

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004, telah memberikan kewenangan yang besar kepada Pemerintah Daerah terutama Kabupaten dan Kota dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, mulai dari tahap perencanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Hal ini juga sesuai dengan Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup No. 23 Tahun 1997 Pasal 9 ayat 2 menyebutkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing, masyarakat serta pelaku pembangunan lain dengan memperhatikan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijakan nasional pengelolaan lingkungan hidup.

Masalah lingkungan hidup merupakan hasil integrasi antara komponen-komponen lingkungan hidup (air, tanah, iklim, vegetasi atau penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan kemampuannya). Masalah lingkungan yang diidentifikasi meliputi (a) fisik abiotik antara lain kemampuan lahan, degradasi erosi dan longsor tanah, kekeringan, pencemaran air, pencemaran udara, banjir, intrusi, abrasi marin, dan kerusakan lahan akibat pertambangan, (b) komponen biotik antara lain kerusakan hutan dan penurunan diversifikasi flora dan fauna, (c) komponen kultur manusia antara lain masalah penduduk, masalah sosial ekonomi, dan masalah budaya.

Lingkungan hidup mempunyai berbagai fungsi bagi manusia diantaranya yaitu

pembangunan dan kehidupan, tempat dibuangnya limbah dan hasil pembangunan, sebagai komponen dari sistem ekologi. Sedangkan keadaan lingkungan di suatu daerah dapat mengalami kemunduran bahkan kerusakan. Beberapa penyebab kemunduran / kerusakan lingkungan adalah :

1. Pertambahan penduduk yang tinggi yang menyebabkan tingginya tekanan pada lingkungan
2. Bertambahnya aktivitas pembangunan yang cenderung merubah lingkungan alamiahnya
3. Gunung dan bukit yang gundul yang disertai intensitas air hujan yang tinggi menyebabkan erosi, longsor dan banjir serta sedimentasi di bagian hilir
4. Berkurangnya fungsi daerah resapan
5. Tidak terkelolanya limbah-limbah dari industri, kendaraan, peternakan, domestik, pertanian, dan lain sebagainya
6. Perilaku manusia masih berorientasi ekonomi dalam memandang sumber daya alam

Pembangunan yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan ekonomi masyarakat ternyata tidak dapat dihindarkan dari dampak negatif pembangunan yang dapat merusak lingkungan hidup¹ seperti :

1. Eksploitasi Sumber Daya Alam secara besar-besaran tanpa memperhatikan aspek lingkungan
2. Kebijakan tata ruang yang belum jelas
3. Kesadaran masyarakat terhadap lingkungan masih rendah

¹Wahid Nugroho, *Dasar-Dasar Kebijakan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Graha Pustaka, 1998, hal. 100

Penggalian liar oleh penambang masih terus terjadi, salah satu lokasi penambangan tersebut diantaranya yaitu di Dusun Kopeng dan Dusun Batur, Desa Kepuharjo, Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman, DI Yogyakarta. Masalah yang paling memprihatinkan, penggalian pasir di aliran Sungai Opak merusak lingkungan dan aliran Sungai Opak sehingga berbahaya di musim hujan. Selain itu, masyarakat tidak mempedulikan lagi hak desa memperoleh hasil dari tanah kas desa yang mereka gali di kawasan sekitar tiga hektar tersebut.

Penambangan pasir yang tidak memperhatikan lingkungan sehingga terjadinya kerusakan yang dilakukan di Lereng Gunung Merapi khususnya di Kecamatan Cangkringan 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 1997².

Kegiatan penambangan pasir dan batu di beberapa lokasi di wilayah Kecamatan Cangkringan ini berada di kawasan resapan air dan lindung sungai yang

² Berita Acara Pemeriksaan (Saksi Ahli) Tel. 31 Desember 2003. Koalisi Negara Republik

tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C. Namun akibat yang ditimbulkan untuk kehidupan warga masyarakat jauh lebih fatal.

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 Sleman No. 29/Kep.KDH/2002 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan 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 (Perda) Kabupaten Sleman No. 16 Tahun 1996 tentang Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C terlalu lunak bagi pelanggarnya. Hukuman bagi penambang liar paling tinggi denda Rp 50.000,00 atau hukuman kurungan tiga bulan, sedangkan surat izin penambangan pasir tersebut gratis.

