

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 1.1 Penelitian Terdahulu

Dalam bab kedua ini, peneliti akan menganalisis penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh orang lain yang secara tematis sesuai dengan penelitian saat ini. Penelitian terdahulu ini akan digunakan sebagai acuan penelitian untuk mendukung validitas dan kebaruan penelitian. Penelitian ini menggunakan bahan referensi, khususnya terbitan berkala, mengenai kebijakan pemerintah dalam pengelolaan minyak dan gas bumi di daerah Bojonegoro selama masa otonomi daerah (studi pada periode bupati Suyoto tahun 2013 - 2018).

Penelitian berjudul "Implementasi Kebijakan Pemerintah Terkait Pengelolaan Pertambangan Minyak Bumi di Sumur Tua oleh KUD dan BUMD di Kabupaten Blora" yang ditulis oleh Pamor Mega Ayu menunjukkan sesungguhnya pemerintah lewat Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral telah memutuskan kebijakan yang menyusun tentang keikutsertaan masyarakat dalam pengelolaan minyak dari sumur tua untuk meningkatkan efisiensi produksi. Keberadaan sumur tua dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar. Tujuan yang ingin dicapai melalui kebijakan ini adalah:

- a. Meningkatkan kondisi ekonomi masyarakat disekeliling sumur tua
- b. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- c. Meningkatkan hasil minyak bumi nasional
- d. Mengajak keterlibatan masyarakat setempat dalam pengelolaan sumurtua oleh KUD/BUMD

Selain itu, dalam penelitian Bening Hadilinatih (2017) tentang kebijakan pengelolaan minyak di Langkat menunjukkan bahwa kapasitas produksi belum memadai, keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan kegiatan pengeboran pada sumur-sumur tua tidak dianggap sebagai metode untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Kapasitas produksi yang terbatas dipengaruhi oleh disposisi dan dedikasi organisasi yang mengatur ekstraksi minyak dari sumur tua, yang mengabaikan karakteristik penambang. Selain itu, kebijakan komunikasi antar pemangku kepentingan masih kurang memadai, dan kerangka kerja yang efektif untuk pengelolaan sumber daya juga masih kurang. Dinamika otoritas antara masyarakat pertambangan dan pengelola pertambangan saat ini tidak menunjukkan model hubungan yang demokratis. Hal ini tampak dari struktur birokrasi yang kaku dan distribusi kekuasaan yang terpusat.

Penelitian Helmy Abdurrahman Nasution yang berjudul “Implementasi Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Minyak di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro” mengkaji Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 terkait Dana Bagi Hasil Minyak. Penelitian ini menganalisis pada beberapa dinas yang menunjukkan bahwa DBH (Dana Bagi Hasil), terutama yang diperoleh dari sumber daya minyak bumi, yang mendapatkan dana APBN dialokasikan terhadap pemerintah pusat kepada daerah sesuai dengan undang-undang, akhirnya kabupaten Bojonegoro dapat mengalokasikan sebagian tertentu dari APBN selaku pengilang sumber daya minyak. Peneliti menekankan pentingnya strategi pemanfaatan DBH sebagai langkah vital dalam eksploitasi SDM di Kabupaten Bojonegoro.

Penelitian dengan judul “Dampak Pengelolaan Pertambangan Minyak Bumi di Sumur Tua terhadap Kondisi Perekonomian Masyarakat Lokal (Studi Kasus di Desa Wonocolo, Kecamatan Kedawen, Kabupaten Bojonegoro)” oleh Rana Alvionita (2017) ini menganalisis tentang pengelolaan, dampak, dan keadaan ekonomi masyarakat lokal. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Menteri ESDM membolehkan

masyarakat lokal untuk bekerja sebagai penambang yang di kelola oleh pihak kontraktor dan KUD, seluruh masyarakat berupaya meningkatkan kondisi ekonomi melalui eksploitasi cadangan minyak di sumur-sumur terbengkalai.

Radita Arindya dalam penelitiannya yang berjudul Optimalisasi Kinerja Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi (SKK Migas) menegaskan bahwa dari sisi ketahanan nasional, energi merupakan unsur krusial yang harus ditumbuhkembangkan sebagai aset nasional untuk meningkatkan ketahanan dan kesejahteraan rakyat. Pemahaman ini mengandung makna bahwa negara memiliki tanggung jawab utama dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya migas untuk menjamin ketahanan energi yang sangat penting dalam rangka memenuhi kebutuhan energi dan menanggulangi kelangkaan energi secara efektif. Hal ini menunjukkan bahwa negara memiliki kapasitas dalam hal ini. Untuk mewujudkannya, perlu mempertimbangkan berbagai faktor secara matang. Hal ini bergantung pada ketersediaan pasokan energi, kapasitas untuk menyediakan keamanan pasokan tersebut, aksesibilitas, dan daya beli, yang memengaruhi kemampuan untuk memperoleh energi dengan harga ekonomis, yang mencerminkan kemauan untuk membayar. Pasokan minyak mentah dan gas alam mendukung terciptanya dan terlaksananya dukungan aktif bagi kepentingan masyarakat.

