

LSP3 Matutu (Suryaningsih)

By Suryaningsih Mulawarman

3
**KEPASTIAN HUKUM PENGELOLAAN PERTAMBANGAN PASCA DI TETAPKAN
UU No. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Dr.Suryaningsi, M.H.¹⁾

¹⁾ Dosen Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Mulawarman (penulis 1)

¹⁾email: suryaningsi@fkip.unmul.ac.id

ABSTRAK

Tujuan penelitian untuk mengetahui dan menganalisis Kepastia Hukum Pengelolaan Pertambangan Pasca ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah di Kalimantan Timur. Proses penelitian menggunakan beberapa langkah yakni jenis penelitian hukum normatif¹ dengan tipe deskriptif analitik. Penelitian dilaksanakan di Provinsi Kalimantan Timur dengan tiga lokasi Kabupaten Kutai Kartanegara diwakili oleh perusahaan PT. Anugera Bara Kaltim, PT. Indominco (Kutim), PT. Nuansacipta Coal (Samarinda), Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur (Sebutan di tahun 2017, sekarang Dinas ESDM) sebagai responden Kepala Dinas dan Inspektur Pertambangan. Pendekatan yang dilakukan *Purposive Sampling*, dengan pertimbangan sebagai berikut: bahwa Kepala Dinas memahami kebijakan yang seharusnya di laksanakan sebagai wujud implementasi peraturan, dan merupakan pelaksana kebijakan dari pusat ke daerah. Variabel-variabel dalam penelitian ini yang terdapat didalamnya indikator-indikator sebagai bagian dari upaya penelusuran ilmiah yang akan dideskripsikan dan dianalisis indikator tersebut dengan menggunakan Pendekatan filosofi⁶ yaitu untuk mengetahui dampak kebijakan pemerintah sektor pertambangan. Pendekatan konsep yaitu dengan beranjak pandangan-pandang⁶ dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum sehingga dapat ditemukan suatu ide baru serta asas-asas yang relevan dengan masalah yang diteliti.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kepastian Hukum dalam pengelolaan pertambangan di Provinsi Kalimantan Timur yaitu dengan mencabut peran pemerintah daerah kabupaten dan kota dalam pengelolaan pertambangan. Pencabutan peran pemerintah daerah justru berdampak negative terutama dalam pengelolaan pertambangan yang baik. Pertambangan yang baik tentu berdasarkan pada prinsip *good mining practice* kondisi ini, sangat di pengaruhi oleh sistem pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Disamping itu, banyak di temukan tambang-tambang ilegal di Kabupaten dan Kota karena kondisi regulasi yang mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota telah beralih ke Pemerintah Pusat Cq dilaksanakan di Pemerintah Provinsi. Mengakibatkan tambang ilegal semakin banyak, dan dampak tidak diberikan kewenangan pemerintah daerah seolah menjadi pembiaran. Sebab pemerintah pusat dan provinsi tidak langsung mengetahui kejadian tersebut.

Kata kunci: Kepastian Hukum, Pengelolaan Pertambangan, Regulasi, Kebijakan

Pendahuluan

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik adalah amanah yang tertuang di dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 . Indonesia sebagai Negara kesatuan maka melalui Pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional yang pertama kali dan kemudian pemerintah nasional yang kemudian membentuk Pemerintah Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang- undangan . Pemerintahan Daerah yang dibentuk selanjutnya berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan di daerah menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya .²

Perumusan otonomi yang luas itu tercermin dalam pembagian tugas dan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah . Pelaksanaan wewenang baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah memerlukan dukungan pendanaan . Bagi daerah otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat , mempunyai makna untuk membelanjai diri sendiri . Hal ini berarti daerah harus mempunyai sumber pendapatan sendiri , diantaranya adalah yang bersumber dari pendapatan asli daerah yaitu pajak daerah . Kewenangan untuk mengenakan pungutan bukan sekedar sebagai sumber pendapatan , tetapi sekaligus melambangkan kebebasan

untuk menentukan diri sendiri secara mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang bersangkutan .

Kemudian didalam amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 , menetapkan terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren . Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait dengan Pelayanan Dasar .

Terdapat perbedaan dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan , Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota meskipun Urusan Pemerintahan sama . Sebenarnya tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan sebab mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat . Sekalipun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota secara tertulis mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki .

Bidang energi dan sumber daya mineral adalah merupakan salah satu urusan pilihan dalam urusan pemerintahan .⁵ Sehingga pembagian urusan pemerintahan daerah bidang energi dan sumber daya mineral sub urusan mineral dan batubara mengenai penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara merupakan kewenangan pemerintah provinsi . Sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Pemerintah kabupaten/kota sama sekali tidak diberikan kewenangan di bidang pengelolaan mineral dan batubara .

Secara Empiris, akhirnya menimbulkan permasalahan hukum alasannya bahwa ketentuan pembagian urusan, bertentangan dengan kewenangan daerah di bidang pengelolaan mineral dan batu bara sebagaimana diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara , yang memberikan kewenangan kepada pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di jelaskan bahwa sebuah Negara Kesatuan Republik Indonesia dipimpin oleh Presiden yang akan bertindak selaku kepala negara dan kepala pemerintahan . Untuk menjalankan sistem peyelenggaraan negara maka Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Kemudian setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Pembagian daerah-daerah provinsi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai amanah dalam konstitusi. Selanjutnya daerah-daerah provinsi dibagi lagi atas kabupaten dan kota, mempunyai pemerintahan daerah (*Local Government*) berdasarkan asas otonomi daerah. Asas Otonomi Daerah menetapkan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah diserahkan kewenangan untuk menentukan sikap disetiap keputusan dan kebijakan.

Pasal 9-26 Bab IV Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sehingga untuk mencapai tujuan negara, pemerintah daerah diberikan kewenangan sesuai ketentuan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. "Untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial" adalah konsep rumusan tujuan Negara Republik Indonesia terdapat pada Alinea IV dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Oleh karena setiap kegiatan pertambangan, senantiasa menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Sementara disususi bahwa lingkungan hidup, bukan hanya tanggung jawab pemerintah pusat maupun daerah tapi juga perusahaan dan masyarakat. Ciri khas pengelolaan pertambangan akan memberi dampak negative dan positif kepada lingkungan hidup dan masyarakat daerah kabupaten/kota. Oleh karena itu, setiap pengelolaan pemanfaatan sumber daya alam tidak dapat dipisahkan dari resiko sebagai dampak yang akan terjadi.

Persoalah di daerah sebenarnya yang sangat memahami situasi dan kondisi terjadi adalah Masyarakat dan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota. Sebab hakikat kepemikan daerah adalah masyarakat setempat. Sehingga persoalan manfaat atau dampak negatif yang mungkin timbul akibat urusan pemerintahan pilihan, termasuk didalamnya mengenai energi dan sumber daya mineral, pemerintah daerah kabupaten dan kota diberikan kewenangan untuk menyelesaikan konflik. Akan tetapi, dalam hal ikut serta

menentukan apakah Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) dapat diterbitkan atau tidak, pemerintah kabupaten dan kota tidak memiliki kewenangan penerbitan izin pertambangan. Secara ringkas, menurut Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah kabupaten/kota diabaikan. Kondisi ini, menunjukkan bahwa peran pemerintah daerah tidak memiliki otoritas sebagai pelarang dan melakukan tindakan melindungi lingkungan akibat kegiatan tambang. Mengingat kegiatan pertambangan umumnya berlangsung di daerah.