Permasalahan-permasalahan yang ditimbulkan oleh adanya kegiatan penambangan liar di daerah Lereng Gunung Merapi yang dilakukan oleh pengusaha maupun masyarakat, mengharuskan Pemerintah Kabupaten Sleman untuk bertindak melakukan penertiban penambangan tersebut. Pemerintah Kabupaten Sleman melalui Dinas Pertambangan dan Energi terkait masalah penambangan pasir liar di

Penyelesaian masalah kerusakan lingkungan akibat pertambangan pasir tersebut dilakukan oleh pihak-pihak yang saling bekerjasama seperti instansi pemerintah diantaranya Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam (P3BA) Bidang Pertambangan, Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan, serta Perangkat Desa Kecamatan Cangkringan.

B. Perumusan Masalah

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

“Bagaimanakah efektivitas Pemerintah Kabupaten Sleman dalam menangani masalah kerusakan lingkungan akibat pertambangan pasir di Kecamatan Cangkringan?”

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian :

- a. Mengetahui efektivitas Pemerintah Kabupaten Sleman dalam menangani masalah kerusakan lingkungan akibat pertambangan pasir di Kecamatan Cangkringan.

- a. Sebagai bahan masukan atau rekomendasi kepada Pemerintah Kabupaten Sleman untuk meningkatkan peranannya dalam menangani masalah lingkungan sehingga tercapai tujuan yang dikehendaki.
- b. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, diharapkan menjadi sumber ilmu yang dapat digunakan untuk menambah wacana tentang lingkungan hidup.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antar variabel yang didasarkan pada konsep dan definisi tertentu. Dalam melakukan penelitian ada unsur yang penting yakni teori, karena teori mempunyai peranan dalam menjelaskan apa yang ada dalam permasalahan yang akan dicari pemecahannya. Kerlinger menyatakan tentang teori yaitu serangkaian asumsi, konsep, konstruk, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep⁴.

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

1. Konsep Efektivitas

Konsep efektivitas biasanya dipergunakan sebagai ukuran untuk menunjukkan derajat pencapaian tujuan. Dalam setiap organisasi seringkali memperlihatkan tentang pentingnya pengertian efektivitas, sedangkan pada kenyataannya konsep efektivitas itu sendiri terlalu luas pengertiannya. Menurut kamus administrasi disebutkan :

⁴ Kerlinger dalam Moeri Singarimbun & Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Sosial*, LPBES, Jakarta

"*Effectiveness-effectiveness* yaitu suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek (akibat) yang dikehendaki kalau seseorang melakukan suatu perbuatan itu dikatakan efektif kalau menimbulkan akibat atau mencapai maksud sebagaimana yang dikehendaki⁵.

Amitai Etzioni mengemukakan bahwa efektivitas organisasi ditentukan oleh sejauh mana suatu organisasi mencapai sasaran atau tujuan⁶. Konsep efektivitas diistilahkan juga sebagai keberhasilan organisasi atau bernilainya suatu organisasi digunakan untuk menunjuk konsep yang sama ke arah pencapaian tujuan organisasi. Konsep efektivitas tersebut tidak mengarah pada mekanisme bagaimana dalam merealisasikan suatu pencapaian tujuan organisasi. Dengan kata lain bahwa pengertian bahwa konsep efektivitas tersebut lebih merupakan derajat pencapaian tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Organisasi yang efektif merupakan fungsi kerja yang harus dilakukan dan dapat dimanfaatkan seberapa daya dan teknik yang ada. Efektivitas organisasi bagi suatu organisasi adalah sangat penting, karena hal itu menunjukkan tingkat keberhasilan suatu organisasi dalam menjalankan fungsinya. Organisasi yang efektif apabila mampu menggunakan segala sumber daya dan teknik yang ada dengan sebaik-baiknya dalam mencapai tujuan organisasi.

