlebih dahulu melihat sisi konsideran menimbanginya bahwa Undang-Undang Ibu Kota Negara disusun untuk memperbaiki tata kelola wilayah IKN sebagai tujuan untuk melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan umum. Pengaturan tentang tata kelola IKN menjadi sarana untuk memenuhi kebutuhan dari masyarakat Indonesia atas tata kelola Ibu Kota Negara yang aman, modern, berkelanjutan dan berketahanan, juga dapat menjadi acuan bagi pembangunan dan penataan wilayah perkotaan di Indonesia. IKN juga disusun karena sampai saat ini belum Undang-Undang yang mengatur secara khusus tentang Ibu Kota Negara dan hanya Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang hanya mengatur penetapan Provinsi Daerah Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Senada dengan permasalahan Undang-Undang Ibu Kota Negara, Manajer Kampanye Eksekutif Nasional Walhi Wahyu Perdana menyatakan bahwa penetapan lokasi IKN tidak mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Ia mengatakan bahwa pemindahan Ibu Kota Negara tidak hanya anggaran dan infrastruktur tetapi memerlukan kajian mendalam terkait aspek sosial, ekonomi, lingkungan dan kultur. Menurutnya terdapat permasalahan lingkungan seperti ancaman terhadap tata air, resiko perubahan iklim, ancaman flora dan fauna, serta ancaman terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Sebagaimana Pakar Hukum Tata Negara Feri Amsari juga menyatakan bahwa naskah akademik UU IKN tidak memuat penjelasan filosofis sampai sosiologis, salah satu contohnya adalah pemilihan nama “Nusantara” yang dijadikan sebagai nama Ibu Kota baru. Pengkajian terhadap pilihan lokasi IKN juga tidak memuat sudut pandang masyarakat tentang pemindahan IKN. Tidak hanya itu Aliansi Masyarakat Adat Nusantara juga menyatakan bahwa pemindahan IKN akan berpotensi untuk menambah sengketa lahan dan konflik di masyarakat khususnya masyarakat adat.¹¹

Hukum yang dicita-citakan adalah hukum yang mampu memberikan kebermanfaatan dan mampu menjadi sarana pembangunan bukan menjadi alat pembangunan. Sebagaimana yang diketahui bahwa konsep pembangunan

¹¹ Yuliana Fauzi, “Segudang Masalah IKN: Kebut Pengesahan UU hingga Persoalan Lingkungan,” 21 Januari 2022, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/2022012121205912-32749796/segudang-masalah-ikn-kebut-pengesahan-uu-hingga-persoalan-lingkungan>

berkelanjutan mengandung makna bahwasanya pembangunan tidak boleh mengurangi atau menghilangkan kesejahteraan sosial dari yang sebelumnya. Hal ini sejalan dengan teori Mochtar bahwa kesibukan di bidang proses pembangunan seringkali menimbulkan realita bahwa hukum justru menunjukkan kelesuan (*malaise*) atau kurangpercayaan. Tentu saja keadaan ini tidak relevan, karena pada hakikatnya akan memandang rendah fungsi hukum dalam tatanan masyarakat.¹² Fungsi hukum dalam pembangunan nasional berorientasi pada hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat atau sarana pembangunan.

Apabila kita lihat pembentukan hukum dalam Undang-Undang IKN ini diutamakan untuk melakukan pemerataan pembangunan ekonomi di seluruh wilayah di Indonesia, namun sejatinya aturan ini tidak melihat bagaimana bahwa sebenarnya pembangunan tidak hanya bisa diutamakan sebagai pembangunan ekonomi semata. Di dalam penjelasan umum UU IKN disebutkan bahwa diundangkannya UU UKN merupakan upaya sebagai dasar pengaturan yang dapat memenuhi harapan atas suatu bentuk Ibu Kota Negara yang ideal sebagai bentuk agenda pembangunan berkelanjutan untuk perkotaan yang dicanangkan dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*) 2030 yang mana bertujuan mewujudkan perkotaan dan permukiman yang inklusif, aman, berketahanan, dan berkelanjutan pada tahun 2030. Akan tetapi jika kita meninjau bagaimana lingkungan di tempat proyek IKN tentu saja tidak memanifestasikan tujuan yang mulia ini. Hal ini senada dengan yang dipaparkan *Fitch Solutions Country Risk And Industry Research* bahwa pembangunan IKN yang baru akan menghadapi resiko lingkungan. Tentu saja ini didasarkan bahwa Provinsi Kalimantan Timur terkenal dengan hutan hujan yang populasi orang utannya mengalami peningkatan karena adanya ancaman penggundulan hutan. Dengan adanya pembangunan IKN tentu saja akan banyak membutuhkan infrastruktur jalan transportasi yang akan semakin merusak lingkungan karena daerah sekitar lokasi IKN mengalami deforestasi yang cukup besar dan penebangan hutan.¹³

Dalam pembentukan Undang-Undang IKN ini juga menimbulkan problematik karena tidak sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sehingga UU IKN berulang kali diajukan pengujian di Mahkamah

¹² M. Zulfa Aulia, "Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusuma-atmadja : Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan?" *Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2018): 363-392.

¹³ Nicholas Ryan Aditya, "Pembangunan IKN Bakal Hadapi Sejumlah Resiko Lingkungan", 1 Juni 2021, <https://amp.kompas.com/property/read/pembangunan-ikn-bakal-hadapi-sejumlah-resiko-lingkungan>

Konstitusi. UU IKN disahkan dalam waktu yang singkat yaitu 43 (empat puluh tiga hari) sejak dibahas. UU IKN berisi 11 bab dan 44 pasal terkait urusan pemindahan Ibu Kota ke Kalimantan Timur dan akhirnya digugat oleh beberapa pakar dan akademisi salah satunya dari Poros Nasional Kedaulatan Negara termasuk di dalamnya Mantan Penasihat KPK Abdullah Hemahua, dan beberapa rekannya. Dalam materi gugatannya, menyatakan bahwa kurangnya asas keterbukaan kepada public dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pemohon menyampaikan dari 28 tahapan agenda pembahasan RUU IKN di DPR hanya ada 7 dokumen dan informasi yang bisa diakses oleh publik. Dalam gugatan tersebut juga disebutkan bahwa representasi masyarakat yang terlibat dalam pembahasan RUU IKN sangat parsial dan tidak holistik. Padahal IKN merupakan perwujudan bersama ibu kota negara RI yang seharusnya dapat lebih memperluas partisipasi dan pihak-pihak dari berbagai daerah, golongan dan unsur kepentingan masyarakat dalam pembahasannya.¹⁴

