

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia dan lingkungan hidup adalah bagian dari satu sistem yang saling berhubungan. Namun memiliki karakteristik unik tersendiri, manusia berada dalam posisi yang berbeda dibandingkan dengan makhluk hidup lainnya, karena di satu sisi manusia merupakan bagian dari lingkungan itu sendiri dan di sisi lain manusia juga sekaligus berfungsi sebagai pengelola yang menentukan arah pemanfaatan dan kelestarian lingkungan hidup tersebut.¹ Salah satu bentuk hubungan tersebut terlihat pada pengelolaan sumber daya alam.

Indonesia adalah negara yang melimpah dengan berbagai sumber daya tambang. Sumber daya tambang tersebut meliputi emas, perak, tembaga, minyak bumi, gas, batu bara, serta berbagai potensi alam lain yang bisa mendukung pembangunan nasional. Bahan tambang adalah mineral asli dalam bentuk mentah yang dapat diambil untuk memenuhi kebutuhan manusia. Seluruh hasil tambang ini dikendalikan oleh negara dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, sesuai dengan nilai-nilai Pancasila sebagai pedoman utama, dengan aturan dan norma yang mengikat² Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan negara sebagai pemegang “kuasa pengelolaan sumberdaya alam.” Sebagai pemegang kuasa, negara diwajibkan oleh konstitusi untuk menggunakan kuasa tersebut sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.³

Sumber daya alam yang termasuk dalam kekayaan Indonesia meliputi mineral dan batubara. Dengan pengelolaan yang tepat, potensi tersebut dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat sekaligus memperkuat laju perkembangan perekonomian di Indonesia.⁴ Keberadaan sumber daya mineral dan batubara tidak hanya menjadi penopang pendapatan negara melalui pajak, royalti, dan devisa ekspor, tetapi juga mendorong aktivitas ekonomi lainnya seperti industri, transportasi, dan jasa. Sektor ini juga membuka peluang besar dalam menciptakan lapangan kerja serta menjadi instrumen penting dalam proses industrialisasi dan hilirisasi sumber daya alam yang saat ini tengah digencarkan oleh pemerintah.

Menurut Undang-Undang No 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (Revisi UU Minerba) pada pasal 1 ayat (1) dijelaskan bahwa:

”Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan

¹ A. M. Yunus Wahid, 2018, *Pengantar Hukum Lingkungan*, Jakarta Timur, Kencana, Hlm.32

² Bahrudin, S.H., et al., 2022, *Penerapan Hukum Lingkungan Pada Usaha Pertambangan Mineral dan Batu Bara*, Yogyakarta, Tanah Air Beta, Hlm. 1

³ Zulkifli Aspan, 2015, *Perlindungan Hukum Terhadap Terumbu Karang Di Taman Nasional Takabonerate (TNT)*, Vol. 2, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, hlm.74

⁴ Aldiani Fitriayu Sam, et al., 2024, *Analisis Pengawasan Pemerintah Daerah dalam Pengawasan Tambang Galian Batuan di Kabupaten Bulukumba*, Vol. 1 No. 2, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Makassar, Hlm. 1

atau pemurnian atau pengembangan dan atau pemanfaatan, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang”.

Provinsi Sulawesi Selatan merupakan salah satu wilayah di Indonesia yang memiliki potensi sumber daya alam yang cukup besar, termasuk di dalamnya potensi mineral dan batubara. Berdasarkan data dari Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Sulawesi Selatan, jumlah Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang telah diterbitkan sebanyak 742 IUP yang tersebar di berbagai Kabupaten di Sulawesi Selatan, salah satunya adalah Kabupaten Tana Toraja.

Kabupaten Tana Toraja, Meskipun lebih dikenal sebagai daerah wisata budaya dan pegunungan, namun beberapa titikya tercatat memiliki indikasi potensi sumber daya mineral dan galian yang sebagian besar terdiri dari batu gunung, batu gamping dan kerikil berpasir alami (sirtu). Batu gunung secara umum berwarna abu-abu dan memiliki tekstur yang padat dan keras, sedangkan batu gamping umumnya berwarna putih atau kuning pucat, sementara sirtu (pasir batu) adalah campuran pasir dan batu yang biasanya banyak ditemukan di daerah yang memiliki aliran sungai. Adapun contoh jenis galian yang ada di Tana Toraja dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 1.1 Jenis Galian di Kabupaten Tana Toraja



Secara astronomis, Kabupaten Tana Toraja terletak antara 2° – 3° Lintang Selatan dan 119° – 120° Bujur Timur. Berdasarkan posisi geografisnya, Kabupaten Tana Toraja memiliki batas-batas: Utara - Kabupaten Toraja Utara dan Provinsi Sulawesi Barat; Selatan - Kabupaten Enrekang dan Kabupaten Pinrang; Barat - Provinsi Sulawesi Barat; Timur - Kabupaten Luwu.⁵ Penduduk Kabupaten Tana Toraja berdasarkan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tana Toraja pada tahun 2023 sebanyak 257,90 ribu jiwa.

Tambang di Kabupaten Tana Toraja merupakan salah satu sektor yang mulai mendapat perhatian seiring dengan meningkatnya kebutuhan terhadap bahan galian untuk pembangunan infrastruktur. Jenis pertambangan yang umum ditemukan di wilayah ini adalah pertambangan galian C, seperti pasir, batu kali, batu gunung, dan kerikil. Material-material tersebut banyak dimanfaatkan sebagai bahan baku konstruksi dan sangat dibutuhkan dalam berbagai proyek pembangunan di dalam dan sekitar wilayah Kabupaten Tana Toraja.

⁵ Andi Nur Fauziyah Syafriani, *et al*, 2024, *Kabupaten Tana Toraja Dalam Angka*, Vol.18, Tana Toraja, Badan Pusat Statistik Tana Toraja, Hlm.4

Pengelolaan sumber daya alam tentu tidak bisa dipisahkan dari persoalan lingkungan, di mana proses pengelolaan tersebut harus mempertimbangkan dampaknya terhadap kelestarian lingkungan. Hak atas lingkungan yang sehat dan bersih merupakan hak konstitusional yang wajib dijaga dan dilindungi bagi seluruh rakyat⁶. Namun, tampaknya pengelolaan sumber daya alam di Kabupaten Tana Toraja tidak mengindahkan prinsip tersebut, pasalnya tambang batuan di kabupaten tana toraja yang belakangan menjadi sorotan publik karena praktik penambangan yang diduga tidak sesuai dengan prosedur, sehingga dikhawatirkan terjadinya kerusakan alam dan terganggunya kesejahteraan masyarakat. Tanah longsor, hilangnya lahan produktif, hingga tercemarnya sumber air bersih adalah beberapa dampak yang mungkin terjadi akibat eksploitasi tambang tanpa kontrol yang memadai. Padahal, pengelolaan dan pengawasan pertambangan di Indonesia telah diatur dalam berbagai regulasi dibuat guna menjamin bahwa kegiatan penambangan berlangsung secara sah, terampil, dan berwawasan lingkungan.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menyatakan bahwa kegiatan pertambangan harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan. Lingkungan merupakan warisan bagi seluruh umat manusia (*common heritage of mankind*), sehingga perlindungannya menjadi hal yang utama bagi setiap umat manusia untuk kepentingan generasi yang akan datang.⁷

Menurut lampiran Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah huruf C nomor 2, urusan mineral bukan logam dan batuan hanya dibagi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi. Dengan demikian, Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah Provinsi yang mengetahui siapa saja orang pribadi atau badan yang mengantongi izin untuk melakukan tambang mineral sekaligus bertanggung jawab mengawasi pelaksanaan kegiatan pertambangan. Hal tersebut di perjelas dalam Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2022 tentang Pendelegasian Pemberian Perizinan Berusaha di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara telah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Provinsi untuk melakukan pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaan perizinan pertambangan yang didelegasikan. Selanjutnya dalam rangka pelaksanaan pengawasan, Perpres Nomor 55 Tahun 2022 meletakkan tolok ukur pelaksanaan yang berdasarkan atas kaidah teknik pertambangan yang baik dan tata kelola perusahaan Pertambangan. Adapun Inspektur Tambang diberikan kewenangan dalam hal pelaksanaan pengawasan atas kaidah teknik Pertambangan yang baik. Sedangkan, Pejabat Pengawas Pertambangan atas tata kelola perusahaan Pertambangan.