⁵ Staf Dosen Balai Pustaka Administrasi UGM, *Kamus Administrasi*, BPA UGM, Yogyakarta, 1968, hal. 88

⁶ A. A. ... *...* New York: ... 1976, hal. 9

Adapun ukuran efektivitas menurut The Liang Gie dan Miftah Toha, yaitu kegiatan yang dapat dikatakan efektif kalau suatu usaha yang minimum, tanpa sedikitpun mengurangi hasil yang hendak dicapai dengan memperhatikan segi⁷ :

- a. **Pemikiran, yaitu cara yang paling mudah atau tidak sulit karena memakai banyak pemikiran.**
- b. **Tenaga, yaitu cara yang ringan atau tidak berat karena tidak memerlukan tenaga yang banyak.**
- c. **Waktu, yaitu cara yang paling tepat atau tidak lama karena tidak memakan waktu yang banyak.**
- d. **Ruang kerja, yaitu cara yang terdekat atau tidak jauh dan tidak memakan waktu banyak.**
- e. **Biaya atau uang, yaitu cara yang paling mudah atau tidak mahal karena terlampau boros.**

Dengan memperhatikan aspek-aspek tersebut, maka diharapkan suatu organisasi dalam melakukan kegiatan diarahkan kepada pencapaian efektivitas untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Efektivitas juga dapat diukur berdasarkan indikator, antara lain yang di kemukakan oleh Mott dan Duncan⁸ sebagai berikut :

- a. **Fleksibilitas organisasi atau adaptasi**

Yaitu merupakan kemampuan organisasi dalam melakukan penyesuaian terhadap hal-hal atau perubahan yang disebabkan oleh lingkungannya.

⁷ The Liang Gie dan Miftah Toha, *Cara Bekerja Efisien*, Gajah Mada University Press, 1976, hal. 13

⁸ Richard M. Stumm, *Efektivitas Organisasi*, Edisi ke-1, 1985, hal. 52

b. Produktivitas organisasi

Yaitu merupakan kemampuan organisasi untuk meningkatkan dan memperluas unit usaha permodalannya serta memberikan kemudahan pelayanan.

c. Pencapaian tujuan dan manfaat kegiatan

Kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang dapat diterima dan bermanfaat bagi tiap pribadi.

Sehingga dapat dikatakan bahwa efektivitas suatu organisasi telah terwujud bila dari organisasi tersebut diperoleh laba yang besar, prestasi yang tinggi, kemampuan memberikan kemudahan pelayanan, kegiatan yang dilakukan dapat bermanfaat, dapat melakukan penyesuaian terhadap berbagai perubahan yang terjadi dan sebagainya.

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa terdapat persamaan sekaligus perbedaan, akan tetapi pada dasarnya maksudnya sama. Perbedaan-perbedaan tersebut sangat sedikit sekali dan tidak mengurangi dan menambah secara keseluruhan terhadap esensi efektivitas itu sendiri. Batasan-batasan yang ditetapkan oleh beberapa ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa efektivitas organisasi kebanyakan dipandang dari sudut tujuan sehingga suatu organisasi dipandang efektif apabila berhasil mencapai tujuan yang ditetapkan, menunjukkan dan menunjuk seberapa jauh sebuah organisasi melaksanakan fungsinya sesuai amanat yang diemban untuk mencapai tujuan bersama secara optimal.

Dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun swasta, efektivitas merupakan ukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah

ditentukan. Kalau organisasi itu adalah pemerintah, maka efektivitasnya diukur dari

produksinya, sedangkan organisasi pemerintah tujuan yang dicapai adalah pelayanan kepada publik akan baik dan cepat. Dari pengertian dan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa adanya tingkat keberhasilan suatu organisasi dengan cara adanya kerjasama di dalam usaha pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan untuk mencapai suatu pelayanan kepada publik yang baik.

Adapun beberapa variabel yang digunakan untuk mengukur efektivitas atau menjadi pedoman dalam pembentukan lembaga lingkungan hidup adalah :

- a. Cakupan Geografis. Apakah lembaga yang ada mempunyai kewenangan di luar daerah perkotaan yang merupakan kewenangan pokoknya? Apakah lembaga tersebut dapat hadir dalam forum-forum yang lebih tinggi? Bilamana lembaga atau unit organisasi yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup tidak didengar dalam forum-forum yang lebih tinggi (misalnya di tingkat regional atau pun nasional), maka lembaga tersebut akan kurang efektif.
- b. Cakupan Sektoral dan Integrasi Internal. Apakah lembaga-lembaga yang ada terfragmentasi menurut alur sektoral? Adakah lembaga yang dapat mengkoordinasikan antara instansi-instansi sektoral yang ada? Semakin tajam dan banyak fragmentasi fungsional menurut garis sektoral, maka efektivitas lembaga-lembaga itu pun semakin rendah.
- c. Integrasi Vertikal. Adakah kewenangan lembaga tersebut untuk memberikan komando menurut garis vertikal pada lembaga-lembaga lainnya?
- d. Otonomi. Apakah lembaga tersebut mempunyai otonomi, baik dalam arti administrasi maupun keuangan? Suatu lembaga yang mempunyai otonomi yang

