

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan salah satu produsen dan eksportir batubara terbesar di dunia. Produksi batubara memberikan manfaat ekonomi kepada Negara dan Daerah dalam bentuk iuran tetap maupun iuran produksi. Iuran tetap merupakan Pajak Bumi dan Bangunan yang dikenakan dalam tahap eksplorasi maupun eksploitasi yang besarnya relatif tetap. Sementara iuran produksi bervariasi tergantung pada besaran produksi, tarif (persentase) royalti, kandungan kalori, maupun cara penambangan batubara yang dilakukan. Produksi batubara yang terus meningkat diiringi dengan harga batubara yang tinggi membuat pendapatan negara dari batubara terlihat sangat besar.<sup>1</sup> Realisasi pendapatan negara dari sumber daya alam non migas pada tahun 2022 mencapai Rp. 120 triliun

---

<sup>1</sup> Hanan Nugroho, "Batubara Sebagai Pemasok Energi Nasional Ke Depan : Apa Yang Perlu Disiapkan?," *Jurnal Perencanaan Pembangunan* 1, no. 1 (2017): 5, <https://doi.org/10.36574/jpp.v1i1.3>.

didorong dari kenaikan harga komoditas batubara yang harga rata-ratanya (harga batubara acuan/HBA) mencapai US\$276,6 per ton.<sup>2</sup>

Kegiatan pertambangan batubara telah terbukti menjadi suatu potensi ekonomi yang sangat tinggi dalam mempengaruhi pendapatan masyarakat dan mempunyai peranan penting dalam menopang perekonomian nasional. Pada tahun 2022, produksi batu bara dalam negeri yang mencapai 687 juta ton atau mencapai 104% dari target produksi batu bara Indonesia pada 2022 sebesar 663 juta ton.<sup>3</sup>

Pemerintah meningkatkan target produksi batubara pada tahun 2023 mencapai 694 juta ton. Peningkatan target produksi batubara dikarenakan permintaan domestik akan kebutuhan batubara yang semakin meningkat dan juga permintaan batubara dari China dan India yang diperkirakan

---

<sup>2</sup> <https://ekonomi.bisnis.com/read/20230103/44/1614803/berkat-batu-bara-ri-kipas-kipas-penerimaan-negara-2022-tembus-rp588-triliun.>, “Berkat Batu Bara, RI Kipas-Kipas Penerimaan Negara 2022 Tembus Rp588 Triliun,” 2023.

<sup>3</sup> <https://dataindonesia.id/sektor-riil/detail/produksi-batu-bara-indonesia-mencapai-687-juta-ton-pada-2022>, “Produksi Batubara Indonesia Mencapai 687 Juta Ton Pada 2022,” 2023.

meningkat meskipun ditengah resesi keuangan global<sup>4</sup> serta adanya larangan bagi negara-negara Eropa untuk membeli batubara dari Rusia karena konflik Rusia – Ukraina.<sup>5</sup>

Batubara Indonesia di ekspor ke beberapa negara tujuan antara lain China, India, Filipina dan Jepang. Permintaan batubara dari Indonesia semakin bertambah seiring dengan adanya permintaan dari negara-negara Eropa seperti Polandia, Swiss, Belanda dan Italia. Ekspor komoditas batubara sempat dilarang oleh Pemerintah pada awal tahun 2022. Larangan ekspor batubara yang dilakukan Pemerintah bertujuan untuk memastikan kebutuhan batubara dalam negeri (*Domestic Market Obligation/DMO*) terpenuhi. Keperluan batubara dalam negeri didominasi untuk Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) milik PT. PLN (Persero).

Melihat besarnya potensi batubara, tentu saja pengendalian dampak lingkungan dari aktivitas eksploitasi

---

<sup>4</sup> “Produksi Batubara RI 2023 Meledak Hampir 700 Juta Ton,” <https://www.cnbcindonesia.com/news/20221220115709-4-398465/produksi-batu-bara-ri-2023-meledak-hampir-700-juta-ton>, 2022.

<sup>5</sup> “Pertumbuhan Ekonomi Kuartal II 2022 Capai 544%,” <https://investor.id/macroeconomics/302077/pertumbuhan-ekonomi-kuartal-ii2022-capai-544>, 2022.

komoditas batubara harus diperhatikan. Pengelolaan batubara harus memperhatikan keseimbangan antara produksi dan perlindungan, artinya dalam pemanfaatannya harus memperhatikan pelestarian lingkungan. Kegiatan eksploitasi batubara harus dapat mempertahankan fungsi dan pelestaraan lingkungan hidup.

Pengelolaan dan Penggunaan batubara untuk kegiatan pembangunan harus selaras, serasi dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup. Tujuan pengelolaan batubara sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara salah satunya untuk menjamin manfaat pertambangan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan agar dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat baik dimasa kini maupun masa yang akan datang.<sup>6</sup>

Penggunaan batubara dalam kegiatan pembangunan tentu mengandung risiko terjadinya pencemaran dan kerusakan

---

<sup>6</sup> Lihat Pasal 3 huruf b “Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara” (2009).

lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya menjadi beban sosial. Pencemaran dan kerusakan lingkungan yang tak terkendali akibat eksploitasi batubara menyebabkan timbulnya bencana yang merugikan masyarakat disekitar wilayah pertambangan.