Lebih lanjut, hasil penelitian (MI Razak, 2020) menunjukkan dalam sektor pertambangan Indonesia mempunyai kemampuan ekonomi yang besar. Industri sudah memberi kontribusi yang signifikan terhadap ekonomi nasional melalui pembangunan ekonomi, perolehan anggaran, pendapatan negara, dan penyerapan pekerja. Namun, wewenangnya belum dimanfaatkan secara maksimal. Sektor ini merupakan sektor yang sebagian besar produknya diekspor dengan nilai tambah yang minim. Sebaliknya, kebijakan pemerintah yang mendorong pengembang industri hilir dalam negeri masih sangat lemah. Peran negara melalui BUMN dalam mengawasi

industri ini menjadi aspek krusial lainnya. BUMN memiliki status yang setara dengan investor swasta dan asing, namun pengelolaannya relatif kurang proaktif dari pada sektor swasta. Keikutsertaan sektor pertambangan pada penerimaan negara sangat bergantung pada pendapatan pajak. Oleh karena itu tidak dapat dipisahkan oleh paradigma dan visi yang dianut pemerintah dalam mengawasi sektor pertambangan yang ada di Indonesia.

Dalam penelitian yang peneliti kutip tentunya tidak sama dengan peneliti sebelumnya, penelitian-penelitian sebelumnya membahas tentang bagaimana masyarakat dapat terjun untuk membantu mengelola pertambangan minyak bumi di sekitar daerah yang mereka tinggali.

Sedangkan penelitian ini membahas terkait kebijakan oleh pemerintah dalam mengelola sumber daya minyak bumi dengan baik dan tepat sasaran, sehingga kebijakan tersebut dapat membantu perekonomian masyarakat Bojonegoro yang tertinggal. Dan bagaimana dampak dari kebijakan pengelolaan sumber daya alam minyak bumi tersebut, apakah berdampak positif atau malah sebaliknya.

## **1.2 Kerangka Teori**

### **2.2.1 Kebijakan Publik**

Peneliti akan menerangkan perusahaan publik sebagai organisasi publik sebelum mengkaji kebijakan publik. Dalam suatu wilayah mungkin berbeda satu sama lain. Sumber daya di wilayah ini harus digunakan untuk kepentingan publik. Badan usaha milik daerah dibentuk untuk memanfaatkan potensi masing-masing daerah, sehingga dapat meningkatkan pendapatan daerah secara signifikan, sedangkan badan usaha milik daerah lainnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik. Pendirian perusahaan daerah diatur dalam perundang-undangan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 yang mengatur terkait badan hukum perusahaan milik daerah, meliputi pemberian pelayanan, penyelenggaraan kemanfaatan umum, dan perolehan pendapatan asli daerah. Untuk mencapai

tujuan ini, pemerintah daerah harus mengambil kebijakan yang lebih komprehensif.

Kebijakan publik didefinisikan dengan berbagai cara oleh banyak spesialis. Kebijakan publik merupakan suatu struktur kompleks dari keputusan kolektif yang saling berhubungan, termasuk tidak adanya tindakan, yang diambil oleh pemerintah (William N. Dunn, 2003). Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip dalam Nugroho (2015), mengemukakan perspektif serupa, dengan mengatakan kebijakan publik meliputi suatu tindakan atau tidak adanya tindakan yang dijalankan oleh pemerintah., alasan di balik tindakan tersebut, dan akibat yang ditimbulkannya. Anderson sebagaimana dikutip Nugroho (2003) menegaskan bahwa kebijakan publik terdiri dari serangkaian langkah yang diatur untuk tercapainya tujuan tertentu, yang dilaksanakan kepada personal atau kelompok untuk mengatasi isu tertentu. Beberapa definisi kebijakan publik secara ringkas menunjukkan bahwa kebijakan merupakan keputusan pemerintah, baik yang diberlakukan atau dihilangkan, yang ditujukan untuk mengatasi masalah tertentu.