- e. Artikulasi. Apakah lembaga tersebut mempunyai kesempatan untuk mengartikulasikan kemampuannya dalam mengatasi masalah yang dihadapi? Apakah lembaga tersebut harus berkonsultasi dengan lembaga lain apabila menghadapi masalah?
- f. Definisi Fungsional. Apakah ada pemisahan fungsi yang tegas antara pengaturan dan pelaksanaan?

Menilai efektivitas organisasi dalam hal ini pemerintah bukanlah suatu hal yang mudah. Kebanyakan efektivitas tidak dapat dirasakan dan sulit untuk mengukurnya apalagi masalah lingkungan yang selalu mengalami perubahan. Ukuran efektivitas yang dapat dirasakan diantaranya adalah :

- a) Adanya kewenangan pokok di bidang lingkungan
- b) Peningkatan koordinasi antara instansi-instansi sektoral
- c) Pemberian komando secara vertikal pada lembaga-lembaga lain
- d) Adanya otonomi penuh dalam hal administrasi maupun keuangan
- e) Adanya kesempatan mengartikulasikan kemampuan mengatasi masalah
- f) Adanya pemisahan fungsi antara pengaturan dan pelaksanaan

2. Pengertian Pemerintah

Negara Indonesia yang menganut sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut pasal 18 UUD 1945 memberikan keleluasan pada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah atas dasar desentralisasi dalam mengatur pemerintah daerahnya di bawah sumber hukum UU No. 32 Tahun 2004. Selanjutnya

Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa”⁹.

Ketentuan yang terdapat dalam pasal 18 UUD 1945 tersebut hanya memberikan aturan pokok tentang pembangunan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi. Sedangkan pengaturan lebih lanjut dituangkan dalam undang-undang organiknya sesuai dengan tingkat kemajuan bangsa, pertimbangan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kehidupan masyarakat yang tetap mencerminkan pemerintahan yang bersendikan atas dasar permusyawaratan.

Dalam undang-undang organik yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah sekarang yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, pengertian pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah, sedangkan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh Pemda dan DPRD menurut asas desentralisasi.

Susunan pemerintahan daerah otonom meliputi DPRD dan Pemda. DPRD dipisahkan dari Pemda dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemda terhadap rakyat. Karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

⁹ *Undang-undang Dasar 1945 pasal 18*

Adapun urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten / kota merupakan urusan yang berskala kabupaten / kota sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004 pasal 14, salah satu diantaranya adalah pengendalian lingkungan hidup. Urusan pemerintahan kabupaten / kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Sedangkan untuk Pemerintah Kabupaten Sleman ini memiliki potensi alam yang berupa pertambangan.

Dengan adanya pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah memberikan sebagian kewenangannya kepada pemerintah kecamatan atau adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah kabupaten kepada pemerintah kecamatan. Adapun peran pemerintah kecamatan adalah segala kegiatan yang dilakukan oleh aparat kecamatan untuk menjalankan tugas dan fungsinya dalam rangka meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa. Tugas dari pemerintah kecamatan sesuai dengan UU Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004¹⁰, yaitu :

- 1) Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat
- 2) Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
- 3) Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
- 4) Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
- 5) Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan

¹⁰ UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 14, ayat 1, huruf c

- 6) Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan / atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan

Salah satu bentuk pelimpahan kewenangan tersebut adalah adanya pelimpahan sebagian kewenangan dari Pemerintah Kabupaten Sleman kepada Pemerintah Kecamatan Cangkringan dalam hal penyelesaian masalah kerusakan lingkungan akibat pertambangan pasir sesuai dengan Keputusan Bupati Sleman Nomor : 29/Kep.KDH/2002.

Menurut Mariun pengertian pemerintah itu dibedakan dalam arti luas dan arti sempit¹¹. Pemerintah dalam arti luas adalah segala sesuatu tugas kewenangan atau kekuasaan negara yang mengikuti pembidangan dari teori Montesqieu yang meliputi bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai tugas atau kewenangan atau kekuasaan dalam bidang eksekutif saja.

