

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan dan Kewenangan

Kebijakan dan kewenangan (*policy and authority theory*) adalah suatu kerangka teoritis yang digunakan untuk memahami bagaimana keputusan kebijakan dibuat dan diimplementasikan dalam sebuah sistem administrasi. Teori ini melibatkan analisis tentang siapa yang memiliki kewenangan atau kekuasaan dalam pembuatan kebijakan, serta bagaimana proses pembuatan keputusan tersebut mempengaruhi implementasi dan hasil kebijakan yang dihasilkan.¹

Kewenangan berasal dari kata wewenang yang dalam kamus besar bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai hak dan juga kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.² Wewenang sendiri merupakan bagian yang sangat penting dalam hukum tata pemerintahan, karna segolongan tertentu atau seseorang tertentu baru dapat menjalankan fungsi atas dasar wewenang yang diperoleh. Menurut H.D Stout, kewenangan merupakan pengertian yang berasal dari hukum pemerintahan, yang mana dapat diartikan sebagai keseluruhan dari aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang dari pemerintah oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum politik.³ Dari penjelasan diatas maka secara singkat

¹ Putri Ayu Anisya (2024). Analisis Konseptual Teori Dan Proses Pelaksanaan Kebijakan Publik. Dalam jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora (JURRISH), Vol. 3, No. 1, Hal. 95

² Mohammad rivaldi putra Sanjaya, "kajian filosofis terhadap penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan pejabat negara dalam menjalankan wewenangnya," dalam skripsi universitas pasundan (2023), hal.25

³ Nafisakhatul Layliyah, wewenang dalam hukum administrasi negara, 2019, https://www.researchgate.net/publication/336848033_WEWENANG_DALAM_HUKUM_ADMINISTRASI_NEGARA, diunduh Rabu, 26 juni 2024 pukul 08:30

kewenangan dapat dimaknai sebagai hak yang dapat digunakan oleh pejabat atau seseorang tertentu yang dilakukan menurut ketentuan wewenang yang berlaku atas dirinya.

Kewenangan yang didapatkan oleh seseorang didapatkan dari kebijakan yang dibuat melalui undang-undang, hal ini merupakan bentuk turut andilnya pemerintah dalam mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*). Namun tak jarang dalam membuat kebijakan menimbulkan banyak masalah seperti penyalahgunaan kewenangan dari pemerintah dalam membuat peraturan. Sebagai negara hukum maka penting bagi pembuat kebijakan untuk mentaati peraturan perundang-undangan untuk dijadikan pedoman dalam membuat kebijakan, peraturan yang dimaksud disini adalah peraturan yang bersifat tertulis yang disajikan dalam bentuk undang-undang administrasi pemerintahan, dimana dalam undang-undang ini menegaskan bahwa pemerintah dalam membuat peraturan harus mengedepankan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good Governance*) atau biasa disebut dengan AUPB.⁴

AUPB sendiri terdiri dari delapan Asas yang menekankan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat sesuai mandat Undang-undang dasar negara Indonesia. Dimana diantara kedelapan asas dalam AUPB ini terdiri dari kepastian dalam menghadirkan hukum, kemanfaatan bagi rakyat, setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum atau ketidakberpihakan, selain itu undang-undang harus dibuat secara cermat dan sistematis, tidak diperbolehkan adanya penyalahgunaan kewenangan dalam membuat suatu peraturan, pembuatan

⁴ Solechan, "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik," *Administrative Law & Governance Journal*, Vol.2 Issue.3, Tahun (2019), hal. 544

peraturan harus bersifat terbuka, suatu peraturan harus dibuat berdasarkan kepentingan bersama dan tidak menguntungkan pihak-pihak tertentu, selain itu peraturan perundang-undangan ini harus bersifat efisien dan efektif sehingga dapat memberikan pelayanan yang tepat dalam waktu dengan tetap memperhatikan standar pelayanan terbaik serta biaya yang tidak menyulitkan.⁵

