

**Implementasi Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral No.28 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Pertambangan Mineral dan Batubara
Pada Dinas Pertambangan dan Energi
Provinsi Kalimantan Timur di Kota Samarinda**

Sukariamat¹

Abstrak

Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana penyelenggaraan Usaha Jasa Pertambangan pada Dinas Pertambangan dan Energi Prov.Kaltim. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Permen ESDM No. 28 pada Dinas Pertambangan dan Energi Prov.Kaltim khususnya pada bidang Usaha Jasa pertambangan umum penerapan pelaksanaan kebijakan adalah sebagai berikut: Dalam melakukan kegiatan pengawasan pelaksanaan di lapangan staf yang berkompeten masih belum cukup jumlahnya sehingga Dinas Pertambangan dan Energi Prov.Kaltim harus menambah staf pengawas Inspektur Tambang saat ini hanya 5 (lima) Inspektur Tambang sehingga dapat benar-benar mengawasi kegiatan perusahaan jasa kontraktor yang telah melaksanakan kegiatan sesuai Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral No. 28 Tahun 2009. Dalam melaksanakan kegiatan dilapangan perusahaan jasa (kontraktor) pertambangan masih banyak yang belum mempunyai Standard Operation Prosedur (SOP) perusahaan jasa kontraktor harus memiliki Standard Operation Prosedur (SOP) dalam melakukan kegiatan dilapangan. Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur belum maksimal melakukan sosialisasi tentang pengelolaan penambangan yang baik dan benar terhadap perusahaan jasa penambangan sesuai dengan Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral No.28 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Mineral dan Batubara. Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur belum maksimal memberikan sanksi administratif terhadap perusahaan jasa yang tidak mengirimkan laporan kegiatan dan yang tidak memiliki izin usaha jasa maupun kegiatannya yang tidak sesuai dengan bidang yang tertuang dalam surat izin. Setiap kontrak kerja yang telah disepakati tidak boleh di alihkan kepada pihak lain sebelum mendapat persetujuan dari pihak pemilik konsesi Wilayah Usaha Pertambangan dan diketahui oleh pihak Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan

Pendahuluan

Perubahan daya dukung lingkungan akibat Kegiatan penambangan yang tidak sesuai dengan kaidah dan aturan akan menimbulkan dampak lingkungan antara lain mengakibatkan banjir , pemanasan global serta fungsi sosial sesuai kondisi masyarakat lokal. Perusahaan Tambang dalam melakukan kegiatannya selalu bekerjasama dengan perusahaan Jasa (Kontraktor), dalam melakukan kegiatannya perusahaan jasa tersebut hanya berpedoman dengan kontrak kerja kepada pemilik Ijin

1. Mahasiswa Program Magister Ilmu Administrasi Negara Fisip UNMUL - Samarinda

Usaha Pertambangan (IUP) sedangkan tanggung jawab kepada pemerintah lebih besar berada di pemilik Ijin Usaha Pertambangan (IUP). Perusahaan Lokal belum banyak terlibat dalam kegiatan penambangan sebagaimana tertuang dalam pasal 2 (ayat) C mendorong pertumbuhan perkembangan ekonomi lokal dalam usaha pertambangan melalui usaha jasa pertambangan dengan mewujudkan kekuatan ekonomi potensial menjadi ekonomi riil sehingga Transformasi kekayaan alam diharapkan menjadi kesejahteraan dan keberdayaan masyarakat perlu secara transparan diketahui oleh masyarakat, oleh karena kekayaan alam ini merupakan milik seluruh rakyat Indonesia dan diharapkan untuk kemakmuran rakyat untuk menggali dan mengembangkan kekayaan alam yang dikandung daerahnya. Dalam bidang pertambangan hampir semua kegiatan dilimpahkan kepada Daerah agar daerah dapat memberdayakan masyarakat lokal sekitar wilayah kegiatan pertambangan. Transformasi kekayaan alam menjadi kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat perlu secara transparan diketahui oleh masyarakat, oleh karena kekayaan alam ini merupakan milik seluruh rakyat Indonesia dan diharapkan untuk kemakmuran rakyat untuk menggali dan mengembangkan kekayaan alam yang dikandung daerahnya. Dalam bidang pertambangan hampir semua kegiatan dilimpahkan kepada Daerah agar daerah dapat memberdayakan masyarakat lokal sekitar wilayah kegiatan pertambangan.

Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral No.28 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Pertambangan Mineral dan Batubara diharapkan peran Pemerintah Daerah menjadi sangat penting dalam rangka kegiatan perusahaan mineral atau batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan serta reklamasi pascatambang.

Hal ini berhubungan dengan banyaknya perusahaan di sektor pertambangan yang berjumlah 1.417 dan yang telah berproduksi sebanyak 251 perusahaan izin usaha pertambangan yang diterbitkan oleh pemerintah Kabupaten / Kota (dapat dilihat pada table 1), dan Perusahaan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) 33 dan yang telah berproduksi 22 Perusahaan dan 11 Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) masih dalam tahap Eksplorasi . Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara perizinannya diterbitkan oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral.

Dari kegiatan sektor pertambangan umum menyumbang devisa yang masuk di Provinsi Kalimantan Timur pada tahun 2012 sebesar ±146 Triliun dan Pendapatan Negara Bukan Pajak 2012 (royalty) sebesar 1.017.871.254.941 dan Landrent (iuran tetap) sebesar 8.362.586.944. (sumber informasi Distamben, Prov.Kaltim).

Untuk mengelola sektor pertambangan yang baik dan benar (good Mining Practice) serta berwawasan lingkungan maka diperlukan sebuah kebijakan yang dapat mengatur tentang perusahaan jasa pertambangan batubara sebagai pelaku yang mengelola sumberdaya alam khususnya batubara. Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral Nomor : 28 Tahun 2009 Tanggal 30 September 2009 Tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Pertambangan Mineral dan Batubara bertujuan antara lain (Pasal 2) :

1. Menunjang kelancaran dalam pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan
2. Mewujudkan tertib penyelenggaraan usaha jasa pertambangan dan meningkatkan kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang -undangan
3. Mendorong pertumbuhan dan perkembangan ekonomi lokal dalam usaha pertambangan melalui usaha jasa pertambangan dengan mewujudkan kekuatan ekonomi potensial menjadi ekonomi riil.

Adapun pelaku usaha jasa pertambangan dapat berbentuk :

- a) Badan Usaha Milik Negara
- b) Badan Usaha Milik Daerah
- c) Badan usaha swasta yang berbentuk Perseroan terbatas.
- d) Koperasi atau perseorangan :
- e) Orang perseorangan
- f) Perusahaan Komanditer
- g) Perusahaan Firma

Berdasarkan wilayah kerjanya pelaku usaha jasa pertambangan dikelompokkan dalam (Permen 28 Thn 2009 pasal 3) :

- a) Perusahaan Jasa Pertambangan lokal
- b) Perusahaan Jasa Pertambangan Nasional
- c) Perusahaan Jasa Pertambangan Lain

Undang-undang nomor : 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara BAB XVI pasal 124 mengenai Usaha Jasa Pertambangan dan Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral No.28 Tahun 2009 dalam Ketentuan Umum BAB I pasal 1 Jasa Pertambangan adalah : Jasa penunjang yang berkaitan dengan kegiatan usaha pertambangan yang berkaitan dengan tahapan atau bagian kegiatan usaha pertambangan.

Penyelenggaraan usaha jasa pertambangan bertujuan untuk :

1. Menunjang kelancaran dalam pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan;
2. Mewujudkan tertib penyelenggaraan usaha jasa pertambangan dan meningkatkan kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Mendorong pertumbuhan perkembangan ekonomi lokal dalam usaha pertambangan melalui usaha jasa pertambangan dengan mewujudkan kekuatan ekonomi potensial menjadi ekonomi riil.

Fokus Masalah

1. Kualitas Sumberdaya Manusia yang ada pada Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur jumlahnya masih belum cukup hanya ada 5 Inspektur Tambang yang mengawasi kegiatan Perusahaan Pertambangan.
2. Pelaksanaan Pelaporan kegiatan yang wajib dikirim perusahaan jasa selama tahun 2012 hanya 32 laporan perusahaan.
3. Jasa Pertambangan yang telah diterbitkan Dinas Pertambangan dan Energi sebanyak 506 Izin.
4. Sanksi Administratif yang diberikan kepada perusahaan jasa selama ini hanya berupa teguran tertulis.