Kegiatan pertambangan batubara pada hakekatnya tidak boleh menyebabkan kerugian bagi pihak-pihak tertentu atau masyarakat. Alam yang menjadi sumber penyedia bahan tambang batubara tidak boleh terganggu karena akan menghilangkan keseimbangan ekosistem, ekologi yang berakibat pada kerusakan alam/lingkungan hidup (*damage of environment*).<sup>7</sup>

Wilayah pertambangan batubara yang jauh dari garis pantai menyebabkan tingginya biaya transportasi dan untuk menekan biaya transportasi, maka digunakan sistem transportasi kombinasi antara angkutan darat dan laut.

---

<sup>7</sup> Nurul Listiyani, "Dampak Pertambangan Terhadap Lingkungan Hidup Di Kalimantan Selatan Dan Implikasinya Bagi Hak-Hak Warga Negara," *Al-Adl* IX, no. 1 (2017): 69.

Batubara dari lokasi pertambangan diangkut melalui jalur darat menuju tempat penimbunan sementara (*stockpile*) batubara untuk selanjutnya diangkut menggunakan tongkang.<sup>8</sup>

Tingginya frekuensi pengangkutan batubara melalui jalan darat menuju lokasi *stockpile* yang berada diluar wilayah pertambangan untuk diangkut menggunakan tongkang melalui jalur sungai, membuat aktivitas tersebut dapat memberikan dampak terhadap perubahan kualitas udara, peningkatan kebisingan, perubahan kualitas tanah dan perairan serta kecelakaan yang dapat menyebabkan korban jiwa. Tentu saja keberadaan *stockpile* batubara di luar wilayah pertambangan dapat memberikan dampak negatif terhadap masyarakat yang berada disekitarnya.

Di Kabupaten Muaro Jambi sebagian besar *stockpile* batubara diluar wilayah pertambangan berada di pinggir Sungai Batanghari. Lokasi *stockpile* batubara yang berada dipinggir Sungai Batanghari membutuhkan perhatian khusus

---

<sup>8</sup> Rusdianasari, "Pemetaan Kualitas Udara Di Lingkungan Stockpile Batubara," in *Proseiding Seminar Nasional Forum In Research, Science And Technology (FIRST) 2015* (Palembang: Politeknik Negeri Sriwijaya Palembang, 2015), B-27.

dikarenakan aliran permukaan dari penumpukan batubara di *stockpile* akan mengalir ke Sungai Batanghari dan dapat meningkatkan kadar keasaman air Sungai Batanghari.

Meningkatnya kadar keasaman air Sungai Batanghari tentu akan berdampak pada tercemarnya kualitas baku air konsumsi. Tercemarnya air Sungai Batanghari dapat merugikan masyarakat dikarenakan Sungai Batanghari masih menjadi sumber utama air minum untuk di konsumsi oleh masyarakat yang berada disekitarnya. Air sungai yang tercemar dan dikonsumsi bisa menyebabkan penyakit yang merusak organ tubuh. Apabila digunakan untuk mandi cuci kakus bisa menyebabkan terkena penyakit kulit. Disamping itu juga, Sungai Batanghari merupakan sumber utama air PDAM bagi masyarakat Kabupaten Muaro Jambi dan Kota Jambi.

Keberadaan *stockpile* batubara diluar wilayah pertambangan yang berada di Kabupaten Muaro Jambi dapat mengancam eksistensi sawah-sawah karena lokasinya berdekatan dengan area persawahan. Dalam 5-8 tahun belakang banyak sawah dijual dan beralih fungsi jadi lokasi

usaha penumpukan (*stockpile*) batubara.<sup>9</sup> Tumpukan ratusan ribu ton batubara di *stockpile* menjadi ancaman serius terhadap pelestarian cagar budaya Candi Muaro Jambi. Disamping itu, Partikel debu batu bara yang berterbangan dapat mengancam kesehatan masyarakat.

Kegiatan *stockpile* batubara telah menyebabkan berbagai kecelakaan lalu lintas hingga merenggut korban jiwa. Kecelakaan terjadi lantaran jumlah kendaraan angkutan batubara dari wilayah pertambangan di Kabupaten Sarolangun yang diangkut ke *stockpile* batubara melebihi kapasitas ruas jalan. Ribuan angkutan batubara membanjiri jalanan sepanjang 200 kilometer dari Sarolangun ke Muarojambi setiap hari. Data dari Dinas Perhubungan Provinsi Jambi ada 11.500 unit mobil truk angkutan batubara yang beroperasi telah dipasang stiker khusus angkutan batubara.<sup>10</sup> Operasi angkutan batubara ini telah menyebabkan 176 kecelakaan hingga membuat 112

---

<sup>9</sup> <https://www.mongabay.co.id/2020/11/07/kala-lumbang-pangan-muaro-jambi-terancam-batubara/>, “Kala Lumbang Pangan Muaro Jambi Terancam Batubara,” 2020.