UU IKN ini dikhawatirkan mengulang masa Orde Baru Soeharto yang fokus utamanya adalah pembangunan dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto menurut Mochtar, di Indonesia pernah dikenal istilah hukum yang sangat populer yaitu hukum sebagai alat pembangunan atau *a tool of development*. Hal ini dikarenakan saat itu sektor hukum memang diupayakan untuk mensukseskan pembangunan. Akan tetapi, pada saat itu karena kurangnya kesadaran terhadap hukum dari penguasa sebagai pembuat dan penegak hukum menjadikan hukum sebagai alat pembangunan berubah menjadi hukum sebagai alat yang memiliki kekuatan mengamankan pembangunan. Hal ini menyebabkan lahirnya hukum represif yang melanggar hak-hak masyarakat. Dengan adanya hukum yang melanggar hak masyarakat ini menjadi salah satu penyebab ketidakpercayaan masyarakat terhadap hukum, karena sejatinya hukum dijadikan alat untuk mempertahankan kekuasaan dan pengamanan terhadap pembangunan.¹⁵

Berdasarkan paparan di atas, analisis terkait teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja sangat perlu dilakukan karena untuk mengetahui apakah pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara benar-

¹⁴ Suparman Watmadiharja, "Cacat Formil, UU IKN Digugat Para Pakar Ke MK Tak Merepresentasikan Asas Keterbukaan Publik", 10 Maret 2022, <https://www.bisnisbandung.com/nasional/pr-3982946299/cacat-formil-uu-ikn-digugat-para-pakar-ke-mk-tak-merepresentasikan-asas-keterbukaan-publik>.

¹⁵ Munir Fuady, *Sosiologi Hukum Kontemporer "Interaksi Hukum, Kekuasaan, dan Masyarakat"*, (Jakarta : Kencana , 2011), 61.

benar menjadikan hukum sebagai sarana pembangunan atau malah menjadi alat pembangunan bagi penguasa. Oleh karena itu, tulisan ini akan membahas terkait menganalisis Undang-Undang Ibu Kota Negara menggunakan teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja dengan mempertimbangkan konsep-konsep pembangunan dari segi social dan sebagainya. Dengan demikian judul dari tulisan ini yakni “Tinjauan Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara (IKN)”.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah bagaimana konsep pembangunan menurut teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja ? Bagaimana tinjauan teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara (IKN) ?

Kajian tentang teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja sudah banyak dilakukan, seperti yang diteliti oleh M.Zulfa Aulia dengan judul “Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan?”. Tulisan ini memaparkan bahwa hukum sebagai sarana pembangunan artinya hukum pembangunan sangat penting untuk pembaharuan masyarakat. Namun ketidakjelasan kriteria perubahan pembangunan yang perlu didukung dengan sarana hukum maka seringkali karakter produk hukum tersebut dipengaruhi oleh adanya konstelasi politik yang berlangsung sehingga pembangunan seringkali terjebak pada kehendak penguasa.¹⁶

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Wahyu Nugroho yang berjudul, “Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan ke dalam Pembentukan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi dalam Bangunan Negara Hukum”. Penelitian ini memaparkan bahwasanya dalam konteks pembentukan Perundang-Undangan di bidang lingkungan hidup dan Sumber Daya Alam yang dilakukan oleh DPR dan pemerintah memerlukan *grand design* hukum yang dapat menjadi sarana pembaharuan yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks pembangunan, diperlukan adanya partisipasi dari masyarakat karena di balik daya dukung masyarakat maka akan terciptanya ketaatan di lingkungan hidup dan sejalan dengan teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja yang menyatakan bahwa hukum harus mampu menjadi sarana pembangunan.¹⁷ Namun demikian penulis sebelumnya belum mengkaji tinjauan teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Wahyu Nugroho, “Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan ke dalam Pembentukan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi dalam Bangunan Negara Hukum”, *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 4 (2017) : 369-382.

dalam Undang-Undang IKN, sehingga penelitian ini perlu dilakukan.

Penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian *normative*, yang tentu saja mengkaji permasalahan hukum yang bersumber dari peraturan hukum yaitu Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN). Pendekatan yang digunakan peneliti dalam mengkaji terkait objek penelitian adalah pendekatan Peraturan Perundang-Undangan dan pendekatan konseptual.

Data penelitian yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah melalui metode studi pustaka atau dokumen. Untuk menganalisis data, Adapun Sifat penelitian ini adalah deskriptif analisis yaitu menganalisa data yang didasarkan pada teori hukum yang bersifat umum kemudian diaplikasikan untuk menjelaskan permasalahan dengan pengaturan hukum. Sedangkan jenis penelitian yang digunakan adalah menggunakan metode kualitatif.

Konsep Pembangunan dalam Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja

Latar belakang lahirnya Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja tersebut. Munculnya teori pembangunan hukum ini dilatarbelakangi dari dua aspek. Pertama, asumsi bahwa hukum pada dasarnya tidak dapat berperan bahkan sangat menghambat perubahan masyarakat. Kemudian yang kedua dalam kenyataan masyarakat di Indonesia saat ini sudah terjadi perubahan di alam pemikiran masyarakat yang sudah mengarah kepada masyarakat yang menuju ke arah hukum yang modern. Teori ini juga dilatarbelakangi oleh *Melaise* atau kelesuan fungsi hukum di Indonesia pada saat itu sehingga menyebabkan kurang percayanya masyarakat terhadap fungsi hukum. *Melaise* atau kelesuan tersebut menjadi paradoksal jika dihadapkan dengan banyaknya jeritan dan kekhawatiran masyarakat yang menyatakan adanya asas "*The rule of law*" dengan harapan agar kembalinya keadilan bagi masyarakat.¹⁸

