

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA.

A. Kebijakan dalam Pemerintahan

Kebijakan (*Polyci*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya (Miriam Budiardjo, 2008: 20)

Carl Friedrich mengemukakan tentang kebijakan bahwa *it is essential for the policy concept that there be a goal. objective or purpose* (adalah amat mendasar bagi konsep kebijakan terdapatnya suatu tujuan, sasaran atau keinginan) (Miftah Thoha, 2005: 61)

Definisi kebijakan publik menurut para ahli sangat beragam. Diantaranya yaitu:

- a. Kebijakan publik menurut Robert Eyestone mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan satu unit pemerintah dengan lingkungannya.
- b. Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan publik hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan sendiri (William N Dunn. 2000: 28-32)
- c. Thomas R Dye kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whaever governments choose to do or not to do*).

- d. Harrold Laswell dan Abraham Kaplam dalam buku karangan Subarsono juga berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai praktek-praktek sosial yang ada dalam masyarakat (Subarsono, AG 2006:39).

Kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah bertujuan untuk memberi regulasi kepada masyarakat. Adanya tujuan, nilai dan praktek sosial yang terkandung dalam kebijakan publik terhadap masyarakat akan mengikat kebijakan tersebut pada diri setiap masyarakat, suatu kebijakan apabila di anggap baik oleh masyarakat akan di taati dan diterima, namun jika sebaliknya, masyarakat akan mengabaikan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah tersebut. (Subarsono. AG 2006: 7).

Kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar bisa membedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain, seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta. Kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah, seperti misalnya kelompok-kelompok penekan maupun kelompok-kelompok kepentingan. Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri-ciri khusus dari kebijakan publik. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh para sesepuh tertinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasihat, raja dan semacamnya. (Irfan Islamy. 2007: 24). Sementara itu, kepentingan publik atau masalah-masalah publik sangat banyak.

Masalah-masalah publik dapat dikategorikan ke dalam beberapa kategori. Kategori pertama seperti yang diungkapkan oleh Theodore Lowe yang kutip dari buku karangan Budi Winarno bahwa masalah publik dapat dibedakan ke dalam masalah prosedural dan

masalah substantif. Masalah prosedural yang berhubungan dengan bagaimana pemerintah mengorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya, sedangkan masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia, seperti menyangkut kebebasan berbicara, maupun polusi lingkungan. (Budi Winarno. 2002: 17),

Pembedaan keduanya adalah didasarkan pada asal-usul masalah tersebut. Berdasarkan kategori ini masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah luar negeri dan dalam negeri. Kategori lainnya adalah kategori jumlah orang yang dipengaruhi serta hubungannya antara satu dengan yang lain. Berdasarkan kategori ini maka masalah publik dibedakan menjadi masalah distributif, regulatif dan masalah redistributif. Masalah regulasi berkaitan dengan aturan-aturan untuk membatasi tindakan-tindakan pihak tertentu. Masalah distributif adalah masalah distribusi mencakup sejumlah kecil orang dan dapat diatasi. Sedangkan masalah redistributif adalah menyangkut perubahan-perubahan sumber-sumber antara kelompok atau kelas dalam masyarakat.

B. Teori Pertambangan.

1. Pengertian Pertambangan.

Menurut Undang-Undang, Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang. (UU Nomor 4 Tahun 2009).

2. Hukum Pertambangan

Istilah hukum pertambangan merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *mining law*. Hukum pertambangan adalah aturan hukum yang mengatur

hubungan hukum antara manusia dan subyek hukum lain dengan segala sesuatu yang bersangkutan paut dengan pertambangan. Ini berarti mencakup masalah pengusahaan izin pengelolaan dan tindakan-tindakan lain yang berhubungan dengan pertambangan, penindakan jika terjadi sengketa dalam kontrak yang dilakukan.

(<http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/presenting/2205753-pengertian-hukum-pertambangan/> diakses 17 Juni 2015).

Di dalam definisi ini tidak terlihat bagaimana hubungan antara pemerintah dengan subjek hukum. Padahal untuk menggali bahan tambang diperlukan perusahaan atau badan hukum yang mengelolanya. Definisi lain dalam *Blacklaw Dictionary* sesuai yang dikutip dalam buku Salim. HS (2006). *Mining law* adalah: “*the act appropriating a mining claim (parcel of land containing precious metal its soil or rock) according to certain established rule*” (*Blacklaw Dictionary*, 1982: 847).