Tinjauan Pustaka

Implementasi Kebijakan

Implementasi menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978) , untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu.

Syarat - syarat itu adalah :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius. Beberapa kendala/hambatan (constraints) pada saat implementasi kebijakan seringkali berada diluar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang diluar jangkauan

- wewenang kebijakan dari badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik maupun politis.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumberdaya yang cukup memadai. Syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama diatas, dalam pengertian bahwa kerap kali ia muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan karena menyangkut kendala waktu yang pendek dengan harapan yang terlalu tinggi.
 3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai. Persyaratan ini mengikuti syarat item kedua artinya disatu pihak harus dijamin tidak ada kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan dilain pihak, setiap tahapan proses implementasi perpaduan diantara sumber-sumber tersebut harus dapat disediakan. Dalam prakteknya implementasi program yang memerlukan perpaduan antara dana, tenaga kerja dan peralatan yang diperlukan untuk melaksanakan program harus dapat disiapkan secara serentak, namun ternyata ada salah satu komponen tersebut mengalami kelambatan dalam penyediaannya sehingga berakibat program tersebut tertunda pelaksanaannya.
 4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal. Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara asal-asalan, tetapi kebijakan itu sendiri memang jelek. Penyebabnya karena kebijakan itu didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi, sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya, atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang tersebut.
 5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya. Pada kebanyakan program pemerintah sesungguhnya teori yang mendasari kebijakan jauh lebih kompleks dari pada sekedar hubungan antara dua variabel yang memiliki hubungan kausalitas. Kebijakan-kebijakan yang memiliki hubungan sebab-akibat tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka ia akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik diantara mata rantai penghubungnya dan semakin kompleks implementasinya. Dengan kata lain semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko bahwa beberapa diantaranya kelak terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik.
 6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil. Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal dalam melaksanakan misi tidak tergantung badan-badan lain/instansi lainnya. Kalau ada ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan rangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan atau komitmen terhadap setiap tahapan diantara sejumlah aktor/pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.
 7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai kesepakatan

terhadap tujuan yang akan dicapai dan dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan itu harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, mudah dipahami, dapat dikuantifikasikan, dan disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi. Namun berbagai penelitian telah mengungkap bahwa dalam prakteknya tujuan yang akan dicapai dari program sukar diidentifikasi. Kemungkinan menimbulkan konflik yang tajam atau kebingungan, khususnya oleh kelompok profesional atau kelompok-kelompok lain yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi kerap kali tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah atau sebaliknya tidak berjalan dengan baik. Kalaupun pada saat awal tujuan dipahami dan disepakati namun tidak ada jaminan kondisi ini dapat terpelihara selama pelaksanaan program, karena tujuan-tujuan itu cenderung mudah berubah, diperluas dan diselewengkan.

8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Syarat ini mengandung makna bahwa dalam menjalankan program menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap bagian yang terlibat. Kesulitan untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna masih terjadi dan tidak dapat dihindarkan. Untuk mengendalikan program dengan baik dapat dilakukan dengan teknologi seperti Network planning dan control.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Syarat ini mengharuskan adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Hood (1976) dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal sehingga tercipta koordinasi yang baik. Pada kebanyakan organisasi yang memiliki ciri-ciri departemenisasi, profesionalisasi, dan bermacam kegiatan kelompok yang melindungi nilai-nilai dan kepentingan kelompok hampir tidak ada koordinasi yang sempurna. Komunikasi dan koordinasi memiliki peran yang sangat penting dalam proses implementasi karena data, syaran dan perintah-perintah dapat dimengerti sesuai dengan apa yang dikehendaki.

Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Hal ini menjelaskan bahwa harus ada ketundukan yang penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dalam sistem administrasinya. Persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang, harus juga yang memiliki kekuasaan dan mampu menjamin adanya kepatuhan sikap secara menyeluruh dari pihak-pihak lain baik dalam organisasi maupun luar organisasi. Dalam kenyataan dimungkinkan adanya kompartemenisasi dan diantara badan yang satu dengan yang lain mungkin terdapat konflik kepentingan.