Dalam pandangan teori hukum pembangunan, kekuasaan dapat memunculkan wibawa dan bertahan lama jika mendapat dukungan dari pihak yang dikuasai, dengan demikian penguasa harus memiliki semangat mengabdikan pada kepentingan umum (*sense of public service*), dan yang dikuasai juga harus tunduk pada penguasa (*the duty of civil obedience*). Masyarakat Indonesia dalam masa transisi dari tertutup menjadi terbuka, dinamis, dan modern di mana hakikat masalah pembangunan adalah pembaruan cara berfikir (sikap, sifat, nilai-nilai), baik pada penguasa maupun yang dikuasai. Menurutnya, anggota masyarakat harus berubah sebagai warga negara yang memiliki mental kaula negara menjadi mental sebagai warga negara yang tidak hanya pasif untuk

¹⁸ Otje Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, (Bandung : Alumni, 2002), 1.

mengikuti perintah dari penguasa tetapi juga aktif mengetahui bahkan berani untuk menuntut hak-haknya.¹⁹

Mochtar mengatakan bahwa ada beberapa kendala yang akan dihadapi dalam melihat berperannya hukum dalam pembangunan yaitu sebagai berikut :²⁰

1. Sukarnya menentukan tujuan perkembangan atau pembaruan hukum.
2. Sedikitnya data empiris yang dapat digunakan untuk mengadakan suatu analisis deskriptif dan prediktif.
3. Sulitnya mengadakan ukuran yang objektif tentang berhasil atau tidaknya usaha pembaruan hukum yang dilakukan.
4. Adanya kepemimpinan yang kharismatik sehingga banyak sekali kepentingannya yang bertentangan dengan cita-cita dari *legal engineering* menuju negara hukum.
5. *Respect for the law* yang masih rendah terutama masyarakat yang lahir melalui revolusi.
6. Reaksi masyarakat karena menganggap perubahan bisa merusak kebanggaan nasional.
7. Reaksi karena golongan intelektual yang tidak mempraktikkan sifat yang mereka anjurkan.
8. Heterogenitas masyarakat Indonesia yang meliputi tingkat kemajuan, agama, bahasa, dan lain sebagainya.

Menurut pendapat yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan di dalam masyarakat Indonesia lebih luas jangkauannya dibandingkan di Amerika Serikat, karena proses pembaharuan hukum di Indonesia lebih menonjol dari aspek perundang-undangannya meskipun yurispudensi memegang peranan juga. Mochtar menyatakan sarana karena penyesuaian dengan kondisi di Indonesia, juga dikaitkan dengan filsafat budaya yang berasal dari Northrop dan *policy oriented* yang berasal dari Laswell yang meletakkan hukum sebagai sarana pembaruan. Jika diterapkan di Indonesia, maka hukum yang baik adalah hukum yang hidup di dalam masyarakat.²¹ Pada esensinya teori ini menunjukkan bahwa hukum memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Selain itu hukum merupakan pencerminan dan konkretisasi terhadap nilai-nilai yang hidup di dalam tatanan masyarakat. Hukum harus membantu proses

¹⁹ Any Farida dan Nasichin, "Teori Hukum Pancasila Sebagai Sintesa Konvergensi Teori-Teori Hukum di Indonesia (Teori Hukum Pancasila sebagai Perwujudan Teori Hukum Transdental)," *Jurnal Hukum Transdental* (2018): 231..

²⁰ *Ibid.*

²¹ Nazaruddin Lathif, "Teori Hukum Sebagai Sarana atau Alat Untuk Mempaharui atau Merekayasa Masyarakat," *Jurnal Pakuan Law Review* 3, no.1, (Januari-Juni 2017): 83.

perubahan masyarakat karena masyarakat yang sedang membangun merupakan masyarakat yang berubah cepat.

Dalam tinjauan teori hukum pembangunan yang dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja seharusnya hukum berperan untuk mengubah masyarakat ke arah yang lebih baik dari sebelumnya. Akan tetapi, sebagian besar masyarakat kurang mempercayai hukum baik kepada aparat penegak hukum maupun lembaga peradilan. Hal ini berimplikasi pada tindakan masyarakat untuk mengambil keputusan sendiri atau main hakim sendiri. Pada realitanya, kesejahteraan masyarakat di Indonesia belum merata, baik itu antar daerah ataupun antarnegara. Jika di negara berkembang identik dengan masyarakat miskin, maka negara maju terkesan dengan kekayaan sumber penghidupan yang mudah dibandingkan negara berkembang.²² Fungsi hukum di dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Hukum diharapkan mampu menjadi "*law as a tool of social engeneering*". Hukum diharapkan mampu menjadi penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.²³

Tinjauan Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara

Jika berbicara mengenai pembangunan yang berhubungan dengan UU IKN, maka hal ini tidak bisa dipisahkan dari aspek yuridis atau normatif yang mendukung ataupun mempengaruhi iklim pembangunan tersebut. Sebagaimana tujuan dari penyusunan UU IKN yang dilihat dari penjelasan umum salah satunya karena hanya ada satu regulasi tentang Ibu Kota Negara DKI Jakarta yaitu Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Associate Proffesor NTU Singapore* Prof. Sulfikar Amir memaparkan bahwa pemindahan IKN didasarkan salah satunya karena ekonomi. Hal ini dikarenakan adanya ketimpangan ekonomi yang menunjukkan bahwa di Jawa menyumbang 56% dari total PDB di Indonesia sehingga pemindahan ini supaya pertumbuhan ekonomi merata. Selain itu jika mengkaji dengan kondisi DKI Jakarta yang rawan banjir dan macet tidaklah etis untuk menjadi alasan pemindahan IKN tentu saja karena hal tersebut adalah masalah tata ruang perkotaan sehingga pemindahan IKN tidak akan menyelesaikan masalah. Seharusnya pemindahan IKN seharusnya didasari

²² Henny Nuraeny, "Pengiriman Tenaga Kerja Migran Sebagai Salah Satu Bentuk Perbudakan dari Tindak Pidana Perdagangan Orang," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (November 2015): 501-518.