Artinya, hukum pertambangan adalah ketentuan yang khusus yang mengatur hak menambang (bagian tanah yang mengandung logam berharga didalam tanah atau bebatuan) menurut aturan-aturan yang telah ditetapkan. Definisi ini difokuskan kepada hak masyarakat semata-mata untuk melakukan penambangan pada sebidang tanah atau bebatuan yang telah ditentukan. Sementara itu, hak menambang adalah hak untuk melakukan kegiatan kegiatan penyelidikan dan hak untuk melakukan kegiatan eksploitasi.

Kaidah hukum dalam hukum pertambangan dibedakan menjadi dua yaitu hukum pertambangan tertulis dan hukum pertambangan tidak tertulis. Hukum pertambangan tertulis merupakan kaidah-kaidah hukum yang terdapat didalam peraturan perundang-

undangan. Sedangkan hukum pertambangan tidak tertulis merupakan ketentuan-ketentuan hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Bentuknya tidak tertulis dan bersifat lokal, artinya hanya berlaku dalam masyarakat setempat (Salim HS. 2006: 7-9)

Dalam hukum pertambangan tidak terlepas dari azas-azas hukum pertambangan, adapun azas-azas hukum pertambangan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 yaitu asas manfaat, asas pengusahaan, asas keselarasan, asas partisipatif dan asas musyawarah dan mufakat. Dalam Undang-Undang itu tidak ditemukan pengertian yang terkandung dalam azas-azas hukum tersebut. Untuk itu berikut ini diberikan penjelasan tentang pengertian kelima azas hukum sebagaimana yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967.

1. Asas manfaat

Asas manfaat merupakan asas, dimana didalam pengusahaan bahan galian dapat dimanfaatkan/digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

2. Asas pengusahaan

Asas pengusahaan merupakan asas, dimana didalam penyelenggaraan usaha pertambangan atau bahan galian yang terdapat di dalam hukum pertambangan Indonesia dapat diusahakan secara optimal.

3. Asas keselarasan.

Azas keselarasan merupakan asas, dimana ketentuan Undang-Undang Pokok Pertambangan harus selaras atau sesuai dengan cita-cita dasar negara Republik Indonesia.

4. Asas partisipatif

Asas partisipatif merupakan asas, dimana pihak swasta maupun perorangan diberikan hak untuk mengusahakan bahan galian yang terdapat di wilayah hukum pertambangan Indonesia.

5. Asas musyawarah dan mufakat.

Asas musyawarah dan mufakat merupakan asas, dimana pemegang kuasa pertambangan yang menggunakan hak atas tanah hak milik harus membayar ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah, yang besarnya ditentukan berdasarkan hasil musyawarah yang disepakati oleh kedua belah pihak.

C. Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Umum

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mempunyai kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam tambang adalah pemerintah pusat. Ini disebabkan sistem pemerintahan, sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bersifat sentralistik, artinya segala macam urusan yang berkaitan dengan pertambangan, baik yang berkaitan dengan penetapan izin kuasa pertambangan, kontrak karya, perjanjian karya perusahaan pertambangan batu bara, maupun yang lainnya, pejabat yang berwenang memberikan izin adalah Menteri, dalam hal ini adalah Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kewenangan dalam pemberian izin diserahkan kepada Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) dan Pemerintah Pusat, sesuai dengan kewenangannya.

Di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tidak diatur kewenangan dari pemerintah daerah di dalam pengelolaan pertambangan. Namun, di Pasal 4 Rancangan

Undang-Undang pertambangan umum diatur secara rinci kewenangan pemerintah, pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan pertambangan.

Adapun kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 6 Rancangan Undang-Undang Pertambangan umum meliputi:

1. Penetapan kerja sama dan kemitraan dibidang pertambangan bahan galian;
2. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah dibidang pertambangan bahan galian;
3. Pengelolaan perusahaan dan pengawasan pertambangan bahan galian diwilayah Kabupaten/Kota dan wilayah laut sampai dengan sepertiga dari batas laut daerah provinsi;
4. Penetapan tata cara pelaksanaan izin dan pengawasan pertambangan bahan galian diwilayah Kabupaten/Kota dan wilayah laut sampai dengan sepertiga dari batas laut daerah Provinsi;
5. Pengelolaan informasi geologi, potensi bahan galian dan informasi pertambangan diwilayah Kabupaten/Kota;
6. Penyusunan neraca sumber daya bahan galian tingkat Kabupaten/Kota.