Jadi aparatur pemerintah adalah aparatur negara atau pegawai negara sipil. Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan merupakan fungsi utama yaitu mengatur, menyediakan fasilitas serta memberi pelayanan pada masyarakat dan dapat memberi contoh sebagai suri tauladan yang baik bagi masyarakat.

3. Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup ialah jumlah semua benda yang hidup dan tidak hidup serta kondisi yang ada dalam ruang yang kita tempati. Manusia di sekitar kita adalah pula bagian lingkungan hidup kita masing-masing. Oleh karena itu kelakuan manusia, dan dengan demikian kondisi sosial, merupakan pula unsur lingkungan hidup kita.

¹¹ Mariun, *Dasar-Dasar Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: UII, 1979, hal. 5

Sedangkan menurut Undang-undang Lingkungan Hidup, definisi lingkungan hidup mengandung arti kesatuan ruang lingkup semua benda, daya, dan keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain¹².

Konsep kualitas lingkungan hidup sangat erat hubungannya dengan konsep kualitas hidup. Suatu lingkungan hidup yang dapat mendukung kualitas hidup yang baik dikatakan mempunyai kualitas yang baik pula dari vice versa. Yang dimaksud dengan kualitas hidup adalah derajat dipenuhinya kebutuhan dasar manusia. Makin baik kebutuhan dasar itu dapat dipenuhi oleh lingkungan hidup, makin tinggi pula kualitas hidup itu. Kebutuhan dasar itu mencakup :

- a. Kebutuhan konsumsi untuk pribadi dan keluarganya, antara lain pangan, rumah, dan pakaian
- b. Pelayanan umum yang esensial, antara lain kesehatan, sanitasi, persediaan air minum yang bersih dan pendidikan
- c. Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan
- d. Lapangan pekerjaan baik sebagai sumber pendapatan bagi dirinya dan keluarganya maupun untuk martabat kemanusiaannya, dan
- e. Terjaminnya hak-hak manusia

Lingkungan hidup sebagai suatu sistem sebetulnya bersifat kompleks dan memiliki ciri dan watak yang beraneka ragam. Namun ada beberapa watak dari lingkungan yang dapat diidentifikasi, diantaranya adalah :

¹² Undang-undang Lingkungan Hidup No. 23/1997, pasal 1, ayat 1

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.

b) Fenomena Biologis

Komponen biotik dalam suatu ekosistem memiliki berbagai fenomena biokomunitas.

c) Fenomena Sosial

Manusia merupakan komponen dari suatu sosio sistem yang berupa masyarakat.

2. Saling berinteraksi

Di dalam suatu lingkungan yaitu komponen-komponennya sangat berinteraksi terus-menerus guna mencapai keseimbangan. Apabila mendapat pengaruh dari luar, interaksi antar komponen ini akan berubah dan akhirnya akan mencapai keseimbangan baru.

3. Interdependensi

Di dalam suatu sistem, setiap bagian satu atau sub bagian dari sistem akan tergantung pada bagian lainnya. Jadi bagian-bagian dalam sistem tidak hanya saling terkait dan berhubungan satu sama lain tetapi juga saling 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 yang terintegrasi lebih diutamakan. Integrasi ini merupakan 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 dirancang 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 ditentukan

6. Organisasi

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

7. Multi disiplin

Pendekatan sistem dimaksudkan 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

4. Kerusakan Lingkungan Hidup

Kerusakan lingkungan hidup adalah batas berubahnya karakteristik lingkungan sehingga tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya. Rusak berarti sudah tidak dapat dimanfaatkan lagi sebagaimana fungsi sebenarnya. Dengan rusaknya lingkungan mengandung makna bahwa lingkungan itu semakin berkurang kegunaannya atau mendekati kepunahan bahkan kemungkinan telah punah sama sekali. Kerusakan lingkungan apabila ditinjau dari peristiwa terjadinya dapat dibagi menjadi dua, yaitu :

1. Kerusakan itu terjadi dengan sendirinya, yang disebabkan oleh alam dan perbuatan manusia
2. Disebabkan pencemaran, baik yang berasal dari air, udara, maupun tanah

Sedangkan pengertian menurut Undang-undang Lingkungan Hidup No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu :

"Perusakan lingkungan adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik dan / atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan."