²³ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, (Bandung : Binacipta, 1986), 11.

dengan transparansi.²⁴

Sebagaimana yang tercantum dalam penjelasan umum penyusunan UU IKN ini sejalan dengan momentum Pidato Kenegaraan oleh Presiden Joko Widodo dalam Sidang tahunan MPR RI pada tanggal 16 Agustus 2019 dan selanjutnya disusul dengan Pengumuman Pemindahan Ibu Kota Negara dari Provinsi DKI Jakarta ke wilayah lain pada tanggal 26 Agustus 2019. Pemindahan ini dilakukan setelah adanya kajian yang sudah dilakukan oleh pemerintah bahwa Provinsi Jakarta sebagai Ibu Kota Negara sudah tidak bisa lagi mengemban perannya sebagai Ibu Kota Negara. Hal ini didasarkan pada semakin pesatnya pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, penurunan kondisi dan fungsi lingkungan, dan tingkat kenyamanan hidup yang semakin menurun, serta tidak meratanya persebaran pertumbuhan ekonomi di luar DKI Jakarta dan Pulau Jawa dengan wilayah lain di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ibu Kota Negara Republik Indonesia yang diharapkan adalah Ibu Kota yang mencerminkan identitas bangsa Indonesia. Negara Indonesia yang berpenduduk sekitar 237 juta jiwa, memiliki warisan kekayaan sekitar 1100 suku bangsa, 700 bahasa lokal, 300 gaya seni tari, 400 lagu daerah, dan 23 lingkungan adat hidup sebagai bangsa dan negara dalam berbagai keragaman dan perbedaan yang berjalan baik karena didasari sebagai dasar negara dan ideologi Pancasila, dan dibingkai melalui Bhinneka Tunggal Ika.²⁵

Dalam melihat dari sisi pertimbangan menimbang penyusunan UU IKN untuk memindahkan Ibu Kota Negara dari Jakarta ke Kalimantan Timur merupakan salah satu langkah untuk pertumbuhan ekonomi karena terjadi ketimpangan karena tidak meratanya persebaran pertumbuhan ekonomi di luar DKI Jakarta dan Pulau Jawa dengan wilayah lain di Negara Kesatuan Republik Indonesia tentu saja tidak menjadi jaminan terciptanya pemerataan pembangunan setelah pindahnya Ibu Kota Negara. Masalah banjir dan kemacetan tentu saja akan terulang kembali di tahun-tahun berikutnya di Ibu Kota baru. Hal ini dapat dilihat dari sejumlah wilayah di Kecamatan Longkali, Kabupaten Paser, Kalimantan Timur yang merupakan penyangga IKN yang berjarak sekitar 69 kilometer dari titik nol wilayah Sepaku terjadi banjir tepat sehari sebelum disahkannya UU IKN. Banjir tersebut terjadi karena hutan penyangga di sekitar Sungai Telake kawasan hulu Longkali telah beralih fungsi jadi perkebunan kepala sawit. Hal ini menjadi kekhawatiran bagi masyarakat Kalimantan Timur setelah adanya proyek IKN tentu saja akan memparah kondisi banjir tersebut. Tentu saja ini akan mengulang masalah yang sama dengan Ibu Kota Negara sebelumnya pada beberapa tahun

²⁴ Khoiril Anam, "Pro Kontra Ibu Kota Baru RI, Simak Perdebatan Ini", 28 Januari 2022, <https://www.cnbcindonesia.com/new/20221028201730-4-311394/pro-kontra-ibu-kota-baru-ri-simakperdebatan-ini>.

²⁵ Penjelasan Umum UU IKN.

mendatang. Masyarakat di sekitar lokasi proyek IKN juga khawatir akan tersingkirkan setelah hadirnya IKN karena masyarakat tidak memiliki kemampuan selain bertani. Masyarakat mengatakan bahwa SDM masyarakat yang lemah tidak mampu bersaing. masyarakat lokal juga merasa tidak puas karena tidak dilibatkan dalam proses perencanaan pembangunan IKN bahkan sampai pengesahan.²⁶

Hal ini tentunya sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Kelvin E. Davis dan Michael J. Trebilcock dalam tulisannya yang menyatakan bahwa terdapat dua jenis pandangan terkait tolak ukur pembangunan, di mana yang pertama adalah pandangan yang menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi sebagai hasil ataupun indikator keberhasilan suatu proses pembangunan. Sedangkan pandangan kedua melihat bahwa keberhasilan pembangunan melalui aspek yang lebih luas dibandingkan aspek ekonomi yaitu dari peningkatan terhadap aspek-aspek sosial yang dihasilkan oleh pembangunan tersebut yang meliputi namun tidak terbatas pada penghormatan terhadap hak asasi manusia dan pemerataan terhadap keadilan sosial.²⁷ Pembangunan dalam arti seluas-luasnya memiliki arti bahwa adanya rangkaian upaya yang dilakukan untuk mentransformasikan masyarakat dari suatu kondisi ke kondisi yang lebih baik dari sebelumnya dan tentu saja tidak hanya dilihat dari segi ekonomi saja tetapi lebih kepada bagaimana hukum tersebut berperan untuk proses pembangunan yang lebih baik dari sebelumnya.²⁸

Salah satu Ekonom atas nama Indef Nailul Huda mengatakan bahwa pemindahan ibu kota seharusnya tidak menjadi prioritas karena seharusnya digunakan untuk pemulihan ekonomi setelah terjadinya Covid-19 di Indonesia.²⁹ Hal ini dimaksudkan agar Negara fokus terhadap permasalahan tanah air dikarenakan pandemi Covid-19 bahkan sampai saat ini belum terselesaikan ditambah lagi varian virus baru yang sedang hangat diperbincangkan. Selain itu Koalisi gabungan lembaga aktivis lingkungan di Kalimantan Timur menilai bahwasanya UU IKN akan menjadi ancaman

²⁶ Zakarias Demon Daton, “Kekhawatiran dan Masalah yang Belum Selesai di Lingkar IKN”, 20 Januari 2022, <https://regional.kompas.com/read/2022/01/20/065414878/kekhawatiran-dan-masalah-yang-belum-selesai-di-lingkar-ikn>

²⁷ Kevin E. Davis, Michael Trebilcock, “The Relationship between Law and Development : Optimist versus Skeptics” New York University Law and Economic Working Papers (April 2008):7.

²⁸ Rahayu, Dewi, “Pembangunan Hukum Sebagai Peningkatan Daya Saing Daerah,” *Jurnal Cakrawala Hukum*, volume 10, no. 1, (Juni 2019) : 2.