Sedangkan menurut Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975). Implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut :

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
2. Karakteristik agen pelaksana/implementator
3. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
4. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

Sedangkan menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut Model Kerangka Analisis Implementasi (*a framework for implementation analysis*). Mazmanian-Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yaitu:

1. Variabel Independen.
Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
2. Variabel Intervening.
Diartikan sebagai kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publi, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. Variabel Dependenden.
Yaitu tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan, yang terdiri dari: pertama, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana. Kedua, kepatuhan objek. Ketiga, hasil nyata. Ke-empat, penerimaan atas hasil nyata. Terakhir, kelima, tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Menurut Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang disebutnya sebagai "*communication model*" untuk implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai "generasi ketiga model implementasi kebijakan" (1990). Goggin dan kawan-kawan bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dan meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

Menurut Merilee S. Grindle (1980). Model Implementasi Kebijakan Publik yang dikemukakan Grindle (1980:7) menuturkan bahwa Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh Content of Policy (isi kebijakan) dan context of Implementation (konteks implementasinya).

Isi kebijakan yang dimaksud meliputi :

1. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (interest affected).
2. Jenis manfaat yang dihasilkan (tipe of benefit).
3. Derajat perubahan yang diinginkan (extent of change envisioned).
4. Kedudukan pembuat kebijakan (site of decision making).
5. Para pelaksana program (program implementators).
6. Sumber daya yang dikerahkan (Resources committed).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud :

1. Kekuasaan (power).
2. Kepentingan strategi aktor yang terlibat (interest strategies of actors involved).

3. Karakteristik lembaga dan penguasa (institution and regime characteristics).
4. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (compliance and responsiveness).

Menurut Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern dan David O'Porter (1981). Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

George Edward III (1980, 1) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes*, dan *beureucratic structures*.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.

Resources berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

Disposition berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut, kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangan adalah bagaimana agar tidak terjadi *beureucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga negara dan/ atau pemerintahan.

Richard Matland (1995) menjelaskan bahwa implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Kebijakan di sini memiliki ambiguitas atau kemenduaan yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dipaksakan secara politik, karena, walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*) yang dimaksud dengan implementasi kebijakan, kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa : *to implement* (mengimplementasikan) berarti bahwa *to provide the means for carrying out*: (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) : *to give practical effect to* (menimbulkan dampak / akibat terhadap sesuatu)

Kalau pandangan ini kita ikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah keputusan peradilan , perintah eksekutif, atau dekrit presiden).

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979), menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan : Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan , yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979:81) yang disebut A. Frame Work for Implemntatation Analyis berpendapat bahwa : Peran penting dari analisis implementasi kebijakan ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi dengan tiga katagori besar anatar lain 1) mudah tidaknya masalah yang akan digarap/dikendalikan, 2) kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi, 3) pengaruh langsung berbagai variabel terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Pembahasan

1 Kualitas Sumberdaya Manusia di Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur. untuk melakukan pengawasan dan pembinaan kegiatan pertambangan yang berjumlah sebanyak 428 perusahaan IUP (Izin Usaha Pertambangan) dengan Tahapan Produksi dan 506 Izin Usaha Jasa Pertambangan (IUJP) Jumlah jabatan fungsional Inspektur Tambang yang melakukan kegiatan tersebut saat ini hanya berjumlah 5 (lima) orang.

