

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami bangsa Indonesia telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total seluruh aspek kehidupan masyarakat. Dengan kata lain, dengan keadaan seperti ini menyadarkan kepada kita akan pentingnya menggagas kembali konsep desentralisasi dan otonomi daerah dalam arti yang sebenarnya. Karena selama masa orde baru, harapan yang besar dari daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri ternyata dari tahun ke tahun di rasakan semakin jauh dari kenyataan.

Yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan Pemerintah Pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai APBD, sehingga menyebabkan pemerintah daerah tidak responsif dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat daerah.

Seiring dengan nafas reformasi, pemerintah membuat Undang-undang Pemda (UUPD) No. 22 Tahun 1999 yang memberikan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, yang diwujudkan dengan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan. Dengan diberlakukannya secara penuh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, membawa konsekuensi kepada setiap daerah untuk melaksanakan/menyelenggarakan kewenangannya sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang tersebut, sesuai dengan kemampuan dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah.

Kabupaten Sleman yang berada di wilayah paling atas dari Propinsi DIY dan berdekatan dengan Gunung Merapi, mempunyai tanggung jawab moral untuk menjaga wilayah tersebut bagi kepentingan masyarakat di bawahnya (Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul), serta merupakan daerah serapan air yang harus dijaga stabilitasnya.

Keberadaan Kabupaten Sleman yang terletak dekat dengan kawasan Gunung Merapi mempunyai keuntungan antara lain adanya endapan sedimentasi bahan hasil letusan/aktivasi Gunung Merapi. endapan tersebut hampir tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Sleman yang menjadi salah satu objek kegiatan di bidang pertambangan.

Dari pengembangan sektor pertambangan itu juga dapat diperhitungkan akan adanya dampak positif dan dampak negatifnya. Dampak positif dari pengembangan sektor pertambangan antara lain terciptanya lapangan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat sekitar Gunung Merapi sedangkan dampak negatif yang dapat di timbulkan adalah kerusakan lingkungan pertambangan.

Penambangan pasir yang mengakibatkan kerusakan lingkungan di berbagai desa di lereng Gunung Merapi di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya di Daerah Sleman nyaris mustahil di kendalikan karena eksploitasi pasir terlambat ditangani dan terlanjur menjadi nafkah hidup masyarakat pedesaan padahal Pemerintah Kab. Sleman telah menjadikan Lereng Gunung Merapi sebagai konservasi air. Di satu sisi, pelarangan penambangan merupakan konservasi bagi kelestarian sumber air masyarakat, tetapi di sisi lain setiap kali ada penertiban alasan mencari nafkah yang di kedepankan.

Akibat merajalelanya penambangan pasir di Kabupaten Sleman khususnya di Kecamatan Cangkringan, telah menyulut kekhawatiran terancamnya sumber air tanah bagi warga Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta. Apalagi lahan yang terkeruk

oleh penambang rakyat merambah pada lahan pertanian produktif. Pengerukan pasir merambah lima desa dalam wilayah Kecamatan Cangkringan, yakni Desa Kepuharjo, Umbulharjo, Glagaharjo, Argomulyo, dan Wukirsari.

Penambangan pasir yang dilakukan oleh para penambang liar mengakibatkan kerusakan lingkungan di sekitar lereng Gunung Merapi, Khususnya dengan adanya kegiatan penambangan dengan alat berat (backhoe) dan tidak diikuti dengan rencana teknik penambangan, maka macam kerusakan komponen yang terjadi adalah erosi dan longsor yang berbahaya, hilangnya media tanah dan humus serta vegetasi yang mempunyai fungsi meresapkan air hujan, kerusakan morfologi dan lereng yang tidak direklamasi, tertutupnya dan hilangnya alur cabang sungai, degradasi sumberdaya lahan yang secara ekologis menurunkan fungsi kawasan resapan. Setiap harinya jumlah bahan tambang yang dapat di gali dan diangkut dengan truk sekitar kurang lebih 50 truk pasir setiap harinya.

Penambangan pasir yang tidak memperhatikan lingkungan sehingga terjadinya kerusakan yang dilakukan di Lereng Merapi Kabupaten Sleman itu melanggar Undang-undang Lingkungan Hidup No. 23 tahun 1997. secara formal pelaku penambangan telah melanggar peraturan perundang-undangan lingkungan maupun persyaratan dan kewajiban mengendalikan dampak lingkungan yang berlaku bagi setiap orang yang menyelenggarakan suatu usaha atau kegiatan sebagaimana diatur dalam pasal 6 ayat 1 UU No. 23 Tahun 1997 dan peraturan lainnya yang terkait. Dengan telah berubahnya baik langsung atau tidak langsung sifat fisik dan atau sifat hayati karena perbuatan penambangan secara liar, sehingga berakibat

lingkungan tidak atau kurang berfungsi lagi dalam mendukung pembangunan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pasal 1 butir 14 UU No. 23 Tahun 1997.¹

Kegiatan penambangan pasir dan batu di beberapa lokasi ini berada di kawasan resapan air dan lindung sungai yang berfungsi sebagai kawasan yang melindungi kehidupan di bawahnya. Adanya kegiatan penambangan yang tidak diikuti dengan rencana teknik penambangan, maka macam kerusakan komponen yang terjadi adalah erosi dan longsor yang berbahaya, hilangnya media tanah dan humus serta vegetasi yang mempunyai fungsi meresapkan air hujan, kerusakan morfologi dan lereng yang tidak direklamasi, tertutupnya dan hilangnya alur cabang sungai, degradasi sumber daya lahan yang secara ekologis menurunkan fungsi resapan air.²