²⁹ Yuliana Fauzi, “Ngotot Pemerintah Kebut Pindah Ibu Kota Negara”, 27 Desember 2021 <https://www.cnnindonesia.com/nasional/ngotot-pemerintah-kebut-pindah-ibu-kota-negara>

terhadap ruang hidup masyarakat dan tentunya juga satwa liar yang berada di Kabupaten Penajam tempat proyek IKN dan juga daerah penyangga yakni Kutai Kartanegara dan Kota Balikpapan. Tidak hanya itu Direktur Wahana Lingkungan Hidup Kalimantan Timur juga menyatakan bahwa pemindahan Ibu Kota Negara ini akan menggusur lahan masyarakat adat terutama masyarakat adat Suku Balik dan Suku Paser dan warga transmigran yang bermukim di wilayah Sepaku Kabupaten penajam Paser Utara yang mana mereka sudah lama menghuni di atas lahan 256.000 hektare tersebut.

Setelah pengesahan RUU IKN menjadi undang-undang, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengatakan bahwa pembangunan IKN tahap pertama akan dianggarkan melalui anggaran Pemulihan Ekonomi nasional (PEN) 2022. Dengan demikian dapat dipastikan bahwa pembangunan tahap awal masuk ke dalam kluster penguatan Ekonomi PEN. Anggota Komisi XI DPR RI Fraksi Demokrat Marwan Cik mengatakan bahwa UU IKN tidak sesuai ketika merujuk pada UU Nomor 2 Tahun 2020 Pasal 11 ayat (2) yang berbunyi, *“Program sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk melindungi, mempertahankan dan meningkatkan kemampuan ekonomi para pelaku usaha dari sector riil dan sector keuangan dalam menjalankan usahanya”*. Direktur Eksekutif Center of Reform on Economic Muhammad Faisal menyatakan bahwa anggaran PEN seharusnya hanya ditujukan untuk kegiatan yang berkaitan dengan pandemi Covid-19. Dengan demikian anggaran IKN tidak berhubungan dengan penanggulangan pandemi.³⁰

Tentu saja sangat memprihatinkan jika dalam proyek pengadaan pemindahan Ibu Kota Negara tersebut menggunakan anggaran Pemulihan Ekonomi nasional (PEN) 2022. Hal ini senada dengan pada awal tahun 2022 ini kebutuhan pokok masyarakat meningkat. Sebagaimana yang disampaikan oleh Menteri Keuangan bahwa utang pemerintah sebesar Rp. 6.687,28 triliun setara dengan 39,69% PDB sedangkan kebutuhan anggaran untuk IKN diperkirakan kurang lebih Rp. 406 triliun. Dikutip dari lama resmi ikn.go.id skema pembiayaan proyek ini diutamakan melalui sistem kerja sama pemerintah dan badan usaha, sebesar Rp. 252,5 triliun (54,2%). Selain itu investasi swasta dan BUMN atau BMUD secara langsung sebesar Rp.12,2 triliun (26,45) dari total kebutuhan pembiayaan pembangunan fisik. Tentu saja ini menjadi dasar bagi Fraksi PKS untuk menolak pengesahan RUU IKN dikarenakan bahwa mereka melihat pemindahan ibu kota sangat membebani keuangan negara dan membuat negara tidak fokus dalam penanganan pemulihan ekonomi padahal dengan pemulihan inilah kesejahteraan

³⁰ Dany Saputra, “Pro-Kontra Pendanaan IKN Baru, Sejumlah Pihak Tolak Masuk PEN 2022”, <https://m.bisnis.com/pro-kontra-pendanaan-ikn-baru-sejumlah-pihak-tolak-masuk-pen-2022>

masyarakat dapat ditingkatkan.³¹

Teori hukum pembangunan yang digagas oleh Mochtar Kusumaatmadja menunjukkan bahwa fungsi hukum dalam pembangunan nasional berorientasi pada hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat atau sarana pembangunan. Ada beberapa pokok pikiran Mochtar Kusumaatmadja tentang pembangunan. *Pertama*, hukum merupakan sarana pembaruan masyarakat yang berimplikasi pada keteraturan dan ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan adalah sesuatu yang diinginkan bahkan dipandang sesuatu yang bersifat mutlak. Hal ini tentu saja menunjukkan bahwa teratur dan tertib merupakan dua variabel penentu dari keberhasilan pembangunan. *Kedua*, hukum berfungsi sebagai alat untuk mengatur atau sarana pembangunan. Kedua fungsi ini diharapkan mampu menjamin kepastian dan ketertiban.³²

Anggota Komisi II DPR RI Guspari Gaus mengatakan bahwa kepala Otorita IKN yang dipilih harus orang yang profesional, punya integritas, dan kapabilitas serta tidak terafiliasi pada salah satu partai politik. Akan tetapi UU IKN menyebutkan bahwa Otorita IKN Nusantara dipimpin kepala Otorita dan akan dibantu wakil Kepala Otorita yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan langsung oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR, Ketua Otorita dan wakil kepala Otorita menjabat selama lima tahun, setelah itu bisa ditunjuk dan diangkat lagi dalam masa jabatan yang sama”.³³

Calon Kepala Otorita IKN sudah pernah dibocorkan oleh Presiden Jokowi. *Pertama*, Basuki Tjahaja Purnama atau Ahok Komisaris Utama PT Pertamina. *Kedua*, Abdullah Azwar Anas Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang Jasa juga mantan Bupati Banyuwangi. *Ketiga*, Bambang Brodjonegoro Mantan Menristek yang pernah menjabat Kepala BAPPENAS dan Menteri Keuangan di Kabinet Presiden Jokowi. *Keeempat*, Tumiyana mantan Direktur Utama PT Wijaya Karya Perseo Tbk atau WIKA. Penetapan ini akan dilaksanakan pada April karena Kepala Otorita IKN Nusantara dan Wakil Kepala Otoritas IKN Nusantara ditunjuk dan diangkat oleh Presiden paling lambat 2 bulan setelah Undang-Undang ini diundangkan.³⁴ Dari nama-nama yang menjadi kandidat untuk Kepala Otorita

³¹ Eva Safitri, “Ini Alasan PKS Tolak UU Jadi UU Ibu Kota Negara”, 18 Januari 2022, <https://news.detik.com/berita/ini-alasan-pks-tolak-ruu-ikn-jadi-uu-ibu-kota-negara>

³² Nazaruddin Lathif, 85.