Dalam hal dampak pasca tambang akibat proses perizinan di provinsi Kaltim, teori kebijakan dan kewenangan ini digunakan untuk menganalisis bagaimana kebijakan terkait perizinan pertambangan dibuat dan diimplementasikan di Provinsi Kaltim. Penelitian ini akan mempertimbangkan siapa yang memiliki kewenangan atau wewenang dalam proses perizinan tersebut, mulai dari badan pemerintah setempat hingga pemerintah pusat, serta bagaimana kebijakan ini dimaknai dan dilakukan dalam pembuatan peraturan terkait perizinan pertambangan di provinsi Kaltim. Selain daripada itu teori ini digunakan untuk dapat menganalisis bagaimana distribusi kewenangan dalam pembuatan keputusan perizinan mempengaruhi hasil dan dampak pasca tambang. Misalnya, jika kebijakan perizinan didominasi oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan ekonomi, hal ini dapat berdampak pada penanganan dampak lingkungan dan sosial pasca tambang yang tidak memadai.

Secara keseluruhan, teori kebijakan dan kewenangan ini memberikan landasan analisis yang kuat untuk memahami dinamika pembuatan kebijakan perizinan pertambangan dan konsekuensi dari pembuatan keputusan tersebut terhadap dampak pasca tambang di provinsi Kaltim.

⁵ Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan

2.2 Administrasi Negara

Administrasi negara dari Max Weber memberikan pemahaman mendalam tentang bagaimana keputusan administratif yang terkait dengan perizinan pertambangan di provinsi Kaltim dapat menimbulkan urgensi penanganan dampak pasca tambang, dalam hal ini menyoroti pentingnya prosedur tertulis, hierarki yang jelas, dan pembagian kerja yang terorganisir. Ketika proses perizinan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip ini, kemungkinan terjadinya tumpang tindih, keterlambatan, atau bahkan ketidak jelasan dalam penanganan dampak pasca tambang menjadi lebih besar. Dengan demikian, pemahaman yang mendalam tentang teori administrasi negara dapat memperbaiki proses perizinan pertambangan, guna memberikan pemahaman yang mendalam tentang bagaimana proses perizinan pertambangan, yang merupakan aspek administratif yang penting dapat memengaruhi hasil pasca tambang.⁶

Dalam administrasi negara ini prinsip-prinsip birokrasi yang diperkenalkan oleh Weber, seperti pembagian kerja, hierarki, dan prosedur tertulis, memberikan dasar untuk menganalisis bagaimana efisiensi dan transparansi dalam proses perizinan dapat memengaruhi penanganan dampak pasca tambang di provinsi Kaltim. Birokrasi sendiri digambarkan sebagai suatu sistem pemerintahan yang berlapis-lapis yang ditujukan untuk melaksanakan pelayanan publik secara optimal melalui kerjasama lembaga-lembaga negara. Pelaksanaan pelayanan publik yang berjenjang ini ditujukan untuk menemukan batasan dan hubungan yang jelas tentang

⁶ Ferry setiawan (2019). Pengaruh Teori Pembangunan Dunia Ke -3 Dalam Teori Modernisasi Terhadap Administrasi Pembangunan Di Indonesia. Dalam jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Pemerintahan. Vol. 08, No. 02, Hal. 60

tanggung jawab dan wewenang tiap-tiap lembaga, hal ini demi mewujudkan sistem penyelenggaraan pelayanan yang baik asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik.⁷

Penyelenggaraan pelayanan publik oleh Lembaga pemerintahan harus melakukan tugas dan kewajibannya berdasarkan asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik yang terdiri dari dua belas asas hal ini bertujuan untuk kesejahteraan rakyat. Asas-asas itu terdiri dari kepentingan yang dilakukan untuk umum, kepastian dalam hukum yang berlaku, pelayanan yang sama antara setiap orang dengan tidak membeda-bedakan, melakukan kewajibannya untuk memperoleh hak, bersifat profesional, memberikan kesempatan kepada masyarakat dalam mengambil keputusan yang ditujukan untuk umum, tidak diskriminatif kepada setiap orang yang dilayani, setiap kebijakan yang bertujuan untuk pelayanan harus bersifat terbuka, dapat memberikan pertanggung jawaban dalam melakukan tugasnya, selain itu perlakuan khusus dapat diberikan oleh kelompok-kelompok yang dianggap perlu untuk mendapatkan perlakuan yang khusus seperti kelompok renta, kecepatan dan ketepatan waktu serta kemudahan dan keterjangkauan juga perlu dalam melakukan pelayanan publik yang sesuai dengan undang-undang pelayanan publik.⁸

