

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perizinan di Sektor Tambang dan Perkebunan

1. Pengertian Umum Tentang Perizinan

Sehubungan dengan pengertian izin, Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau *als opheffing van een algemene verbodsregel in het concentare geval* (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkrit). Lebih lanjut, Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh (Ridwan, 2003:152).

Berbeda dengan Ateng Syafrudin, Adrian Sutedi (2010: 167) mengartikan izin (*vergunning*) sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.

Adapun pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan masyarakat. Perizinan dapat berbentuk penaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang

yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan (Sutedi, 2010:168).

Secara umum, terdapat dua kategori utama dalam perizinan publik, yaitu perizinan untuk warga perorangan dan perizinan untuk organisasi/pelanggan komersial. Hal-hal yang termasuk dalam kategori perizinan untuk warga perorangan misalnya surat-surat catatan sipil dan IMB untuk rumah tinggal. Sedangkan perizinan publik dalam kategori kedua, dapat dibagi menjadi empat kelompok, yaitu: fasilitas dan peralatan komersial, kendaraan umum, izin usaha, dan izin industri (Wibawa, 2007:41-42).

2. Fungsi Pemberian Izin

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan usaha masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain. Berkaitan dengan itu, maka ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud. Sedangkan izin sebagai fungsi mengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah (Sutedi, 2010:193).

3. Tujuan dari Sistem Perizinan

Pemerintah melalui izin terlibat dalam kegiatan warga negara. Dalam hal ini pemerintah mengarahkan warganya melalui instrumen yuridis berupa izin. Izin

dapat dimaksudkan untuk mencapai berbagai tujuan tertentu. Menurut Spelt dan Ten Berge, motif-motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa keinginan untuk mengarahkan (mengendalikan/*sturen*) aktivitas-aktivitas tertentu, mencegah bahaya bagi lingkungan, keinginan melindungi objek-objek tertentu, hendak membagi benda-benda yang sedikit, dan mengarahkan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (Pudyatmoko, 2009:11).

Berkaitan dengan tujuan dan fungsi perizinan, Adrian Sutedi (2010:200) menjelaskan bahwa secara umum, tujuan dan fungsi perizinan adalah untuk pengendalian daripada aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh baik yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang. Selain itu, tujuan dari perizinan itu dapat dilihat dari dua sisi yaitu: dari sisi pemerintah, dan dari sisi masyarakat.

a. Dilihat dari sisi Pemerintah

Dilihat dari sisi Pemerintah, tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

1) Guna melaksanakan peraturan

Apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.

2) Bermanfaat sebagai sumber pendapatan daerah

Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Semakin

banyak pula pendapatan di bindnag retribusi tujuan akhirnya, yaitu untuk membiayai pembangunan.

b. Dilihat dari sisi masyarakat

Dilihat dari sisi masyarakat, tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk adanya kepastian hukum,
- 2) Untuk adanya kepastian hak,
- 3) Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas.

4. Izin sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)/*Beschikking*

Istilah mengenai keputusan tata usaha negara, dikenal dengan sebutan yang berbeda-beda di setiap negara. Di Jerman, keputusan tata usaha negara pertama kali diperkenalkan oleh Otto Meyer dengan istilah *verwaltungsakt*. Di Belanda, keputusan tata usaha negara diperkenalkan oleh Van Vollenhoven dengan istilah *beschikking*, sedangkan di Indonesia sendiri dikenal dengan istilah ketetapan, keputusan atau KTUN yang merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Keputusan tata usaha negara menurut pandangan Stroink dan Steenbeek merupakan konsep inti dari Hukum Administrasi Negara atau *een kernbegrip in het administratiefrecht* (Riawan, 2012).

