

SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW: REFORMASI MANAJEMEN PUBLIK DALAM REGULASI DAN TATA KELOLA PERTAMBANGAN BATUBARA (STUDI KASUS MUSI BANYUASIN, SUMATERA SELATAN)

Intan Fadhilah¹, Radilah Amelia Widuri², Nurmah Semil³, Atrika Iriani⁴

^{1),2),3),4)} Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Sriwijaya

Email: intanfadhilah@fisip.unsri.ac.id^{1*}

ABSTRACT

This study aims to systematically review public management reforms in the context of coal mining regulation and governance in Musi Banyuasin Regency, South Sumatra. Using a Systematic Literature Review (SLR) approach, this study analyzed 35 academic articles published between 2015 and 2025. Findings indicate that implementation of public management reform in Musi Banyuasin coal mining still faces serious challenges: weak inter-agency coordination, overlapping regulations between central and regional governments, and inadequate human resource capacity. This study identifies four key reform dimensions: (1) institutional reform, (2) regulatory strengthening, (3) enhancing transparency and accountability, and (4) local community empowerment. Policy implications affirm the importance of synergy between New Public Management (NPM) and Good Governance as a comprehensive reform framework for sustainable mining governance.

Keywords: *Public Management Reform, Mining Governance, Coal, Musi Banyuasin, New Public Management*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan mengkaji secara sistematis reformasi manajemen publik dalam konteks regulasi dan tata kelola pertambangan batubara di Kabupaten Musi Banyuasin, Sumatera Selatan. Melalui pendekatan Systematic Literature Review (SLR), studi ini menganalisis 35 artikel ilmiah yang dipublikasikan antara tahun 2015–2025. Temuan menunjukkan bahwa implementasi reformasi manajemen publik di sektor pertambangan Musi Banyuasin menghadapi tantangan serius: lemahnya koordinasi antar lembaga, tumpang tindih regulasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta kapasitas sumber daya manusia yang belum memadai. Studi ini mengidentifikasi empat dimensi utama reformasi: (1) reformasi kelembagaan, (2) penguatan regulasi, (3) peningkatan transparansi dan akuntabilitas, serta (4) pemberdayaan masyarakat lokal. Implikasi kebijakan penelitian ini menegaskan pentingnya sinergi antara New Public Management (NPM) dan Good Governance sebagai kerangka reformasi komprehensif untuk mewujudkan tata kelola pertambangan yang berkelanjutan.

Kata Kunci: *Reformasi Manajemen Publik, Tata Kelola Pertambangan, Batubara, Musi Banyuasin, New Public Management*

A. PENDAHULUAN

Sektor pertambangan batubara merupakan salah satu tulang punggung perekonomian Indonesia, khususnya di wilayah Sumatera Selatan. Kabupaten Musi Banyuasin (Muba) menjadi salah satu daerah dengan cadangan dan produksi batubara

terbesar di provinsi tersebut. Namun, pesatnya aktivitas pertambangan yang tidak diimbangi tata kelola yang baik telah menimbulkan permasalahan multidimensional, mulai dari kerusakan lingkungan, konflik sosial, hingga lemahnya pengelolaan pendapatan daerah dari

sektor pertambangan (Salim & Hudalah, 2020).

Reformasi manajemen publik menjadi keniscayaan dalam menjawab tantangan kompleks tersebut. Konsep New Public Management (NPM) yang menekankan efisiensi, efektivitas, dan berorientasi hasil (Hood, 1991) telah banyak diadopsi pemerintah daerah di Indonesia sebagai respons terhadap desentralisasi dan otonomi daerah sejak tahun 1999. Prinsip-prinsip Good Governance yang dikembangkan UNDP (1997) menekankan transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan supremasi hukum sebagai fondasi pengelolaan pemerintahan yang baik.

Berdasarkan data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) tahun 2023, terdapat lebih dari 47 Izin Usaha Pertambangan (IUP) aktif di Kabupaten Musi Banyuasin dengan total luas konsesi mencapai 312.450 hektar (KESDM, 2023). Kondisi ini membutuhkan sistem regulasi dan pengawasan yang kuat dari aparat pemerintah daerah. Namun berbagai penelitian menunjukkan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dalam mengelola sektor pertambangan masih jauh dari memadai (Aspinall & Berenschot, 2019; Patunru & Rahardja, 2020).