Menyikapi kondisi tersebut telah terdapat kecenderungan bahwa dengan diundangkan undang-undang No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah seharusnya bidang pertambangan mineral dan batubara tetap diberikan kewenangan dalam perizinan pertambangan mineral dan batubara oleh daerah kabupaten dan kota. Sebab tidak adanya peran pemerintah daerah kabupaten dan kota mengakibatkan tidak efektifnya fungsi pengawasan, pembinaan dan pengendalian dari dampak-dampak negatif pasca tambang seperti pengrusakan ekosistem daerah tambang dan dapat meningkatkan nilai pemasukan pajak daerah kabupaten dan kota yang memberi implikasi positif dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Metode

Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif³ dengan tipe deskriptif analitik. Penelitian dilaksanakan di Provinsi Kalimantan Timur dengan tiga lokasi Kabupaten Kutai Kartanegara (Kukar) diwakili oleh perusahaan PT. Anugera Bara Kaltim, PT. Indominco (Kutai Timur), PT. Nuansacipta Coal (Samarinda), Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur (Sebutan di tahun 2017, sekarang Dinas ESDM) sebagai responden Kepala Dinas dan Inspektur Pertambangan. Pendekatan yang dilakukan *Purposive Sampling*, dengan pertimbangan sebagai berikut: bahwa Kepala Dinas memahami kebijakan yang seharusnya di laksanakan sebagai wujud implementasi peraturan, dan merupakan pelaksana kebijakan dari pusat ke daerah. Variabel-variabel dalam penelitian ini yang terdapat didalamnya indikator-indikator sebagai bagian dari upaya penelusuran ilmiah yang akan dideskripsikan dan dianalisis indikator tersebut dengan menggunakan Pendekatan filosofi yaitu untuk mengetahui dampak kebijakan pemerintah sektor pertambangan. Pendekatan konsep yaitu dengan beranjak pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum sehingga dapat ditemukan suatu ide baru serta asas-asas yang relevan dengan masalah yang diteliti.

Hasil dan Pembahasan

Kepastian Hukum

Berdasarkan hasil penelitian di temukan beberapa hal yang sangat mengganjal yakni bahwa jika dalam dunia hukum dalam hal ini mengkaji tentang peraturan kebijakan (*beleidsregel*) seharusnya formula ilmu hukum administrasi negara menjadi ukuran utama. Namun justru yang terjadi penggunaan formula ilmu hukum administrasi negara terutama dari aspek pengambilan kebijakan (*beleidsregel*) menjadi sesuatu yang sangat *rigid* untuk dilaksanakan. Selanjutnya menimbulkan pertanyaan apakah kebijakan (*beleidsregel*) tidak cocok di terapkan di Indonesia dalam suatu sistem pemerintahan? Mengingat persoalan kebijakan (*beleidsregel*) hanya pantas diterapkan di negara asal kebijakan (*beleidsregel*) yakni Belanda. Padahal instrument lainnya dalam ilmu hukum administrasi negara berlangsung secara kontinyu yakni melakukan ketetapan (*beschikking*) dan membuat suatu peraturan (*regeling*).

Meskipun sesungguhnya tindakan kebijakan (*beleidsregel*), menjadi cerminan bahwa jika dalam suatu peraturan perundang-undangan tidak mengatur suatu masalah tertentu maka pemerintah tetap di beri kebebasan untuk mengambil kebijakan dalam mengatasi suatu masalah yang mendesak. Tindakan pemerintah tersebut di sebut dengan istilah *freies ermessen*. Keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas dari pemerintah. Sebab kewenangan badan atau pejabat tata usaha negara untuk mengeluarkan peraturan kebijakan berdasarkan pada asas kebebasan bertindak yang dimilikinya (*beleidsvrijheid* atau *beorde lingsvrijheid*).

Sebenarnya kromologis lahirnya suatu kebijakan bermula di negeri Belanda, pada saat itu terjadi kecenderungan bahwa badan negara sebagai bentuk tindakan tata usaha negara yang menyimpang dari apa yang menjadi kewenangannya. Bahwa dengan melakukan Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) disebut melakukan penyimpangan terhadap kewenangan tata usaha negara, padahal para pakar hukum administrasi Belanda sendiri kepada bahaya "*clandestine wetgeving*" yang disinyalir van Vollenhoven sebagai gejala

kemunculan produk perundang-undangan yang nyata dibuat oleh pejabat tata usaha negara (*hat verschijnsel doelt van wetgeving in concreto door de administratie*).

Selanjutnya menurut J. Mannoury (1996:2) dalam mengkaji peraturan kebijakan (*beleidsregel*) ibarat "*speigelrecht*": (hukum cermin), yang berarti bahwa hukum yang hadir berasal dari adanya pantulan cermin. sebenarnya, "*speigelrecht*" bukan hukum melainkan hanyalah sekedar mimpi hukum (*...niat als recht, maar als spegeling van recht-opi recht galijked-beschou*) J Van Der Hovven memandang peraturan kebijakan (*beleidsregel*) adalah "*pseudowetgeving*" (perundang-undangan semu) karena pembuatannya tidak didukung oleh kewenangan perundang-undangan.

Sementara disisi lain para warga hampir-hampir tidak dapat membedakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pandangan terdahulu tersebut nampak lebih mudah diterima jika peraturan kebijakan dipandang sebagai hukum tetapi bukan peraturan perundang-undangan.

Istilah *beleidsregel* digunakan pada tahun 1982, dalam risalah yang disusun oleh *commissie wetgevingsvraagstukken*, walaupun digunakan secara bersamaan dengan istilah-istilah "*pseudo-wetgeving*", "*bekang makingan van voorgenomen beleid*", "*algemene beleidsregels*". Dalam tahun 1982 pula, kelompok kerja (staartwerkgroep wet algemene regels van bestrecht (Wet ARB) juga menggunakan istilah *beleidsregels* dalam rancangan mereka (J.H. van Kreveld, 1983: 3 -5).

Menurut Willem Koninjbelt (Laica Marzuki, 1996: 4) tidak hanya badan dalam pejabat tata usaha negara yang bersangkutan memiliki kewenangan dalam membuat peraturan kebijakan (*beleidsregel*), tetapi juga para atasan di badan tersebut. Kondisi menunjukkan bahwa atasan badan atau pejabat tata usaha negara pembuat peraturan kebijakan (*beleidsregel*) juga tidak memiliki kewenangan perundang-undangan (*wetgeving bevoegheiden*). Kemudian dalam perkembangannya peraturan kebijakan (*beleidsregel*) telah diterima sebagai suatu kebutuhan dalam mengisi praktek tata usaha negara dimana tindakannya tersebut tidak dituntut secara tuntas oleh suatu peraturan perundang-undangan yang ada.

Freies ermesen dalam bahasa Jerman berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang bebas, tidak terikat menurut Markus Lukman (1997: 205). Sedangkan *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga dan memperkirakan. Sehingga secara harfiah *Freies ermesen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies ermesen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus dituntut sepenuhnya oleh peraturan perundang-undangan.

Peraturan kebijakan tumbuh dan bermula dari adanya produk tata usaha negara atas dasar penggunaan *freies ermesen* yang menjadi suatu kemutlakan pada tipe negara kesejahteraan (*welfare state*). Jadi *freies ermesen* ini bertolak dari kewajiban pemerintah dalam *welfare state*, yang menegaskan bahwa tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga negara, di samping memberikan perlindungan bagi warga negara dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

Apabila dihubungkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, *freies ermesen* muncul bersamaan dengan pemberian tugas kepada pemerintah untuk merealisasikan tujuan negara seperti yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, yang menegaskan "untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia, yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah dara Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi dan keadilan sosial."