Kerusakan lingkungan akibat pertambangan dapat diidentifikasi secara fisik seperti tanah, lereng, bentuk lahan, proses erosi dan longsor dapat dijadikan sebagai indikasi parameter kerusakan lingkungan di tiap lokasi kejadian. Hilangnya lapisan tanah subur, morfologi lereng terpotong secara vertikal, erosi dan longsor berbahaya bagi keselamatan penambang. Cabang sungai terputus dan ada yang diurug, area pertambangan cukup luas dan membentuk dinding > 12 m dengan tingkat kerusakan tinggi. Hal tersebut merupakan dampak yang diakibatkan oleh adanya penambangan yang tidak memperhatikan kelestarian lingkungan malah membuat kerusakan lingkungan.

Salah satu masalah yang ditemukan aparat pemerintah Kabupaten di lapangan adalah kurangnya perhatian perangkat desa dalam mengawasi penambangan pasir liar di tanah kas desa maupun di lahan pertanian produktif. Sedangkan menurut Keputusan Bupati No. 29/Kep.KDH/2002 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan

¹ Berita Acara Pemeriksaan (Saksi Ahli) Tgl. 31 Desember 2003, kepolisian Negara Republik Indonesia daerah Istimewa Yogyakarta Resort Sleman.

² Hasil Uji laboratorium oleh pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Gadjah Mada

pemerintahan Kepada Kecamatan, Bupati Sleman memberikan kewenangan dalam bidang pertambangan dan energi kepada kecamatan, yaitu :

- a. Pengumpulan dan pelaporan data penambang sumber daya mineral dan energi dan pengambilan air bawah tanah
- b. Pengawasan dan penertiban kegiatan usaha penambangan sumber daya mineral dan energi dan pengambilan air bawah tanah
- c. Pemantauan dan pelaporan zona-zona rawan bencana alam geologi

Selain itu, Peraturan Daerah Kab. Sleman nomor 16 tahun 1996 tentang usaha pertambangan bahan galian golongan C terlalu lunak bagi pelanggarnya. Hukuman bagi penambang liar paling tinggi dengan Rp 50.000,00 atau hukuman kurungan selama tiga bulan, sedangkan surat izin penambangan pasir tersebut gratis.

Permasalahan-permasalahan yang di timbulkan oleh adanya kegiatan penambangan liar di daerah Lereng Gunung Merapi yang di lakukan oleh pengusaha maupun masyarakat mengharuskan Pemerintah Daerah Kab. Sleman untuk bertindak dengan melakukan penertiban penambang-penambang tersebut. Salah satu usaha Pemerintah Daerah Kab. Sleman adalah dengan memberikan wewenang kepada Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam Kab. Sleman untuk menangani masalah penambangan liar yang terjadi di beberapa desa dengan di bantu dinas-dinas terkait, dengan adanya Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam khususnya Bidang Pertambangan dan dinas lainnya yang terkait maka di harapkan agar pengawasan dan penertiban yang di lakukan dapat lebih terkendali dan terkontrol agar para pelaku penambangan liar dapat segera di atasi dengan baik.

Wilayah Kecamatan Cangkringan merupakan hampir seluruhnya tersusun dari tanah regosol (pasir) dan batuan gunung (bahan galian C pasir dan batu). Dengan

kondisi tanah yang seperti itu maka kegiatan penambangan terjadi hampir di seluruh wilayah kecamatan Cangkringan, diantaranya yaitu sepanjang sungai, tanah kas desa, tanah sultan, dan tanah rakyat. Adapun penambangan tersebut banyak dilakukan oleh masyarakat yang jumlahnya semakin meningkat, sehingga para penambang sulit untuk diidentifikasi dan dikendalikan oleh pemerintah. Sedangkan para pelaku penambang belum ada kesadaran untuk melakukan perbaikan lingkungan di setiap lokasi penambangan. Hal tersebut dapat dilihat dari belum adanya tanda-tanda fisik upaya reklamasi pada lahan bekas pertambangan.

Cara yang paling ekstrim adalah melarang semua usaha pertambangan pasir liar di Lereng Gunung Merapi. Dari sisi penghasilan asli daerah, sumbangan jauh lebih minim dibanding akibat yang ditimbulkan. Pemerintah Kabupaten hanya mendapatkan sekitar Rp 300 juta dari retribusi angkutan galian golongan C (pasir dan batu), Sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 1998 tentang pajak pengambilan dan pengolahan Bahan Galian Golongan C. Namun akibat yang ditimbulkan untuk kehidupan warga masyarakat jauh lebih fatal.