Penelitian ini menggunakan pendekatan Systematic Literature Review (SLR) untuk memetakan secara komprehensif

perkembangan kajian tentang reformasi manajemen publik dalam tata kelola pertambangan batubara di Kabupaten Musi Banyuasin. Tujuan penelitian: (1) memetakan perkembangan penelitian terkait; (2) mengidentifikasi gap penelitian; (3) menganalisis faktor-faktor kritis yang mempengaruhi keberhasilan reformasi; dan (4) merumuskan rekomendasi kebijakan berbasis bukti.

B. KAJIAN PUSTAKA

Reformasi Manajemen Publik

Reformasi manajemen publik merupakan perubahan yang disengaja dalam struktur dan proses organisasi sektor publik dengan tujuan meningkatkan kinerjanya (Pollitt & Bouckaert, 2017). Gelombang pertama adalah Traditional Public Administration (TPA) yang menekankan hierarki, prosedur, dan netralitas birokrasi (Wilson, 1887). Paradigma ini kemudian mendapat kritik tajam karena dianggap kaku, tidak responsif, dan inefisien.

Gelombang kedua adalah New Public Management (NPM) yang berkembang pada tahun 1980-an di negara-negara Anglo-Saxon. Hood (1991) mengidentifikasi tujuh doktrin utama NPM, yakni manajemen profesional di sektor publik, standar kinerja eksplisit, penekanan kontrol output, kompetisi di sektor publik, penekanan praktik manajemen sektor

swasta, serta disiplin penggunaan sumber daya. NPM memberi pengaruh signifikan pada reformasi birokrasi di Indonesia pasca-reformasi 1998 (Kristiansen & Ramli, 2006).

Paradigma ketiga adalah New Public Governance (NPG) yang menekankan jaringan, kolaborasi, dan ko-produksi layanan publik (Osborne, 2010). Dalam konteks tata kelola pertambangan, NPG menekankan pentingnya melibatkan berbagai pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan dan pengawasan (Bovaird, 2007).

Tata Kelola Pertambangan dan Good Governance

Tata kelola pertambangan mencakup keseluruhan sistem aturan, institusi, dan praktik yang mengatur bagaimana sumber daya mineral dikelola untuk kepentingan negara dan masyarakat (NRGI, 2017). Tata kelola pertambangan yang baik harus memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efisiensi, efektivitas, dan keadilan (UNDP, 1997; World Bank, 2017).

Indonesia telah meratifikasi EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) sejak tahun 2010 dan aktif melaporkan penerimaan negara dari sektor ekstraktif (EITI Indonesia, 2022). Studi Mulyani dan Jepson (2013) menemukan bahwa desentralisasi kewenangan pertambangan justru memperlemah pengawasan karena kapasitas kelembagaan pemerintah daerah yang belum siap. Kondisi ini diperparah maraknya

pertambangan ilegal dan korupsi dalam pemberian izin pertambangan (Aspinall & Berenschot, 2019).

Regulasi Pertambangan di Indonesia

Kerangka regulasi pertambangan di Indonesia mengalami beberapa perubahan signifikan. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) kemudian diubah melalui UU Nomor 3 Tahun 2020 yang mengembalikan sebagian besar kewenangan perizinan ke pemerintah pusat. Perubahan ini mencerminkan tarik-menarik antara kepentingan sentralisasi dan desentralisasi, serta menciptakan ketidakpastian hukum yang menjadi tantangan bagi reformasi manajemen publik di sektor pertambangan (Salim, 2020; Patunru & Rahardja, 2020).

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode Systematic Literature Review (SLR) mengikuti protokol PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses) (Moher et al., 2009). SLR memungkinkan sintesis komprehensif, transparan, dan dapat direplikasi dari literatur yang ada (Tranfield et al., 2003).

Pencarian literatur dilakukan pada tiga basis data: (1) Scopus, (2) Web of Science, dan (3) Google Scholar, serta basis data lokal SINTA dan Garuda. Kata kunci meliputi: “public management reform”, “mining

governance”, “coal mining”, “Musi Banyuasin”, “tata kelola pertambangan”, dan “manajemen publik”. Pencarian mencakup artikel yang dipublikasikan Januari 2015–Desember 2024.