Berkaitan dengan izin sebagai keputusan tata usaha negara/*beschikking*, Sri Pudyatmoko (2009:54) mengatakan bahwa izin merupakan sebuah keputusan oleh organ pemerintah yang ditujukan kepada seseorang atau suatu pihak untuk

dapat dilakukannya suatu kegiatan tertentu, yang tanpa adanya izin tersebut kegiatan tertentu dilarang, dengan maksud menimbulkan akibat hukum tertentu. Lebih lanjut, ia menjelaskan bahwa dalam izin terkandung sesuatu muatan hal yang bersifat konkret, jelas, dapat ditentukan, dapat dibedakan, dapat ditunjukkan, dan sebagainya yang keputusan tersebut ditujukan kepada seseorang atau suatu pihak tertentu, sehingga jelaslah bahwa izin masuk kedalam kualifikasi *beschikking* (ketetapan/keputusan tata usaha negara).

Sri Pudyatmoko (Oktober, 2012) juga mengatakan bahwa dalam sistem perizinan, terdapat aspek yuridis berupa larangan, persetujuan yang merupakan dasar kekecualian (izin), dan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan izin. Selanjutnya, Pudyatmoko menjelaskan bahwa izin sebagai Keputusan Tata Usaha Negara juga mengandung aspek yuridis berupa (a) keputusan yang bersifat sepihak, (b) ditujukan pada akibat hukum, (c) tindakan konstitutif, (d) keputusan harus definitif, (e) harus ada wewenang, (f) harus ada satu atau lebih akibat hukum (dinyatakan).

Sejalan dengan pendapat di atas, Riawan Tjandra (2012) mengatakan bahwa ketetapan adalah suatu tindakan hukum yang merupakan wujud dari *motieven* (alasan-alasan), *wil* (kehendak), *keuze* (pilihan), dan *gedrag/handeling* (tindakan). Lebih lanjut, ia mengatakan bahwa keputusan tata usaha negara merupakan hasil dari tindakan sepihak pemerintah yang dituangkan secara tertulis. Secara umum, bentuk keputusan pemerintah ada dua, yaitu keputusan tertulis dan lisan. Izin dibuat secara tertulis bertujuan sebagai landasan hukum (*legal base*) dan juga sebagai alat bukti dalam hal adanya klaim (Pudyatmoko, 2012).

5. Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Sesuai dengan Pasal 4 UU No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, penggolongan bahan galian diatur berdasarkan kelompok usaha pertambangan, yaitu:

- a. Usaha pertambangan dikelompokkan atas:
 - 1) Pertambangan mineral;
 - 2) Pertambangan batubara.
- b. Pertambangan mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a digolongkan atas:
 - 1) Pertambangan mineral radio aktif;
 - 2) Pertambangan mineral logam;
 - 3) Pertambangan mineral bukan logam;
 - 4) Pertambangan batuan.

Lebih lanjut, legalitas perusahaan bahan galian menurut Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, secara substansi hanya dalam satu bentuk, yaitu izin usaha pertambangan (IUP). Hal ini berbeda dengan legalitas perusahaan bahan galian tambang pada saat berlakunya Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan yang terdiri dari berbagai macam bentuk, yaitu KP, Kontrak Karya, PKP2B untuk karya batu bara, SIPD untuk bahan galian industri, dan Izin Pertambangan Rakyat untuk pertambangan rakyat (Sudrajat, 2010:72).

Usaha pertambangan dapat dilaksanakan dalam bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), dan Izin Usaha

Pertambangan Khusus (IUPK). Lebih lanjut, Pasal 36 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 membagi Izin Usaha Pertambangan (IUP) ke dalam dua tahap, yaitu:

- 1) IUP eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi dan studi kelayakan;
- 2) IUP operasi produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan, dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.