Perancangan kebijakan publik mencakup berbagai tujuan. Nugroho (2015) menjelaskan bahwa kebijakan publik mencakup empat tujuan, yaitu:

- a. Mengalokasikan sumber daya nasional, yang mencakup pendistribusian ulang dan penyerapannya.
- b. Regulasi dan deregulasi. Kebijakan yang mengatur, mengorganisasi, menetapkan kontrol, menstandarisasi, melegalkan, dan menyelaraskan. Kebijakan deregulasi adalah langkah-langkah yang menghapus, mengurangi, menanggukkan, atau mengecualikan kerangka regulasi.
- c. Menciptakan dinamika dan stabilitas. Kebijakan ini bertujuan untuk menstabilkan kondisi ketika stabilisasi tidak berjalan lancar, kemudian mengalihkan fokusnya untuk mendorong dinamika.

d. Meningkatkan negara dan memperkuat pasar.

Jika agenda berkaitan dengan alokasi sumber daya, tujuannya adalah mendistribusikan atau mengasimilasi. Jika agenda berkaitan dengan gaya, tujuannya adalah untuk menstabilkan atau menghasilkan dinamika. Jika agenda memprioritaskan konsentrasi, tujuannya adalah untuk menguatkan negara atau pasar. Pencapaian gagasan ini tergantung pada apakah penekanan utamanya adalah pada negara atau masyarakat.

Terwujudnya kebijakan publik tidak secara mendadak ia melewati tingkatan terhadap proses kebijakan. Yang sejalan dengan ungkapan (winarno, 2002) bahwasanya kebijakan publik yaitu:

1. Tahap Penyusunan Agenda

Pada titik ini, para pembuat kebijakan akan mengangkat masalah tersebut ke agenda publik. Topik-topik penting akan diprioritaskan untuk dibahas, sementara masalah-masalah lain mungkin ditunda atau dihilangkan.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Pada titik ini, isu-isu yang muncul dalam program kebijakan lalu dikaji oleh pembuat kebijakan. Isu-isu dikenali untuk mencari solusi yang tepat. Penyelesaian masalah-masalah ini muncul dari kemungkinan-kemungkinan kebijakan yang telah ada sebelumnya.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Pada titik ini, salah satu dari banyak solusi kebijakan yang disarankan oleh pembuat kebijakan akan dipilih dengan dukungan legislatif.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Pada titik ini, keputusan kebijakan yang dirancang untuk mengatasi masalah tersebut harus dilaksanakan. Suatu kebijakan akan dianggap elit hanya jika tidak dilaksanakan. Setelah

kebijakan dilaksanakan, banyak kepentingan akan bersaing satu sama lain. Aspek tertentu dari pelaksanaan kebijakan akan mendapatkan dukungan, sementara yang lain mungkin menghadapi pertentangan.

#### 5. Tahap Penilaian Kebijakan

Ditetapkannya kebijakan kemudian dievaluasi untuk menilai efektivitasnya dalam mengatasi permasalahan. Tujuan kebijakan publik pada awalnya dirumuskan untuk mencapai tujuan dalam mengatasi masalah masyarakat.

Menurut beberapa konsep ahli mengenai kebijakan tersebut di atas, pada penelitian ini penulis menggubakan konsep menurut kebijakan Winarno karena dalam suatu kebijakan publik tersebut mencakup keputusan yang diambil dengan unsur tujuan yang dilakukan oleh aktor politik yaitu pemerintah, yang dimana pemerintah memiliki kewenangan dan dibuatnya kebijakan publik untuk mengatasi permasalahan yang sedang terjadi atau permasalahan yang ada, serta beberapa program dan peraturan-peraturan lainnya yang dapat diimplementasikan sesuai dengan keadaan permasalahan publik yang ada.

#### **2.2.2 Pengelolaan Pertambangan Minyak Bumi**

Manajemen bermula dari kata kerja "mengelola," artina tindakan mengawasi atau mengarahkan. George R. Tery mendefinisikan manajemen sebagai proses sistematis yang melibatkan pengarahan sekelompok individu untuk mencapai tujuan organisasi atau hasil yang diharapkan. Manajemen sebagaimana diutarakan oleh George R. Tery dalam (Mulyono, 2008) yaitu suatu proses tersendiri yang meliputi tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengaktifan, dan pengendalian (POAC) yang dilaksanakan melalui pengerahan SDM dan sumber-sumber daya yang lain.