Kegiatan pertambangan dalam pelaksanaannya sering diidentikan dengan kegiatan yang merusak lingkungan, padahal banyak hal yang berasal dari kegiatan non pertambangan yang menjadi sumber perusakan lingkungan. Sebagai contoh usaha kehutanan yaitu penebangan pohon-pohon yang menjadi ekosistem bagi makhluk hidup lainnya terutama di kawasan hutan. Dengan banyaknya penebangan liar yang terjadi dapat memacu timbulnya banjir dari hulu sungai, longsor dan banjir dikarenakan perusakan hutan khususnya penebangan pohon yang tidak memperhatikan kelestariannya dan hanya mementingkan perekonomian saja. Hal ini di perparah lagi dengan sebagian orang yang mempunyai usaha dibidang pertambangan dengan seenaknya melakukan kegiatan penambangan tanpa

memperhatikan aturan dan peraturan-peraturan yang berlaku di bidang pertambangan. Untuk itu perlu adanya suatu kegiatan yang mampu mengendalikan aktivitas di bidang pertambangan yaitu antara lain dengan dikeluarkannya perda tentang pertambangan yang akan mengatur dan melakukan kegiatan pengawasan serta monitoring di bidang pertambangan dan energi. Usaha pertambangan bahan galian golongan C merupakan salah satu upaya untuk mengelola potensi daerah guna menunjang pembangunan daerah dan juga untuk kemakmuran rakyat yang berdasarkan pada azas pemanfaatan dan kelestarian lingkungan, maka perlu melakukan pembinaan, pengawasan, pengendalian dan penertiban terhadap kegiatan pengelolaan usaha pertambangan bahan galian golongan C agar tidak menimbulkan kerusakan lingkungan. Permasalahan kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh usaha pertambangan bahan galian golongan C berupa adanya perubahan langsung / tidak langsung terhadap sifat fisik tanah yaitu : hilangnya lapisan tanah yang subur (top soil) bagi tumbuh dan berkembangnya tanaman tegakan, perubahan kapasitas infiltrasi tanah untuk memasok air bawah tanah yang disebabkan pemadatan tanah oleh aktivitas penambangan (misal bekerjanya alat-alat berat / angkut), kerusakan lingkungan permukaan dan menimbulkan erosi pada tingkat berat dan berlanjut dan berpotensi longsor atau runtuh pada dinding-dinding tambang.

Kerusakan lingkungan oleh kegiatan penambangan dapat berakibat longsornya lahan tambangan seperti yang terjadi di lokasi penambangan yaitu adanya lapisan tanah subur hilang, morfologi lereng terpotong secara vertikal hingga kedalaman > 12 m, cabang sungai terputus dan ada yang di urug.

Implementasi Perda No 16 tahun 1996 tentang usaha pertambangan bahan galian golongan C oleh Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam ternyata kurang memberikan hasil yang maksimal dikarenakan program dan

kegiatan yang sudah dijalankan dengan yang terjadi di lapangan tidak seimbang karena sampai saat ini masih banyaknya para penambang liar yang sangat meresahkan pemerintah dan juga dapat menambah kerusakan lingkungan sekitarnya.

B. Perumusan Masalah

Dari pemaparan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya maka dapat diambil kesimpulan sebagai rumusan permasalahan, yaitu :

1. **“Bagaimanakah implementasi Perda No 16 Tahun 1996 tentang usaha pertambangan bahan galian golongan C oleh Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam Kabupaten Sleman?”**
2. **“Apa sajakah faktor-faktor Pendukung dan Penghambat yang mempengaruhi implementasi Perda No 16 Tahun 1996 tentang usaha pertambangan bahan galian golongan C?”**

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- Mengetahui sejauh mana implementasi dari kebijakan pemerintah daerah dalam peraturan daerah No 16 Tahun 1996 tentang usaha pertambangan bahan galian golongan C oleh Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam Kab. Sleman
- Mengetahui penyelesaian dari masalah implementasi Perda No 16 tahun 1996 tentang bahan galian golongan C.

2. Manfaat Penelitian

- Secara praktis, hasil penelitian tentang implementasi Perda tersebut dapat memberikan masukan bagi pemerintah sleman dan dinas yang terkait.

- Secara akademis, hasil penelitian dapat menjadi bahan referensi untuk penelitian dan Bagi perkembangan ilmu pengetahuan yang dapat di gunakan untuk menambah wacana.

D. Kerangka Dasar Teori

Untuk mengkaji permasalahan, penulis akan mengacu pada beberapa teori yang ada dan relevan. Namun sebelum sampai dengan pembahasan yang di maksud untuk lebih baiknya di pahami dan di mengerti dahulu mengenai teori tersebut. Menurut Kerlinger teori adalah serangkaian konsep, konstan, defenisi dan proporsisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara menghubungkan dengan konsep.³

Sedangkan menurut Koentjoroningrat yang di maksud dengan teori adalah “teori merupakan pernyataan mengenai sebab akibat mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala yang di teliti dan satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”⁴

Adapun teori-teori yang digunakan sebagai acuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manajemen Lingkungan

Pada dasarnya setiap perbuatan manusia tidak terlepas dari lingkungan dan unsur-unsur yang membantu lingkungan itu sendiri. Lingkungan atau lebih tepat di sebut sebagai “ Lingkungan Hidup “ adalah : semua benda sumberdaya kondisi termasuk di dalamnya manusia dan tingkah laku yang terdapat didalamnya suatu

³ Kerlinger dalam Singarimbun, Masri & Effendi, Sofian, Metode Penelitian Survey, LP3ES, Jakarta, 1995, Hal.37.