Pihak yang berwenang dalam memberikan izin usaha pertambangan diatur dalam Pasal 37, yang isinya sebagai berikut:

- 1) Bupati/Walikota apabila WIUP berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota;
- 2) Gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 3) Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. Sistem Penambangan

Sistem penambangan secara umum terbagi ke dalam dua sistem, yaitu pertambangan terbuka (*surface mining*) dan pertambangan bawah tanah (*underground mining*) (Sudrajat, 2010:114).

a. Tambang terbuka (*surface mining*)

Pemilihan sistem tambang terbuka biasanya diterapkan untuk bahan galian yang keterdapatannya relatif dekat dengan bumi. Sebelum melakukan penggalian

atau pengambilan bahan galian, terlebih dahulu harus melakukan pekerjaan-pekerjaan pendahuluan, yaitu:

- 1) Pembersihan rencana tambang (*land clearing*);
- 2) Pengupasan tanah penutup (*over burden*);
- 3) Penggalian atau pembongkaran bahan galian (*digging*).

b. Tambang bawah tanah (*underground mining*)

Pemilihan metode penambangan dengan sistem tambang bawah tanah (*underground mining*), sangat ditentukan oleh beberapa faktor teknis kondisi geologi bahan galian yang akan ditambang dan faktor pendukung lainnya. Faktor-faktor teknis dan pendukung tersebut terdiri dari:

- 1) Ukuran bahan galian, yaitu meliputi panjang, lebar dan tebal bahan galian;
- 2) Kemiringan bahan galian, di bagi ke dalam 3 kategori, yaitu:
 - a) Relatif datar (*flat dip*), dengan kemiringan 0° - 20° ;
 - b) Menengah (*medium dip*), dengan kemiringan 20° - 50° ;
 - c) Tegak (*steeep dip*), dengan kemiringan 50° - 90° .
- 3) Kedalaman bahan galian;
- 4) Proyeksi waktu penambangan;
- 5) Kualitas bahan galian;
- 6) Fasilitas lokal yang tersedia;
- 7) Kekuatan bahan galian dan batuan samping pada bahan galian (Sudrajat, 2010:118).

7. Penerbitan Hak Guna Usaha dan Izin Usaha Perkebunan

a. Penggunaan Tanah Untuk Usaha Perkebunan

Usaha perkebunan sangat erat kaitannya dengan tanah sebagai faktor pendukung terciptanya proses produksi yang baik. Berkaitan dengan penggunaan tanah untuk usaha perkebunan ini, dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang Undang Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan, dinyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan perkebunan, kepada pelaku usaha sesuai dengan kepentingannya dapat diberikan hak atas tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan/atau Hak Pakai sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan ketentuan tersebut di atas, pemberian tanah untuk usaha perkebunan, prosedurnya tetap melalui Menteri. Hal ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang Undang Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan, yang menyatakan bahwa penggunaan tanah untuk usaha perkebunan, luas maksimum dan luas minimumnya ditetapkan oleh Menteri, sedangkan pemberian hak atas tanah ditetapkan oleh instansi yang berwenang dibidang pertanahan.

Berkaitan dengan status hak atas tanahnya, maka hanya instrumen Hak Guna Usaha yang dapat diberikan kepada pelaku usaha perkebunan. Hal ini disebabkan karena karakteristik dari Hak Guna Usaha itu sendiri yang berdasarkan ketentuan Pasal 28 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, menyatakan bahwa Hak guna

usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, guna kepentingan kegiatan pertanian, perikanan atau peternakan.

Pengaturan mengenai Hak Guna Usaha ini dapat dilihat lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, dijelaskan bahwa terjadinya Hak Guna Usaha ini dapat terjadi karena adanya keputusan pemberian hak oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk. Pemegang Hak Guna Usaha berhak menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha tersebut untuk melaksanakan usaha di bidang pertanian, perkebunan, perikanan dan atau peternakan (Pasal 14 (1)).

b. Perizinan Perkebunan

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 13 ayat (1) dan (3) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26/Permentan/OT.140/2/2007 Tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan, izin usaha perkebunan (IUP) dapat diberikan oleh:

- 1) Bupati atau Walikota, apabila lokasi areal budidaya dan/atau sumber bahan bakunya berada dalam 1 (satu) wilayah kabupaten atau kota.
- 2) Gubernur, apabila lokasi areal budidaya dan/atau sumber bahan bakunya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota, dengan memperhatikan rekomendasi dari bupati/walikota berkaitan dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

B. Harmonisasi Kebijakan Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral

1. Kebijakan Publik

Lasswell dan Kaplan melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebut kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkaitan dengan tujuan, nilai dan praktek (*a projected program of goals, values and practices*). Sedangkan Carl Friedrich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*). Sementara H. Hugo Heglo menyebut kebijakan sebagai “*a course of action intended to accomplish some end,*” atau suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu (Abidin, 2006:20-21).