<sup>10</sup> <https://news.republika.co.id/berita//rogic1451/dishub-jambi-pastikan-11-500-mobil-angkutan-batu-bara-beroperasi>, “Dishub Jambi Pastikan 11.500 Mobil Angkutan Batu Bara Beroperasi,” 2023.



orang meninggal dunia.<sup>11</sup> Direktur Lalu Lintas (Dirlantas) Polda Jambi Kombes Pol. Dhafi mengatakan bahwa angkutan batubara yang beroperasi di Jambi sebanyak 11.500 unit truk cukup tinggi. Idealnya truk angkutan batubara berjumlah tidak lebih dari 9.000 unit kendaraan. Hal ini akan meminimalisir terjadinya penumpukan atau kemacetan di setiap titik ruas jalan.<sup>12</sup>

Khusus angkutan batubara sebenarnya telah diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Pengaturan Pengangkutan Batubara Dalam Provinsi Jambi. Dalam Pasal 5 ayat (1) Perda tersebut menyatakan bahwa Setiap pengangkutan batubara dalam Provinsi Jambi wajib melalui Jalan khusus atau Jalur sungai dan pada Pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa kewajiban melalui jalan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus siap selambat -

---

<sup>11</sup> <https://regional.kompas.com/read/2022/07/08/202222978/112-orang-tewas-ditabrak-angkutan-batubara-pemprov-jambi-diminta-serius?page=all>, "112 Orang Tewas Ditabrak Angkutan Batubara, Pemprov Jambi Diminta Serius Tangani," 2022.

<sup>12</sup> <https://www.titaninfra.com/kuota-angkutan-batubara-di-jambi-idealnya-tak-lebih-dari-9-000-kendaraan/>, "Kuota Angkutan Batubara Di Jambi Idealnya Tak Lebih Dari 9.000 Kendaraan," 2023.

lambatnya Januari 2014.<sup>13</sup> Pembangunan jalan khusus angkutan batubara di Provinsi Jambi sebagaimana yang diamanatkan Perda Provinsi Jambi Nomor 13 Tahun 2012 tentang Pengaturan Pengangkutan Batubara Dalam Provinsi Jambi sampai saat ini belum terealisasi.

Kegiatan *stockpile* batubara harus memperhatikan aspek keselamatan masyarakat dan kelestarian lingkungan karena menyangkut generasi yang akan datang. Ancaman-ancaman terhadap keselamatan serta pencemaran lingkungan dan perusakan lahan pertanian akibat kegiatan *stockpile* batubara memunculkan kerisauan akan terjadinya bencana di masa yang akan datang. Tidak adanya jaminan yang memadai atas keselamatan jiwa dan kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun akibat kegiatan *stockpile* batubara dapat mengancam kelangsungan kehidupan masyarakat disekitarnya sehingga perlu dilakukan upaya-upaya perlindungan hukum terhadap masyarakat yang berada di sekitar *stockpile* batubara.

---

<sup>13</sup> Lihat Pasal 5 ayat (1) dan (2) “Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Pengaturan Pengangkutan Batubara Dalam Provinsi Jambi” (2012).

Dari berbagai permasalahan yang telah diuraikan, penulis memfokuskan penelitian pada Desa Kunangan Kecamatan Taman Rajo. Atas dasar latar belakang masalah di atas, penulis tertarik mengangkatnya dalam penelitian dengan judul **“Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Atas Kegiatan *Stockpile* Batubara Di Kabupaten Muaro Jambi”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan paparan yang telah diuraikan, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan hukum terkait *stockpile* batubara?
2. Bagaimana upaya Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat yang terkena dampak atas kegiatan *stockpile* batubara?
3. Bagaimana kebijakan perlindungan hukum di masa yang akan datang terhadap masyarakat yang terkena dampak atas kegiatan *stockpile* batubara di Kabupaten Muaro Jambi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah disampaikan di atas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan hukum terkait *stockpile* batu bara.
2. Untuk mengkaji dan mengevaluasi upaya Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat yang terkena dampak atas kegiatan *stockpile* batubara.
3. Untuk merumuskan kebijakan perlindungan hukum di masa yang akan datang terhadap masyarakat yang terkena dampak atas kegiatan *stockpile* batubara di Kabupaten Muaro Jambi.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut :

## 1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, sebagai berikut :

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai bahan kajian dalam menambah ilmu pengetahuan hukum sumber daya alam dan lingkungan, khususnya pada perlindungan hukum terhadap masyarakat atas kegiatan *stockpile* batubara.
- b. Sebagai bahan referensi dan informasi bagi penelitian-penelitian yang akan datang dalam rangka pengembangan masalah hukum lingkungan terkait perlindungan hukum terhadap masyarakat dari kegiatan *stockpile* batubara.

## 2. Manfaat Praktis

Secara Praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, sebagai berikut :

- a. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan sebagai bahan masukan dan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah

Kabupaten Muaro Jambi dalam merumuskan kebijakan yang efektif dalam memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat atas kegiatan *stockpile* batubara sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Bagi Masyarakat Umum

Sebagai bahan pengetahuan terkait dampak kegiatan *stockpile* batubara terhadap masyarakat dan lingkungan, sehingga dapat mengetahui bentuk perlindungan hukum dari dampak kegiatan *stockpile* batubara.