Oleh karena itu, tugas utama pemerintah dalam konsepsi *welfare state* itu memberikan pelayanan bagi warga negara, maka muncul prinsip "pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundangan yang mengaturnya". Melainkan sebaliknya diharuskan menemukan dan memberikan penyelesaian sesuai prinsip *freies ermesen* yang diberikan kepadanya. Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas atau *freies ermesen*, namun dalam suatu negara hukum penggunaan *freies ermesen* ini harus dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku.

Pembatasan penggunaan *freies ermesen* menurut Muchsan (1981: 27) adalah:

1. Tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif).
2. Hanya ditujukan demi kepentingan umum.

Freies ermesen dalam pelaksanaan harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan derajat martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan, demi kepentingan bersama, menurut Sajhran Basah (1985: 151).

Peraturan kebijakan dan *freies ermessen* diibaratkan seperti hubungan antara anak dan ibu. Yakni peraturan kebijakan merupakan bentuk spesies dari kebijakan perwujudan *freies ermessen*. Sebab sebenarnya *freies ermessen* itu sendiri lahir secara sadar oleh pembuat peraturan perundang-undangan karena tidak dapat mengaturnya secara tuntas dan tepat, kemudian diberi ruang kebebasan kepada tata usaha negara untuk menentukan sendiri apa yang selayaknya dilakukan. Selanjutnya, *freies ermessen* tetap tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, terlebih lagi peraturan kebijakan sungguh tidak dapat disebut sebagai bagian dari bentuk peraturan perundang-undangan.

Menyikapi keadaan saat ini bahwa peraturan kebijakan ada yang sifatnya peraturan murni dan berlaku umum dan ada pula yang berwatak tidak berupa peraturan murni dan tidak terlalu umum, melainkan hanya bersifat institusional dan berlaku ke dalam. J.H. Van Kreveld (1997: 121) mengemukakan, ciri utama dari peraturan kebijakan adalah:

1. Tidak didasarkan pada ketentuan yang tegas-tegas bersumber dari atribusi atau delegasi undang-undang dalam proses pembentukan peraturan kebijakan.
2. Dapat tertulis dan tidak tertulis yang bersumber pada kewenangan bebas bertindak instansi pemerintah atau hanya didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang memberikan ruang kebijaksanaan kepada badan atau pejabat tata usaha untuk atas inisiatif tersendiri mengambil tindakan hukum publik yang bersifat mengatur maupun penetapan dalam proses pembentukan.
3. Pada umumnya tanpa menjelaskan kepada warga masyarakat tentang bagaimana seharusnya instansi pemerintah melaksanakan kewenangan bebasnya terhadap warga masyarakat dalam situasi yang ditentukan (dikenai) suatu peraturan serta redaksi atas isi peraturan bersifat luwes.
4. Walaupun di dalam konsiderannya tidak menunjuk kepada undang-undang yang memberikan wewenang pembentukannya kepada badan pemerintah yang bersangkutan namun redaksi peraturan yuridis kebijakan di negara Belanda ada yang dibentuk mengikuti format peraturan perundangan biasa, dan diumumkan secara resmi dalam berita berkala pemerintah.
5. Pihak pejabat atau badan tata usaha negara yang memiliki ruang kebijaksanaan, dapat menentukan format yuridisnya.

Peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan murni yang secara nyata, tegas, dan jelas diperintahkan pembentukannya oleh peraturan perundang-undangan tingkat atasan (bersifat atribusi dan delegasi), menurut Marcus Lukman (1997: 19). Peraturan kebijakan memang berbeda dengan peraturan perundang-undangan murni, akan tetapi dalam praktek secara hukum ia diberlakukan dan dilaksanakan sebagaimana layaknya peraturan perundang-undangan biasa. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan, akan tetapi di dalam banyak hal peraturan kebijakan juga berwatak peraturan perundang-undangan seperti mengikat secara umum di mana masyarakat tidak ada pilihan lain kecuali mematuinya menurut Belifante (1985: 84).

Bentuk dan formatnya peraturan kebijakan menyerupai peraturan perundang-undangan lengkap dengan pembukaan berupa konsideran “menimbang” dan dasar hukum “mengingat”, batang tubuhnya yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian bab serta penutup menurut Hammid Attamini (1993: 13). Sebuah perbedaan dalam implementasi peraturan bagi seorang hakim secara absolut hanya dapat menerapkan peraturan perundang-undangan. Berarti hakim wajib menerapkan peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam perkembangan dunia ilmu hukum masih kontroversi dalam memahami antara peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Sebab alasan pengambilan kebijakan dengan mengacu pada asas *freies ermessen* dan asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak, kebiasaan administrasi, atau konvensi ketatanegaraan dan dapat dipertanggung jawabkan. Meskipun peraturan kebijakan hanya bersifat terbatas hanya kepada tata usaha negara.

Upaya untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana menjadi harapan bagi seluruh rakyat Indonesia adalah melalui alat yang disebut hukum yang perwujudannya dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Kemudian melalui kekuasaan dapat dijalankan sebagai pemberi arah untuk mewujudkan tujuan yang diharapkan. Secara hirarki peraturan perundang-undang diatur di dalam UU No 12 Tahun 2011 dapat digunakan sebagai dasar untuk menentukan suatu wadah pemuat hukum di luar hierarki peraturan perundang-undangan, dan pada akhirnya digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan murni atau tergolong peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Dalam menelusuri kepastian hukum pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan kebijakan dihubungkan dengan *freies ermessen* dan peraturan perundang-undangan, nampaknya memiliki ambivalensi pada dirinya. Di satu sisi peraturan kebijakan tidak dapat dipandang sebagai peraturan perundang-undangan. Akan tetapi di sisi lain, dalam praktek ada yang

berwatak perundang-undangan dalam arti mengikat secara umum. Sehingga tetap dalam kenyataan pemerintah daerah tidak memiliki peran sebagaimana di atur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Sebagai sebuah alasan bahwa peraturan kebijakan bersumber dari *freies ermesen* yang berintikan tindakan bebas administrasi negara dan diperlukan sesuai tuntutan kehidupan dan kebutuhan masyarakat. Tetapi di lain pihak amat berbahaya bagi kelangsungan negara hukum bila penggunaannya berlebihan dan tidak mendapatkan pengawasan dan pengendalian dalam penerapannya. Kondisi seperti inilah yang hendak dijaga agar eksistensi negara hukum Indonesia tidak terancam dengan hadirnya peraturan kebijakan, meskipun dalam praktek pemerintahan sungguh sangat diperlukan seperti dalam kondisi saat ini.

Disamping itu, dalam sistem pemerintahan dengan prinsip *goodgovernance* sebagai pejabat pemerintah dalam mengembang tugas-tugas pemerintahan tentu tidak dapat dihindari timbulnya permasalahan hukum dan administrasi oleh karena itu pemerintah juga seharusnya di awasi oleh masyarakat beserta organisasi-organisasi. Demikian pula yang terjadi dengan ditetapkan peraturan perundang-undangan nomor 23 tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah seharusnya bidang pertambangan mineral dan batubara diberikan kewenangan dalam perizinan pertambangan mineral dan batubara di daerah kabupaten/kota. Dengan tidak adanya peran pemerintah daerah mengakibatkan tidak adanya fungsi pengawasan, pembinaan dan pengendalian dari dampak-dampak negatif pasca tambang seperti pengrusakan ekosistem daerah tambang dan dapat meningkatkan nilai pemasukan pajak daerah kabupaten/kota untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Mencermati kondisi pengaturan kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat akan memberikan dampak bagi pelaku ekonomi dibidang pertambangan sehingga cenderung melemahkan aspek ekonomi yang dapat menunjang pembangunan daerah. Pembahasan tentang hubungan antara hukum dan pembangunan tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum, ekonomi dan institusi.