Dengan memahami teori ini, urgensi untuk melakukan evaluasi mendalam terhadap sistem perizinan pertambangan menjadi semakin penting, sebagai langkah untuk mengurangi risiko dampak negatif yang mungkin timbul setelah proses perizinan yang tidak terkoordinasi atau tidak efektif, seperti kerusakan lingkungan,

⁷ Pasal 3 Undang-Undang nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik

⁸ Pasal 4 Undang-Undang nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik

konflik sosial, atau ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, melalui pemahaman yang lebih dalam tentang teori administrasi negara, diharapkan dapat melakukan reformasi dalam tata kelola perizinan pertambangan guna mengurangi dampak pasca tambang yang merugikan masyarakat dan lingkungan. Selain itu hadirnya birokrasi yang terarah dan sistematis dalam reformasi akan menjadi upaya pemerintah untuk mewujudkan *good governance* dalam tata kelola sistem penyelenggaraan pemerintah.⁹

2.3 Pengaturan Izin Pemanfaatan Pertambangan

Izin adalah instrument yang sering digunakan dalam ruang lingkup hukum administrasi, hal ini digunakan pemerintah untuk mengatur dan mengendalikan perilaku dan tingkah laku dari masyarakat.¹⁰ Proses perizinan pertambangan pada mulanya diatur dalam undang-undang nomor 4 tahun 2009 yang mana penyelenggara kegiatan penguasaan atas sumber daya minerba adalah pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah. Hal ini menyebabkan terjadinya kondisi semangat desentralisasi dan otonomi daerah yang sudah menjadi cita-cita pembentukan undang-undang dalam hal penguasaan atas sumber daya minerba.¹¹

Izin pemanfaatan pertambangan atau biasa dikenal dengan izin usaha pertambangan (IUP) adalah izin yang dibuat oleh pengusaha sebagai dasar hukum

⁹ Gugun Geusan Akbar, Novianita Rulandari, Widaningsih, "Reformasi Birokrasi Di Indonesia, Sebuah Tinjauan Literatur," Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi, Vol.4 No.2, Tahun (2021), hal. 195

¹⁰ Vera Rimbawani Sushanty, 2020, *Buku ajar mata kuliah hukum perijinan fakultas hukum universitas bhayangkara Surabaya*, Surabaya : Ubhara press, hal.1

¹¹ Rika putri wulandari dan Muhammad helmi fahrozi, "Politik Hukum Pengalihan Izin Pertambangan pada Pemerintah Pusat Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah," jurnal sosial dan budaya syar-i, Vol.8. No.1 tahun (2021), hal. 192

dalam melaksanakan usaha pertambangan.¹² Usaha pertambangan ini dapat meliputi kegiatan pengusahaan mineral atau batubara, yang didalamnya meliputi beberapa kegiatan mulai dari penyelidikan, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengelolaan, pemurnian atau pemanfaatan, pengangkutan, penjualan, hingga pada kegiatan pasca tambang. Yang mana mulai dari kegiatan penyelidikan hingga pada studi kelayakan merupakan tahapan pertama dalam IUP yang disebut kegiatan eksplorasi, sedangkan dari kegiatan konstruksi hingga pada penjualan merupakan bagian dari kegiatan IUP yang kedua yang disebut operasi produksi. Selain daripada IUP sendiri perizinan pada sektor pertambangan terdiri dari beberapa jenis, yaitu;

- a) IUP (izin usaha pertambangan)
- b) IUPK (izin usaha pertambangan khusus),
- c) IUPK sebagai kelanjutan operasi kontrak/perjanjian
- d) IPR (izin pertambangan rakyat)
- e) SIPB (surat izin penambangan batuan)
- f) Izin Penugasan
- g) Izin Pengangkutan dan Penjualan
- h) Izin Usaha Jasa Pertambangan, dan
- i) Izin Usaha pertambangan untuk penjualan.¹³

¹² Maulvi Ratri Adinda Putri, Sadino, dan suartini, "Tinjauan Hukum atas Kebijakan Minerba One Data Indonesia bagi Pemegang Izin Usaha Pertambangan," *Jurnal Ilmiah Universitas Muhammadiyah Buton*, Vol.9, No. 4 Tahun (2023), hal. 967