⁴ Koentjaraningrat, Metode-metode Penelitian Masyarakat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, Hal.19-20.

ruangan yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta jasat-jasat hidup lainnya.⁵

Dengan sumber yang dimaksud disini adalah semua unsur lingkungan hidup yang terdiri dari sumberdaya alam baik hayati yang dapat diperbaharui maupun non hayati yang tidak dapat diperbaharui sumber daya insani dan sumber daya buatan.

Pada hakekatnya setiap perbuatan manusia tidak dapat terlepas dari lingkungan dan unsur-unsurnya yang membentuk lingkungan itu sendiri. Pembangunan industri selain mendatangkan kemakmuran bagi masyarakat, bila tidak dikendalikan aspek pencemarannya, dapat pula mengakibatkan gangguan dan pencemaran tata lingkungan hidup.

Karena itu dalam pelaksanaan pembangunan perlu selalu diadakan penilaian yang seksama terhadap pengaruh dari pembangunan itu sendiri bagi lingkungan hidup, agar pengamanan terhadap pelaksanaan pembangunan dapat dilakukan secara terpadu, baik dalam bentuk lintas sektoral maupun regional, dimana untuk maksud tersebut perlu di kembangkan kriteria baku bagi mutu lingkungan hidup.

Menurut Ir. Gunarjo ada empat azas yang harus di tempuh dalam usaha pelestarian lingkungan. Azas-azas yang menjadi pedoman dalam kebijakan lingkungan hidup :

1. Azas perencanaan
2. Azas pengawasan dan pencegahan
3. Azas ganti rugi
4. Azas kerjasama

Dalam mengantisipasi dampak dari kerusakan lingkungan yang ada, perlu adanya pengendalian terhadap kerusakan lingkungan yang semaksimal mungkin agar-

⁵ Valentino BORUS m, Masa Depan Dunia Dalam Dimensi Perdamaian dan Lingkungan Hidup, Penerbit Issa dan Gama, Yogyakarta, 1981, Hal.82

dapat memberikan manfaat sebesar besarnya dengan memperhatikan keseimbangan dan kelestariannya, sehingga akan tetap bermanfaat bagi generasi mendatang. Untuk itu para pengusaha dan para penambang harus memperhatikan dan menerapkan manajemen lingkungan lingkungan ditingkat lokal yang diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Membuat kebijakan
2. mengkoordinasikan program dan proyek pembangunan
3. Memberikan informasi
4. menyelesaikan konflik dibidang lingkungan.⁶

Sistem yang dialami sebetulnya sangat kompleks. Demikian pula ciri dan watak dari sistem sangat beranekaragam, namun ada beberapa watak yang dapat diidentifikasi, seperti di bawah ini :

1. Dinamis

Lingkungan hidup sebagai suatu ekosistem yang berkembang dari waktu ke waktu. Perubahan dan perkembangan ini dapat dilihat dari beberapa gejala yaitu :

a) Fenomena Fisik

Komponen energi, air, dan iklim dalam suatu ekosistem merupakan komponen yang memiliki sifat dan ciri tertentu. Hubungan antara energi dan air dengan iklim sangat nyata terlihat. Iklim terdiri dari parameter seru dan kelembutan yang berubah dari waktu ke waktu. Suhu udara dan kelembaban dalam suatu ekosistem sangat di pengaruhi oleh siklus energi dan siklus air dalam sistem bumi dan atmosfer.

⁶ Achmad Nurmandi, Manajemen Perkotaan, penerbit Lingkar Bangsa, Yogyakarta, 1999, Hal.251

b) Fenomena Biologis

Komponen biotik dalam suatu ekosistem memiliki berbagai fenomena Biokomunitas yang terdiri dari bentuk terkecil berupa sel, yang lebih besar berupa jaringan, organisme, yang besar lagi individu, populasi masing-masing secara internal membentuk sistem tertentu yang terdiri dari dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal.

c) Fenomena Sosial

Manusia merupakan komponen dari suatu sistem yang berupa masyarakat. Masyarakat dalam suatu wilayah atau masyarakat dalam suatu Negara mempunyai tujuan tertentu. Untuk mencapai tujuan yang lebih baik di buat suatu program pembangunan, salah satu diantaranya adalah program pembangunan di bidang sosial yang ada di Indonesia.

2. Saling Berinteraksi

Didalam suatu lingkungan, biasanya bagian satu atau sub sistemnya atau bagian yang lebih rendah yaitu komponen-komponenya sangat berinteraksi terus-menerus guna mencapai keseimbangan. Apabila terdapat pengaruh dari luar interaksi antar komponen ini akan berubah, dan akhirnya akan mencapai keseimbangan yang baru.

3. Interdependensi

Di dalam suatu sistem, setiap bagian akan tergantung pada bagian yang lainnya. Jadi bagian-bagian dalam sistem tidak hanya saling terkait dan berhubungan satu sama lainnya tetapi saling adanya ketergantungan. Dalam ekosistem, hubungan saling ketergantungan ini dapat dikemukakan pada siklus energi antara konsumen dan produsen, baik tingkat primer maupun tingkat sekunder.

4. Integrasi

Penampilan sistem sebagai suatu konsep kesatuan lebih diutamakan. Integrasi salah satu konsep pendekatan sistem. Dengan konsep keterpaduan ini maka setiap bagian dari sistem, seperti sub sistem atau komponen dalam suatu sistem pembangunan, dirancang secara terintegrasi untuk mencapai tujuan tertentu.