Struktur organisasi, tugas dan fungsi Dinas Pertambangan dan Energi Prov.Kaltim. Dinas Pertambangan dan Energi adalah salah satu instansi teknis dilingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bertanggung jawab pada urusan sektor pertambangan dan energi diwilayah provinsi Kalimantan Timur Dinas Pertambangan dan Energi mempunyai Visi dan Misi untuk melaksanakan kebijakan di sektor pertambangan dan energi dengan **Visi** Mewujudkan Kaltim sebagai lumbung energy yang berkelanjutan dan Pengelolaan pertambangan yang berwawasan lingkungan untuk kesejahteraan masyarakat, serta **Misi** Meningkatkan kualitas dan kinerja Aparatur Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur dalam rangka mencapai Pemerintahan yang baik (good governance) dan Pemerintah yang bersih (clean government), transparent, Akuntabel, dan bebas KKN, Mewujudkan sumberdaya mineral dan energy sebagai potensi riel kekuatan ekonomi daerah, Meningkatkan intensifikasi, diversifikasi, dan konservasi pertambangan dan energy, Memanfaatkan sumberdaya energy yang terjangkau masyarakat, Meningkatkan pelayanan data dan informasi pertambangan dan energi, Meningkatkan pembinaan pengawasan dan koordinasi kegiatan pertambangan dan energi. Dinas Pertambangan dan Energi Prov.Kaltim terdiri dari 4 (empat) Bidang yaitu :

- a. Bidang Pertambangan Umum yang terdiri 3 (tiga) seksi yaitu Seksi Pengusahaan, seksi Teknis Pembinaan pertambangan , seksi konservasi dan produksi.
 - b. Bidang Geologi dan Sumberdaya Mineral terdiri dari 3 (tiga) seksi yaitu seksi air tanah dan lingkungan geologi , sumberdaya mineral dan batubara serta seksi geologi dan mitigasi bencana geologi.
 - c. Bidang Listrik dan Pemanfaatan Energi terdiri 3 (tiga) seksi yaitu seksi ketenaga listrikan, pengembangan energy dan konservasi energy.
 - d. Bidang Minyak dan Gas Bumi terdiri dari 3 (tiga) seksi yaitu Seksi Hulu migas , hilir migas dan seksi jasa penunjang migas. Dalam hal ini Bidang pertambangan umum adalah bidang yang melakukan verifikasi dan evaluasi dalam proses perizinan Usaha Jasa Pertambangan dan seksi Pengusahaan sebagai pelaksananya .
2. Pelaksanaan Pelaporan disampaikan perusahaan jasa (kontraktor) yang telah melaksanakan kegiatan pertambangan wajib menyusun dan menyampaikan laporan triwulan sesuai Peraturan Menteri dan Sumberdaya Mineral Nomor.28 Tahun 2009 Pasal.24 ayat (1) . Pada tahun 2012 Perusahaan yang telah menyampaikan laporan kegiatan hanya berjumlah 32 (tiga puluh dua) laporan (informasi Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur) sedangkan jumlah izin usaha jasa yang diterbitkan berjumlah 506 Izin. Kewajiban penyusunan laporan sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 wajib menyusun laporan Triwulan dan Tahunan yang meliputi :
- a. Investasi
 - b. Nilai Kontrak
 - c. Realisasi Kontrak
 - d. Pemberi Kontrak
 - e. Tenaga Kerja
 - f. Peralatan (masterlist)
 - g. Penerimaan Negara
 - h. Penerimaan Daerah
 - i. Pembelanjaan Lokal, Nasional dan /atau impor dan
 - j. Pengembangan Masyarakat (Community Development)
3. Jasa Pertambangan terbagi menjadi 2 (dua) Bidang yaitu bidang Inti dan Non Inti , Pelaku usaha jasa pertambangan dapat berbentuk badan usaha yang terdiri atas BUMN, BUMD dan badan swasta yang berbentuk perseroan terbatas, koperasi atau perseorangan. Berdasarkan wilayah kerjanya pelaku usaha jasa pertambangan dikelompokkan dalam : Perusahaan Jasa Pertambangan Lokal, Perusahaan Jasa Pertambangan Nasional adapun Jenis usaha Jasa Pertambangan meliputi sebagai berikut :
- a. Penyelidikan Umum
 - b. Eksplorasi
 - c. Studi Kelayakan
 - d. Konstruksi Pertambangan
 - e. Pengangkutan
 - f. Lingkungan Pertambangan
 - g. Pascatambang dan reklamasi dan
 - H. Keselamatan dan Kesehatan kerja