As the chart shows, law and development doctrine emerges from the inter-section of economics, law, and institutional practice. Economics influences the practices and policies of the development agencies but these policies and practices may also be taken into account in shaping economic theory. So there is an area of overlap between institutional practice and economic theory. But the shape of this space is also constituted by the world of legal ideas: when economic theory and institutional practice turn to law, they must take their ideas about law from the realm of legal thought. Law and development doctrine, then, crystallizes when all three of these sources come together.

Pendapat Trubek dan Santos pada ragaan satu, menunjukkan bahwa doktrin hukum dan pembangunan merupakan pertemuan tiga aspek yaitu ekonomi, hukum, serta karakter dan bentuk institusi. Aspek ekonomi mempengaruhi praktek-praktek dan kebijakan dari para institusi pembuat kebijakan, tetapi kebijakan dan praktek tersebut juga diadopsi menjadi bagian dari teori ekonomi. Jadi, ada wilayah overlap antara praktek institusi pembuat kebijakan dan teori ekonomi. Melalui pemahaman doktrin hukum dan pembangunan tersebut, idealnya hukum dapat menjadi instrumen yang memberikan aras idea pembangunan dan sekaligus menjadi instrumen untuk membangun struktur yang mapan.

Berdasarkan atas ideal hukum untuk dapat menjadi instrumen yang memberikan ide pembangunan dan sekaligus menjadi instrumen untuk membangun struktur yang mapan, pengaturan kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat seharusnya mampu untuk melihat aspek-aspek kedayagunaan (*doelmatigheid*) dan kehasilgunaan (*doelfrentheid*) dalam sisi formulasinya.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa dengan konsekuensi memberikan kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat kepada daerah provinsi. Apakah akan relevan dengan kewajiban pengawasan yang melekat pada izin tersebut? Apakah pemerintah provinsi dengan sumber daya yang ada akan mampu untuk melakukan pengawasan

²¹ David M Trubek dan Alvaro Santos, *The New Law and Economic Development a Critical Appraisal*, Cambridge, USA, 2006. PP 4.

diseluruh daerahnya terkait izin yang telah diberikan? Apakah efektif dan efisien jika kemudian untuk mengurus izin pertambangan rakyat harus melalui rantai birokrasi yang panjang?, sementara pelaku pertambangan mineral bukan logam dan batuan biasanya hanya pelaku usaha kecil.

Berdasarkan kenyataan tersebut, perlulah kiranya untuk meninjau kembali kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat, dengan mengembalikan kewenangan tersebut dari perspektif rezim hukum pemerintahan daerah kepada pemerintah kabupaten/kota yang rentang kendalinya dengan pelaku dan wilayah pertambangan singkat, sehingga aspek penerbitan izin, pengawasan dan pemungutan pajak menjadi lebih dekat sehingga cenderung lebih berdayaguna dan berhasilguna.

Berbagai peraturan di tingkat daerah baik berupa peraturan daerah dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota, yang mengatur pengelolaan sumber daya alam yang semula menjadi kewenangannya, harus ditinjau ulang bahkan dicabut atau dinyatakan tidak berlaku. Hal ini penting, guna mewujudkan ketertiban dan memberikan kepastian hukum. Sebaliknya bagi pemerintah provinsi dan atau pemerintah pusat perlu membuat regulasi baru sebagai dasar atau payung hukum dalam pelaksanaan apa yang menjadi kewenangannya dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam.

Kepastian hukum sangat dibutuhkan oleh pihak perusahaan sebab dalam melakukan penambangan selain tunduk pada ketentuan hukum juga ketentuan lain yang terkait dan tidak bisa dilepaskan begitu saja. Kepastian hukum adalah adanya konsistensi peraturan ditunjukkan dengan adanya peraturan yang tidak saling bertentangan antara satu peraturan dengan peraturan yang lain, dan dapat dijadikan pedoman untuk jangka waktu yang cukup sehingga tidak terkesan setiap pergantian pejabat selalu diikuti pergantian peraturan yang bisa saling bertentangan.

Tanggapan pihak perusahaan dalam pengurusan peizinan terdapat ketidak sinkronan antara kebijakan dirjen pusat dengan kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Kaltim, suatu pengalaman saat pengurusan izin pengapalan di kenakan biaya dan bervariasi padahal pihak perusahaan tahu bahwa kebijakan dirjen tidak mengatur mengenai pemungutan tersebut, karena sebuah kebijakan maka, tetap di tunaikan oleh perusahaan sekalipun di rasa tidak jelas dan sampai saat ini anggaran tersebut di kemanakan menimbulkan ketidak jelasan.

Menyikapi kondisi di atas kepastian hukum atau supremasi hukum sangat penting, untuk mewujudkan hukum yang sebenar-benarnya dan keadilan yang merata. Dengan demikian wujud dari kepastian hukum menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut: adalah peraturan-peraturan dari pemerintah pusat yang berlaku umum di seluruh wilayah negara. Kemungkinan lain adalah peraturan tersebut berlaku umum, tetapi hanya bagi golongan tertentu. Selain itu dapat pula peraturan setempat yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat yang hanya berlaku di daerahnya saja, misalnya peraturan kotapraja.

Berdasarkan uraian di atas jelas bahwa peranan hukum dalam menciptakan iklim penanaman modal yang kondusif merupakan persyaratan mutlak, mengingat para investor tidak akan melakukan penanaman modal di tempat yang tidak memiliki kepastian hukum hal ini dapat menimbulkan suatu resiko hukum yang sangat tinggi.

Seperti yang di ungkapkan oleh perusahaan PT. Indominco Mandiri di Kabupaten Kutim bahwa rakyat melakukan demo sebab ingin menggunakan jalan Indominco Mandiri untuk angkutan truk masyarakat. Serta berbagai tuntutan masyarakat terhadap perusahaan dalam kondisi ini pihak perusahaan merasa tidak nyaman dan butuh kepastian hukum pemerintah.

Pada dasarnya, kewajiban pemerintah daerah adalah menjamin kepastian dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan pembangan. Untuk menjamin kepastian dan keamanan itu, perlu diatur kewenangan

pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pertambangan yang jelas. Kondisi provinsi Kaltim¹² saat ini adalah pemerintah daerah belum mampu memberikan jaminan keamanan berusaha bagi penanam modal baik penanam modal asing maupun penanam modal dalam negeri untuk mengembangkan usaha di daerah. Beberapa hal yang menghantui para penambang di Kaltim belum terjawab, yaitu kepastian hukum dan jaminan keamanan, kondisi infrastruktur pendukung, dan tanah hak ulayat. Padahal iklim penanaman modal yang kondusif dapat meningkatkan kegiatan ekonomi, baik berskala besar maupun kegiatan ekonomi kerakyatan.

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum pihak perusahaan akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka setiap orang tidak akan tahu apa yang harus diperbuat, tidak akan mudah mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui pedormaan yang baik dan jelas dalam suatu undang-undang dan akan jelas pulah penerapannya. Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumnya.

Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat⁷ dan efisiensi. Hal tersebut sejalan dengan teori *good governance* yang di kemukakan oleh G.H Addink, berkaitan dengan aktivitas pelaksanaan fungsi untuk menyelenggarakan kepentingan umum. *good governance* berkenaan dengan penyelenggaraan tiga tugas dasar pemerintah yaitu:

Pertama, *to guarantee the security all person and society itself* (penjamin keamanan setiap orang dan masyarakat). Kedua, *to manage an efective frame work for the public sector, the private sector, and civil society* (mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sector swasta, dan masyarakat). Dan ketiga, *to promote economic, social and other aims in accordance with the wishes of the population* (memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya dengan kehendak rakyat). Dalam mewujudkan teori G.H Addink, maka perlu di sinergikan melalui upaya *principle of certainty* (asas kepastian hukum, yang merupakan prinsip utama dalam mengimplementasikan *good govern³ce*.