## **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian yang berjudul “Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Atas Kegiatan *Stockpile* Batubara Di Kabupaten Muaro Jambi”, belum pernah dilakukan oleh penulis atau peneliti lain. Jika ada yang pernah meneliti, tapi ada aspek yang belum diteliti sehingga tidak mengulang-ulang hasil penelitian orang lain. Adapun penelitian dan karya tulis lainnya yang ditemukan di situs *online* maupun dari

perpustakaan digunakan sebagai referensi dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut :

1. Jurnal, Muskibah, Lili Naili Hidayah dan Evalina Alissa, 2021, Fakultas Hukum Universitas Jambi. “PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP MASYARAKAT TERKAIT KEGIATAN PERTAMBANGAN BATU BARA DI KABUPATEN SAROLANGUN”. Hasil : (1) Perlindungan hukum bagi masyarakat yang berada di sekitar lokasi pertambangan batu bara bersifat preventif dan represif. (2) Penyelesaian sengketa pertambangan melalui Pengadilan Negeri Sarolangun belum dapat menjawab tuntutan masyarakat yang mengalami kerugian sebagai akibat kegiatan pertambangan.<sup>14</sup>
2. Jurnal, Zainal Muslim Dan Helina Helmy, 2020, Poltekkes Kemenkes Tanjung Karang. “ANALISIS DAMPAK INDUSTRI *STOCKPILE* BATUBARA TERHADAP

---

<sup>14</sup> Muskibah, Lili Naili Hidayah, and Evalina Alissa, “Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Terkait Kegiatan Pertambangan Batubara Di Kabupaten Sarolangun,” *Jurnal Wawasan Yuridika* 5, no. 1 (2021), <https://doi.org/10.25072/jwy.v5i1.421>.

LINGKUNGAN DAN TINGKAT KESEHATAN MASYARAKAT.” Hasil : Pemeriksaan kualitas udara untuk kadar debu dan pm di lokasi *Stockpile* batubara melewati nilai ambang batas serta persepsi masyarakat terhadap aspek kesehatan dari keberadaan perusahaan *stockpile* batubara termasuk dalam kategori baik, hal ini disebabkan oleh pengelolaan debu yang baik oleh perusahaan dapat mengurangi polusi debu.<sup>15</sup>

3. Jurnal, Uyu Wahyudin Fakultas Teknik Mesin, Universitas Islam Al-Ihya Kuningan, 2020. “ANALISIS DAMPAK KEBERADAAN PERUSAHAAN TAMBANG BATU BARA TERHADAP KONDISI SOSIAL EKONOMI MASYARAKAT”. Hasil : Dari sisi ekonomi keberadaan Perusahaan Tambang Batubara mempunyai dampak positif bagi sebagian kecil masyarakat yaitu terbukanya peluang kerja dan peluang usaha dengan kualifikasi tertentu seperti tenaga kasar dan satpam. Di sisi sosial telah memberikan

---

<sup>15</sup> Zainal Muslim and Helina Helmy, “Analisis Dampak Industri Stockpile Batu Bara Terhadap Lingkungan Dan Tingkat Kesehatan,” *Jurnal Visionist* 9, no. 2 (2020), <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.36448/jmv.v9i2>.



dampak positif bagi sebagian warga masyarakat dengan adanya kegiatan-kegiatan perusahaan dalam membantu perbaikan jalan desa, adanya pengobatan gratis, dukungan perusahaan terhadap kegiatan Adat, dll.<sup>16</sup>

Berikut penulis menyimpulkan hasil dari penelitian terdahulu sebagai berikut :

**Tabel 1.1 Perbandingan Fokus Kajian Tesis Dengan Fokus Studi-Studi Terdahulu**

No	Nama	Judul	Tema Kajian	Fokus Dan Arah Kajian
1	Muskibah, Lili Naili Hidayah dan Evalina Aissa	Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Terkait Kegiatan Pertambangan Batubara di Kabupaten Sarolangun.	Perlindungan hukum dan tanggung jawab perusahaan pertambangan batubara yang merugikan masyarakat sekitar lokasi pertambangan.	Penyelesaian sengketa ganti rugi terhadap masyarakat di sekitar lokasi pertambangan.
2	Zainal Muslim Dan Helina Helmy	Analisis Dampak Industri <i>Stockpile</i> Batu Bara Terhadap Lingkungan Dan Tingkat Kesehatan Masyarakat	Dampak Industri <i>Stockpile</i> Batu Bara Terhadap Lingkungan Dan Tingkat Kesehatan Masyarakat.	Upaya Perusahaan <i>Stockpile</i> Batubara dan peran Dinas Lingkungan Hidup dalam mengontrol dampak polusi debu kepada

<sup>16</sup> Uyu Wahyudin, “Analisis Dampak Keberadaan Perusahaan Tambang Batu Bara Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat,” *Jurnal ATSAR UNISA* 1, no. 1 (2020).