¹³ Christiadi Yanuar Saputro, " Inkonsistensi Ketentuan Pidana Terhadap Tujuan Kepastian Hukum Dalam Undang-Undang Republik Indonesia No 3 Tahun 2020 Tentang Penambangan Mineral dan Batubara," *Jurnal Hukum dan Sosial Politik*, Vol. 1, No.1 Tahun (2023), hal. 148

Yang mana segala proses perizinan ini dilakukan berdasarkan undang-undang Mineral dan batubara (Minerba)

Undang-undang minerba telah mengalami dua kali perubahan sepanjang sejarah di Indonesia. Dimana perubahan pertama terjadi ditahun 2009 yakni undang-undang nomor 4 tahun 2009 sebagai perubahan dari undang-undang nomor 11 tahun 1967, kemudian perubahan kedua terjadi pada tahun 2020 dengan disahkannya undang-undang nomor 3 tahun 2020 sebagai perubahan dari undang-undang sebelumnya. Pada undang-undang nomor 3 tahun 2020 yang merupakan undang-undang minerba terbaru memuat beberapa poin perubahan yang cukup signifikan. Salah satu perubahannya adalah terkait sistem pengelolaan yang banyak dialih fungsikan dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Pengalih fungsian ini meliputi beberapa hal seperti, kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, hingga pada pengawasan. Dalam perubahan ini juga mengakibatkan perubahan izin usaha yang semula merupakan kewenangan pemerintah daerah dengan berkordinasi dengan pemerintah pusat saat ini menjadi seluruh perizinan langsung kepada pemerintah pusat.¹⁴

Penarikan sistem perizinan dari pemerintah daerah ke pemerintahan pusat tentu menjadi babak baru bagi sistem perizinan pertambangan di Indonesia, hal ini menimbulkan akibat diperlukannya sistem pembagian kewenangan yang baru antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mulai dari perizinan hingga pada pengawasannya. Pembagian ini diperlukan dalam rangka epektifitas dan efeisiensi dari proses usaha pertambangan disetiap daerah, karena setiap pemerintah daerahlah

¹⁴ Abdul Kadir, "Penyelesaian Sengketa Administrasi Izin Usaha Pertambangan Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020," *Jurnal Hukum*, Vol. 3, No.2 Tahun (2021), Hal. 29

yang paling memahami betul keadaan sekitar lokasi dan kondisi masyarakat sekitar yang akan dijadikan tempat untuk lokasi pertambangan ini dilakukan.¹⁵

Fungsi daripada perizinan ini digunakan sebagai alat oleh pemerintah untuk mengontrol proses jalannya perusahaan pertambangan hingga pada fungsi pengawasan. Penarikan sistem perizinan usaha pertambangan dari daerah ke pusat mengakibatkan pemerintah daerah kehilangan fungsi pengawasan terhadap jalannya proses pertambangan. Banyak keputusan terkait pengelolaan tambang yang sebelumnya dipegang oleh pemerintah daerah sekarang berada di tangan pemerintah pusat. Akibatnya Pemerintah daerah memiliki peran yang lebih terbatas dalam memantau dan menegakkan regulasi terhadap kegiatan pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan mereka.

Perizinan yang terkait lingkungan harus melalui penilaian terhadap beberapa aspek yang berkaitan dengan lingkungan diantaranya mengenai aspek dampak lingkungan (AMDAL), upaya pengelolaan lingkungan (UKL), Atau upaya pemantauan lingkungan (UPL). Perizinan harus dapat menjalankan fungsinya sebagai pencegah dan penanggulang dari kerusakan yang terjadi di lingkungan hal ini diatur dalam undang-undang tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup Nomor 32 tahun 2009. Perizinan melalui kebijakan hukum ini mencakup ketersediaan dan keakuratan sistem perizinan, ketatnya persyaratan izin, isu penyalahgunaan dan pelanggaran izin, kurangnya izin untuk kegiatan atau usaha yang terkait dengan pelestarian lingkungan hidup, serta ketidaksinkronan antara kebijakan perizinan dan masalah lingkungan hidup di wilayah tersebut. Jadi

¹⁵ Dani prianto hadi, Implementasi hukum pertambangan Indonesia, Jawa Tengah: Eureka Media Aksara, 2022. Hal. 75

kebijakan yang berkaitan dengan mineral dan batubara juga seharusnya tunduk kepada instrumen-instrumen terkait kelestarian lingkungan hidup.