Penjelasan mengenai kebijakan pemerintah pada aspek pengelolaan pertambangan mineral dan batubara Pasca di tetapkan UU No, 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah adalah bahwa aspek Perizinan, Pembinaan dan Pengawasan, Fasilitas dan Kepastian sangat di butuhkan demi kestabilan Nasional. Pengelolaan Pertambangan minerba merupakan Strategi Nasional yang berdampak pada pendapatan negara dan juga berimplikasi pada kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Menurut Carl I. Friedrick Kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Disinilah peran dari pemerintah untuk dapat bertindak secara tegas terhadap aspek pertambangan minerba, sebagai⁴ potensi utama pendapatan negara. Pengaturan dan kebijakan sebagaimana di tegaskan dalam konstitusi Pasal 33 ayat 3 Undang Undang Dasar Negara Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Sangat jelas bahwa jika pengelolaan minerba berlangsung berdasarkan pada peraturan yang berlaku, ada kebijakan tegas dari pemerintah, pengelolaan yang baik dan benar, diurus dengan sebenar-benarnya melalui sistem perizinan disertai dengan pembinaan dan pengawasan yang kontinyu maka tujuan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat terwujud. Hal ini sejalan dengan teori keadilan menurut *Theory Mixed Economic System*, yang dikemukakan oleh W. Friedman. "*mixed economy*" (ekonomi campuran) adalah mencakup berbagai cara dimana kekuasaan negara digunakan untuk mengontrol atau mengawasi sistem ekonomi negara tersebut, meskipun ekonomi dijalankan oleh perusahaan-perusahaan swasta. W. Friedman berpendapat bahwa empat fungsi negara dalam sistim ekonomi campuran, yakni :

- a. Fungsi Negara sebagai "*Provider*"
- b. Fungsi Negara Sebagai "*Regulator*"
- c. Fungsi Negara Sebagai "*Entrepreneur*"
- d. Fungsi Negara Sebagai "*Umpire*"

Kondisi di Indonesia jika mengacu pada prinsip *Provider* bahwa yang memberi jaminan atas kelangsungan hidup masyarakat dalam suatu negara adalah negara, sehingga konsep *welfare state* dapat diimplimentasikan dalam bentuk bahwa negara tidak hanya bertindak selaku penjaga malam atau Satpam, ronda malam, namun juga mampu memberi jaminan akan kelangsungan hidup masyarakatnya secara substansial. Agar masyarakat dapat merasakan hidup stabil tanpa merasakan ada kecemasan.

Kondisi *Regulator*, peran pemerintah adalah membuat peraturan untuk menciptakan keteraturan, tertiban, keamanan dalam hidup bernegara. Peraturan dapat di wujudkan dengan adanya saling koordinasi, sinergitas dan harmonisasi antara pemerintah dengan rakyat, tanggung jawab pemerintah dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batu bara demi kesejahteraan rakyatnya.

Kondisi *Entrepreneur*, yang berarti bahwa negara selaku penguasa Cq. Pemerintah seharusnya bertindak sebagai pengusaha. Pelaku usaha atas Pengelolaan Sumber daya mineral dan batubara yang berada dalam suatu negara kekuasaan. Namun secara empiris perlu di pahami bahwa pertambangan memiliki karakter sebagai berikut, memiliki resiko yang besar, teknologi yang tinggi, modal yang besar. Untuk kondisi seperti Indonesia kemampuan modal untuk melakukan usaha masih sangat jauh mengingat modal dalam pengelolaan pertambangan bagaikan perumpamaan membangun sebuah negara yang butuh modal besar. Sangat berkaitan dengan karakter berisiko yang tinggi, yang berarti bahwa dalam pengelolaan pertambangan mineral nagaikan memberi barang dalam karung, yang tidak jelas isinya ada atau tidak. Artinya diawal pengerjaan sudah mengeluarkan modal yang besar yang belum tentu ada berhasil, sehingga kerugian sudah mutlak di persiapkan. Kondisi seperti ini, untuk Negara Indonesia, tentu tidak sanggup, sehingga upaya yang dapat di lakukan dalam aspek perusahaan adalah dengan membuka investasi besar-besaran. Oleh karena itu, upaya ini hendaknya diiringi dengan Regulasi yang kuat dan menempatkan peran pemerintah lebih tinggi dari pengusaha.

Teknologi yang tinggi dalam pengelolaan Pertambangan mineral dan batubara bermakna, bahwa sangat di butuhkan sumber daya manusia yang benar-benar memiliki keilmuan yang spesifik dalam pengelolaan pertambangan mineral, dan di samping itu juga membutuhkan sarana prasarana dengan teknologi yang juga tinggi.

Kondisi *Umpire*, Negara Cq. Pemerintah menjadi wasit atau penengah, dalam pengelolaan pertambangan mineral, sebagai upaya untuk mewujudkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Keutamaan memahami sistem ekonomi campuran seperti yang dikemukakan oleh W. Friedmant, pemerintah memiliki tiga peran penting dalam mengatasi masalah-masalah pada sistem ekonomi pasar (bebas), yaitu:

1. Mengatasi alokasi sumber daya yang tidak efisien, seperti: monopoli, eksternalitas, dan barang publik.
2. Mengatasi distribusi penghasilan yang tidak merata.
3. Mengatasi masalah-masalah ekonomi makro, seperti: inflasi, pengangguran, dan pertumbuhan ekonomi.

Upaya mengatasi monopoli, pemerintah mengeluarkan peraturan yang melarang perusahaan melakukan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Di Indonesia peraturan ini terdapat pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

- Untuk mengatasi biaya eksternal (eksternalitas), pemerintah mengeluarkan peraturan yang melarang polusi dan pencemaran lingkungan. Di Indonesia peraturan ini terdapat pada Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang perindustrian.
- Untuk mengatasi komersialisasi barang publik, pemerintah menyediakan fasilitas pendidikan, transportasi, dan kesehatan.

- Untuk mengatasi distribusi penghasilan yang tidak merata, pemerintah memberlakukan tarif pajak progresif, subsidi, dan upah minimum.
- Untuk mengatasi masalah ekonomi makro, pemerintah memberikan kestabilan dengan mengeluarkan kebijakan ekonomi makro (fiskal dan moneter), serta memberikan stimulus.

Sistem ekonomi kerakyatan adalah sebuah sistem perekonomian yang ditujukan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam bidang ekonomi. Sistem ini merupakan sistem ekonomi yang diterapkan di Indonesia. Peran negara pada sistem ekonomi kerakyatan adalah:

- Menyusun perekonomian sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan; mengembangkan koperasi (Pasal 33 ayat 1).
- Menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak; mengembangkan BUMN (Pasal 33 ayat 2).
- Menguasai dan memastikan pemanfaatan bumi, air dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat 3).
- Mengelola anggaran negara untuk kesejahteraan rakyat; memberlakukan pajak progresif dan memberikan subsidi.
- Menjaga stabilitas moneter.
- Memastikan setiap warga negara memperoleh haknya untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat 2).
- Memelihara fakir miskin dan anak terlantar (Pasal 34).

Sekadar membandingkan dengan sistem perekonomian ala Kapitalisme, bahwa negara umumnya diartikan sebagai suatu sistem ekonomi di mana aktivitas ekonomi komersial (untuk mencari keuntungan) dilakukan oleh negara. Faktor produksi diatur dan dikelola sebagai perusahaan negara (SOE), atau perusahaan terbuka yang pemegang saham pengendalinya adalah negara (en: *State Holding Enterprise*). Banyak orang berpendapat bahwa sistem ekonomi China modern adalah bentuk lain dari sistem ini, juga dulu Uni Soviet secara tidak disadari juga menggunakan sistem ini.