5. Tujuan sistem

Suatu sistem yang dibuat mempunyai tujuan tertentu yaitu berbentuk suatu derived output. Pengukuran tujuan dari suatu sistem di rancang sedapat mungkin harus jelas dan sejauh mungkin dinyatakan dalam ukuran kuantitatif. Demikian pula pengambilan keputusan dari sistem yang dirancang, secara keseluruhan harus selalu konsisten dengan tujuan sistem yang telah di tentukan.

6. Organisasi

Organisasi dalam suatu sistem menyangkut fungsi, struktur, dan hierarki. dalam pengorganisasian, masing-masing sub sistem dalam sistem dapat mencapai tujuannya yang akan selaras dengan tujuan keseluruhan dari sistem.

7. Multi disiplin

Pendekatan sistem yang dimaksud untuk dapat memecahkan masalah yang kompleks. Untuk itu perlu pendekatan dari berbagai disiplin ilmu. Hal ini akan lebih baik bila pengambilan keputusan dimulai sejak pembuatan, perencanaan, dan perancangan sistem.

2. Pertambangan

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Sleman mendefinisikan tentang usaha pertambangan bahan galian golongan C adalah segala kegiatan usaha pertambangan yang meliputi eksplorasi, eksploitasi, pengolahan/pemurnian, pengangkutan dan penjualan.

Bahan galian golongan C itu sendiri terdiri atas pasir, andesit, tanah urug, tanah liat, batu kapur dan sirta. secara umum pertambangan adalah kegiatan eksplorasi, eksploitasi, pengolahan, pengangkutan dan penjualan sumber daya alam yang berharga. Pertambangan pasir dapat juga diartikan sebagai kegiatan mengali, memuat, mengangkut dan menjual barang yang sudah di ambil dari lingkungan sekitar ataupun dari kawasan yang di lindungi.

Usaha pertambangan bahan galian golongan C adalah segala kegiatan usaha pertambangan yang meliputi eksploitasi, eksplorasi, pengolahan / pemurnian, pengangkutan dan penjualan. Kegiatan pertama yang dilakukan dari pertambangan adalah Eksplorasi yaitu segala penyelidikan geologi pertambangan untuk menetapkan lebih teliti atau seksama tentang keberadaan dan sifat letakan bahan galian. Sedangkan eksploitasi yaitu usaha pertambangan dengan maksud untuk menghasilkan bahan galian dan dapat di manfaatkan. Pengolahan / pemurnian yaitu pekerjaan untuk mempertinggi mutu bahan galian serta untuk memanfaatkan dan memperoleh unsur-unsur yang terdapat pada bahan galian itu. Dan yang terakhir adalah Pengangkutan yaitu segala usaha penjualan bahan galian dan hasil pengolahan/pemurnian bahan galian.

Bahan galian golongan C adalah letakan alam atau timbunan alam yang mengandung bijih, unsur kimia dan batu permata yang bermanfaat bagi kehidupan manusia.

Pertambangan bahan galian golongan C merupakan salah satu usaha yang dilakukan oleh masyarakat guna memanfaatkan sumber daya alam yang ada, dengan mengambil sumber daya yang ada maka masyarakat mendapatkan manfaat dengan adanya Gunung Merapi namun pengambilan sumber daya yang berlebihan dapat

menimbulkan dampak negatif bagi kelestarian dan perkembangan sumber daya alam itu sendiri.

3. Implementasi Kebijakan

Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa to implement (mengimplementasikan) berarti the mean for carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu). To give practical effect to (yang menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Bila pandangan itu kita ikuti maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan yang dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (intended) maupun yang tidak diharapkan (negative effects).

Pengertian dari implementasi kebijakan publik juga dapat diartikan merupakan aktivitas pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan publik (goals of public policies) menjadi hasil-hasil yang bisa dilihat (out comes). Menurut Hoogerwart, implementasi kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih.⁷

Berbeda dengan kamus Webster memiliki pengertian tersendiri dari konsep ini dimana menjelaskan perihal merumuskan secara pendek bahwa to fot carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu). To give practical effect to (menimbulkan dampak terhadap sesuatu) sedangkan Amir Santoso memberikan batasan implementasi kebijakan yaitu analisis mengenai sebab-sebab kegagalan. Dan keberhasilan kebijakan melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, seperti antara pelaksanaan kebijakan, sedangkan didalam pelaksanaan kebijakan itu tidak hanya melibatkan juga masalah

⁷ Hoogerwat, Ilmu Pemerintahan, Erlangga, 1983, Hal.157

politik, dengan demikian studi implementasi kebijakan mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal itu terjadi dan tidak hanya berhenti hanya pertanyaan apa yang terjadi.⁸

Implementasi kebijakan adalah salah satu bentuk kebijakan yang bertujuan mengatasi kemiskinan dan keterbelakangan maka diperlukan kegiatan-kegiatan pembangunan yang dituangkan dalam bentuk proyek-proyek secara nyata dan untuk mewujudkan tujuan tersebut perlu adanya pelaksanaan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa pelaksanaan atau implementasi proyek merupakan usaha mendasar dalam pembangunan.