				masyarakat sekitar.
3	Uyu Wahyudin	Analisis Dampak Keberadaan Perusahaan Tambang Batubara Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi	Dampak Keberadaan Perusahaan Tambang Batubara Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi.	Peran Dan Partisipasi Perusahaan Tambang Batubara Dalam Memperbaiki Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Sekitar.
4	Hendra Herman (Penulis sekarang)	Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Atas Kegiatan <i>Stockpile</i> Batubara Di Kabupaten Muaro Jambi.	Perlindungan hukum bagi masyarakat yang berada disekitar <i>Stockpile</i> batubara di Kabupaten Muaro Jambi.	Konsep perlindungan hukum di masa yang akan datang terhadap masyarakat yang terkena dampak dari kegiatan <i>stockpile</i> batubara di Kabupaten Muaro Jambi

## F. Kerangka Teori

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori-teori hukum untuk menganalisa, mengidentifikasi dan menemukan fakta perlindungan hukum terhadap masyarakat atas kegiatan *stockpile* batu bara yang berada di Kabupaten Muaro Jambi, sehingga teori-teori dibawah ini merupakan teori yang relevan

dengan penelitian ini. Berikut penjelasan singkat dari teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut :

1. Teori Hukum Pembangunan

Konsep hukum pembangunan bermula dari keprihatinan Mochtar Kusumaatmadja terhadap peranan hukum yang menunjukkan kelesuan dalam masyarakat yang sedang membangun. Agar mempunyai kontribusi dalam pembangunan, maka hukum tidak cukup difungsikan sebatas menjaga ketertiban kehidupan masyarakat, suatu fungsi yang konservatif, melainkan juga harus diberdayakan untuk mengarahkan perubahan dan pembangunan supaya berlangsung secara teratur dan tertib. Hukum dengan begitu dapat menjadi alat atau sarana dalam pembangunan. Pemikiran hukum pembangunan yang digagas Mochtar Kusumaatmadja bahwa pembangunan hukum senantiasa diorientasikan sebagai sarana untuk

melakukan pembaruan masyarakat.<sup>17</sup> Pokok-pokok pandangan Mochtar Kusumaatmadja terkait teori hukum pembangunan disajikan dalam sejumlah rangkaian kata-kata kunci yang dimunculkan dalam sejumlah tulisannya.

Ide dan gagasan Mochtar Kusumaatmadja tentang konsep hukum pembangunan dapat dilihat dalam berbagai tulisannya pada era 70-an. Pada tahun-tahun tersebut, Mochtar Kusumaatmadja produktif mengeluarkan gagasannya yang setidaknya dapat ditelusuri dalam 3 tulisannya, yaitu :<sup>18</sup>

1. Pembinaan hukum dalam rangka pembangunan nasional.
2. Fungsi dan perkembangan hukum dalam pembangunan nasional
3. Hubungan antara hukum dan masyarakat.

---

<sup>17</sup> Wahyu Nugroho, "Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Ke Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup Dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi Dalam Bangunan Negara Hukum," *Jurnal Legilasi Indonesia*, 2017, 371.

<sup>18</sup> Seregig I Ketut et al., *Perkembangan Pembangunan Hukum Di Indonesia* (Bandar Lampung: UBL Press, 2017), 28.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, semua masyarakat yang sedang membangun dicirikan dengan perubahan dan peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Di sini tampak bahwa gagasan utama Mochtar Kusumaatmadja dalam mengembangkan teorinya lebih menekankan pada arus utama hukum sebagai suatu peraturan (*order*). Gagasan utama tersebut oleh Romli Atmasasmita disebut sebagai sistem norma (*systems of norm*).<sup>19</sup>

Hukum sebagai sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat hendaknya diwujudkan dalam pembentukan hukum (regulasi) di sektor-sektor strategis berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam.<sup>20</sup> Sektor hukum sangat diupayakan untuk ikut menyukseskan pembangunan, yang sayangnya karena rendahnya kesadaran hukum dari para pembuat dan

---

<sup>19</sup> I Ketut et al., 28.

<sup>20</sup> Wahyu Nugroho, "Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Ke Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup Dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi Dalam Bangunan Negara Hukum," 372.

penegak hukum, menyebabkan hukum sebagai alat pembangunan berubah fungsi menjadi hukum sebagai alat untuk mengamankan pembangunan, yang mempunyai konsekuensi munculnya banyak hukum yang sangat represif dan melanggar hak-hak masyarakat.

Pemikiran Mochtar Kusumaatmadja dalam pengembangan hukum nasional menyatakan hendaknya dalam menerapkan bidang hukum mana yang sebaiknya dikembangkan dapat dipertimbangkan bidang hukum yang tidak mengandung kompilasi-kompilasi kultural, keamanan dan sosiologis. Pandangan tersebut mengandung arti bahwa :<sup>21</sup>

1. Pengembangan hukum nasional adalah proses pengisian kekosongan hukum dalam kebutuhan yang ada atau proses mengubah hukum guna mendukung program pembangunan atau pembaruan masyarakat.