Sementara itu, Suyuti S. Budiharsono dalam bukunya yang berjudul Politik Komunikasi mengatakan bahwa kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil seseorang sebagai pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Pada prinsipnya pihak yang membuat kebijakan tersebut adalah kelompok politik yang mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan keputusan yang telah disepakati (Budiharsono, 2003:2).

Di sisi lain istilah “publik” dalam rangkaian kata *public policy* mengandung tiga konotasi: pemerintah, masyarakat dan umum. Ini dapat dilihat dalam dimensi subjek, objek, dan lingkungan dari kebijakan. Dalam dimensi subjek, kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah. Oleh sebab itu, salah satu ciri kebijakan adalah “*what government do or not do.*” Kebijakan dari pemerintah yang dapat dianggap kebijakan yang resmi dan dengan demikian

mempunyai kewenangan yang dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi. Berkaitan dengan itu, dalam dimensi lingkungan yang dikenai kebijakan adalah masyarakat (Abidin, 2006:22).

Kebijakan publik menurut Robert Eyestone adalah hubungan antara pemerintah dengan lingkungan sekitarnya. Sedangkan kebijakan publik menurut James Anderson adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Winarno, 2008: 17-18). Kebijakan publik tidak akan memberikan dampak jika tidak ditindaklanjuti dalam bentuk implementasi (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2006:121).

Lebih lanjut, Riant Nugroho (2006:31) membagi kebijakan publik kedalam tiga bagian, yaitu:

- 1) Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.
- 2) Kebijakan Publik yang bersifat meso atau menengah atau penjas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Wali Kota. Kebijakannya dapat pula berupa Surat Keputusan Bersama atau SKB antar-Menteri, Gubernur dan Bupati atau Wali Kota.
- 3) Kebijakan publik yang bersifat mikro, yaitu kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk

kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati, atau Wali Kota.

Berdasarkan pada pengertian-pengertian yang telah diuraikan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa penerbitan izin usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, dalam hal ini adalah kepala daerah, merupakan sebuah bentuk dari kebijakan publik karena diterbitkan oleh aparat pemerintah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu, maka harmonisasi penerbitan izin usaha pertambangan mineral yang berdasarkan ketentuan Pasal 37 Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dengan peraturan perundang-undangan di sektor lain juga perlu dilakukan.

2. Harmonisasi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, disebutkan bahwa kata harmonis diartikan sebagai sesuatu yang bersangkutan paut dengan harmoni, atau seia sekata; sedangkan kata “harmonisasi” diartikan sebagai pengharmonisan, atau upaya mencari keselarasan. Dengan demikian, pengertian harmonisasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan (membuat selaras), dan menyesuaikan (membuat sesuai) antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik yang bersifat sejajar (horisontal) atau bersifat hierarkhis (vertikal) (<http://tiarramon.wordpress.com>).

Secara etimologi, istilah harmonisasi berasal dari kata “harmoni”, yang sebenarnya merupakan peristilahan dalam dunia musik untuk menunjukkan

adanya keselarasan atau keserasian dan keindahan nada-nada. Istilah ini menjadi relevan untuk digunakan dalam bidang hukum, khususnya peraturan perundang-undangan, mengingat hukum atau dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan juga memerlukan keselarasan atau keserasian agar dapat dirasakan manfaatnya oleh semua masyarakat. Sebagai lawan kata dari harmoni adalah “disharmoni” dan istilah ini pun sering digunakan dalam bidang hukum (peraturan perundang-undangan) untuk menunjukkan terjadinya tumpang tindih (*overlapping*), saling bertentangan atau ketidakserasian antar peraturan perundang-undangan. Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan atau prinsip-prinsip hukum yang dibentuk oleh Pemerintah (<http://ditkumham.bappenas.go.id>).