Implementasi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit karena diwarnai oleh perbenturan kepentingan antar aktor yang terlibat. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Muhajir Darwin yang mengemukakan :

“ Proses implementasi bukanlah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan scenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan suatu proses kegiatan yang acap kali rumit, diwarnai pembentukan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau keolompok sasaran”⁹

Setelah kita mengerti definisi dari implementasi kebijakan, maka untuk menambah penjelasan mengenai konsep ini, maka akan dipaparkan mengenai proses implementasi kebijakan. Proses implementasi kebijaksanaan adalah tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu atau kelompok. Yang dimaksud di dalamnya adalah upaya mentransformatkan keputusan ke dalam tahap operasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil, seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut.

⁸ Amir Santoso, Jurnal Ilmu Politik 3 Suatu Pengantar, PT. Gramedia, Jakarta, 1989, Hal.8

⁹ Muhajir Darwin, Hasil Lokakarya “Analisis kebijakan Sosial, UGM, Yogyakarta, 1992.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik suatu program kebijakan harus di implementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Kalau pandangan itu kita lalui, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan yang biasanya kebijakan tersebut dalam bentuk Undang-undang Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan, Perintah Eksekutif atau Dekrit Presiden.¹⁰

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai berbagai aktor, organisasi, prosedur dan tehnik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakn guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program di nyatakan berlaku atau di rumuskan. Merupakan focus perhatian implementasi kebijakan yakni kejadian-kejadian dan tindakan-tindakan yang timbul sesudah di sahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.¹¹

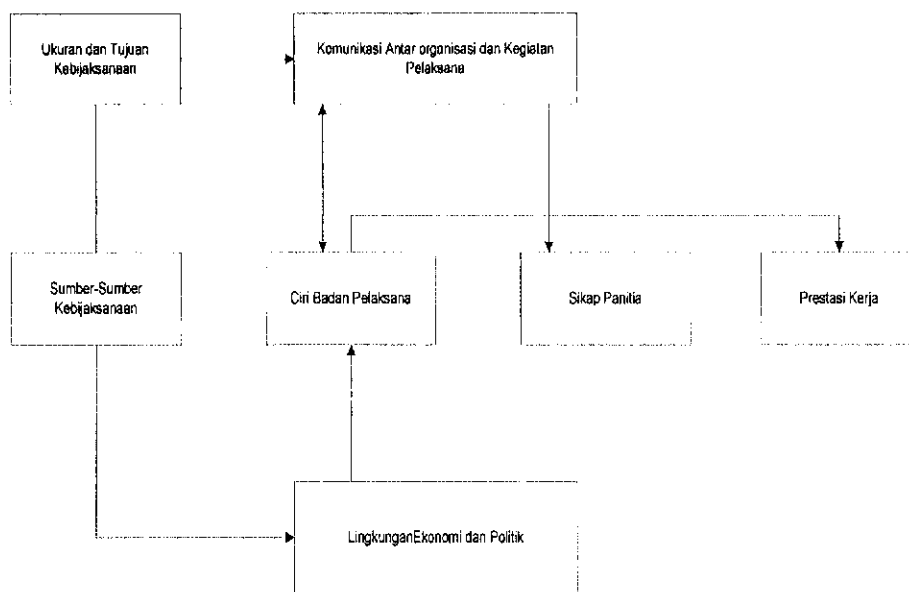
Ada beberapa macam-macam model proses implementasi kebijakan yang di tawarkan oleh para ahli, seperti menurut :

¹⁰ Budi Winarno, Teori dan Proses Kebijakan Pblk, Yogyakarta, 2002, Hal.102.

¹¹ Solichin Abdul Wahab, Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, Hal.65.

1) D. S Van Meter dan Van Hom

Pada model yang satu ini menerangkan mengenai sumber-sumber dari kebijaksanaan di berbagai lingkungan ekonomi, social dan politik yang mana sangat berpengaruh sekali dalam menciptakan karakter atau diri dari badan pelaksana. Perlu di pahami guna mengukur dari tujuan kebijaksanaan di perlukan komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksana, dimana komponen ini saling pengaruh mempengaruhi pada diri badan pelaksana. Setelah itu komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan mempengaruhi sikap panitia yang mana hasil akhir yang hendak dicapai yaitu prestasi kerja, sejalan dengan tujuan yang menjadi target dari badan pelaksana. Untuk selengkapnya dapat kita lihat pada diagram berikut ini :¹²