Pengembangan hukum nasional dilakukan dengan cara

---

<sup>21</sup> Wibisana Andi Wahyu, "Teori Mochtar Kusumaatmadja Tentang Hukum Sarana Pembangunan Masyarakat Sebagai Teori Jalan Tengah Antara Aliran Mazhab Positivisme Dengan Mazhab Sejarah," *Jurnal Hukum Themis* 9, no. 1 (2017): 968.

melalui pembentukan peraturan perundang-undangan oleh pihak yang berwenang (perintah penguasa yang berdaulat/*positivisme* hukum).

2. Proses pengembangan hukum nasional jangan menimbulkan kompilasi-kompilasi kultural, keamanan dan sosiologis, artinya pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak menimbulkan benturan dengan hukum yang berkembang dalam masyarakat. Selain itu, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh meninggalkan asas-asas hukum yang berkembang dalam masyarakat dan telah menjadi bagian dalam kehidupan masyarakat (sejarah hukum masyarakat/ mazhab sejarah).

Mochtar Kusumaatmadja menekankan aspek nilai pada setiap peraturan hukum yang berarti, setiap undang-undang tidak boleh keluar dari nilai yang berkembang dalam masyarakat. Disinilah letak kekuatan teori Mochtar Kusumaatmadja, menggabungkan pandangan positivisme yang menekankan pada kepastian hukum dengan teori

*living law* dalam mazhab sejarah yang menekankan pada aspek nilai yang berkembang pada hukum, seperti keadilan. Pemikiran Mochtar Kusumaatmadja tersebut mencerminkan pandangan yang menggabungkan dua fungsi hukum, yaitu:<sup>22</sup>

1. Hukum sebagai pencipta dan penjaga ketertiban yang berarti perlu adanya kepastian hukum;
2. Hukum sebagai sarana menuju keadaan yang berkeadilan.

Dalam kaitannya dengan fungsi kaidah hukum, Sudikno Mertokusumo menyatakan fungsi kaidah hukum pada hakikatnya adalah untuk melindungi kepentingan manusia atau kelompok manusia. Adapun tujuan kaidah hukum tidak lain adalah ketertiban masyarakat. Kalau kepentingan manusia itu terlindungi maka keadaan masyarakat akan tertib. Kaidah hukum bertugas mengusahakan keseimbangan tatanan di dalam masyarakat dan kepastian hukum agar tujuannya tercapai, yaitu

---

<sup>22</sup> Andi Wahyu, 971.



ketertiban masyarakat.<sup>23</sup> Tujuan hukum itu dapat dicapai apabila dapat diseimbangkan antara kepastian hukum dan keadilan, atau keserasian antara kepastian hukum yang bersifat umum atau obyektif dan penerapan keadilan secara khusus yang bersifat subyektif.

Tujuan ketertiban dari hukum itu menunjukkan hukum berfungsi sebagai alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Fungsi semacam ini disebut Mochtar Kusumaatmadja sebagai fungsi konservatif, artinya bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian memang diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sana pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Namun begitu, pada masyarakat yang sedang membangun, yang dicirikan oleh perubahan, hukum tidak cukup memiliki fungsi yang konservatif. Ia juga harus dapat membantu proses

---

<sup>23</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014), 14.

perubahan masyarakat, agar perubahan itu berlangsung secara teratur dan tertib.<sup>24</sup> Dengan demikian, fungsi hukum adalah menertibkan dan mengatur pergaulan dalam masyarakat serta menyelesaikan masalah-masalah yang timbul.

Dari uraian ini terlihat bahwa konsep hukum pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja sesungguhnya ingin menjelaskan peranan atau fungsi hukum dalam masyarakat yang sedang membangun atau di Indonesia dikenal sebagai pembangunan nasional. Dalam masyarakat yang sedang membangun itu hukum hendaknya bukan sekadar menjaga ketertiban, tetapi juga mengarahkan agar perubahan sosial dan pembangunan berlangsung dengan teratur dan tertib.

## 2. Teori Negara Hukum Kesejahteraan

Teori negara hukum kesejahteraan lahir sebagai jawaban dari ketidakmampuan negara hukum liberal

---

<sup>24</sup> M. Zulfa Aulia, "Hukum Pembangunan Dari Mochtar Kusumatmadja : Mengarahkan Pembangunan Atau Mengabdikan Pada Pembangunan" 1, no. 2 (2018): 371, <https://doi.org/10.22437/ujh.1.2.363-392>.

klasik-individualis dan negara hukum sosialis-kolektivitas dalam pendistribusian sumber daya ekonomi, sebagai upaya mensejahterahkan rakyatnya. Negara hukum kesejahteraan didasarkan pada usaha mempertahankan kebebasan dalam negara hukum sambil membenarkan campur tangan penguasa dalam penyelenggaraan kesejahteraan rakyat (*citizenry welfare*) dan kesejahteraan umum (*public welfare*).