Kewenangan Kabupaten/Kota dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Walaupun pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk pengelolaan pertambangan umum, namun semua kebijakan yang berkaitan dengan pertambangan umum masih didominasi oleh pemerintah Pusat. Seperti yang menandatangani kontrak karya pada wilayah kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota. (Salim HS. 2006:49-53).

1. Teori Otonomi Daerah.

Syafrudin (1991:23) mengatakan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Secara implisit definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu : Adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; dan Adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu.

Dalam kaitannya dengan kewajiban untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana penyelesaian tugas penyelenggaraan pemerintahan, Sinindhia dalam Suryawikarta (1995:35), mengemukakan batasan otonomi sebagai "...kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otomom dan memberikan kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam keputusannya, untuk mengurus kepentingan-kepentingan umum."

Dampak dari berbagai batasan tentang otonomi daerah tersebut diatas, dapat dipahami bahwa sesungguhnya otonomi merupakan realisasi dari pengakuan pemerintah bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah yang menjadi satu-satunya sumber untuk menentukan pemerintahan negara. Dengan kata lain otonomi menurut Magnar (1991: 22), "memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta dalam mengambil bagian dan tanggung jawab dalam proses pemerintahan". Manan (dalam Magnar, 1991:23) menjelaskan bahwa otonomi mengandung tujuan-tujuan,yaitu:

- a. Pembagian dan pembatasan kekuasaan.Salah satu persoalan pokok dalam negara hukum yang demokratik, adalah bagaimana disatu pihak menjamin dan melindungi hak-hak

pribadi rakyat dari kemungkinan terjadinya hal-hal yang sewenang-wenang. Dengan memberi wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, berarti pemerintah pusat membagi kekuasaan yang dimiliki dan sekaligus membatasi kekuasaannya terhadap urusan-urusan yang dilimpahkan kepada kepala daerah.

- b. Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Adalah terlalu sulit bahkan tidak mungkin untuk meletakkan dan mengharapakan Pemerintah Pusat dapat menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya terhadap segala persoalan apabila hal tersebut bersifat kedaerahan yang beraneka ragam coraknya. Oleh sebab itu untuk menjamin efisiensi dan efektivitas dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, kepada daerah perlu diberi wewenang untuk turut serta mengatur dan mengurus pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam lingkungan rumah tangganya, diharapkan masalah-masalah yang bersifat lokal akan mendapat perhatian dan pelayanan yang wajar dan baik.
- c. Pembangunan-pembangunan adalah suatu proses mobilisasi faktor-faktor sosial, ekonomi, politik maupun budaya untuk mencapai dan menciptakan perikehidupan sejahtera.
- d. Dengan adanya pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan dan kepentingan rumah tangga daerahnya, partisipasi rakyat dapat dibangkitkan dan pembangunan benar-benar diarahkan kepada kepentingan nyata daerah yang bersangkutan, karena merekalah yang paling mengetahui kepentingan dan kebutuhannya.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa :

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kebijakan otonomi daerah yang demikian itu merupakan kebijakan Negara yang mendasari penyelenggaraan organisasi dan manajemen pemerintahan daerah. Artinya, seluruh kebijakan dan kegiatan pemerintahan serta kebijakan dan kegiatan pembangunan di daerah dilaksanakan menurut arah kebijakan yang ditetapkan dalam kebijakan Negara tersebut. Pelaksanaan otonomi daerah itu tentu saja bukan sekedar membicarakan mekanisme bagaimana menterjemahkan tujuan-tujuan policy kepada prosedur rutin dan teknik, melainkan lebih jauh daripada itu, melibatkan berbagai faktor mulai dari faktor sumber daya, hubungan antar unit organisasi, tingkat-tingkat birokrasi sampai kepada golongan politik tertentu yang mungkin tidak menyetujui policy yang sudah ditetapkan. Dalam konteks ini, Grindle (dalam Koswara, 1999 : 106) mengatakan :*Attempts to explain this divergence have led to the realization that implementation, even when successful, involves far more than a mechanical translation of goals into routine procedures; it involves fundamental questions about conflict, decision making, and who gets what in a society*".

Dengan demikian, keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan atau mengoperasionalkan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya keseluruhan proses implementasi kebijakan dapat dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan.