3. Tujuan Harmonisasi

Setio Sapto Nugroho dalam tulisannya yang berjudul Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (2009:6-9), menjelaskan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dibedakan dalam 2 bentuk, yaitu harmonisasi vertikal, dan harmonisasi horisontal. Harmonisasi vertikal yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Dalam hal ini berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Tujuan dari penyusunan peraturan perundang-undangan yang demikian adalah, pembentuk peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa

materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Lebih lanjut, dijelaskan bahwa di samping harmonisasi vertikal tersebut di atas, dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat. Jenis harmonisasi ini disebut dengan harmonisasi horisontal. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas *lex posterior derogat legi priori* yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama, dan asas *lex specialis derogat legi generalis* yang berarti bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.

Harmonisasi horisontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait

dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.

4. Peluang dan Hambatan Harmonisasi

Pada dasarnya pelaksanaan harmonisasi dapat dilakukan sebelum dikeluarkannya peraturan perundang-undangan yang tujuannya adalah untuk menghindari disharmonisasi hukum, dan juga setelah dikeluarkannya peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk menanggulangi kondisi disharmoni peraturan perundang-undangan. Bentuk-bentuk dari adanya disharmoni adalah tumpang tindih kewenangan, benturan kepentingan, persaingan tidak sehat, sengketa, pelanggaran, dan tindak pidana.

Lebih lanjut, dengan melakukan pencermatan lingkungan baik yang sifatnya internal maupun eksternal dalam rangka pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan, maka akan dicoba untuk melakukan analisis permasalahan dalam rangka pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan menggunakan pendekatan SWOT, sebagai berikut:

(a) Kekuatan (*strength*)

- (1) Jumlah aparatur birokrasi yang besar dalam melakukan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan;
- (2) Peraturan perundang-undangan yang jumlahnya besar;
- (3) Dukungan pimpinan pemerintahan untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang harmonis, tidak tumpang tindih dan bertentangan satu dengan lainnya;

(b) Kelemahan (*weakness*)

- (1) Struktur organisasi yang tidak seimbang dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang harus dilakukan pengharmonisasian.
 - (2) Belum adanya persamaan persepsi (visi) tentang rancangan peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem sehingga pembahasan oleh wakil-wakil instansi terkait tidak bersifat menyeluruh tetapi bersifat fragmentaris menurut kepentingan masing-masing instansi.
 - (3) Tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan masih terbatas dan belum memiliki spesialisasi untuk menguasai bidang hukum tertentu;
 - (4) Kurang menariknya jabatan fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.
 - (5) Sarana, prasarana dan dana untuk mendukung kegiatan pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan belum memadai;
 - (6) Belum memadainya tingkat kesejateraan aparat perancang peraturan perundang-undangan.
 - (7) Belum optimalnya profesionalisme dan integritas perancang peraturan perundang-undangan.
- (c) Peluang (*opportunity*)
- (1) Adanya Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - (2) Tingginya kepercayaan dan akuntabilitas dari departemen/LPND terhadap instansi pemerintah yang ditugaskan untuk melakukan harmonisasi

berdasarkan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

(3) Adanya keinginan untuk melakukan langkah-langkah harmonisasi pada lingkungan instansi/LPND.

(d) Tantangan (*threat*)

(1) Belum adanya prosedur pengharmonisasian peraturan perundang-undangan yang baku;

(2) Luasnya peraturan perundang-undangan yang perlu diharmonisasikan;

(3) Belum optimalnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pengharmonisasian;

(4) Belum ditetapkannya petunjuk teknis pengharmonisasian yang dapat dijadikan pedoman operasional dalam penyusunan dan pembahasan peraturan perundang-undangan;

(5) Wakil-wakil yang diutus oleh instansi terkait sering berganti-ganti dan tidak berwenang untuk mengambil keputusan sehingga pendapat yang diajukan tidak konsisten, tergantung kepada individu yang ditugasi mewakili, sehingga menghambat pembahasan;

(6) Masih adanya egoisme sektoral atau departemental dari masing-masing instansi terkait (Ditkumham Bappenas, 2005:47-50).