Sistem ekonomi pasar sosialis adalah sistem ekonomi yang berdasarkan dominasi sektor-sektor yang dimiliki negara pada perekonomian pasar terbuka. Sistem ini adalah sistem yang digunakan oleh negara China dan secara luas dikenal sebagai bentuk lain dari sistem kapitalis negara. Sedikit berbeda dengan sistem ekonomi kapitalisme negara, faktor produksi diatur dan dikelola tidak hanya oleh perusahaan negara (SOE) dan perusahaan terbuka yang pemegang saham pengendalinya adalah negara (SHE), namun juga perusahaan swasta.

Sistem Model Nordik atau juga disebut dengan Kapitalisme Nordik adalah sistem ekonomi yang merupakan kombinasi dari kapitalisme pasar bebas dengan kesejahteraan negara yang komprehensif dan perundingan bersama di tingkat nasional. Sistem ini digunakan di negara-negara Nordik, yaitu: Denmark, Finlandia, Norwegia, Islandia, dan Swedia. Karakteristik dari sistem ini diantaranya:

- Jaringan pengaman sosial yang rinci, ditambah dengan layanan publik seperti pendidikan gratis dan layanan kesehatan universal.
- Hak properti yang kuat, penegakan kontrak, dan kemudahan melakukan bisnis.
- Rencana pensiun publik.
- Hambatan rendah untuk perdagangan bebas.
- Kecilnya regulasi produk di pasar, dll.

Keunggulan sistem ekonomi campuran antara lain:

- Sebagian besar bisnis dan industri dapat diserahkan pada perusahaan swasta yang cenderung lebih efisien dari perusahaan yang dikendalikan negara.
- Hak individu/swasta diakui dengan jelas.
- Sistem ekonomi campuran memperbolehkan campur tangan pemerintah untuk mengatasi masalah pada sistem ekonomi pasar bebas, seperti: monopoli, eksternalitas, dan barang publik.
- Sistem ekonomi campuran dapat menciptakan pemerataan dan menyediakan “jaring pengaman” untuk mencegah rakyat hidup sangat miskin. Dalam saat bersamaan, sistem ini juga dapat membuat rakyat menikmati imbalan finansial dari kerja keras dan kewirausahaan.
- Pemerintah dapat menciptakan stabilitas ekonomi makro dengan kebijakan fiskal dan moneter.

Kelemahan sistem ekonomi campuran antara lain:

- Sulit untuk mengetahui seberapa jauh pemerintah sebaiknya mengintervensi pasar dan ekonomi makro.
- Sistem ekonomi campuran oleh pakar sistem sosialis dianggap terlalu banyak memperbolehkan kekuatan pasar, hal ini menyebabkan perbedaan kesejahteraan (en: *inequality*) dan alokasi sumber daya yang tidak efisien. Sedangkan oleh pakar sistem pasar bebas, sistem campuran dianggap terlalu banyak mengintervensi pasar.
- Pemerintah umumnya adalah pengelola ekonomi dan bisnis yang buruk, karena pemerintah dipengaruhi oleh kepentingan politik dan faktor jangka pendek lainnya. Akibatnya, perusahaan negara menjadi tidak efisien dan timbulnya KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme)

Peran Pembinaan dan Pengawasan oleh Inspektur Tambang sangat besar dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara, baik terhadap keselamatan kerja, sosialisasi peraturan pada pasca di tetapkan UU No.23 Tahun 2014 tidak berlangsung dengan baik bahkan menjadi vakum akibat devisa anggaran pemerintah. Kondisi devisa anggaran yang terjadi di pemerintahan oleh pihak perusahaan menilai tidak mau tahu, yang jelas jika sudah menjadi aturan dan tertuang dalam peraturan perundang-undangan maka seharusnya di jalankan. Pendapat ini ada benarnya jika di tinjau dari aspek manfaat hukum diantaranya adalah supremasi hukum. Hukum tidak akan menjadi suprem jika tidak di tegakkan oleh orang-orang yang memiliki kekuasaan (pemerintah) beserta seluruh rakyatnya.

Bentuk-Bentuk Kebijakan

SOP, Prosedur Pelaksanaan, Norma, dan Kriteria

Dasar hukum di tetapkannya sebuah kebijakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah adalah Pasal 5 dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian ditetapkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang bertujuan untuk:

- a) Meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b) Menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga negara, masyarakat maupun pejabat pemerintah; dan
- c) Mewujudkan pemerintahan yang baik khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Penguasaan negara atas sumber daya mineral dan batubara menurut fungsi kebijakan adalah serangkaian keputusan atau aktivitas pemerintah yang didesain untuk mengatasi masalah publik, apakah masalah itu riil atau masih direncanakan yang tertuang dalam dokumen resmi bahkan dalam bentuk peraturan hukum yang diarahkan kepada terwujudnya tujuan Nasional yaitu;

- 1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- 2) Memajukan kesejahteraan umum
- 3) Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
- 4) Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Agar pengelolaan sumber daya mineral dan batubara dapat dikelola dengan baik dan benar, maka pemerintah menetapkan peraturan perundang-undangan nomor 4 tahun 2009 sebagai bentuk pelaksanaan dari perundang-undangan tersebut maka selanjutnya ditetapkanlah peraturan pemerintah agar peraturan pertambangan mineral dan batubara dapat dilaksanakan.

Adapun Peraturan Pemerintah yang maksud adalah ditetapkan: 1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, yang

kemudian peraturan pemerintah ini, mengalami revisi oleh beberapa pasal yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan batubara. 2) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan. 3) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan dan pelaksanaan usaha pertambangan mineral dan batubara. 4) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang. 5) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengolahan dan Pemurnian Mineral

Kelima Peraturan Pemerintah sebagai bentuk teknis pelaksanaan dari undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 yang kemudian oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral mengeluarkan keputusan nomor 28 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa pertambangan Mineral dan Batubara. Peraturan Menteri ESDM Nomor 07 Tahun 2012 tentang peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral, kemudian direvisi Permen Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 11 Tahun 2012.

Disamping kebijakan kongkrit melalui peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan di atas, pemerintah atau pejabat negara yang berwenang melakukan upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana amanah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka ditetapkan kebijakan pengutamaan batubara untuk kebutuhan dalam negeri (*Domestic Market Obligation*). Artinya bahwa batubara tetap dapat diekspor bila kebutuhan batubara untuk dalam negeri telah terpenuhi terlebih dahulu sehingga batubara semakin berperan sebagai sumber energi untuk kebutuhan listrik atau disebut (PLTU), semen, pupuk, tekstil dan industri dalam negeri.

Kebijakan pengutamaan pemenuhan batubara dan mineral untuk keperluan dalam negeri memiliki tujuan utama yaitu untuk ketahanan energi nasional. Energi merupakan kebutuhan dasar manusia yang tidak dapat dihindari ketercukupannya, dan sangat nyata mempengaruhi kelangsungan hidup suatu bangsa dimasa sekarang dan masa yang akan datang. Oleh karena itu ketahanan energi nasional wajib dicapai, khususnya yang bersumber dari batubara.