Dengan adanya Peraturan tersebut, maka pemerintah provinsi memiliki tanggung jawab untuk mengawasi kegiatan pertambangan di daerah tersebut. Namun, dalam praktiknya, implementasi pengawasan ini masih dipertanyakan oleh masyarakat,

⁶ Ilyas, A., Arisaputra, M. I., Arifin, A., & Bakar, D. U. M. (2024). Sinergitas Pengaturan Perizinan Pengelolaan Sumber Daya Alam Untuk Mewujudkan Konsep Pembangunan Berkelanjutan. *Bina Hukum Lingkungan*, 4(2), 349–367. Retrieved From <https://www.bhl-jurnal.or.id/index.php/Bhl/Article/View/121>

⁷ Zulkifli Aspan, 2017, *Advokasi Litigasi Kasus Reklamasi Pantai Makassar (Perspektif Undang-Undang Lingkungan Hidup)*, Amanna Gappa, Vol. 25 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 12

pasalnya banyak ditemukan aktivitas pertambangan yang diduga tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Masyarakat menyoroti lemahnya pengawasan terhadap izin usaha, pengelolaan lingkungan, serta kepatuhan perusahaan tambang terhadap aturan yang ditetapkan. Selain itu, dampak negatif seperti kerusakan lingkungan dan terganggunya kehidupan masyarakat sekitar semakin memperkuat kekhawatiran akan kurangnya tindakan tegas dari pemerintah daerah. Hal ini menimbulkan pertanyaan bagaimana sebenarnya pelaksanaan kewenangan Pemerintah Provinsi dalam Pengusahaan tambang batuan dan apa saja yang mempengaruhi implementasi pengawasan yang dilakukan serta komitmen pemerintah dalam menegakkan regulasi yang telah ditetapkan. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka penelitian ini penting untuk memahami bagaimana **“Implementasi Pengawasan Pemerintah Provinsi Terhadap Tambang Batuan di Kabupaten Tana Toraja”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah dijabarkan sebelumnya, maka permasalahan yang akan dikaji oleh penulis meliputi beberapa hal berikut:

1. Bagaimana bentuk implementasi kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam pengawasan tambang batuan?
2. Apa faktor yang mempengaruhi implementasi pengawasan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan terhadap tambang batuan di Kabupaten Tana Toraja?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang diatas maka tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis bagaimana bentuk kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam melakukan pengawasan tambang batuan.
2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi implementasi pengawasan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan terhadap tambang batuan di Kabupaten Tana Toraja

Penulis juga berharap peneltian ini dapat bermanfaat untuk banyak pihak, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Administrasi Negara, terkait dengan pengawasan pemerintah daerah terhadap aktivitas tambang batuan. Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi akademis bagi mahasiswa, peneliti, dan praktisi hukum dalam memahami aspek kewenangan dan pelaksanaan pengawasan pemerintah daerah sebagai upaya perlindungan lingkungan hidup di sektor pertambangan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat kepada berbagai pihak, seperti penulis untuk memperluas wawasan tentang hukum administrasi negara

dan pengawasan sumber daya alam, serta masyarakat agar lebih sadar terhadap hak dan tanggung jawab dalam pengelolaan pertambangan, bagi pemerintah daerah sebagai bahan masukan dalam meningkatkan efektivitas pengawasan tambang batuan, bagi pelaku usaha sebagai pedoman kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta bagi lembaga penegak hukum sebagai referensi dalam penanganan pelanggaran dan penguatan regulasi pengawasan pertambangan.

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran pustaka, calon peneliti akan menjelaskan dan menekankan perbedaan antara beberapa hasil penelitian sebelumnya dengan judul penelitian penulis agar tidak terjadi duplikasi penelitian.

Tabel 1. 1 Orisinalitas Keaslian Penelitian

Nama Penulis	: Fachriadi Nandar
Judul Tulisan	: Pengawasan Terhadap Kegiatan Pertambangan Batuan Di Kabupaten Bone
Kategori	: Skripsi
Tahun	: 2021
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin
Uraian Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian
Isu dan permasalahan: Rumusan permasalahan dalam penelitian ini yaitu menganalisis bagaimana bentuk pengawasan pertambangan batuan di Kabupaten Bone dan Bagaimana upaya pemerintah daerah dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran Perda No. 2 Tahun 2013 Kabupaten Bone	Penelitian menunjukkan bahwa pengawasan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan belum berjalan optimal. Ketiadaan pejabat pengawas tambang di daerah, keterbatasan jumlah inspektur tambang, minimnya pembinaan kepada pelaku usaha, serta tidak adanya koordinasi antara provinsi dengan pemerintah kabupaten menjadi faktor penghambat utama. Pengawasan cenderung hanya dilakukan terhadap tambang legal, sedangkan tambang ilegal luput dari pemantauan
Metode Penelitian : Empiris	Empiris
Hasil dan Pembahasan: Dinas melakukan pengawasan preventif melalui sosialisasi kawasan pertambangan batuan sesuai Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Kabupaten Bone serta pengawasan represif yang	

bergantung pada laporan masyarakat, namun kedua bentuk pengawasan tersebut belum optimal. Penegakan pelanggaran yang pernah dilakukan terbatas pada penerbitan surat teguran dan penghentian aktivitas tambang batuan yang berada di luar kawasan pertambangan batuan.	
--	--

Nama Penulis	: Hamida
Judul Tulisan	: Pengawasan Pemerintah Terhadap Pertambangan Golongan C di Kabupaten Gowa
Kategori	: Skripsi
Tahun	: 2016
Perguruan Tinggi	: Universitas Muhammadiyah Makassar

Uraian Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian
Isu dan Permasalahan : Rumusan permasalahan dalam penelitian ini yaitu menganalisis bagaimana pengawasan pemerintah terhadap pertambangan Golongan C di Kabupaten Gowa dan bagaimana pengaruh dari pengawasan pemerintah terhadap pertambangan Golongan C di Kabupaten Gowa.	Penelitian menunjukkan bahwa pengawasan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan belum berjalan optimal. Ketiadaan pejabat pengawas tambang di daerah, keterbatasan jumlah inspektur tambang, minimnya pembinaan kepada pelaku usaha, serta tidak adanya koordinasi antara provinsi dengan pemerintah kabupaten menjadi faktor penghambat utama. Pengawasan cenderung hanya dilakukan terhadap tambang legal, sedangkan tambang ilegal luput dari pemantauan
Metode Penelitian : kualitatif deskriptif	Empiris
Hasil dan Pembahasan: Pemerintah Kabupaten Gowa telah melakukan pengawasan yang efektif terhadap pengelolaan dan pengangkutan tambang, terbukti dengan peningkatan manfaat ekonomi dan berkurangnya dampak negatif terhadap lingkungan.	