4. Sanksi Administratif yang diberikan Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur kepada Perusahaan Jasa mulai dari peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan atas sebagian atau seluruh bidang jasa pertambangan atau pencabutan izin usaha jasa (pasal 31 ayat 1 dan 2 permen ESDM No. 28 Tahun 2009) . Dinas Pertambangan dan Energi selama Tahun 2012 telah memberikan surat teguran kepada perusahaan jasa pertambangan perihal mengenai kewajiban penyampaian laporan sesuai Permen 28 Tahun 2009 pasal 31 ayat (2) kepada 8 (delapan) perusahaan jasa antara lain : PT. Karebet Mas Indonesia, PT. Kariangau Indonesia, PT. Grace Coal, PT. Ryan Eka Pratama, PT. Mitra Indah Lestari, PT. Borneo Alam Semesta, PT. Nusantara Trade Net, PT. KTC Coal Mining dan Energi. Pada tahun 2011 Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur hanya 1 (satu) kali memberikan teguran (peringatan pertama) kepada perusahaan PT. Mahakam Sumber Jaya yang telah memperkerjakan PT.Coal Service Indonesia sehubungan dengan terjadinya kecelakaan tambang yang berakibat Mati . Sesuai Permen 28 Tahun 2009 pasal 31 Apabila perusahaan tidak memenuhi kewajiban maka dapat dikenakan sanksi Administratif sebagai berikut :
 - a. Berupa peringatan tertulis
 - b. Penghentian sementara kegiatan atas sebagian atau seluruh bidang Jasa Pertambangan, atau
 - c. Pencabutan Izin Usaha Jasa Pertambangan.

Dalam hal dikemudian hari diketahui bahwa data dan informasi yang disampaikan oleh perusahaan jasa sebagai pemegang Izin Usaha Jasa Pertambangan (IUJP) dinilai tidak benar maka dapat dicabut Izinnya (pasal.35).

Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan pembahasan implementasi Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral No.28 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Pertambangan Mineral dan Batubara pada Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Timur, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Implementasi Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral No.28 Tahun 2009 diharapkan dapat mengendalikan kegiatan penambangan yang dilakukan oleh kontraktor agar konservasi energy dapat dilaksanakan sehingga pendapatan Negara dapat meningkat, karena saat ini perusahaan jasa (kontraktor) hanya mengejar keuntungan semata tanpa memperhatikan pelaksanaan kegiatan penambangan yang baik dan benar hal ini disebabkan kewajiban pelaksanaan Amdal berada di pemilik IUP.
2. Struktur organisasi, tugas dan fungsi dinas Pertambangan dan Energi Prov.Kaltim dalam pelaksanaan pemberian Izin Usaha Jasa Pertambangan berada di Bidang Pertambangan Umum dan pelaksanaan administrasi perizinan berada pada Seksi Pengusahaan yang hanya memiliki 4 (empat) orang staf untuk melakukan verifikasi izin jasa.
3. Kualitas Sumberdaya Manusia yang ada di Dinas Pertambangan dan Energi Prov.Kaltim dalam melakukan pembinaan dan pengawasan kegiatan di sektor pertambangan umum masih kurang karena saat ini hanya terdapat 5 (lima) Inspektur Tambang yang mempunyai kewenangan dalam menghentikan kegiatan operasional penambangan apabila dalam pelaksanaan dilapangan tidak sesuai dengan kaidah dan aturan perundangan yang berlaku.

4. Pelaksanaan Pelaporan kegiatan yang dilakukan perusahaan jasa kontraktor penambangan adalah kewajiban yang harus disampaikan ke Dinas Pertambangan dan Energi Prov.Kaltim sebagai pemberi izin, akan tetapi baru sekitar 32 perusahaan yang rutin mengirimkan pelaporan tersebut . Dari Pelaporan kegiatan tersebut dapat diketahui kegiatan teknis antara lain kegiatan produksi, investasi, tenaga kerja dan pemberdayaan masyarakat sekitar tambang (community development).