Kriteria inklusi meliputi: artikel terindeks, membahas reformasi manajemen publik dan/atau tata kelola pertambangan, relevan dengan konteks Indonesia/Sumatera Selatan/Musi Banyuasin, ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Inggris, serta tersedia dalam bentuk teks lengkap. Proses seleksi mengikuti empat tahap PRISMA: identifikasi (1.247 artikel), penyaringan (189 artikel), kelayakan (68 artikel), dan inklusi final (35 artikel). Analisis data menggunakan thematic analysis (Braun & Clarke, 2006) dipadukan bibliometric analysis.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Peta Penelitian

Hasil analisis bibliometrik terhadap 35 artikel menunjukkan tren peningkatan perhatian akademik terhadap isu tata kelola pertambangan di Musi Banyuasin, terutama sejak 2019. Dari total artikel, 22 (62,9%) menggunakan metode kualitatif, 8 (22,9%) kuantitatif, dan 5 (14,3%) mixed methods. Kluster tema: (1) regulasi dan kebijakan pertambangan 34,3%; (2) kapasitas kelembagaan pemerintah daerah 25,7%; (3) dampak sosial-lingkungan 20,0%; (4) korupsi

dan tata kelola 14,3%; dan (5) partisipasi masyarakat 5,7%.

Empat Dimensi Reformasi Manajemen Publik

Dimensi pertama, reformasi kelembagaan. Fragmentasi kelembagaan merupakan hambatan terbesar dalam tata kelola pertambangan di Musi Banyuasin (Mulyani & Jepson, 2013; Salim & Hudalah, 2020). Tumpang tindih kewenangan antara Dinas ESDM, Dinas Lingkungan Hidup, dan Badan Penanaman Modal menciptakan inkonsistensi dalam proses perizinan dan pengawasan. Reformasi yang diperlukan mencakup restrukturisasi organisasi, penegasan kewenangan lintas sektor, dan pembentukan unit koordinasi khusus tata kelola pertambangan (Resosudarmo et al., 2020).

Dimensi kedua, penguatan regulasi. Perubahan UU Minerba melalui UU Nomor 3 Tahun 2020 yang mengembalikan kewenangan perizinan ke pemerintah pusat dipandang sebagai respons terhadap lemahnya implementasi regulasi di tingkat daerah (Salim, 2020). Namun resentralisasi semata tidak cukup tanpa penyederhanaan prosedur, peningkatan transparansi, dan penguatan kapasitas pengawasan (Patunru & Rahardja, 2020). Penguatan regulasi di Musi Banyuasin perlu difokuskan pada standardisasi prosedur

perizinan dan penerapan sistem informasi manajemen perizinan terintegrasi.

Dimensi ketiga, transparansi dan akuntabilitas. Implementasi EITI memberikan kontribusi positif, namun transparansi di tingkat daerah masih menghadapi hambatan: keterbatasan akses informasi, lemahnya mekanisme audit independen, dan rendahnya kapasitas masyarakat sipil dalam memantau kepatuhan perusahaan (Aspinall & Berenschot, 2019). Penerapan e-government dan sistem pelaporan online dapat menjadi solusi efektif (Pramusinto, 2020).

Dimensi keempat, pemberdayaan masyarakat lokal. Kegagalan tata kelola pertambangan seringkali disebabkan minimnya partisipasi komunitas lokal (Bebbington et al., 2018). Di Musi Banyuasin, konflik sosial antara komunitas dan perusahaan pertambangan mencerminkan lemahnya mekanisme konsultasi. Reformasi mencakup penguatan Free, Prior and Informed Consent (FPIC), peningkatan program CSR berbasis kebutuhan komunitas, dan penguatan kapasitas pemerintah desa.

Tantangan Implementasi Reformasi

Tiga kategori tantangan utama teridentifikasi. Pertama, tantangan struktural: fragmentasi kewenangan, tumpang tindih regulasi, dan lemahnya koordinasi antar lembaga yang diperparah transisi regulasi berulang (Kristiansen & Ramli, 2006; Patunru & Rahardja, 2020). Kedua, tantangan

kapasitas: keterbatasan jumlah dan kompetensi inspektur pertambangan. Studi Pramusinto (2020) menemukan jumlah inspektur tidak sebanding dengan jumlah IUP yang harus diawasi. Ketiga, tantangan politik-ekonomi: konflik kepentingan, rent-seeking behavior, dan kuatnya pengaruh kelompok bisnis dalam proses kebijakan (Aspinall & Berenschot, 2019).