E. Landasan Teori/Konseptual

1. Tinjauan Umum Otonomi Daerah

a. Pengertian otonomi Daerah

Otonomi daerah berasal dari dua kata yang awalnya saling terpisah yaitu otonomi dan daerah. Otonomi berasal dari kata otonom yang berarti berdiri sendiri atau dengan pemerintahan sendiri. Sedangkan daerah berarti suatu wilayah yang berada pada suatu negara. Setelah kedua kata tersebut digabungkan, tidak lagi menjadi kata - kata yang terpisah, dua kata tersebut melahirkan istilah baru yaitu "Otonomi Daerah".

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Otonomi Daerah berarti kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang - undangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan hukum yang mempunyai batas daerah tertentu dan mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi Masyarakat dalam ikatan NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Dengan adanya otonomi daerah maka daerah otonom akan dengan cepat memenuhi tuntutan atau permintaan dari masyarakat daerah. Hal ini dikarenakan daerah otonom telah mendapatkan kewenangan untuk bertindak tanpa harus menunggu komando atau perintah dari pemerintah pusat terlebih dulu.⁸

Secara politis, otonomi daerah merupakan wujud demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan otonomi daerah, Masyarakat daerah berpeluang untuk lebih merasakan bahwa pemerintahnya itu berasal dari, untuk dan oleh mereka. Secara ekonomis, otonomi daerah merupakan dorongan untuk memajukan perekonomian daerah sekaligus memperkuat perekonomian nasional. Daerah lebih berpeluang untuk mengembangkan dan memanfaatkan potensi lokalnya. Kondisi yang diharapkan ialah pertumbuhan dan pemerataan ekonomi di daerah daerah dapat terus meningkat. Secara sosiologis, otonomi daerah dapat memberi peluang penguatan peran sosial komponen daerah yang potensial untuk membangun dirinya secara lebih dinamis. Masalah - masalah sosial yang semakin kompleks, diharapkan dapat diimbangi oleh kemampuan daerah dalam mengatasinya. Secara budaya, otonomi daerah memberi peluang kepada masyarakat daerah untuk mengangkat nilai - nilai kearifan lokal guna memperkuat jati diri bangsa. Harapannya, nilai-nilai asing yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa dapat disaring dan diimbangi. Secara pertahanan, otonomi daerah berpotensi memperkuat ketahanan daerah untuk memperkuat ketahanan nasional agar NKRI terpelihara dan tetap terjaga keutuhannya.⁹

b. Asas - Asas Otonomi Daerah

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan

⁸ Ahmad Turodi, 2023, *Dampak Positif dan Negatif Otonomi Daerah*, Semarang: Mutiara Aksara, hlm.3

⁹ Wahyudin Rahman, et.al. 2023, *Paradigma baru otonomi daerah & daerah otonom*, Purbalingga: CV Diva Pustaka, hlm.5-6

kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan pasal 18 ayat (2) ini menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan otonom yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tidak ada lagi unsur pemerintahan yang sentralistik dalam pemerintahan daerah. Selanjutnya, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan adanya tiga asas otonomi daerah yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Adapun ketiga asas otonomi daerah tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.¹⁰

1) Desentralisasi

Desentralisasi adalah suatu konsep dengan konotasi yang luas. Setiap penyerahan atau pemencaran kewenangan dari Pemerintah Pusat dapat tercakup dari pengertian tersebut. Konsep desentralisasi selalu berkaitan dengan kekuasaan. Umumnya desentralisasi selalu dikaitkan dengan pendelegasian atau penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabat yang ditugaskan di daerah ataupun kepada Pemerintah Daerah.¹¹ Desentralisasi adalah sistem pengelolaan yang merupakan kebalikan dari sentralisasi. Kita tahu, sentralisasi merupakan pemutusan sistem pengelolaan pemerintahan. Sebaliknya, desentralisasi adalah sistem pengelolaan pemerintahan dengan pembagian dan pelimpahan (wewenang).¹²

Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah pemberian wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Adapun menurut Soejito desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Adapun menurut pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Tujuan diterapkannya asas desentralisasi dalam otonomi daerah yaitu menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, memelihara keutuhan negara kesatuan atau integritas nasional, meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah, sebagai sarana pendidikan politik bagi masyarakat di daerah, memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan, serta memberikan peluang kepada Masyarakat untuk membentuk karier dalam bidang politik dan pemerintahan.¹³

2) Dekonsentrasi

Dalam ketentuan mengenai otonomi daerah sendiri, yakni berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dekonsentrasi diartikan

¹⁰ Yudi Suparyanto, 2018, *Otonomi Daerah dalam Kerangka NKRI*, Klaten : Cempaka Putih, hlm.12

¹¹ I Made Suwandi, 2017, *Refleksi otonomi daerah di Indonesia*, Jatinangor : Alqaprint Jatinangor, hlm.3

¹² Moh. Roofi Adji Sayekti, *Peran Masyarakat Dalam Otonomi Daerah*, Klaten : Cempaka Putih, hlm.6s

¹³ Yudi Suparyanto, Op.Cit, hlm.14

pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota. Tujuan dilaksanakan asas dekonsentrasi hampir sama dengan tujuan asas desentralisasi. Penerapan asas dekonsentrasi juga mempunyai kelebihan. Kelebihan- kelebihan asas dekonsentrasi sebagai berikut

3. Tugas pembantuan

Tugas pembantuan dalam Bahasa Belanda disebut “*medebewind*”. Tugas pembantuan dapat diartikan sebagai pemberian kepada pemerintah pusat/ pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk dimintai bantuan kepada pemerintah daerah/ pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang dimintai bantuan tersebut.¹⁴

Tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, serta membantu penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.¹⁵

c. Pembagian Urusan Pemerintahan

Penyelenggaraan otonomi daerah mensyaratkan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom, yang didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan yang tetap menjadi kewenangan pemerintah meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, yustisi dan agama. Di samping itu ada urusan pemerintahan yang dijalankan secara concurrent, yakni penanganannya dalam

¹⁴ Nanang Nugraha, 2017, *Implementasi otonomi daerah dan hukum pemerintahan daerah di Indonesia*, Sumedang: Alqaprint Jatinangor, hlm. 47

¹⁵ Johan Jasin, Op.Cit,132-133

bagian atau bidang tertentu dilaksanakan secara bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pembagian urusan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota disusun berdasarkan beberapa kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antartingkatan pemerintahan. Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan yang bersifat wajib berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan yang dimiliki oleh daerah dan senyatanya ada di daerah yang bersangkutan.¹⁶ Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan, maka kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan tersebut dituangkan dalam matriks sehingga jelas kewenangan masing-masing. Sebagai contoh dalam bidang pendidikan; kewenangan perguruan tinggi ada di Pusat; kewenangan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dan Sekolah Luar Biasa (SLB) ada di Provinsi dan kewenangan SD, SLTP, dan SLTA ada di Kabupaten/ Kota.