Saran

Untuk mengimplementasikan Permen ESDM No. 28 di Dinas Pertambangan dan Energi Prov.Kaltim khususnya pada bidang Usaha Jasa maka Penerapan pelaksanaan kegiatan harus dilakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Dalam Melakukan kegiatan pengawasan pelaksanaan di lapangan Dinas Pertambangan harus menambah staf pengawas Inspektur Tambang sehingga dapat benar-benar mengawasi kegiatan perusahaan jasa kontraktor telah benar-benar melaksanakan kegiatan sesuai Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral No. 28 Tahun 2009
2. Dalam melaksanakan kegiatan dilapangan perusahaan jasa pertambangan harus memiliki Standard Operation Prosedur (SOP)
3. Melakukan sosialisasi tentang pengelolaan penambangan yang baik dan benar terhadap perusahaan jasa penambangan sesuai dengan Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral No.28 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Mineral dan Batubara.
4. Memberikan sanksi administratif terhadap perusahaan jasa yang tidak mengirimkan laporan kegiatan dan yang tidak memiliki izin usaha jasa maupun kegiatannya yang tidak sesuai dengan bidang yang tertuang dalam surat izin.
5. Setiap kontrak kerja yang telah disepakati tidak boleh di subkontrakkan kembali kepada pihak lain sebelum mendapat persetujuan dari pihak pemilik konsesi Wilayah Usaha Pertambangan.

Daftar Pustaka

Abdul Wahab Solichin,2008, Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi

Kebijaksanaan Negara.Bumi Aksara, Jakarta

Adjat Sudrajat 2009, Otonomi Pengelolaan Sumberdaya Mineral dan Pengembangan Masyarakat.

Anonim, 2009, Undang-Undang No.4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara.

_____, 2009, Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral Nomor : 28 Tahun 2009 Tentang penyelenggaraan usaha jasa pertambangan mineral dan batubara.

_____, 2009, Peraturan Pemerintah Nomor : 23 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Pelaksanaan Kegiatan Mineral dan Batubara

_____, 2008, Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi Kalimantan Timur Nomor : 08 Tahun 2008 Tentang Pembentukan , Susunan, Organisasi dan Tata Kerja Dinas – Dinas Lingkup Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur.

Agustiono. 2006, Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn

- Akib, 2008, Header dan Antonius Tarigan. "Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan : Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya, Jurnal Baca, Volume 1 Agustus Universitas Pepabari Makasar.
- AtKisson, Alan, 2010, *Beyond Bureaucracy : the Development Agenda, an Interview with David C.Korten*
- Kadji, Yulianto . 2008, Implementasi Kebijakan Dalam Perspektif Realitas, Cahaya Abadi, Tulung Agung Jawa Timur.
- Keban, Yeremias T.2007. Pembangunan Birokrasi di Indonesia, Pidato pengukuhan Guru Besar pada FISIP UGM, Yogyakarta
- Salusu, Jonathan.2003. Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit.Jakarta:Grasindo.
- Wahab, Solichin A.1991. Analisis Kebijakan dari formulasi ke implementasi Kebijakan, Bumi Aksara Jakarta
- Wibawa, Samodra.1994. Kebijakan Publik Intermedia Jakarta.
- Winarno, Budi 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik, Media Pressindo Yogyakarta
- H.Soenarko SD, 2000, Public Policy. Surabaya, Airlangga University Press Marbun
- SF.1997. Peradilan Administrasi Negara. Liberty, Yogyakarta
- Wicaksono Kristian Widya, 2006, Administrasi dan Birokrasi Pemerintah Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Bungin, Burhan.H.M. 2007, Penelitian Kualitatif Komunikasi Ekonomi Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya.Kencana.Jakarta.
- Islami,M.Irfan, 1984, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara.Bumi Aksara, Malang.
- Djamal Irwan Zoer'a'ini, 1996, Prinsip-Prinsip Ekologi dan Organisasi Ekosistem, Komunikasi dan Lingkup, Bumi Aksara, Jakarta.
- Baiquni M. dan Susilawardani, 2002. Pembangunan yang tidak berkelanjutan. Transmedia Global Wacana. Yogyakarta.
- Moleong, Remy J, 2006, Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung, Rosda.
- Sutopo.(2002) , Metodologi Penelitian Kualitatif, Surakarta: Sebelas Maret. University Press.W.Santrock
- Sugiyono,2002, Metode Penelitian Admisitrasi, Bandung : Alfabeta
- Siagian.S,2002, Manajemen Sumberdaya Manusia, Jakarta : PT Bumi Aksara
- Umar , Husein,2003, Metode Riset Perilaku organisasi, Jakarta :Gramedia

Dokumen :

Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral No.28 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Mineral dan Batubara.