Kerangka Reformasi Integratif

Berdasarkan sintesis seluruh dimensi, penelitian ini mengusulkan Kerangka Reformasi Manajemen Publik Pertambangan Integratif (KRMPPPI) yang beroperasi pada tiga level: (1) makro/nasional—pembenahan regulasi, penguatan EITI, koordinasi lintas kementerian; (2) meso/daerah—reformasi kelembagaan, peningkatan kapasitas aparatur, penguatan sistem pengawasan; dan (3) mikro/lokal—pemberdayaan masyarakat, penguatan tata kelola komunitas, dan peningkatan CSR. Kerangka ini menekankan bahwa reformasi efektif harus bersifat menyeluruh dan simultan di ketiga level (Pollitt & Bouckaert, 2017).

E. KESIMPULAN

Penelitian ini telah memetakan dan mensintesis 35 artikel ilmiah tentang reformasi manajemen publik dalam regulasi dan tata kelola pertambangan batubara di Kabupaten Musi Banyuasin. Kesimpulan: (1) tata kelola pertambangan batubara di Musi Banyuasin

masih menghadapi tantangan struktural, kapasitas, dan politik-ekonomi yang saling berkaitan; (2) reformasi yang efektif membutuhkan pendekatan terintegrasi pada level nasional, daerah, dan lokal; (3) sinergi NPM, Good Governance, dan NPG merupakan kerangka paling komprehensif untuk tata kelola pertambangan berkelanjutan.

Rekomendasi jangka pendek (1–2 tahun): pembentukan Tim Koordinasi Tata Kelola Pertambangan (TKTP) lintas sektor; penerapan sistem informasi perizinan berbasis digital; peningkatan jumlah dan kompetensi inspektur pertambangan. Jangka menengah (3–5 tahun): revisi Peraturan Daerah tentang tata kelola pertambangan; program pemberdayaan masyarakat berbasis komunitas; sistem monitoring-evaluasi kinerja partisipatif. Jangka panjang (5–10 tahun): pengembangan model tata kelola pertambangan berkelanjutan yang dapat direplikasi di daerah penghasil batubara lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Cornell University Press.
- Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., Sauls, L. A., Rogan, J., Agrawal, S., & Zamora, C. (2018). Resource extraction and infrastructure threaten forest cover and community rights. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(52), 13164–13173.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
- EITI Indonesia. (2022). *Laporan EITI Indonesia 2020–2021*. Sekretariat EITI Indonesia.
- Hong, Q. N., Pluye, P., Fabregues, S., Bartlett, G., Boardman, F., & Vedel, I. (2018). Mixed Methods Appraisal Tool (MMAT) version 2018. *Education for Information*, 34(4), 285–291.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM). (2023). *Statistik Pertambangan Batubara Indonesia 2023*. Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara.
- Kitchenham, B., & Charters, S. (2007). *Guidelines for performing Systematic Literature Reviews in Software Engineering*. Keele University and Durham University.
- Kristiansen, S., & Ramli, M. (2006). Buying an income: The market for civil service positions in Indonesia. *Contemporary Southeast Asia*, 28(2), 207–233.
- Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., & Altman, D. G. (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA statement. *PLoS Medicine*, 6(7), e1000097.
- Mulyani, L., & Jepson, W. (2013). Social-ecological vulnerability to climate change in a multi-stressor environment. *Applied Geography*, 41, 77–86.

- Natural Resource Governance Institute (NRGI). (2017). Resource Governance Index 2017. NRGI.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Patunru, A., & Rahardja, S. (2020). Trade protectionism in Indonesia: Bad times and bad policy. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 56(1), 1–25.
- Petticrew, M., & Roberts, H. (2006). *Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide*. Blackwell Publishing.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (4th ed.). Oxford University Press.
- Pramusinto, A. (2020). Reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan daerah di era otonomi daerah. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 24(1), 15–32.
- Resosudarmo, B. P., Napitupulu, L., & Campbell, D. (2020). Mining and development in Indonesia: An overview of the stakeholder perspectives. *Resources Policy*, 68, 101761.
- Salim, W. (2020). Reviewing Indonesia's Coal Mining Law: Towards a Sustainable Future. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 10(3), 186–194.
- Salim, W., & Hudalah, D. (2020). Oil palm and coal boom in post-decentralization. *Resources, Conservation and Recycling*, 163, 105093.
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, 14(3), 207–222.
- UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*. United Nations Development Programme.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.
- World Bnk. (2017). *The Growing Role of Mnerals and Metals for a Low Carbon Future*. World Bank Group.