Namun dalam praktik kesulitan akan muncul ketika menyangkut hal-hal yang terkait dengan pendekatan ekologis. Urusan pertambangan, kehutanan, lingkungan hidup memerlukan pendekatan *ecosystem* dan tidak cocok untuk dibagi-bagi dalam batas-batas wilayah administratif daerah. Demikian juga untuk kewenangan kesehatan, atau perdagangan sangat terkait dengan pendekatan skala ekonomis untuk efisiensi pelayanan publik yang akan melewati batas-batas yurisdiksi Pemerintahan Daerah. Pembagian urusan- urusan yang terkait dengan pendekatan ekologis dan skala ekonomis memerlukan pendekatan-pendekatan akademis dan filosofis dalam pembagiannya. Tidak akan terelakkan munculnya nuansa- nuansa kompromistik dalam pembagian urusan- urusan tersebut.¹⁷

2. Tinjauan Umum Kewenangan

a. Pengertian Kewenangan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah kewenangan memiliki makna yang sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan. Namun, dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dijelaskan bahwa terdapat perbedaan antara kewenangan dan wewenang. Kewenangan diartikan sebagai kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga atau pejabat pemerintahan maupun penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam lingkup hukum publik. Sementara itu, wewenang dimaknaimembuat keputusan dan melakukan tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁸

¹⁶ Albert Morangki, 2012, Tinjauan Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Urusan Di Bidang Pertahanan, Repository Unstrat, Vol.20 No.3, Manado, Hlm. 63

¹⁷ I Made Suwandi, *Op. Cit*, hlm.32-33

¹⁸ Aminuddin Ilmar, 2020, Perbuatan Hukum Pemerintahan, Makassar: Phinatama Media, hlm. 85

Berdasarkan hukum publik, wewenang memiliki kaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan sering dianggap sama dengan wewenang, karena lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif membawa kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur fundamental dalam negara untuk menjalankan pemerintahan, bersama dengan elemen lainnya seperti hukum, kewenangan, keadilan, kejujuran, kebijaksanaan, dan nilai-nilai moral. Kekuasaan menjadi inti dari fungsi negara agar negara terus aktif (*de staat in beweging*), mampu bekerja, berprestasi, dan memberikan layanan pada warganya. Oleh karena itu, kekuasaan harus diberikan kepada negara. Miriam Budiardjo mendefinisikan kekuasaan sebagai kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk mempengaruhi perilaku orang lain sesuai dengan keinginan dan tujuan mereka atau negara.¹⁹

Agar kekuasaan dapat dijalankan, diperlukan penguasa atau lembaga yang mengelolanya sehingga negara dipandang sebagai kumpulan jabatan (*een ambten complex*) yang diisi oleh pejabat-pejabat yang memegang hak dan kewajiban tertentu berdasarkan hubungan subjek dan kewajiban. Kekuasaan memiliki dua dimensi, yakni dimensi politik dan hukum, sementara kewenangan hanya memiliki dimensi hukum saja. Artinya, kekuasaan dapat berasal dari konstitusi ataupun dari sumber di luar konstitusi (inkonstitusional), seperti melalui kudeta.²⁰ Agar kekuasaan dapat dijalankan, diperlukan penguasa atau lembaga yang mengelolanya sehingga negara dipandang sebagai kumpulan jabatan (*een ambten complex*). Kekuasaan memiliki dua dimensi, yakni dimensi politik dan hukum, sementara kewenangan hanya memiliki dimensi hukum saja. Artinya, kekuasaan dapat berasal dari konstitusi ataupun dari sumber di luar konstitusi (inkonstitusional), seperti melalui kudeta atau peperangan, sedangkan kewenangan selalu bersumber secara jelas dalam konstitusi.²¹

Dilihat dari karakternya, wewenang dapat diklasifikasikan menjadi *expressimplied*, *fakultatif*, dan *vrij bestuur*. Wewenang *expressimplied* adalah wewenang yang memiliki tujuan dan maksud yang jelas, terkait dengan batasan waktu tertentu serta tunduk pada aturan hukum tertulis maupun tidak tertulis. Isi wewenang ini bisa bersifat umum (abstrak) ataupun khusus (individual konkret). Wewenang *fakultatif* adalah wewenang yang dasar peraturannya mengatur kapan dan dalam kondisi apa wewenang tersebut dapat digunakan. Sementara itu, wewenang *vrij bestuur* adalah wewenang yang memberikan ruang kebebasan yang luas bagi badan atau pejabat tata usaha negara untuk memanfaatkan kewenangannya, seperti memutuskan menerima atau menolak suatu permohonan.²²

¹⁹ Hufron dan Hadi Husodo Tjandra, 2023, Konsep Pengaturan Kewenangan dan Pertanggungjawaban Wakil Presiden Indonesia, Yogyakarta: Jejak Pustaka hlm. 39

²⁰ H. Ade Kasih Supriatna, 2022, Restorasi Kewenangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Menuju Good Governance di Indonesia, Bandung: Alqaprint Jatinangor, hlm. 40

²¹ H. Ade Kasih Supriatna, 2022, Restorasi Kewenangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Menuju Good Governance di Indonesia, Bandung: Alqaprint Jatinangor, hlm. 40

²² Yurizal, 2015, Reformulasi Kewenangan dan PPNS Dalam Penyidikan Tindak Pidana Lingkungan Hidup, Malang : MNC Publishing, hlm. 39

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa Kewenangan adalah kekuasaan yang dimiliki oleh badan atau pejabat pemerintahan dalam ranah hukum publik. Kewenangan selalu bersumber dari konstitusi dan hanya memiliki aspek hukum. Sementara itu, wewenang merupakan hak yang dimiliki oleh badan atau pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks negara, kekuasaan menjadi unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dapat bersumber dari konstitusi maupun luar konstitusi (inkonstitusional). Berbeda dengan kewenangan yang bersifat murni hukum, kekuasaan memiliki dua aspek, yaitu politik dan hukum.

b. Jenis-Jenis Wewenang

a) Wewenang Kharismatik

Wewenang jenis ini menunjuk pada seorang individu dengan sifat tertentu yang menjadikannya pemimpin yang hebat. Pemimpin tersebut bukan semata-mata karena kemampuan yang luar biasa, tetapi juga karena memiliki kharisma superior dalam memimpin para bawahannya. Kekuatan dari wewenang ini berasal dari kepercayaan kuat serta keyakinan yang hampir tak tergoyahkan dari para pengikutnya.

b) Wewenang Legal-Rasional

Jenis wewenang ini didasarkan pada aturan hukum yang telah jelas ditetapkan. Kepatuhan terhadap wewenang ini tidak bergantung pada kemampuan pribadi pemimpin, melainkan pada legitimasi dan kewenangan yang diberikan secara hukum kepada orang yang memegang wewenang tersebut. Wewenang legal-rasional ini umumnya masih digunakan dalam masyarakat modern yang berada di antara pola pikir totaliter dan diferensiasi sosial. Hal ini karena kompleksitas masalah yang ada menuntut adanya birokrasi untuk menciptakan keteraturan dan sistematisasi dalam masyarakat.

c) Wewenang Tradisional

Jenis wewenang tradisional menunjukkan keberadaan seorang pemimpin dengan kepribadian dominan. Wewenang ini umumnya berasal dari pemimpin yang kekuasaannya terkait erat dengan tradisi. Walaupun pemimpin tersebut memiliki posisi yang kuat, masyarakat tetap berhak memberikan izin atau mandat untuk menjalankan pemerintahan.²³

c. Sumber Wewenang

Dari perspektif sumber lahirnya wewenang, Philipus M. Hadjon menyatakan dalam kepustakaan hukum administrasi, terdapat 3 (tiga) cara memperoleh