Dasar pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya pertambangan yang efektif tidak hanya sekedar menanggapi kritik-kritik negatif; prinsip-prinsip tersebut meliputi suatu kerangka kerja yang lebih luas mengenai

praktik-praktik pertambangan yang etis, yang mencakup semangat, maksud, dan tujuan (Nndang Sudrajat, 2010) :

- a. Mengatur alokasi sumber daya pertambangan untuk memprioritaskan kepentingan bangsa dan negara diatas apapun;
- b. Memaksimalkan *mining recovery* atau mengatasi masalah material penambangan semaksimal mungkin;
- c. Meningkatkan efisiensi pemanfaatan material tambang untuk melestarikan sumber daya industri yang mendasar dengan perspektif jangka panjang. Yang dimana saling berkaitan terhadap eksistensi bahan tambang untuk sumber daya yang tidak bisa diperbarui, sehingga perlu adanya pelestarian kepentingan untuk generasi mendatang;
- d. Peningkatan penerimaan devisa negara dari sektor pertambangan melalui upaya pemulihan juga memerlukan peningkatan kuantitas mineral yang ditambang dan perpanjangan umur operasional kegiatan pertambangan.

Dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Pertambangan mencakup beberapa tahapan kegiatan yang terkait dengan pengamatan, pengurusan, dan pemanfaatan mineral atau batu bara, termasuk peninjauan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, ekstraksi, pemurnian dan pengolahan, pengiriman dan perdagangan, dan aktivitas pasca penambangan

Kemudian dalam (KBBI, 1990) mengartikan pertambangan yaitu kegiatan mengambil sumber daya mineral dari dalam bumi. Menurut Suparmono (2012), pertambangan yaitu suatu proses penambangan bumi untuk memperoleh sumber daya mineral. Usaha pertambangan merupakan sekor hulu yang dapat memproduksi sumber daya mineral yang memasok bahan mentah terhadap usaha hilir yang dibutuhkan oleh manusia diseluruh dunia. Dalam sektor ini bersifat strategis, meliputi daerah yang subur akan



SDA nya dan dapat berfungsi sebagai penghasil utama pendapatan daerah (Djajadiningrat, 2007).

Menteri ESDM memerintahkan pemerintah untuk menyiapkan strategi khusus pengelolaan pengalihan mineral dan batubara yang adaptif guna menjawab kebutuhan pembangunan. Ada 8 (delapan) kebijakan pengelolaan wilayah pertambangan. Pertama, kondisi ini merupakan lingkungan yang menguntungkan bagi investasi yang disesuaikan dengan karakteristik spesifik tambang guna menjaga keberlanjutan bisnis. Kedua, aturan penambangan yang tepat. Ketiga, pertumbuhan dan pengembangan ekonomi lokal dan nasional. Keempat, pemanfaatan dan kemajuan tenaga kerja dan barang dalam negeri. Selain itu, opsi kelima melibatkan pemenuhan kebutuhan dalam negeri melalui pemasaran dan/atau manajemen penjualan dan produksi. Keenam, peningkatan penciptaan nilai dengan mendorong pengembangan industri lokal yang kohesif dan kompetitif. Ketujuh, perolehan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Terakhir, dukungan untuk kemajuan sektor daur ulang. Delapan metode berbeda dirancang untuk menjamin bahwa sumber daya mineral dan batu bara dikelola secara adil, transparan, bertanggung jawab, dan berkelanjutan di masa depan, menegakkan prinsip-prinsip konservasi dalam penggunaan sumber daya ini, dan memastikan kepatuhan hukum dan komersial.

Dari beberapa penjelasan terkait pengelolaan pertambangan pada penelitian ini akan meneliti tentang tujuan dari pengelolaan (manajemen) pertambangan minyak bumi agar dapat menyeimbangkan peningkatan dan pendapatan ekonomi terhadap masyarakat Bojonegoro dan pelestarian kepada lingkungan. Hal ini menunjukkan bahwa operasi pertambangan harus menghasilkan manfaat dan keuntungan maksimal untuk meningkatkan kekayaan dan kesejahteraan rakyat.

### 2.2.3 Otonomi Daerah

Otonomi memiliki dua kata yaitu “autos” bermakna berdiri, dan “nomos” bermakna undang-undang. Otonomi mencakup pembentukan hukum sendiri (zelfwetgeving), sedangkan pengembangan konsep otonomi daerah juga meliputi "zelfbestur" bermakna pemerintahan sendiri. Otonomi daerah secara hukum didefinisikan menjadi hak, kewenangan, dan keharusan daerah otonom dalam mengatur dan mengelola urusan mereka sendiri serta kepentingan penduduk lokal yang tertera dalam hukum dan ketetapan yang relevan.