³³ Ilham Safura, “Kepala Otorita Jangan Punya Afiliasi Politik”, 30 Januari 2022, <https://www.jawapos.com/ibu-kota-baru/kepala-otorita-ikn-jangan-punya-afiliasi-politik>

³⁴ Shinta Milenia, “Nusantara Sah Jadi Nama Ibu Kota Negara, Inilah 3 Alasannya”, 22 Januari 2022, <https://www.kompas.tv/nusantara-sah-jadi-nama-ibu-kota-negara-inilah-3-alasannya>

IKN menimbulkan kekhawatiran dari masyarakat karena tujuannya untuk tidak terafiliasi politik malah menjadi permainan elite politik yang tentu saja akan membawa pembangunan sebagai upaya mempertahankan kekuasaan bukan sebagai sarana pembaharuan yang baik untuk negeri ini.

Sejalan dengan teori Pembangunan yang digagas Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa pembangunan harus dimaknai seluas-luasnya meliputi segala segi dari kehidupan masyarakat dan tidak hanya dari segi ekonomi belaka, maka benar adanya jika pemindahan Ibu Kota Negara tidak bisa dipandang sebagai langkah menumbuhkan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi semata tetapi juga memperhatikan aspek-aspek sosial demi kesejahteraan masyarakat. Menurutnya hukum sebagai alat pembaruan dalam masyarakat yang sedang membangun harus dilakukan dengan berhati-hati sehingga ahli hukum yang merumuskan hukum haruslah mempelajari spektrum ilmu-ilmu sosial dan budaya. Peranan hukum dalam pembangunan dimaksudkan untuk menjamin bahwa perubahan yang terjadi harus dengan cara yang teratur yang diperankan melalui bantuan perundang-undangan dan keputusan pengadilan.³⁵

Teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa dalam suatu pembangunan diperlukan adanya kepastian hukum yang berasal dari kesadaran hukum dalam suatu negara. Ada beberapa parameter yang digunakan untuk mengukur kesadaran hukum untuk menciptakan keteraturan dan ketertiban yaitu sebagai berikut :³⁶

- 1) Kehidupan politik yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi.
- 2) Terciptanya sistem penyelenggaraan negara yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.
- 3) Adanya pertumbuhan ekonomi secara merata pada semua wilayah secara wajar.
- 4) Berkembangnya sistem informasi dan kebebasan pers yang bertanggung jawab.
- 5) Rendahnya angka tingkat kejahatan.
- 6) Adanya partisipasi aktif masyarakat di semua sector kehidupan (politik, ekonomi, sosial, budaya dan agama).

Dari parameter di atas salah satunya adanya pertumbuhan ekonomi secara merata pada semua wilayah secara wajar tentu saja tidak akan terselesaikan hanya dengan pemindahan Ibu Kota Negara. Dalam tinjauan teori hukum pembangunan yang dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja seharusnya hukum berperan untuk mengubah

³⁵ Any Farida dan Nasichin, "Teori Hukum Pancasila," 233.

³⁶ Benedictus Renny See, "Peranan Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat Indonesia yang Sadar Hukum," *Jurnal Caraka Justitia* 1,no.1, (Mei 2020): 46.

masyarakat ke arah yang lebih baik dari sebelumnya. Akan tetapi dalam kenyataannya, sebagian besar masyarakat kurang mempercayai hukum baik kepada aparat penegak hukum maupun lembaga peradilan. Hal ini berimplikasi pada tindakan masyarakat untuk mengambil keputusan sendiri atau main hakim sendiri. Pada realitanya, kesejahteraan masyarakat di Indonesia belum merata, baik itu antar daerah ataupun antarnegara. Jika di negara berkembang identik dengan masyarakat miskin, maka negara maju terkesan dengan kekayaan sumber penghidupan yang mudah dibandingkan negara berkembang.³⁷ Dengan demikian pemindahan Ibu Kota Negara dengan diundangkannya UU IKN seharusnya menjadi sarana yang baik dengan memperhatikan aspek-aspek sosial tanpa adanya kepentingan politik.

Selanjutnya jika dilihat dari pengesahan UU IKN terbilang sangat cepat. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Parahyangan Asep Warlan Yusuf seharusnya pembentukan Rancangan Undang-Undang yang merujuk pada UU Nomor 12 tahun 2011 ada lima tahapan yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Pakar Hukum Tata Negara ini mengkhawatirkan bahwa pemerintah kembali mengulang kesalahan seperti pembentukan UU Cipta Kerja yang diputus inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Agung. Tentu hal ini akan membuat citra Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah rendah di mata masyarakat.³⁸ Hal ini tentu tidak sejalan dengan strategi dalam pembangunan hukum ekonomi berkelanjutan (*sustainable economic law development*) yang melakukan pembangunan tidak boleh untuk sekadar hanya melakukan “bongkar pasang” pasal-pasal dalam perundang-undangan atau pembuatan undang-undang baru saja, tetapi juga harus memperhatikan aspek yang lain di negara Indonesia.³⁹

Hukum menjadi instrument yang sangat penting dalam proses pembangunan di suatu negara. Senada dengan yang dipaparkan oleh Lan Cao dalam *Law and Economic Development: A New Beginning*, “*Law as instrument to construct a society in which “the state exercises its control over the individual thought law, rules are consciously design to achieve social purpose or effectuate basic social principles”*.”⁴⁰

³⁷ Henny Nuraeny, “Pengiriman Tenaga Kerja Migran Sebagai Salah Satu Bentuk Perbudakan dari Tindak Pidana Perdagangan Orang,” *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (November 2015): 508, <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.4.3.2015.501-518>.

³⁸ Yoa/Fra, “UU IKN, Ambisi Jokowi, dan Paradoks Proyek Ibu Kota”, 19 Januari 2022, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220118135551-32-748072/uu-ikn-ambisi-jokowi-dan-paradoks-proyek-ibu-kota/amp>.

³⁹ Adi Sulistiyono, “Pembaharuan Hukum yang Mendukung Kondusifitas Iklim Usaha,” *Jurnal Yustitia* 4, no. 3 (September- Desember 2015): 679.

⁴⁰ Cao, Law, “*Law and Economic Development : A New Beginning?*” *Faculty Publications Paper* (1997) : 550.