²³ M. Aris Yusuf, *Pengertian Wewenang: Jenis, Sumber, dan Penerapannya Dalam Dunia Politik*, Diakses dari <https://www.gramedia.com/literasi/wewenang/>, Pada Tanggal 9 Februari 2025 Pukul 14.10 Wita

wewenang pemerintahan yaitu atribusi, delegasi, dan mandat yang penjelasannya sebagai berikut.

a) Atribusi

H. D. Van Wijk dan Willem Konijnenbelt menyatakan bahwa *attributie er is toekenning van een bestuursbevoegdheid doo een werkgever aan een bestuursorgaan* (kewenangan atributif adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan). Stroink dan Steenbeek menjelaskan bahwa atribusi berkaitan dengan pemberian wewenang baru. Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan atribusi biasanya diatur melalui pembagian kekuasaan negara yang tertuang dalam undang-undang dasar. Sejalan dengan itu, Indroharto menyatakan bahwa wewenang yang diperoleh melalui "atribusi" merupakan pemberian kewenangan baru oleh ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, badan pemerintahan mendapatkan kewenangannya langsung dari isi pasal tertentu dalam undang-undang.²⁴

b) Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan sebagian wewenang yang sudah ada, yang berasal dari kewenangan atribusi, kepada pejabat administrasi negara. Karena itu, delegasi kewenangan selalu diawali oleh adanya kewenangan atribusi. Wewenang yang dilimpahkan tidak bersifat penuh, artinya tidak termasuk kewenangan untuk menetapkan kebijakan yang berlaku secara internal maupun eksternal. Tanggung jawab berpindah kepada penerima delegasi sejauh ruang lingkup kewenangan yang telah dilimpahkan.

c) Mandat

Mandat adalah penugasan yang diberikan oleh mandans (pemberi mandat) kepada mandataris (orang yang menerima mandat), supaya dapat menjalankan keputusan administrasi negara atau melaksanakan tugas khusus atas nama pemberi mandat. Oleh karena itu, wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat.²⁵

3. Tinjauan Umum Pengawasan

a. Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu proses terorganisir yang dilakukan oleh pimpinan untuk memastikan bahwa tujuan, sasaran, dan tugas organisasi terlaksana dengan baik sesuai dengan standar, rencana, kebijakan, instruksi, serta peraturan yang berlaku. Selain itu, pengawasan juga bertujuan untuk mengambil langkah-langkah perbaikan yang diperlukan agar sumber daya

²⁴ Muh. Ibnu Fajar Rahim, et.al. 2020, Kewenangan Kejaksaan Mewakili Pemerintah Dalam Mengajukan Permohonan Pembubaran Partai Politik Di Mahkamah Konstitusi, Depok: Rajawali Pers, hlm. 37-38

²⁵ Tri Hayati, 2015, Era Baru Hukum Pertambangan Dibawah Rezim UU No.4 Tahun 2009, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 88

manusia dan sumber daya lainnya dapat dimanfaatkan secara optimal dan efisien dalam mencapai tujuan perusahaan.²⁶

Lembaga Administrasi Negara (1996:159) menyatakan bahwa pengawasan merupakan salah satu fungsi pokok dalam manajemen, yakni proses yang dilakukan oleh pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan, sasaran, serta tugas organisasi telah dan akan terlaksana sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan yang berlaku. Pengawasan sebagai bagian dari fungsi manajemen sepenuhnya menjadi tanggung jawab setiap pimpinan pada semua jenjang. Inti dari pengawasan adalah mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyalahgunaan, hambatan, kesalahan, serta kegagalan dalam mencapai tujuan organisasi dan pelaksanaan tugasnya.²⁷

Terkait dengan akuntabilitas publik, pengawasan berperan sebagai salah satu metode untuk membangun dan mempertahankan legitimasi masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan sistem pengawasan yang efektif, baik yang bersifat internal (*internal control*) maupun eksternal (*external control*). Selain itu, pengawasan juga mendorong keterlibatan masyarakat sebagai pengawas sosial (*social control*). Fokus dari pengawasan adalah temuan yang menunjukkan adanya penyimpangan dari rencana atau target yang telah ditetapkan. Tindakan yang diambil dapat berupa arahan atau rekomendasi perbaikan, anjuran untuk mengurangi pemborosan, serta upaya mengoptimalkan pelaksanaan pekerjaan agar tercapai tujuan yang direncanakan.²⁸ Menurut penulis, pengawasan adalah proses memantau dan mengontrol kegiatan atau proses untuk memastikan bahwa tujuan dan standar yang telah ditetapkan dapat tercapai dengan efektif dan efisien.

Berdasarkan beberapa definisi diatas dapat diambil kesimpulan bahwa pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen yang bertujuan untuk memastikan bahwa pelaksanaan kegiatan atau kebijakan telah sesuai dengan rencana, standar, dan peraturan yang ditetapkan. Pengawasan meliputi proses pemantauan, penilaian, dan pengendalian terhadap berbagai aktivitas untuk mencegah atau memperbaiki penyimpangan yang mungkin terjadi.

b. Jenis-Jenis Pengawasan

a) Pengawasan Langsung dan Pengawasan tidak Langsung

Pengawasan langsung menurut Sujamto (1996) adalah bentuk pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawas atau pimpinan suatu organisasi secara langsung terhadap bawahannya saat melaksanakan tugas di lokasi kerja (*on the spot*). Sistem ini juga dikenal dengan istilah *built-in control*. Sedangkan pengawasan tidak langsung, sebagaimana dijelaskan

²⁶ Fajlurrahman Jurdi, 2021, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta : Rangkang Education, hlm. 72

²⁷ Rahmawati Sururama dan Rizki Amalia, 2020, *Pengawasan Pemerintahan*, Bandung: Cendekia Press, Hlm. 17.

²⁸ Ibid Hlm. 18.

Sujamto (1996), adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau aparat tanpa harus hadir langsung di tempat objek yang diawasi. Biasanya, pengawasan ini didasarkan pada laporan yang diterima, yang kemudian dipelajari dan dianalisis berkaitan dengan objek pengawasan.²⁹

b) Pengawasan Internal dan Pengawasan Eksternal

Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pimpinan sendiri. Sedangkan Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat di luar organisasi itu sendiri.³⁰

c) Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif

Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum rencana dilaksanakan, yang dikenal juga sebagai *pre-audit* dalam sistem pemeriksaan anggaran. Tujuannya adalah untuk mencegah kesalahan atau kekeliruan dalam pelaksanaan. Sedangkan, pengawasan represif merupakan pengawasan yang dilakukan setelah pelaksanaan pekerjaan selesai. Pengawasan represif dilakukan setelah terjadinya kesalahan atau pelanggaran dan bertujuan untuk memberikan sanksi atau tindakan korektif untuk memperbaiki kesalahan tersebut. Pengawasan represif dapat menggunakan 4 (empat) sistem pengawasan, yaitu: komparatif, verifikatif, inspektif, atau investigatif. Dalam sistem pemeriksaan anggaran, pengawasan represif ini sering disebut sebagai *post-audit*, yaitu pengawasan yang dilakukan setelah terjadinya pengeluaran atau penggunaan anggaran.³¹

c. Tujuan Pengawasan

Situmorang dan Juhir (1994) mengatakan bahwa tujuan pengawasan adalah:

- 1) Agar terciptanya aparat yang bersih dan berkewibawaan yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat (kontrol sosial) yang obyektif, sehat dan bertanggungjawab.
- 2) Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparat pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat.
- 3) Agar adanya keleluasaan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat.³²

²⁹ Arip Rahman Sudrajat, 2022, *Pengawasan dan Akuntabilitas Publik*, Purwokerto: CV. Amerta Media, hlm. 26

³⁰ Victor M Situmorang, 1998, *Apek Hukum Pengawasan melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 27

³¹ Amelia Chyadini, *et.al.*, 2023, *Hukum Pengawasan*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, hlm.67-68

³² Fajlurrahman Jurdi, Op.Cit. hlm. 75-76

4. Tinjauan Umum Implementasi Kebijakan

a. Konsep Implementasi

Istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) didefinisikan sebagai pelaksanaan atau penerapan suatu hal. Biasanya, istilah ini dikaitkan dengan berbagai kegiatan yang dilakukan dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Implementasi tidak hanya sebatas menjalankan sesuatu, tetapi juga mencakup proses penerapan yang memerlukan perencanaan, strategi, dan dukungan dari berbagai sumber daya agar dapat berjalan secara efektif dan efisien.³³

Secara etimologis, konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris *to implement*. Menurut Kamus Webster, istilah ini memiliki dua makna utama, yaitu *to provide the means for carrying out*, yang berarti menyediakan sarana atau alat untuk melaksanakan suatu tindakan, serta *to give practical effect to*, yang berarti memberikan efek atau dampak nyata terhadap sesuatu. Dari definisi ini, dapat disimpulkan bahwa implementasi tidak hanya sekadar menjalankan suatu kebijakan, program, atau rencana, tetapi juga harus disertai dengan sarana pendukung yang memadai agar dapat menghasilkan perubahan atau dampak yang diinginkan.³⁴

Implementasi adalah suatu rangkaian proses yang mencakup berbagai elemen, seperti perencanaan yang terperinci, kesiapan sumber daya yang memadai, serta evaluasi yang cermat terhadap hasil yang dicapai. Tanpa adanya dukungan yang cukup, pelaksanaan kebijakan atau program berisiko tidak berjalan sesuai harapan. Keberhasilan dari suatu implementasi sangat ditentukan oleh kesiapan, keterampilan, dan komitmen para pelaksana di lapangan. Implementasi yang efektif tidak hanya bergantung pada aspek teknis, tetapi juga pada kemampuan untuk mengatasi tantangan yang muncul selama proses berlangsung. Dengan demikian, penting untuk memastikan adanya sinergi antara semua elemen yang terlibat agar tujuan akhir dapat tercapai dengan optimal.

b. Teori Implementasi

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Wahab (2004) menjelaskan makna implementasi sebagai berikut:³⁵

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian yang timbul sesudah disyahkan pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara, yang mencakup baik

³³ Ratna Wati dan Ika Sartika, 2024, *Memahami Proses, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik*, Bandung: Widina Media Utama, hlm. 23-29.

³⁴ Evander Kaendung, et.al, 2021, *Implementasi Kebijakan Tentang Rencana Induk Teknologi Informasi dan Komunikasi di Kota Manado*, Jurnal Governance, volume 1 nomor 2, Fakultas Ilmu Sosial Politik Universitas Sam Ratulangi, Manado, Hlm.3

³⁵ Joko Pramono, 2020, *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*, Surakarta: Unisri Press, Hlm.11

usaha- usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Implementasi kebijakan, sesungguhnya bukan sekadar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran Keputusan- keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan lebih daripada itu, yaitu menyangkut masalah konflik dan keputusan. Mengenai hal ini Wahab menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Senada dengan yang dikemukakan di atas, Winarno mengemukakan bahwa suatu program kebijakan akan hanya menjadi catatan-catatan elit saja jika program tersebut tidak diimplementasikan. Artinya, implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut dari sebuah program atau kebijakan, oleh karena itu suatu program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah tingkat bawah.³⁶

Menurut Tachjan, Implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan atau disetujui dengan penggunaan sarana alat untuk mencapai tujuan kebijakan. Implementasi kebijakan berorientasi pada pelaksanaan dari kebijakan yang telah ditetapkan sehingga implementasi lebih ditekankan terhadap hasil luaran berupa penerapan atas hasil dari kebijakan.³⁷

c. Teori Implementasi Menurut Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn Model implementasi Van Meter dan Van Horn adalah model implementasi klasik yakni model yang diperkenalkan pada tahun 1975. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Model implementasi Van Meter dan Van Horn Menawarkan model implementasi dengan memenuhi enam variabel diantaranya:

- 1) Standar dan sasaran kebijakaan harus jelas dan terukur, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang dapat menyebabkan terjadinya konflik di antara para agen implementasi.
- 2) Kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

³⁶ Choiriyah, 2018, *Implementasi kebijakan publik dalam penanganan kemiskinan; Studi implementasi program bantuan langsung tunai (BLT) di Kelurahan Kuto Batu Kecamatan Ilir Timur II*, Islamic Banking: Jurnal Pemikiran dan Pengembangan Perbankan Syariah Volume 3 Nomor 2, IGM, Palembang, hlm. 17-30.

³⁷ Ine Marine dan Titin Kartini, 2019, *Pengaruh Implementasi Kebijakan Penataan Pasar Tradisional Dan Toko Modern Terhadap Efektivitas Pembinaan Sektor Informal Di Kabupaten Subang*, The World of Business Administration Journal, Universitas Pasundan, Bandung, hlm. 43-69.

- 3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas dalam berbagai kasus, implementasi sebuah program terkadang perlu didukung dan dikoordinasikan dengan instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.
- 4) Karakteristik agen pelaksana Sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Termasuk didalamnya karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, kemudian juga bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- 5) Disposisi implementor mencakup tiga hal penting yaitu: Pertama, Respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan. Kedua, Kognisi
- 6) Kondisi sosial, ekonomi dan politik Kondisi sosial, ekonomi dan politik mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.³⁸

5. Tinjauan Umum Pertambangan

a. Pengertian pertambangan

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Minerba, 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”. Pengertian ini memberikan pemahaman tentang aktivitas pertambangan dalam arti luas, yaitu keseluruhan kegiatan, sejak pra penambangan sampai proses dan pasca penambangan. Mineral sendiri merupakan senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu. Sedangkan Batu Bara adalah endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuh-tumbuhan. Pengertian ini diatur dalam Pasal 1 angka (2) dan (3). Adanya pengertian keduanya sangat penting mengingat bahan tambang tidak hanya mineral dan batu bara, tetapi ada pula pertambangan minyak dan gas bumi.³⁹

Berdasarkan Pasal 2 PP Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Minerba yang telah diubah dengan PP Npmor 96 Tahun 2021 ditentukan 5 (lima) golongan komoditas tambang, yaitu Mineral Radioaktif, Mineral Logam, Mineral Bukan Logam, Batuan dan Batu Bara.