Negara hukum kesejahteraan menegaskan bahwa negara bertanggung jawab dalam pelaksanaan setiap kegiatan bernegara. Negara bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyatnya. Setiap kegiatan ekonomi dan pembangunan merupakan upaya untuk mewujudkan tujuan dan cita-cita nasional bagi setiap warganya.<sup>25</sup> Dengan dasar inilah, negara dituntut untuk bertanggung jawab dalam pemenuhan kebutuhan dasar

---

<sup>25</sup> Abdul Halim Barkatullah and Dadang Abdullah, "Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Menjaga Kualitas Lingkungan Di Wilayah Pertambangan Intan Tradisional Cempaka," *Jurnal Al'adl* VIII, no. 3 (2016): 8–9.

hidup (*basic need*), mengatasi kemiskinan dan jaminan pekerjaan bagi rakyatnya.

Dianutnya konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*), tidak hanya menempatkan pemerintah sebagai pihak yang harus bertanggung jawab terhadap pencapaian kesejahteraan umum bagi masyarakat, sehingga untuk dapat mewujudkannya maka pemerintah dibenarkan untuk ikut serta atau terlibat dalam kegiatan perekonomian warga masyarakat. Tentu saja, dalam keikutsertaannya di dalam kegiatan perekonomian tersebut pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatannya harus selalu punya dasar agar tindakan atau perbuatannya tidak dikategorikan sebagai suatu tindakan atau perbuatan yang sewenang-wenang (*willekeur*). Diperlukannya dasar tindakan atau perbuatan pemerintah itu tidak lain dimaksudkan sebagai sarana kontrol atau pengawasan dan bahkan dapat dijadikan sebagai batasan terhadap tindakan atau perbuatan pemerintah. Adanya pembatasan terhadap setiap tindakan

atau perbuatan pemerintah tidak lain dimaksudkan agar kepentingan masyarakat jangan sampai terlanggar<sup>26</sup>.

Merujuk pada konsep negara hukum modern, selain mengharuskan setiap tindakan negara/Pemerintah harus berdasarkan hukum, negara/Pemerintah juga disertai peran, tugas dan tanggung jawab yang luas untuk mensejahterahkan masyarakatnya. Atas pertimbangan tersebut, Bagir Manan menegaskan bahwa negara hukum modern harus memuat 3 (tiga) aspek utama yaitu :<sup>27</sup>

- a. Aspek politik yang mengharuskan adanya pembatasan kekuasaan negara;
- b. Aspek hukum harus mengedepankan supremasi hukum, asas legalitas dan *the rule of law*;
- c. Aspek sosial ekonomi mengedepankan keadilan sosial (*sosial justice*) dan kesejahteraan umum (*public welfare*).

---

<sup>26</sup> Ilmar Aminudin, *Hukum Tata Pemerintahan* (Jakarta: Kencana, 2014).

<sup>27</sup> Azheri Busyra, *Prinsip Pengelolaan Mineral Dan Batu Bara Kajian Filosofis Terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 15–16.

Ketiga aspek ini sendiri bertitik tolak pada hak asasi dan kesejahteraan sosial ekonomi. Atas dasar hak asasi sosial, maka negara/Pemerintah diberi wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk memasuki atau ikut serta dalam perikehidupan individu maupun masyarakat.<sup>28</sup> Wewenang negara/Pemerintah mencampuri/ikut serta dalam kegiatan ekonomi rakyatnya bertindak sebagai regulator dengan memakai instrumen hukum administrasi negara yakni berupa tindakan pemerintah untuk menyediakan informasi dan keputusan yang bersifat pengaturan maupun yang bersifat larangan.

Dalam suatu negara kesejahteraan, izin merupakan salah satu alat yang digunakan Pemerintah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan maksud untuk mencapai kemakmuran. Izin dari Penguasa dibutuhkan dengan alasan :<sup>29</sup>

- a. Penguasa ingin mendapat pajak dan berbagai pungutan.

---

<sup>28</sup> Azheri Busyra, 16.

<sup>29</sup> Haryati Tri, *Era Baru Hukum Pertambangan Di Bawah Rezim UU No. 4 Tahun 2009* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2015), 133–34.

- b. Penguasa ingin mencatat dan mengetahui jenis kegiatan dan usaha yang berada di wilayahnya.
- c. Penguasa ingin mengatur kegiatan perekonomian di wilayahnya.
- d. Terkadang digunakan untuk kepentingan penguasa itu sendiri, misalnya dengan membatasi pemberian izin usaha tertentu yang akan diberikan kepada pihak tertentu yang mempunyai hubungan kedekatan.
- e. Untuk pengendalian kegiatan usaha yang dilakukan di daerahnya.
- f. Untuk kepentingan hukum, kewajiban mematuhi aturan hukum
- g. Untuk kepentingan kepastian berusaha.
- h. Berkaitan dengan berbagai segi lainnya, keamanan, kesejahteraan, kemasyarakatan, sosial, lingkungan dan sebagainya.