Rumusan perusakan lingkungan tersebut di atas memberikan pengertian tentang dua hal, yaitu :

Pertama : Bahwa perusakan lingkungan dalam dirinya selalu mengandung pengertian terjadinya perubahan sifat fisik lingkungan dan / atau sifat hayatinya lingkungan.

Untuk dapat mengetahui telah terjadinya perusakan lingkungan perlu diketahui

keadaan lingkungan sebelum terjadinya kerusakan

Kedua : Perlu ditetapkannya suatu tolok ukur berupa kriteria untuk menentukan bahwa lingkungan berada dalam kondisi kurang atau tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan.

Pada hakekatnya setiap perbuatan manusia tidak dapat lepas dari lingkungan dan unsur-unsurnya yang membentuk lingkungan itu sendiri. Pertambangan pasir selain mendatangkan kemakmuran bagi masyarakat, bila tidak dikendalikan aspek lingkungannya dapat pula mengakibatkan gangguan dan kerusakan tata lingkungan hidup. Karena itu dalam pelaksanaan kegiatan penambangan perlu selalu diadakan pengawasan yang seksama terhadap pengaruh dari kegiatan tersebut bagi lingkungan hidup. Hal itu ditujukan agar pengamanan terhadap pelaksanaan kegiatan pertambangan dapat dilakukan secara terpadu baik dalam bentuk lintas sektoral maupun regional. Dimana untuk maksud tersebut perlu dikembangkan kriteria baku bagi mutu lingkungan hidup.

Menurut Ir. Gunarjo ada empat azas yang harus ditempuh dalam usaha pelestarian lingkungan. Azas-azas yang menjadi pedoman dalam kebijakan lingkungan tersebut adalah :

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

Dalam mengantisipasi dampak kerusakan lingkungan, perlu adanya pengendalian penambangan semaksimal mungkin agar dapat memberikan manfaat

akan tetap bermanfaat bagi generasi mendatang. Untuk itu harus diperhatikan dan diterapkan manajemen lingkungan di tingkat lokal¹³, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Membuat kebijakan
2. Mengkoordinasikan program dan proyek pembangunan
3. Memberikan informasi
4. Menyelesaikan konflik di bidang lingkungan

Dengan memperhatikan dan menerapkan manajemen lingkungan diharapkan kegiatan penambangan yang ada dapat mencegah kerusakan lingkungan dan menjaga kelestarian lingkungan.

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual yaitu pengertian dari gejala yang menjadi pokok perhatian. Definisi konseptual ini dimaksudkan sebagai gambaran yang jelas untuk menghindari kesalahan pemahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Adapun batasan-batasan pengertian yang digunakan dalam pengertian ini adalah :

1. Efektivitas Organisasi

Adalah suatu keadaan yang menunjukkan keberhasilan organisasi dalam tugas dengan suasana kerjasama yang baik berdasarkan peraturan atau ketentuan yang

¹³ A. A.

berlaku dalam rangka mencapai tujuan organisasi atau instansi atau kantor dimana aparat yang bersangkutan bekerja.

2. Pemerintah

Adalah segala sesuatu tugas kewenangan atau kekuasaan negara yang meliputi bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

3. Lingkungan Hidup

Adalah kesatuan ruang lingkup semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

4. Kerusakan Lingkungan Hidup

Adalah perubahan terhadap sifat-sifat fisik atau hayati lingkungan sehingga mengakibatkan semakin berkurang kegunaannya dan tidak berfungsi lagi sebagaimana mestinya.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel dan merupakan petunjuk pelaksanaan untuk menghasilkan informasi ilmiah. Dari informasi tersebut peneliti akan mengetahui bagaimana caranya pengukuran atas variabel itu dilakukan sehingga dapat mengetahui baik buruknya suatu pengukuran.