Kelima penggolongan tersebut terbagi dalam beberapa golongan. Beberapa diantaranya adalah uranium yang masuk dalam golongan mineral radioaktif. Emas, tembaga, perak, seng, timah, besi dan aluminium sebagai

³⁸ Yulianto Kadji, 2015, *Formulasi dan Implementasi*, Gorontalo: UNG Press, Hlm.54

³⁹ Dwi Heryadi, 2018, *Pengantar Hukum Pertambangan Mineral Dan Batu Bara*, UBB Press, Balunujuk, Hlm. 21-22

mineral logam. Kemudian intan, asbes, belerang, kaolin, zircon dan tawas sebagai mineral non logam. Marmer, granit, tanah liat, batu apung, dan giok sebagai batuan. Terakhir, batu bara terbagi dalam 4 (empat) jenis, yaitu bitumen padat, batuan aspal, batubara dan gambut.⁴⁰

b. Asas – Asas Pertambangan

Adapun asas-asas hukum pertambangan sebagaimana tercantum dalam pasal 2 Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara, yang tetap dipertahankan ada dalam Undang-undang No. 3 Tahun 2020, yaitu :

1) Asas Manfaat, Keadilan dan Keseimbangan

Asas manfaat adalah asas yang menunjukkan bahwa dalam melakukan penambangan harus mampu memberikan keuntungan dan manfaat sebesar-besarnya bagi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Asas keadilan bermaksud bahwa dalam melakukan penambangan harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional bagi seluruh warga negara tanpa ada yang dikecualikan. Asas keseimbangan bermaksud bahwa dalam melakukan kegiatan penambangan wajib memperhatikan bidang-bidang lain terutama yang berkaitan langsung dengan dampaknya.

2) Asas Keberpihakan Kepada Kepentingan Bangsa

Asas ini bermaksud bahwa dalam melakukan kegiatan pertambangan harus berorientasi kepada kepentingan bangsa bukan kepada kepentingan individu atau golongan.

3) Asas Partisipatif, Transparansi dan Akuntabilitas

Asas partisipatif adalah asas yang menghendaki bahwa dalam melakukan kegiatan pertambangan dibutuhkan peran serta masyarakat dalam penyusunan kebijakan, pengelolaan, pemantauan dan pengawasan terhadap pelaksanaannya. Asas transparansi adalah asas yang mengamanatkan adanya keterbukaan informasi yang benar, jelas dan jujur dalam penyelenggaraan kegiatan pertambangan. Asas akuntabilitas adalah asas yang mana dalam kegiatan pertambangan dilakukan dengan cara-cara yang benar sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

4) Asas Keberlanjutan dan Berwawasan Lingkungan

Yang dimaksud asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan adalah asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batu bara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan mendatang.

⁴⁰ Pasal 2 PP Nomor 23 Tahun 2010 tentang *Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Minerba*

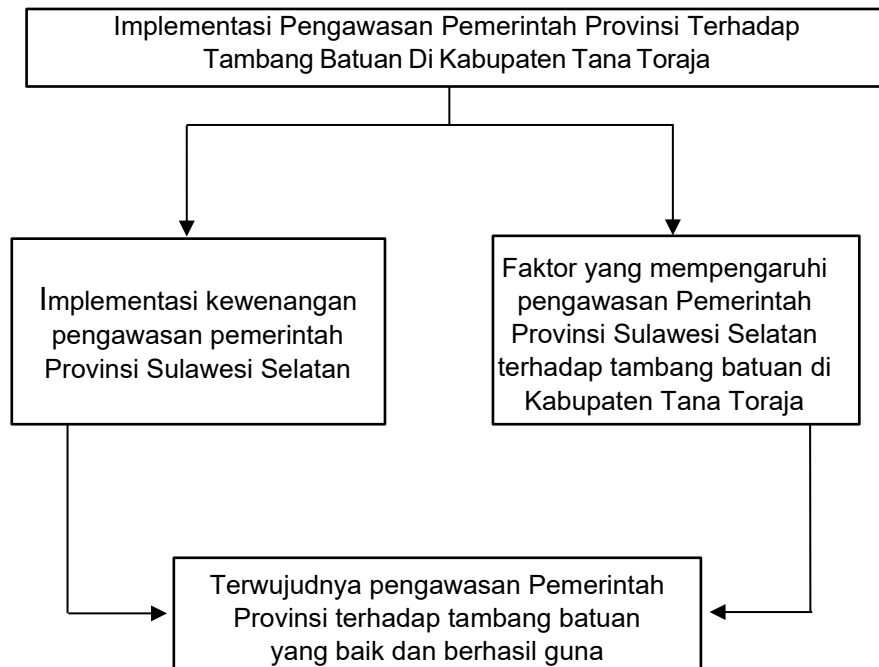
c. Jenis- Jenis Pertambangan

Pertambangan merupakan kegiatan pengambilan bahan galian yang terkandung di dalam perut bumi untuk dimanfaatkan bagi kepentingan manusia. Dalam konteks hukum dan peraturan di Indonesia, kegiatan pertambangan diatur secara ketat karena menyangkut sumber daya alam strategis yang tidak dapat diperbarui. Jenis-jenis pertambangan dapat diklasifikasikan berdasarkan beberapa aspek, antara lain menurut sifat bahan galian, metode penambangan, serta peruntukannya.

- 1) Jenis Pertambangan Berdasarkan Sifat Bahan Galian
Klasifikasi ini merupakan pengelompokan yang umum dipakai untuk membedakan bahan galian berdasarkan karakteristik dan kegunaannya.
 - Pertambangan Mineral Logam, jenis pertambangan ini mencakup bahan galian berupa logam, baik yang bernilai ekonomis tinggi maupun rendah. Contoh mineral logam antara lain emas, perak, tembaga, nikel, bauksit, timah, dan besi. Pertambangan mineral logam biasanya dilakukan dengan teknologi tinggi, karena proses pengolahan logam memerlukan tahapan pemisahan mineral dari batuan induknya.
 - Pertambangan Mineral Non-Logam, umumnya digunakan sebagai bahan baku industri maupun bahan bangunan. Contohnya adalah batu kapur, pasir kuarsa, gipsum, bentonit, marmer, dan kaolin. Walaupun tidak sebernilai mineral logam, keberadaan mineral non-logam tetap penting karena mendukung pembangunan infrastruktur dan industri manufaktur.
 - Pertambangan Batuan, pertambangan jenis ini mengacu pada pengambilan bahan galian berupa batuan yang biasanya digunakan secara langsung tanpa perlu proses pengolahan kompleks. Contoh tambang batuan adalah andesit, granit, trass, pasir batu, dan batu kali. Tambang batuan sering dimanfaatkan dalam pembangunan jalan, jembatan.
 - Pertambangan Batubara, merupakan salah satu bahan galian energi yang sangat strategis karena menjadi sumber energi utama di banyak negara. Proses penambangan batubara dilakukan dengan dua metode, yaitu tambang terbuka (open pit mining) dan tambang bawah tanah (underground mining). Batubara memiliki klasifikasi berdasarkan kualitasnya, mulai dari lignit, sub-bituminus, bituminus, hingga antrasit.
 - Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, termasuk bahan galian energi yang bernilai tinggi serta menjadi tulang punggung energi nasional maupun internasional. Pertambangan minyak dan gas umumnya dilakukan dengan metode pengeboran, baik di darat (onshore) maupun di laut (offshore).