Selanjutnya berdasarkan peraturan pemerintah nomor 1 tahun 2014 yang mewajibkan perusahaan melakukan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri. Maka diperlukan adanya kepastian pasokan bahan baku untuk fasilitas pengolahan dan pemurnian yang akan dibangun, sebab mengingat biaya mesin pengolahan dan pemurnian yang cukup mahal. Dalam rangka untuk mengatasi dan mencegah terjadinya kelangkaan pasokan mineral dan batubara, serta menjamin pasokan mineral dan batubara di dalam negeri, maka perlu untuk diterapkan pengutamaan pemasokan kebutuhan mineral dan batubara untuk kepentingan dalam negeri.

Peningkatan nilai tambah dalam negeri tidak dapat dilepaskan dari karakteristik dasar mineral, yaitu sumberdaya yang tidak terbarukan. Sejatinya adalah milik seluruh rakyat Indonesia, oleh karena itu pengelolaan dan pemanfaatannya harus ditujukan untuk meningkatkan nilai tambah bagi perekonomian nasional. Sehingga pemerintah berupaya melakukan implementasi peningkatan nilai tambah mineral. Dari sisi kebijakan pemerintah telah menetapkan Instruksi Presiden nomor 3 Tahun 2013 tentang percepatan peningkatan nilai tambah mineral melalui pengolahan dan pemurnian di dalam negeri.

Berdasarkan uraian di atas untuk meningkatkan kontribusi sub sektor mineral dan batubara bagi perekonomian nasional, Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara menetapkan beberapa arah kebijakan dalam pengembangan sektor pertambangan. Arah kebijakan tersebut menjadi pijakan di dalam penetapan program dan berbagi kegiatan dalam rangka mendorong optimalisasi manfaat mineral dalam kerangka pembangunan nasional, yakni:

- a) melaksanakan prioritas pemenuhan mineral dan batubara untuk kebutuhan dalam negeri;
- b) memberikan kepastian transparansi dalam kegiatan pertambangan;
- c) melaksanakan peningkatan pengawasan dan pembinaan;
- d) mendorong peningkatan investasi dan penerimaan negara;
- e) mendorong pengembangan nilai tambah produk komoditi hasil tambang; dan

f) mempertahankan kelestarian lingkungan melalui pengelolaan dan pemantauan lingkungan termasuk reklamasi dan pasca tambang.

Pelaksanaan kebijakan pengelolaan mineral dan batubara tahun 2013 dilakukan melalui:

1. Mendorong pengembangan nilai tambah produk komoditi;
2. Melaksanakan peningkatan pembinaan dan pengawasan pada kegiatan pertambangan;
3. Penyelesaian rekonsiliasi Izin Usaha Pertambangan;
4. Penyelesaian renegotiasi amandemen Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Penguasaan Pertambangan Batubara;
5. Mendorong peningkatan investasi dan optimalisasi penerimaan negara melalui Peningkatan kerjasama dengan instansi terkait Pemerintah Daerah, Badan Pemeriksa keuangan, Badan pengawas Keuangan dan Pembangunan, Kementerian Keuangan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (PEMDA, BPK, BPKP, KEMENKEU dan KPK);
6. Memberi kepastian dan transparansi di dalam kegiatan usaha pertambangan dengan regulasi pendukung Undang-Undang No. 4 tahun 2009; dan
7. Menjamin pasokan batubara dalam negeri melalui *Domestic Market Obligation*.

Pasca di tetapkan UU No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, terjadi peralihan kewenangan pemerintahan kabupaten dan kota ke pemerintahan Provinsi dalam hal ini adalah kantor Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dan Batubara (Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral). Pada saat yang bersamaan pengelolaan pertambangan mineral oleh pemerintah provinsi (Gubernur) menindak lanjuti dengan mengeluarkan moratorium penghentian sementara dan segera melakukan penataan terhadap izin-izin yang bermasalah. Izin yang sudah memenuhi syarat di beri simbol *Clean and Clear*, bagi yang memenuhi syarat operasi jika belum di beri kesempatan untuk melaku kelengkapan izin dan sementara masuk dalam kategori non *Clean and Clear*.

Tindakan yang dilakukan gubernur bersinergi dengan di tetapkan Surat Edaran Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 04.E/30/DJB/2015, yang menetapkan bahwa Bupati/Kota segera menyerahkan berkas perizinan kepada Gubernur. Berkas berupa dokumen yang wajib di serahkan adalah:

Selanjutnya Menteri Dalam Negeri juga mengeluarkan Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri No. 120/253/Sj yang di tetapkan pada tanggal 16 januari 2015. Surat Edaran ini merupakan rujukan dari pasal 404 UU No. 23 Tahun 2014, yang menganjurkan agar segera melakukan serah terima Personil-Pendanaan-Prasarana dan sarana-Dokumen (P3D), sebagai akibat pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang diatur berdasarkan undang-undang ini dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak undang-undang ini diundangkan. Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 404 di atas, siklus anggaran dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, serta untuk menghindari stagnasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berakibat terhentinya pelayanan kepada masyarakat, maka penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang bersifat pelayanan kepada masyarakat luas dan masif, yang pelaksanaannya tidak dapat ditunda dan tidak dapat dilaksanakan tanpa dukungan Personil-Pendanaan-Prasarana dan sarana-Dokumen (P3D), tetap dilaksanakan oleh tingkatan/susunan pemerintahan yang saat ini menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren tersebut sampai dengan diserahkannya Personil-Pendanaan-Prasarana dan sarana-Dokumen (P3D).

Dengan pengalihan kewenangan, kabupaten/kota di desak agar segala dokumen-dokumen juga di alihkan ke pemerintahan provinsi. Berkas yang sudah di alihkan ke provinsi selanjutnya di tindaklanjuti dengan:

1. Menginventarisasi Perizinan yang masih berlaku, sedang nerproses pengajuan dan yang atau berakhir;
2. Menginventarisasi regulasi dan kebijakan terkait bidang Energi dan Sumber Daya Mineral;
3. Mempersiapkan Energi dan Sumber Daya Mineral;
4. Berkordinasi teknis dengan Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral

Pertambangan mineral dan batubara harus di kelolah dengan benar, sebab merupakan strategi Nasional, jika dalam pengelolaan pemerintah tidak mengambil peran, maka akan memberi dampak yang buruk bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu program dan kegiatan Direktorat

Jenderal Mineral dan Batubara tersebut hendaknya dilakukan berdasarkan amanat Undang Undang Dasar 1945, Rencana Rencana Strategi subsektor Mineral dan batubara.

Temuan di lapangan melalui wawancara dengan pihak perusahaan terutama di PT. Indominco Mandiri yang berada di Bontang Kutai Timur, mengatakan bahwa pemenuhan (*Domestik Market Obligation*) (*Domestik Market Obligation*), sudah dilaksanakan, dan untuk kondisi batubara PT. Indominco Mandiri memiliki kualitas yang sangat memuaskan dan nilai jual yang besar untuk di kirim keluar negeri maka upaya yang dilakukan untuk memperbaiki pemasukan kas negara adalah dengan menjual batubara keluar negeri lalu keuntungannya digunakan untuk membeli jenis batubara dalam pemenuhi (*Domestik Market Obligation*) DMO untuk kebutuhan domestik. Mengingat untuk jenis batubara yang di butuhkan Domestik tidak perlu yang berkualitas tinggi.

Berbicara tentang pertambangan yang merupakan Strategi Nasional Keterlibatan PT. Indominco Mandiri terhadap Negara sangat besar antara lain memiliki kewajiban untuk membangun lingkungan yang berkelanjutan dengan menanam pohon di seluruh Kaltim dan tidak hanya wilayah di sekitar pertambangan PT Indominco Mandiri di Bontang saja. Demikian halnya jika terjadi bencana Nasional PT. Indominco Mandiri juga berkontribusi dalam memberi bantuan kemanusiaan sebut saja di tahun 2004 bencana tsunami di Aceh, Lumpur Lapindo dan lain-lain, Apalagi jika cakupan di wilayah Bontang.