Mengingat negara kesejahteraan merupakan bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat (*social*

*welfare*), maka hukum administrasi negara sebagai alat atau pedoman bagi pelaksanaan negara kesejahteraan harus diterapkan secara efektif. Selain itu, hukum administrasi negara sebagai “Panglima” bagi berjalannya negara kesejahteraan harus mampu menjawab berbagai perkembangan dan dinamika dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>30</sup>

### 3. Teori Politik Hukum

Secara etimologis, politik hukum merupakan terjemahan dari bahasa belanda, *rechtpolitiek*, yang berarti politik hukum. Politik berarti *beleid* atau dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan, sedangkan kata kebijakan menurut para ahli hukum merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan

---

<sup>30</sup> Lismanto and Utama Yos Johan, “Membumikan Instrumen Hukum Administrasi Negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Perspektif Negara Demokrasi,” *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, no. 3 (2020): 428–29.



hambatan dan kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan.<sup>31</sup>

Menurut Mahfud MD, politik hukum adalah “*legal policy*” atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>32</sup>

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Sementara menurut Bellefroid politik hukum adalah suatu disiplin ilmu hukum yang mengatur tentang cara bagaimana merubah *iusconstitutum* menjadi *ius constituendum* atau menciptakan hukum baru untuk mencapai tujuan mereka. Selanjutnya kegiatan politik hukum meliputi mengganti hukum dan menciptakan

---

<sup>31</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum Studi Perbandingan Dalam Praktik Ketatanegaraan Islam Dan Sistem Hukum Barat*, Pertama (Jakara: Kencana, 2016), 8.

<sup>32</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 1.

hukum baru karena adanya kepentingan yang mendasar untuk dilakukan perubahan sosial dengan membuat suatu *regeling* (peraturan) bukan *beschikking* (penetapan).<sup>33</sup>

Secara umum politik hukum terkait dengan hukum, yaitu hukum seperti apa yang akan digunakan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Politik hukum tersebut harus sesuai dengan nilai-nilai maupun pandangan hidup dari bangsa yang bersangkutan.<sup>34</sup> Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara.<sup>35</sup>

Adanya Politik Hukum menunjukkan eksistensi hukum negara tertentu. Begitu pula sebaliknya, eksistensi

---

<sup>33</sup> Mia Kusuma Fitriana, “Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 2 (2015): 8, <https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v12i2.403>.

<sup>34</sup> Rizkyana Zaffrindra Putri and Lita Tyesta A.L.W, “Kajian Politik Hukum Tentang Perubahan Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral Dan Batu Bara” 11, no. 2 (2015): 201.

<sup>35</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, 1.

hukum menunjukkan eksistensi politik hukum dari negara tertentu. Politik hukum mengejawantahkan dalam nuansa kehidupan bersama para warga masyarakat. Di lain pihak, politik hukum juga erat bahkan hampir menyatu dengan penggunaan kekuasaan untuk mengatur negara, bangsa dan rakyat. Politik hukum terwujud dalam seluruh jenis peraturan perundang-undangan negara. Ada pemahaman mengenai ruang gerak politik hukum itu sendiri dinamis bersama dengan laju perkembangan zaman.

Politik hukum itu ada yang bersifat permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik. Yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan sebagainya. Adapun yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi

yang dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang akan memberlakukan maupun yang akan mencabut.<sup>36</sup> Dengan demikian, politik hukum menyangkut kekuasaan negara membentuk hukum atau undang-undang yang dilaksanakan lembaga-lembaga atau badan-badan negara dan pejabat-pejabat pemerintahan baik yang ada di tingkat pusat maupun di daerah.

Wilayah kerja dan kegiatan politik hukum meliputi hal-hal sebagai berikut :<sup>37</sup>

1. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang meneruskan politik hukum;
2. Proses pendekatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi yang tersebut dalam point pertama diatas dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan dan menetapkan hukum;

---

<sup>36</sup> Mahfud MD, 3.

<sup>37</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum Studi Perbandingan Dalam Praktik Ketatanegaraan Islam Dan Sistem Hukum Barat*, 10.

3. Fakta-fakta yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum baik yang akan datang maupun yang sudah ditetapkan;
4. Pelaksanaan dari peraturan yang merupakan Implementasi dari politik hukum suatu negara.

Sehubungan dengan hal itu, maka politik hukum bertugas, *pertama*, menerima masukan mengenai nilai-nilai atas tujuan hasil yang didapat dari olahan filsafat hukum dan memilih nilai-nilai atau tinjauan terbaik yang hendak dicapai dari nilai-nilai yang telah dipilih tersebut yang selanjutnya dirumuskan menjadi alat untuk mencapai tujuan nasional. *Kedua*, dirumuskan pula tentang cara-cara untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan itu dengan menerangkannya dalam peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif.<sup>38</sup>

Politik hukum sangat berperan dalam pembentukan perundang-undang yang digunakan oleh pembuat kebijakan, mengingat politik hukum dijadikan sebagai

---

<sup>38</sup> Abdul Manan, 10.

pedoman dasar dalam proses penentuan nilai-nilai, penetapan, pembentukan dan pengembangan hukum nasional. Oleh karena itu, dalam membuat kebijakan ini, pemerintah tidak boleh mengesampingkan hak-hak masyarakat dan tidak boleh merugikan salah satu pihak, sehingga tujuan dari pengembangan hukum nasional untuk kesejahteraan masyarakat akan tercapai demi kepentingan bersama dan kemajuan bangsa. Masyarakat memiliki peran yang sangat penting dalam pembentukan hukum, sehingga masyarakat harus ikut berpartisipasi dalam pembentukan hukum.