- 2) Jenis Pertambangan Berdasarkan Metode Penambangan, Selain berdasarkan bahan galian, pertambangan juga dapat dibedakan menurut metode atau cara menambangnya.
 - Tambang Terbuka (Open Pit Mining), Metode ini dilakukan dengan cara menggali lapisan tanah dan batuan di permukaan untuk mencapai endapan bahan galian. Tambang terbuka banyak digunakan pada pertambangan batubara, nikel, dan batuan konstruksi. Kelebihannya adalah proses relatif lebih mudah dan biaya lebih rendah, tetapi kelemahannya menimbulkan kerusakan lingkungan yang besar.
 - Tambang Bawah Tanah (Underground Mining), metode ini digunakan apabila cadangan bahan galian berada jauh di bawah permukaan bumi. Penambangan dilakukan dengan membuat terowongan atau sumur untuk mencapai endapan. Metode ini biasa digunakan untuk emas, tembaga, dan batubara berkualitas tinggi. Kelebihannya lebih ramah lingkungan dibanding tambang terbuka, namun membutuhkan biaya besar dan tingkat keselamatan kerja yang tinggi.
 - Tambang Lepas Pantai (Offshore Mining), dilakukan di wilayah perairan laut dengan teknik tertentu. Biasanya metode ini dipakai dalam eksplorasi minyak dan gas bumi, timah laut, serta pasir laut. Pengelolaannya memerlukan teknologi modern karena kondisi lapangan yang kompleks.
 - Tambang Placer (Placer Mining), Metode ini digunakan untuk menambang bahan galian yang terdapat di aliran sungai, dasar laut, atau endapan aluvial. Contohnya tambang emas tradisional yang memanfaatkan dulang untuk memisahkan emas dari pasir.
- 3) Jenis Pertambangan Berdasarkan Skala Usaha, selain kedua klasifikasi di atas, pertambangan juga dapat dibedakan dari segi skala usahanya.
 - Pertambangan Rakyat, pertambangan rakyat adalah usaha tambang yang dilakukan oleh masyarakat secara sederhana, dengan alat tradisional, dan biasanya tidak memiliki modal besar. Meski berskala kecil, kegiatan ini sering menimbulkan masalah lingkungan dan keselamatan kerja karena minimnya regulasi teknis.
 - Pertambangan Skala Menengah dan Besar, Jenis ini biasanya dilakukan oleh perusahaan dengan modal besar, teknologi modern, serta perizinan resmi. Pertambangan skala besar diatur ketat oleh negara karena menyangkut pajak, royalti, dan kontribusi terhadap pembangunan daerah.

F. Kerangka Pikir



BAB II METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Tipe penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah sebuah metode penelitian hukum yang berupaya untuk melihat hukum dalam artian yang nyata dalam arti melihat, meneliti bagaimana bekerjanya hukum di Masyarakat dengan cara mengumpulkan data di lokasi penelitian.⁴¹ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), empiris adalah sesuatu yang berdasarkan pengalaman, terutama pengalaman yang diperoleh melalui penemuan, percobaan atau pengamatan. Izzatur Rusuli berpendapat, penelitian empiris merupakan suatu gagasan yang sifatnya rasional dengan cara dibentuk serta diperoleh individu melalui pengalaman. Jadi kesimpulannya, empiris ini merupakan suatu ilmu pengetahuan berdasarkan kejadian atau peristiwa nyata yang pernah dialami oleh panca indra manusia yang diperoleh dari pengamatan, pengalaman serta eksperimen yang sudah dilakukan. Empiris ini juga tidak terlepas dari empirisme. Metode penelitian empiris ini juga merupakan sebuah penelitian hukum yang berfungsi melihat hukum sebagai arti yang nyata dan meneliti cara kerja hukum dalam lingkungan masyarakat.⁴²

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Menurut Creswell, pendekatan kualitatif merupakan proses untuk memahami makna perilaku seseorang atau kelompok serta menggambarkan masalah sosial atau masalah kemanusiaan. Pendekatan tersebut dipilih dikarenakan peneliti ingin mengetahui secara mendalam dan terperinci terkait dengan fenomena yang dipilih.⁴³

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, dengan fokus utama pada Kabupaten Tana Toraja. Lokasi penelitian meliputi kantor instansi terkait di tingkat provinsi, seperti Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Sulawesi Selatan dan Inspektur Tambang Regional Sulawesi Selatan, serta beberapa lokasi tambang batuan di Kabupaten Tana Toraja.

C. Populasi dan Sampel

Menurut Sugiyono, populasi adalah kumpulan objek atau subjek dengan karakteristik tertentu yang diteliti untuk diambil kesimpulan, sedangkan sampel adalah bagian dari populasi yang mewakili karakteristik tersebut.⁴⁴ Berdasarkan definisi tersebut, populasi pada penelitian ini yaitu pegawai Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Provinsi Sulawesi Selatan, Inspektur Tambang Provinsi Sulawesi Selatan,

⁴¹ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Penulisan Artikel*, Edisi Ketiga, Yogyakarta: Mitra Buana Media, Hlm. 65

⁴² Salmaa, 2023, *Penelitian Empiris: Definisi, Jenis, Ciri, Tujuan, dan Contoh*, Diakses dari <https://penerbitdeependublish.com/penelitian-empiris/>, Pada tanggal 24 Januari 2024 pukul 23.06 Wita

⁴³ Sugiyono, 2017, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, hlm. 40.

⁴⁴ Nurul Qomariah, Ni Nyoman Putu Martini dan Putu Ayu Rusmayanti, 2023, *Peningkatan Kinerja Pemerintah Daerah*, Jember: UM Jember Press, Hlm. 28.

pengelola tambang batuan yang beroperasi di Kabupaten Tana Toraja, serta masyarakat di sekitar wilayah tambang.

Sampel penelitian ini diambil dengan teknik purposive sampling, yaitu pemilihan responden berdasarkan kriteria tertentu yang relevan dengan penelitian. Adapun sampel dalam penelitian ini yaitu Pegawai dari Dinas ESDM dan Inspektur Tambang Provinsi Sulawesi Selatan yang memiliki tugas terkait pengawasan tambang, perwakilan dari beberapa perusahaan tambang batuan yang beroperasi di Kabupaten Tana Toraja serta perwakilan warga dari desa atau kelurahan yang berada di sekitar lokasi tambang yang mengalami dampak langsung dari aktivitas tambang.

D. Jenis dan Sumber Data

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber utama melalui penelitian lapangan. Dalam penelitian ini, data primer dikumpulkan melalui Wawancara dan observasi. Wawancara akan dilakukan kepada Pejabat dari Dinas ESDM dan Inspektur Tambang Provinsi Sulawesi Selatan terkait mekanisme dan efektivitas pengawasan terhadap tambang batuan di Tana Toraja, Perwakilan perusahaan tambang terkait kepatuhan terhadap regulasi dan pengawasan yang diterapkan, Masyarakat sekitar tambang terkait dampak pengawasan terhadap lingkungan dan kehidupan sosial mereka.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber-sumber yang telah tersedia dan terdokumentasi sebelumnya. Seperti data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku kepustakaan atau studi literatur, browsing internet, dan data-data instansi lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

E. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan pejabat yang berwenang dalam pengawasan tambang, pelaku usaha, serta masyarakat. Selain itu, dilakukan observasi langsung di lokasi tambang untuk mengetahui kondisi pengelolaan lingkungan dan tingkat kepatuhan terhadap regulasi. Studi dokumentasi juga digunakan untuk melengkapi informasi dari sumber tertulis.

F. Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif- analitis. Data dari wawancara dan observasi dikategorikan berdasarkan tema yang relevan, kemudian dianalisis untuk memahami pola pengawasan yang diterapkan serta hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam melakukan pengawasan terhadap tambang batuan di Tana Toraja.