Upaya strategi Nasional yang dilakukan oleh pihak perusahaan PT. Indominco Mandiri tentunya sejalan dengan Arah kebijakan Subsektor Minerl dan Batubara. Dalam implementasinya pemerintah provinsi Kalimantan Timur membuat kebijakan dengan menetapkan peraturan gubernur Nomor 17 Tahun 2015 tentang penataan izin dan Non Izin serta Penyempurnaan Tata Kelola Perizinan di sektor Pertambangan, kehutanan dan Perkebunan Kelapa Sawit. Hingga saat ini pemerintah provinsi Kalimantan Timur tidak menerbitkan Izin Usaha pertambangan (IUP) baru untuk kegiatan usaha pertambangan Minerba. Kewenangan penerbitan izin tersebut, ada pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. Mengingat banyak permasalahan di Kabupaten/Kota yang harus diselesaikan.

Permasalahan yang ada tidak hanya terkait dengan kewenangan akan tetapi juga terkait masalah pekerjaan yang juga bermasalah. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Minerba. Dalam kaitan dengan peraturan gubernur di atas yang merupakan kebijakan atau langkah yang diambil oleh Pemerintah Provinsi untuk mengatasi permasalahan yang menumpuk.

Hakikat kebijakan yang dilakukan Pemerintah adalah:

- 1) Terdapatnya suatu kenyataan atau masalah yang perlu dipecahkan;
- 2) Ada alasan terhadap suatu tindakan yang dipilih oleh pemerintah dalam pemecahan masalah tersebut; dan
- 3) Terdapat korelasi antara tindakan dan tujuan yang ingin dicapai.

Dalam kaitan dengan pengusaan negara atas pengelolaan dan pengusahaan sumber daya mineral dan batubara, maka kebijakan pemerintah bersifat publik yang implementasinya untuk publik, sehingga peran masyarakat untuk ikut memutuskan melakukan atau tidak melakukan perlu untuk ikutserta. Peran ini bisa diberikan secara langsung kepada pemerintah bisa pula melalui lembaga perwakilan untuk disalurkan pada penentu kebijakan.

Kebijakan sebuah ketetapan yang berlaku dan dicirikan oleh pelaku yang konsisten serta berulang, baik yang membuat maupun yang menaatinya. Kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah. Permasalahan mengenai kebijakan merupakan hal urgen yang saat ini hangat dibicarakan terutama dinegara industri seperti Indonesia.

Implementasi kebijakan tidak hanya sekedar mekanisme penerjemahan tujuan-tujuan kebijakan pada prosedur teknik dan rutin tetapi juga menyangkut berbagai faktor lain terutama mengenai sumber daya, hubungan antar unit lembaga, tingkatan pemerintahan, yang mungkin tidak menyetujui kebijakan yang sudah ditetapkan. Hal ini sejalan dengan pendapat Rondinell dan Cheema yang menyebutkan bahwa hubungan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah:

- 1) *the compliance approach*, yaitu implementasi hanya dianggap hanya masalah teknik dan rutin sehingga proses pelaksanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pimpinan politik; dan

2) *The political approach*, yaitu pendekatan politik memandang administrasi merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari proses penetapan kebijakan dimana kebijakan diubah, dirumuskan kembali bahkan beban berat dalam proses implementasi.

Menurut penulis sependapat dengan pandangan Rondinell dan Cheema, bahwa kebijakan hanya dipandang sebagai suatu teknik dan rutin serta semata-mata sebuah administrasi akan menempatkan kebijakan hanya dalam batas keputusan pemerintah yang ditetapkan dan diumumkan tanpa melihat sejauh mana kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan yang diinginkan ketika kebijakan akan diambil oleh pemerintah. Kebijakan yang diambil hanya sekadar formalitas saja yang pada akhirnya menyebabkan kebijakan rentan dengan kekeliruan dan ketidakpastian bagi masyarakat, sehingga dilakukan perbaikan atau penggantian.

Penulis berpendapat bahwa sebuah kebijakan yang ideal adalah kebijakan yang didahului dengan partisipasi masyarakat agar dalam implementasinya sejalan dengan kepentingan masyarakat dan akan memperoleh dukungan masyarakat. Dalam kaitan dengan pengelolaan dan pengusahaan sumber daya mineral dan batubara, hendaknya dilakukan dengan penuh kehati-hatian karena kebijakan tersebut akan berpengaruh kepada pendapatan negara untuk pembangunan masyarakat. Hal ini, merupakan gambaran pemerintahan yang responsif terhadap berbagai aspirasi dan kebutuhan pembangunan masyarakat. Disamping itu memberi arah terhadap tercapainya tujuan bernegara yakni mencita-citakan kesejahteraan rakyat.

Simpulan

Pengelolaan sumber daya mineral dan batubara pasca di tetapkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang merupakan payung hukum bagi peraturan-peraturan secara horizontal berkaitan dengan energi dan sumber daya mineral, lingkungan, kehutanan maupun kelautan. Kepastian Hukum terhadap pemerintah Daerah dalam memberi peran dalam pengelolaan usaha pertambangan telah dialihkan ke pemerintah pusat melalui pemerintah provinsi. Juga kepada investor sehingga tidak dapat memberi keuntungan bagi yang membutuhkan dalam hal ini pihak pengusaha. Dalam kepastian hukum tetap peran pemerintah daerah ditiadakan meski dalam realiyas justru daerahlah yang memahami tentang permasalahan-permasalahan daerah.

Rekomendasi

Seegera pemerintah meninjau ulang kembali peraturan terutama aspek kewenangan pemerintah daerah dalam bentuk diskresi melalui *freies ermessen* untuk kepentingan daerah mengingat pengelolaan sumber daya mineral dan batubara merupakan strategi nasional sebab pasc di tetapkan peraturan UU No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Disamping itu, Pembinaan dan Pengawasan oleh Inspektur Tambang (sebagai pejabat fungsional) dan bertatus sebagai Pemerintah Pusat, tidak fungsikan dengan alasan tidak terdapat anggaran sebagai sarana prasarana pelaksanaan pembinaan dan pengawasan. Kondisi ini, diperkirakan berlangsung lama hingga tahun 2018, pengeloan pertambangan mineral dan batubara meskipun sangat agar dalam pengelolaan dampak negative dari pengelolaan pertambangan dapat diatasi. Komitmen pengelolaan pertambangan yang efektif dan optimal menjadi skala prioritas sebab berpengaruh pada pendapatan negara untuk kesejahteraan rakyat.

Referensi

LSP3 Matutu (Suryaningsih)

ORIGINALITY REPORT

5%

SIMILARITY INDEX

PRIMARY SOURCES

1	docobook.com Internet	146 words — 2%
2	www.negarahukum.com Internet	71 words — 1%
3	zenodo.org Internet	37 words — < 1%
4	docplayer.info Internet	32 words — < 1%
5	www.jogloabang.com Internet	30 words — < 1%
6	www.scribd.com Internet	21 words — < 1%
7	itrev.kemenkeu.go.id Internet	19 words — < 1%
8	eprints.uny.ac.id Internet	12 words — < 1%
9	pt.slideshare.net Internet	12 words — < 1%
10	defenseindonesia.blogspot.com Internet	11 words — < 1%
11	repository.unhas.ac.id Internet	11 words — < 1%

12 repository.unej.ac.id
Internet

11 words — < 1%

13 es.scribd.com
Internet

10 words — < 1%

EXCLUDE QUOTES OFF
EXCLUDE BIBLIOGRAPHY ON

EXCLUDE MATCHES < 10 WORDS