2) Hogwood dan Gun

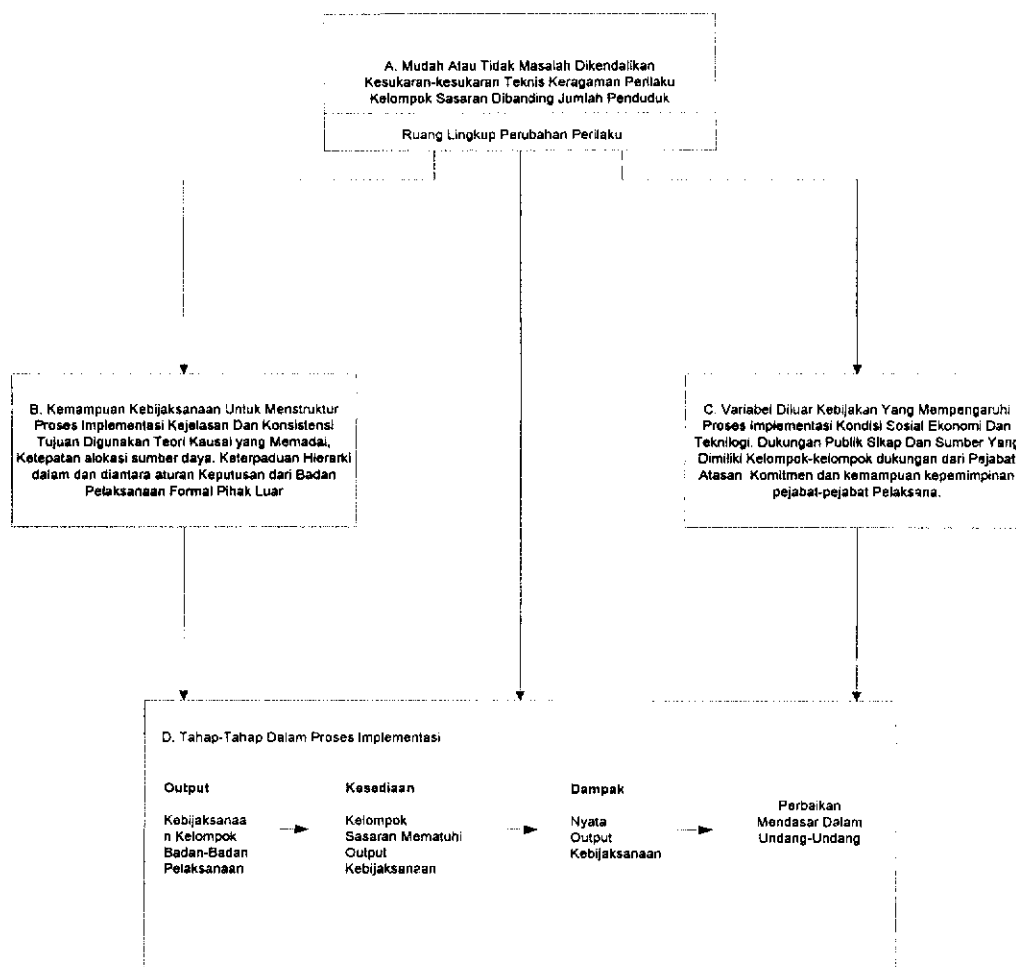
Mereka berpendapat untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna (perfect implementation) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat itu diantaranya adalah sebagai berikut :

¹² D. S Van Meter dan Van Hom, The Policy Implementation Process : A Conceptual Framon Work, Administration and Society, 1975, Hal.445-448

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
- b. Untuk pelaksana program tersediannya waktu dan sumber-sumber yang cukup mandiri.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan di dasari oleh suatu hubungan kausalitas yang rendah
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
- f. Hubungan saling ketergantungan hasil kecil
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- h. Tugas-tugas di perinci dan di tempatkan dalam urutan yang tepat.
- i. Komunikasi dan koordionasi yang sempurna
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kpatuhan yang sempurna.

3) Daniel Mazmanian dan Paul A. sabatier

Di dalam pendapat mereka berusaha memaparkan mengenai peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan negara, ialah dengan mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan prose implementasi untuk lengkapnya dapat dilihat pada diagram sebagai berikut :



Dari berbagai macam model proses implementasi kebijakan yang telah di paparkan diatas, penulis mengambil salah satu contoh proses implementasi kebijakan yaitu proses implementasi kebijakan menurut D.S Van Meter dan Van Hom. Dikarenakan proses implementasi kebijakan yang mereka paparkan hampir sama

dengan pelaksanaan kebijakan yang telah diambil oleh Pemerintah Kabupaten Sleman, dimana proses pelaksanaan yang digunakan sama-sama dipahami dari ukuran dan tujuan kebijaksanaan yang telah ditetapkan dapat berjalan dengan lancar.

4. Perda

Peraturan Daerah (Perda)¹³ merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus di daerah yang bersangkutan dan Kepala daerah yang menetapkan peraturan daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Peraturan daerah lain dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud dengan peraturan lain adalah peraturan daerah yang sejenis dan sama kecuali untuk perubahan.

Agar suatu perda bisa berfungsi secara efektif, sebaiknya dilakukan upaya-upaya untuk mensosialisasikan perda tersebut., antara lain dengan melakukan penyuluhan dan menyebarkan melalui media massa elektronik maupun media cetak.

Sedangkan pengertian perda menurut Irawan Soejito adalah sebagai berikut :¹⁴

“ Perda ialah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat”.

Peraturan daerah mempunyai kaitan yang sangat erat dengan pemerintah daerah dan dinas daerah yang menjalankan peraturan tersebut. peraturan daerah wajib dijalankan dengan ketentuan yang sudah ditetapkan.

¹³ Djoko Prakoso, Proses Pembuatan Peraturan Daerah, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1885

¹⁴ Irawan Soejito, Teknik membuat Peraturan Daerah, Yayasan karya Dharma, Jakarta, 1978, Hal.8

Peraturan Daerah dapat di rumuskan kalau dalam suatu daerah mengalami masalah dan memerlukan pemecahan atau solusi agar masalah yang dihadapi dapat teratasi dengan adanya kebijakan yang diambil oleh pemerintah dengan mengeluarkan Perda tersebut.

E. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional adalah suatu usaha untuk menjelaskan mengenai perbatasan pengertian antara konsep yang satu dengan yang lain agar tidak terjadi kesalahpahaman. Definisi konsepsional ini dimaksudkan sebagai gambaran atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Adapun definisi konsepsional yang di gunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Manajemen Lingkungan

Adalah pengelolaan lingkungan hidup untuk melestarikan dan mengembangkan kemampuan lingkungan hidup dan seimbang guna menunjang terlaksananya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup.

2. Pertambangan

Adalah segala kegiatan usaha pertambangan yang meliputi eksplorasi, eksploitasi, pengolahan, pengangkutan dan penjualan.

3. Implementasi Kebijakan

Adalah Keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat atau kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah di gariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

4. Perda

Adalah suatu peraturan yang di tetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus mempunyai syarat-syarat formal tertentu, mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah petunjuk tentang bagaimana suatu variable diukur. Definisi operasional berfungsi untuk mengetahui cara mengukur suatu variabel, sehingga seseorang dapat mengetahui baik atau buruknya suatu pengukuran.¹⁵

Menurut Sofyan Effendi, definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel dengan kata lain, definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.¹⁶

Penelitian terhadap Perda nomor 16 tahun 1996 tentang usaha pertambangan bahan galian golongan C, akan menganalisis data dengan menggunakan indikator-indikator, ataupun batasan-batasan operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

A. Indikator keberhasilan Implementasi Perda Nomor 16 tahun 1996 yaitu :

1. Sumber Daya Alam
2. Pendapatan Asli Daerah

B. Implementasi Isi Perda Nomor 16 tahun 1996 tentang Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongfan C dilihat dari beberapa aspek yaitu :

1. Struktur Organisasi
2. Sumber daya Manusia
3. Program dan Kegiatan

C. Isi Perda Nomor 16 tahun 1996 tentang Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C

1. Perizinan

¹⁵ Usman Husaini dan Purnomo Setiadi Akbar, Metodologi penelitian Sosial, Bumi Aksara, Jakarta, 1998

¹⁶ Masri singarimbun dan Sofyan Effendi, Op.cit, Hal.46

2. Retribusi
3. Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian
4. ketentuan Pidana dan Penyidikan

D. Faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan nomor 16 tahun 1996

≡ **Faktor Pendukung :**

- 1) Tersedianya SDA yang melimpah
- 2) SDM yang sangat mencukupi guna pencapaian kinerja
- 3) Sarana dan prasarana yang cukup mendukung

≡ **Faktor Penghambat :**

- 1) Kondisi SDM yang belum mendukung kearah kompetensi
- 2) Pelaksanaan monitoring masih kurang efektif
- 3) Sarana dan prasarana yang tidak mendukung dalam pelaksanaan kegiatan
- 4) Koordinasi yang masih kurang antar instansi yang terkait

G. Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian adalah merupakan suatu cara yang di gunakan dalam penelitian suatu masalah dengan maksud memperoleh suatu perumusan hasil yang baik. metode yang akan peneliti gunakan harus sesuai dengan sifat data yang di peroleh.

1. Jenis Penelitian

jenis penelitian yang akan digunakan berupa metode penelitian kualitatif. Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan

manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasa dan peristilahannya.¹⁷

Sejalan dengan definisi tersebut, Bogdan dan Taylor berpendapat bahwa metode penelitian kualitatif adalah sebagai produser penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat di amati. Pendekatan ini di arahkan pada latar dan individu tersebut secara holistic (utuh). Dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan.¹⁸

2. Jenis Data

Menurut Lofland sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.¹⁹ Berkaitan dengan hal itu, jenis data yang akan di gunakan terdiri dari dua bagian yaitu:

a. Data Primer

Data yang di peroleh langsung dari lapangan melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait langsung dengan penelitian ini.

b. Data Sekunder

Data yang di peroleh secara tidak langsung dari sumbernya yaitu studi pustaka yang dapat berupa buku-buku literatur atau dokumen lain yang dapat mendukung penelitian ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data di lakukan dengan berbagai cara antara lain:

¹⁷ Kirk & Miller dalam J. Moleong. Metodologi Penelitian Kualitatif, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002. Hal.3.

¹⁸ Bogdan & Taylor, Ibid.

¹⁹ Lofland & Lofland, Ibid, Hal.112.

a. Interview atau Wawancara

Yang di maksud dengan Interview adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara Tanya jawab sambil bertatap muka secara langsung antara pewawancara dengan responden.

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data yang di peroleh dari literatur atau bahan tertulis yang terkait dengan masalah penelitian.

4. Unit Analisis

Unit analisis yang akan di teliti dalam penelitian ini adalah Dinas Pengairan, Pertambangan dan penanggulangan Bencana Alam (P3BA) dan pejabat serta staf dari Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam Kab. Sleman sebagai objek yang memberikan informasi yang di butuhkan serta dinas-dinas lainnya yang terkait dalam penelitian ini.

5. Teknik Analisis Data

Berdasarkan teknik analisis data yang di gunakan peneliti untuk menganalisis data yaitu dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif. Yang dimaksud dengan teknik analisis data kualitaitaf adalah data yang di kumpulkan itu merupakan studi kasus dan mudah di klasifikasikan dan jumlahnya yang sedikit.