Terdapat empat makna tentang dasar otonomi daerah, yakni hubungan antardaerah yang menyeluruh, sejati, bertanggung jawab, dan harmonis. Hal ini dijelaskan secara mendalam dalam telaah mendalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengenai pemerintahan daerah,

- a. Gagasan otonomi maksimum memberikan kekuasaan terhadap daerah untuk mengawasi dan mengolah masalah pemerintahannya yang dijelaskan secara eksplisit dalam undang-undang, serta untuk mengembangkan kebijakan daerah yang bertujuan untuk meningkatkan layanan, membina peran serta, melaksanakan proyek, dan memberdayakan masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- b. Asas otonomi daerah yang autentik mengamanatkan agar pengurusan pemerintahan daerah dilakukan sesuai dengan tugas, kewenangan, kewajiban yang diberikan kepadanya, yang mempunyai daya dan kemampuan untuk mendorong pertumbuhan, pembangunan, dan perluasan wilayah dengan kemampuan daerah, serta sesuai hakikat dan parameter otonomi daerah.
- c. Asas otonomi yang bertanggung jawab, yang mengamanatkan agar pelaksanaan otonomi selaras dengan

tujuan dan maksud pemberiannya, hakikatnya, otonomi daerah bertujuan menguntungkan daerah dan mengunggulkan kemakmuran masyarakat, hal tersebut adalah aspek penting dalam tujuan nasional. Makanya, pelaksanaan otonomi daerah senantiasa mengutamakan keunggulan kemakmuran masyarakat namun tetap mengacuh kepentingan dan keinginan masyarakat.

- d. Gagasan dalam otonomi daerah mampu menciptakan interaksi antardaerah yang harmonis, memfasilitasi kerja sama dalam menjunjung kemakmuran bersama dan mengurangi kesenjangan daerah satu dengan daerah yang lain. Otonomi daerah hendaknya dapat memperlancar terjalannya tali persaudaraan antara daerah dan pemerintahan.

Ni'matul Huda (2007) mengkategorikan sistem otonomi daerah berlandaskan terhadap pembagian kekuasaan, tugas, dan tanggung jawab dalam pengaturan pengelolaan kegiatan antara pemerintah pusat dan daerah, sistem otonomi daerah dapat dibedakan menjadi:

- a. Kerangka kerja domestik yang terstruktur Sistem rumah tangga formal tidak memiliki definisi yang komprehensif tentang kewenangan, tugas, kewajiban diantara pemerintah pusat dan daerah dalam pengaturan pengelolaan upaya pemerintahan tertentu. Akibatnya, urusan pusat dan daerah tidak dibatasi secara jelas, yang seharusnya memberikan otonomi kepada daerah dalam tata kelola dan administrasi urusan dalam negerinya.
- b. Sistem domestik material Sistem domestik ini menggambarkan secara komprehensif kewenangan, tanggung jawab, dan kewajiban antara pemerintah pusat dengan daerah. Masalah pemerintahan yang ditangani dalam

- sistem domestik daerah diawasi dengan cermat, berdasarkan gagasan bahwa urusan-urusan ini dapat dikategorikan ke dalam unit-unit pemerintahan yang berbeda.
- c. Sistem domestik yang sebenarnya. Pendelegasian tanggung jawab dan kekuasaan daerah dalam sistem ini didasarkan pada kriteria konkret, yang sejalan dengan kebutuhan dan kapasitas asli daerah dan pemerintah pusat, serta perkembangan kehidupan masyarakat.
  - d. Sistem domestik residual. Sistem ini menggambarkan bahwa tugas-tugas yang berada di bawah yurisdiksi pemerintah pusat telah ditetapkan sebelumnya, sedangkan tanggung jawab lainnya jatuh ke tangan keluarga-keluarga daerah.
  - e. kerangka kerja domestik yang asli, tangkas, dan berkewajiban gagasan ini menggambarkan sistem otonomi yang asli, di mana alokasi otonomi terhadap daerah didasarkan pada variabel, evaluasi, dan perbuatan yang didasarkan pada kebijakan yang benar-benar dapat memastikan kemampuan daerah untuk mengatur diri sendiri. Akuntabilitas mengharuskan pendelegasian wewenang sepadan dengan tujuan dan membina kerja sama yang sehat antara pemerintah pusat dan daerah.

Penelitian ini menekankan pentingnya otonomi daerah, karena Pemerintah Kabupaten Bojonegoro berperan sebagai mediator dan regulator sektor migas. Tujuannya adalah untuk menjelaskan pencapaian Bojonegoro terhadap pengelolaan sumber daya minyak dan gas bumi sehingga dapat menjadi model tata kelola SDA yang efektif oleh pemerintah daerah pada kerangka otonomi daerah. Kejadian tersebut dapat membuat model oleh daerah otonom lainnya untuk merumuskan strategi pengelolaan sumber daya alam guna memberikan kesejahteraan optimal bagi penduduknya.