C. Kepastian Hukum

Marwan Effendi berpendapat bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan *Justiciable* dari tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan mendapatkan sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Hukum harus

dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang ingin ditetapkannya hukum jika terjadi suatu peristiwa (Effendi, 2005:33). Kepastian hukum juga berarti bahwa setiap orang dapat menuntut agar hukum dapat dilaksanakan dan tuntutan tersebut pasti dipenuhi, dan setiap pelanggaran terhadap hukum akan ditindak dan dikenai sanksi (Susanto, 2010: 129).

Sementara itu, Mochtar Kusumaadmadja berangkat dari pengertiannya mengenai tujuan utama yang ingin dicapai oleh hukum yaitu ketertiban, menjelaskan bahwa untuk dapat mencapai ketertiban tersebut, maka diperlukan adanya kepastian hukum. Adanya kepastian hukum dalam hal ini dimaksudkan sebagai adanya jaminan bahwa hukum yang berlaku benar-benar dilaksanakan melalui lembaga yang diberikan wewenang untuk itu dengan atau tanpa paksaan (Arya Utama, 2007:128).

Kepastian hukum sangat erat kaitannya dengan konsep pemerintahan berdasarkan hukum (*the rule of law*). Melalui hukum pula akan tercipta sebuah keadaan dimana segala bentuk tindakan dapat diprediksi dalam kaitannya dengan penerapan hukum (Iskandar dan Junadi, 2011:74). Kepastian hukum akan tercapai apabila kalimat (*wording*) undang-undang tersusun sedemikian jelasnya sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda (Nurmantu, 2005:131).

D. Landasan Teori

Dalam penelitian ini, teori yang digunakan adalah teori kewenangan, teori perencanaan pembangunan dan teori kebijakan publik. Teori kewenangan ini merupakan dasar teoritis dari terbitnya suatu izin tertentu, khususnya berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah Kabupaten Ketapang dalam menerbitkan

izin usaha pertambangan mineral. Philipus M. Hadjon dalam I Made Arya Utama (2007: 22-23) menjelaskan bahwa, kewenangan pada pemerintah ini, dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi (sub delegasi), ataupun mandat.

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi ini dikatakan juga sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah. Mengenai kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan yang melibatkan peran serta rakyat sebagai pemegang asli kewenangan, seperti UUD 1945, undang-undang maupun peraturan daerah.

Sedangkan delegasi adalah penyerahan kewenangan untuk membuat suatu keputusan oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain. Dalam penyerahan kewenangan ini terjadi perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi (*delegans*) kepada penerima delegasi (*delegataris*). Selanjutnya, mandat diartikan sebagai pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat yang melimpahkan kewenangan atau memberi mandat. Dalam mandat, tanggung jawab tidak berpindah kepada penerima mandat, sehingga semua akibat hukum yang timbul dari keputusan yang dikeluarkan penerima mandat menjadi tanggung jawab dari pemberi mandat.

Lebih lanjut, mengenai teori perencanaan pembangunan, unsur-unsur pokok yang termasuk dalam perencanaan pembangunan adalah (1) kebijaksanaan dasar atau strategi dasar rencana pembangunan yang sering pula disebut dengan tujuan, arah, dan prioritas pembangunan; (2) adanya kerangka rencana yang menunjukkan variabel-variabel pembangunan dan implikasinya; (3) perkiraan sumber-sumber pembangunan terutama pembiayaan; (4) adanya kebijaksanaan yang konsisten dan serasi, seperti kebijakan fiskal, moneter, anggaran, harga, sektoral, dan pembangunan daerah; (5) adanya program investasi yang dilakukan secara sektoral, seperti pertanian, industri, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain; (6) adanya administrasi pembangunan yang mendukung pembangunan dan pelaksanaan pembangunan (Wrihatnolo dan Riant, 2006:42-43).