Oleh karena itu dapat dipahami bahwa aturan hukum yang dibuat untuk mencapai tujuan sosial atau menerapkan menerapkan prinsip-prinsip dasar. Sebagaimana teori hukum pembangunan yang digagas oleh Mochtar Kusumaatmadja menyatakan hukum merupakan sarana yang tidak bisa diabaikan dalam proses pembangunan dan merupakan indikator utama dalam proses pembangunan tersebut. Hukum adalah keseluruhan asas dan kaidah yang di dalamnya mengatur kehidupan manusia di dalam tatanan masyarakat, yang di dalamnya terdiri dari lembaga-lembaga (*institutions*), dan juga proses-proses atau yang disebut *processes* untuk mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah tersebut dalam kenyataan yang terjadi.⁴¹ Dengan demikian diharapkan hukum berperan sebagai sarana pembangunan yang tidak sekedar bongkar pasang aturan tanpa memperhatikan aspek-aspek sosial yang berkaitan dengan dampak berpindahanya Ibu Kota Negara di saat pemulihan negara setelah pandemi.

Pembangunan yang diharapkan adalah yang membawa kehidupan ke arah yang lebih baik, sehingga hukum memang dimanifestasikan sebagai sarana pembaharuan di dalam kehidupan masyarakat. Ada tiga komponen dasar yang dijadikan pedoman memahami makna pembangunan yang paling hakiki. *Pertama*, kecukupan (*sustenances*). Indikator pembangunan yang pertama ini merupakan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar yaitu pangan, sandang, pangan, papan, kesehatan dan keamanan. Jika salah satu kebutuhan dasar tersebut tidak terpenuhi, muncullah keterbelakangan. Fungsi semua kegiatan pembangunan pada hakikatnya adalah menyediakan sebanyak mungkin perangkat untuk menghindari kesengsaraan dan ketidakberdayaan. Keberhasilan pembangunan merupakan prasyarat untuk membaiknya kualitas kehidupan. *Kedua*, jati diri dan harga diri sebagai manusia untuk maju, menghargai diri sendiri, dan layak untuk melakukan sesuatu. *Ketiga*, kebebasan dari perbudakan atau penindasan. Konsep pembangunan diartikan sebagai kebebasan untuk tidak diperbudak oleh pengejaran aspek material dalam kehidupan dan bebas dari perbudakan sosial sebagai manusia terhadap alam.⁴²

Jika kita melihat dari isi UU IKN tentu saja dapat dipahami bahwa bentuk pemerintahan IKN adalah Otorita IKN. Hal ini tentu tidak senada dengan konstitusi yaitu Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi, “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan yang diatur dengan undang-undang*”.⁴³ Di dalam Undang-Undang Dasar tersebut tidak

⁴¹ Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung : Mandar Maju, 2003), 183.

⁴² Adon Nasrullah Jamaludin, *Sosiologi Pembangunan*, (Bandung : CV Pustaka Setia, 2016), 24.

⁴³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

menagamanatkan nama lain selain pembagian daerahnya termasuk Otorita. Selain itu sebagaimana yang diketahui bahwa seharusnya proses legislasi membuat Produk Undang-Undang di negara demokrasi harus melibatkan partisipasi warga dan akuntabilitas yang jelas yang harus memuat asas-asas pembentukan peraturan UU yang baik salah satunya adalah kejelasan rumusan atau asas partisipasi. Sedangkan dalam UU IKN yang diundangkan dengan waktu yang sangat singkat menimbulkan kekhawatiran. Karena fungsi hukum di dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Hukum diharapkan mampu menjadi "*law as a tool of social engineering*". Hukum diharapkan mampu menjadi penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.⁴⁴

Pemindahan Ibu Kota Negara dengan disahkannya Undang-Undang Ibu Kota Negara jika dilihat dari sudut pandang Tata Negara, menunjukkan bahwa naskah akademiknya kurang matang karena tidak memuat penjelasan filosofis sampai sosiologis dan pengkajian terhadap pilihan lokasi IKN juga tidak memuat sudut pandang masyarakat tentang pemindahan IKN. Pada hakikatnya adalah, "*Law and development programs can be designed to achieve ends that take into consideration the particular conditions of the developing countries themselves*".⁴⁵ Dalam hal ini mengandung arti bahwa hukum dan program pembangunan dapat dirancang untuk mencapai tujuan yang tentu saja mempertimbangkan kondisi khusus dari negara berkembang itu sendiri. Sehingga sejalan dengan Teori Mochtar bahwa hukum sebagai sarana pembangunan bukan alat pembangunan karena disusun dengan mempertimbangkan aspek-aspek kesejahteraan dari pembangunan tersebut.

Dengan demikian seharusnya hukum harus memberikan fungsi sebagai sarana pembaharuan bagi pembangunan sehingga UU IKN seharusnya dapat menjadi pembaharuan yang baik demi terciptanya percepatan pembangunan berkelanjutan yang tidak sekedar aturan-aturan pasal yang ditujukan untuk melanjutkan program pembangunan. Pemindahan Ibu Kota Negara dari Jakarta ke Kalimantan Timur tentu saja diharuskan untuk mengkaji secara lebih mendalam bagaimana aspek-aspek sosial lainnya dan beberapa masalah yang ada, karena tujuan dari pemindahan Ibu Kota Negara sebagaimana yang tercantum di dalam penjelasan umum UU IKN adalah untuk mewujudkan pemukiman yang inklusif, aman, berketahanan, dan berkelanjutan pada tahun 2030 tidak akan tercapai jika tidak memperhatikan resiko yang ada. Hal ini tentu saja harus mempertimbangkan resiko lingkungan di lokasi IKN agar tidak terjadinya

⁴⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, (Bandung : Binacipta, 1986), 11.