Adapun batasan-batasan mengenai definisi operasional tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kerusakan Lingkungan Hidup¹⁴

1.1. Perubahan terhadap sifat fisik tanah :

- a. Hilangnya lapisan tanah subur (Top Soil)
- b. Perubahan kapasitas infiltrasi tanah
- c. Perubahan lapisan porus menjadi impermeabel

1.2. Perubahan terhadap sifat hayati :

- a. Berkurangnya habitat satwa liar
- b. Produktivitas tumbuhan menurun
- c. Hilangnya vegetasi penutup lahan

2. Ukuran Efektivitas Organisasi

2.1. Penanganan dan Tindakan :

- a. Pelimpahan kewenangan
- b. Sosialisasi warga
- c. Penerbitan surat peringatan
- d. Pelaksanaan Koordinasi
- e. Kebijakan publik larangan kegiatan

2.2. Pemulihan lingkungan :

- a. Memfasilitasi upaya penataan lahan
- b. Mengusulkan reklamasi
- c. Alih profesi penambang

¹⁴ Kemarahan Rakyat Berorganisasi, BCCG Tahun 2002-2005

G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah merupakan suatu cara yang digunakan dalam penelitian suatu masalah dengan maksud memperoleh suatu perumusan hasil. Metode yang akan peneliti gunakan untuk meneliti harus sesuai dengan sifat data yang diperoleh.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan berupa metode penelitian kualitatif. Bogdan dan Taylor berpendapat bahwa metode penelitian kualitatif adalah sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh). Dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan¹⁵.

Sejalan dengan definisi tersebut, Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasa dan peristilahannya¹⁶.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sleman melalui instansi pemerintah yang berkaitan dengan masalah pertambangan pasir, yaitu Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam (P3BA) Bidang

¹⁵
¹⁶

Pertambangan sebagai pihak yang berwenang secara teknis di lapangan, Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan sebagai pihak yang mengkoordinasikan pihak-pihak yang terkait, serta Kecamatan Cangkringan sebagai wilayah pertambangan pasir.

3. Jenis Data

Menurut Lofland dan Lofland, sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain¹⁷. Berkaitan dengan hal itu, jenis data yang akan digunakan terdiri dari dua bagian, yaitu :

a. Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari sumbernya yaitu melalui wawancara atau pengamatan yang merupakan hasil usaha gabungan dari kegiatan mengamati, melihat, mendengar, dan bertanya. Data tersebut diperoleh dari hasil pengamatan langsung ke lokasi penelitian sehingga mendapatkan data yang akurat sesuai dengan kondisi lingkungan.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya yaitu studi pustaka dapat berupa buku literatur, penelitian sebelumnya, atau dokumen lain yang dapat mendukung dan terkait dengan penelitian ini. Data yang diperoleh merupakan data pelengkap untuk lebih memperjelas dan mempertegas pemaparan dalam penelitian tersebut sehingga mendapatkan hasil yang lebih akurat.

¹⁷ Lofland dan Lofland, *Qualitative Data Analysis*, p. 11.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan berbagai cara antara lain :

a. Wawancara

Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi. Dalam proses ini, hasil wawancara ditentukan oleh beberapa faktor yang berinteraksi dan mempengaruhi arus informasi. Faktor-faktor tersebut ialah pewawancara, responden, topik penelitian yang tertuang dalam daftar pertanyaan, dan situasi wawancara.

b. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data yang diperoleh dari literatur atau bahan tertulis yang terkait dengan masalah penelitian. Dokumen sebagai sumber data dapat dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan, bahkan untuk meramalkan.

c. Observasi

Observasi adalah mengamati (watching) dan mendengarkan (listening) perilaku seseorang selama beberapa waktu tanpa melakukan manipulasi atau pengendalian, serta mencatat penemuan yang memungkinkan atau memnuhi syarat untuk digunakan ke dalam tingkat penafsiran analisis.

d. Foto

Foto menghasilkan data deskriptif yang cukup berharga dan sering digunakan untuk menelaah segi-segi subjektif dan hasilnya sering dianalisis secara induktif. Ada dua kategori foto yang dapat dimanfaatkan dalam penelitian kualitatif, yaitu foto yang dihasilkan oleh orang dan foto yang dihasilkan oleh peneliti sendiri (Bogdan dan Biklen, 1982 : 102).

5. Unit Analisis

Unit analisis yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sleman yaitu Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam Bidang Pertambangan, Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan, dan perangkat desa Kecamatan Cangkringan sebagai satu kesatuan pihak yang berkaitan dengan masalah pertambangan pasir. Pihak-pihak tersebut menjadi sumber informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data menurut Patton adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar¹⁸. Sedangkan Bogdan dan Taylor mendefinisikan analisis data sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (ide) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis itu¹⁹.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik analisis data yaitu analisis kualitatif dengan data yang berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka.

Langkah penelitian akan berisi lanjutan lanjutan data untuk memberikan gambaran