Proses perencanaan pembangunan dimulai dari pengumpulan informasi untuk perencanaan yang akan dianalisis, perumusan kebijakan, hingga kegiatan peramalan (*forecasting*) berikut: (1) pengumpulan informasi untuk perencanaan (input untuk analisis dan perencanaan kebijakan); (2) analisis keadaan dan identifikasi masalah; (3) penyusunan kerangka makro perencanaan dan perkiraan sumber-sumber pembangunan; (4) kebijaksanaan dasar pembangunan; (5) perencanaan sektoral, kebijaksanaan program, proyek, kegiatan lain; (6) perencanaan regional (konsiderasi regional dalam perencanaan sektoral); (7) program kerja, program pembiayaan, prosedur pelaksanaan, penguangan dalam perencanaan-perencanaan proyek; (8) pelaksanaan rencana; (9) fungsi pengaturan pemerintah; (10) kebijaksanaan-kebijaksanaan stabilisasi (jangka pendek); (11) komunikasi pendukung pembangunan; (12) pengendalian pelaksanaan; (13)

pengawasan; (14) tujuan pelaksanaan; (15) peramalan (*forecasting*) (Ibid, 43-44). Teori perencanaan pembangunan ini telah mulai meluas sejak awal tahun 1950-an dan telah mendapatkan tanggapan positif dari negara-negara sedang berkembang atau *developing countries* (Wrihatnolo dan Riant, 2006:49).

Selanjutnya, terkait dengan teori kebijakan publik, Thomas R. Dye menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda. Kebijakan publik berkaitan dengan setiap aturan main dalam kehidupan bersama, baik yang berkaitan dengan hubungan antar warga maupun antara warga dengan pemerintah (Nugroho, 2003:3-4).

Kebijakan publik dapat diklasifikasikan dalam tiga kelompok besar, yaitu, distribusi, regulasi dan redistribusi. Kajian kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan untuk menguak tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah (eksekutif dan legislatif) meliputi: (1) mengapa tindakan itu dilakukan dengan cara dan melalui mekanisme tertentu, (2) untuk kepentingan siapa hal itu dilakukan, dan (3) bagaimana hasil dan akibat-akibat konkretnya. Oleh karena itu, kajian kebijakan publik akan berusaha secara kritis menyingkap opsi-opsi strategis apa yang menjadi perhatian pembuat kebijakan, beserta dimensi tersembunyi (*hidden dimension*) dari implementasi kebijakan, seperti ongkos sosial dan politik yang harus dipikul oleh mereka yang dikenai kebijakan tersebut (Masduki, 2007:37-38).

Hubungan antara teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini dengan judul, rumusan masalah dan tujuan penelitian adalah pertama untuk membantu peneliti dalam hal, menganalisis dan mengevaluasi harmonisasi dalam penerbitan izin usaha pertambangan mineral di Kabupaten Ketapang. Kedua, untuk membantu peneliti dalam hal menganalisis dan mengevaluasi apa yang menjadi kendala dalam harmonisasi kebijakan penerbitan izin usaha pertambangan mineral di Kabupaten Ketapang. Ketiga, untuk membantu peneliti menganalisis dan mengevaluasi solusi hukum dalam harmonisasi kebijakan penerbitan izin usaha pertambangan mineral di Kabupaten Ketapang.

Penerbitan izin usaha pertambangan mineral oleh Bupati Kabupaten Ketapang adalah merupakan bentuk penerapan dari pembagian wewenang antara pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota yang termuat dalam ketentuan Pasal 37 huruf (a) Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Penerbitan izin usaha pertambangan mineral oleh Bupati Ketapang ini juga menunjukkan adanya hubungan antara pemerintah dengan warganya dalam konteks pelayanan publik, sehingga teori tentang kewenangan dan teori pelayanan publik sejalan dan tidak terdapat pertentangan dengan judul, rumusan masalah dan juga tujuan penelitian.