⁴⁵ Cao, Law, 553.

permasalahan serupa di Ibu Kota Negara yang lama DKI Jakarta. Karena ada beberapa pilar pembangunan berkelanjutan yaitu adanya berkelanjutan ekonomi, berkelanjutan sosial dan berkelanjutan lingkungan yang menunjukkan bahwa ketiganya haruslah berjalan seimbang. Hal ini dimaksudkan agar pembangunan tidak terjebak dalam model pembangunan konvensional yang mana menekankan bahwa pertumbuhan ekonomi saja dan meninggalkan perkembangan sosial dan lingkungan.⁴⁶

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan tentang Tinjauan Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara (IKN) yang telah dipaparkan sebelumnya, maka kesimpulan dari tulisan ini adalah sebagai berikut;

Pemindahan IKN dilakukan karena Provinsi Jakarta sebagai Ibu Kota Negara sudah tidak bisa lagi mengemban perannya sebagai Ibu Kota Negara. Hal ini didasarkan pada semakin pesatnya pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, penurunan kondisi dan fungsi lingkungan, dan tingkat kenyamanan hidup yang semakin menurun, serta tidak meratanya persebaran pertumbuhan ekonomi di luar DKI Jakarta dan Pulau Jawa dengan wilayah lain di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penetapan lokasi IKN terkait pemindahan Ibu Kota Negara dari Jakarta ke Kalimantan Timur dirasa kurang tepat. Karena seharusnya pemerintah fokus dalam pemulihan ekonomi *pasca* pandemi. Pemindahan ini juga memakan anggaran yang besar, permasalahan lingkungan seperti ancaman terhadap tata air, resiko perubahan iklim, ancaman flora dan fauna, menggusur lahan masyarakat adat terutama masyarakat adat Suku Balik dan Suku Paser Utara, ancaman terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dan menyingkirkan masyarakat karena hanya memiliki kemampuan bertani.

Teori hukum pembangunan Mochtar melihat hukum sebagai sarana pembangunan yang prosesnya dimaknai seluas-luasnya meliputi segala segi dari kehidupan. UU IKN dikhawatirkan mengulang masa Orde Baru yang menjadikan pembangunan sebagai alat mengamankan pembangunan dan mempertahankan kekuasaan. Pembangunan hukum ekonomi tidak boleh sekadar melakukan “bongkar pasang” pasal-pasal dalam perundang-undangan

⁴⁶ Muhammad Suparmoko, “Konsep Pembangunan Berkelanjutan Dalam Perencanaan Pembangunan Nasional dan Regional”, *Jurnal Ekonomi dan Manajemen* 9, no. 1, (April 2020) : 40.

seperti disahkannya UU IKN dalam waktu yang sangat cepat dengan naskah akademik UU IKN tidak memuat penjelasan filosofis dan sosiologis.

Daftar Pustaka

- Anam, Khoiril. “Pro Kontra Ibu Kota Baru RI, Simak Perdebatan Ini”, 28 Januari 2022. <https://amp.kompas.com/regional/read/muncul-pro-kontra-ibu-kota-negara-di-kaltim-usai-uu-ikn-disahkan>.
- Aulia, Zulfa. “Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusuma-atmadja : Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan?”. *Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2018). <https://doi.org/10.22437/ujh.1.2.363-392>.
- Budiman, Arief. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Cao, Law, “Law and Economic Development : A New Beginning?” Faculty Publications Paper (1997).
- Damian, Otje Salman dan Eddy. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung : Alumni, 2002.
- Digdowiseiso, Kumba. *Teori Pembangunan*. Jakarta Selatan: Lembaga Penerbitan Universitas Nasional, 2019.
- Fuady, Munir. *Sosiologi Hukum Kontemporer “Interaksi Hukum, Kekuasaan, dan Masyarakat*. Jakarta : Kencana , 2011.
- Harjanto, Imam. *Teori Pembangunan*. Malang: Universitas Brawijaya Press, 2011.
- Jamaludin, Adon Nasrullah. *Sosiologi Pembangunan*. Bandung : CV Pustaka Setia, 2016.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Bandung : Binacipta, 1986.
- Lathif, Nazaruddin, “Teori Hukum Sebagai Sarana atau Alat Untuk Mempaharui atau Merekayasa Masyarakat,” *Jurnal Pakuan Law Review* 3, no.1, (Januari-Juni 2017). 83. <https://doi.org/10.38011/jhli.v4i2.62>.
- Michael Trebilcock, Kevin E. Davis, “The Relationship between Law and Development : Optimist versus Skeptics”, New York University Law and Economic Working Papers (2008).
- Nasichin, Any Farida, “Teori Hukum Pancasila Sebagai Sintesa Konvergensi Teori- Teori Hukum di Indonesia (Teori Hukum Pancasila sebagai

- Perwujudan Teori Hukum Transdental),” *Jurnal Hukum Transdental* (2018).
- Nuraeny, Henny. “Pengiriman Tenaga Kerja Migran Sebagai Salah Satu Bentuk Perbudakan dari Tindak Pidana Perdagangan Orang”. *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (2015) : 508, <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.4.3.2015.501-518>.
- Nurcholis, Hanif, Drajat Tri Kartono. *Konsep dan Teori Pembangunan Modul Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota Universitas*. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2016.
- Rahayu, Dewi. “Pembangunan Hukum Sebagai Peningkatan Daya Saing Daerah”. *Jurnal Cakrawala Hukum* 10, no. 1 (2019). <https://doi.org/10.26905/idjch.v10i1.3181>.
- Rasjidi, Lili. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung : Mandar Maju, 2003.
- Safitri, Eva. “Ini Alasan PKS Tolak UU Jadi UU Ibu Kota Negara”, 18 Januari 2022. <https://news.detik.com/berita/ini-alasan-pks-tolak-ruu-ikn-jadi-uu-ibu-kota-negara>
- Saputra, Dany. “Pro-Kontra Pendanaan IKN Baru, Sejumlah Pihak Tolak Masuk PEN 2022”. 29 Januari 2022. <https://m.bisnis.com/pro-kontra-pendanaan-ikn-baru-sejumlah-pihak-tolak-masuk-pen-2022>.
- See, Benedictus Renny. “Peranan Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat Indonesia yang Sadar Hukum”. *Jurnal Caraka Justitia* 1, no.1 (2020) : 46. https://ejournal.up45.ac.id/index.php/Caraka_Justitia/article/view/700.
- Sulistiyono, Adi. “Pembaharuan Hukum yang Mendukung Kondusifitas Iklim Usaha”. *Jurnal Yustitia* 4, no. 3 (2015) : 679. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v4i3.8698>.
- Suparmoko, Muhammad “Konsep Pembangunan Berkelanjutan Dalam Perencanaan Pembangunan Nasional dan Regional”, *Jurnal Ekonomi dan Manajemen* 9, no. 1, (2020). <https://journal.budiluhur.ac.id/index.php/ema/article/view>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Ibukota Negara Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara.