**TINGKAT KEBERHASILAN IMPLEMENTASI PROGRAM PENILAIAN KINERJA PERUSAHAAN PERTAMBANGAN BATUBARA DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI PROVINSI KALIMANTAN TIMUR**

**Lasmanah, Roni**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Jurusan Ilmu Administrasi Negara,

 Universitas 17 Agustus 1945

**Salasiah,S.Sos, M.Si**

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

**Drs. Ghufron, M.Si**

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

**ABSTRAK**

Pelaksanaan program penilaian kinerja perusahaan (PROPER) pertambangan batubara dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Provinsi Kalimantan Timur serta mengidentifikasi dan menganalisa faktor pendukung dan penghambatnya. Penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif dengan instrument kebijakan publik George C. Edwards III yaitu Komunikasi, Sumber daya, Disposisi/Sikap dan Struktur Birokrasi. Penulis menganalisa berbagai data wawancara, studi dokumen dan observasi lapangan yang kemudian disajikan secara rinci secara deskriptif. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Program Penilaian Kinerja Perusahaan pertambangan batubara merupakan instrument pengawasan lingkungan yang efektif dilakukan kepada perusahaan. Faktor pendukungnya adalah dari unsur Struktur Birokrasi yaitu status IKLH (Indeks Kualitas Lingkungan Hidup) yang “**Tinggi**”. Sedangkan faktor penghambatnya adalah dari unsur komunikasi, sumber daya dan disposisi/sikap.

Kata kunci : Implementasi, Peraturan Gubernur, Pertambangan Batubara.

***ABSTRACT***

*the implementation of the coal mining company environmental performance assessment (PROPER) program in East Kalimantan Province and identify and analyze the supporting and inhibiting factors.*

*This study uses a method of qualitative analysis with public policy instruments George C. Edwards III, namely Communication, Resources, Disposition / Attitude and Bureaucratic Structure. The author analyzes various interview data, document studies and field observations which are then presented in a descriptive manner.*

*Based on the results of the study, it can be concluded that the Coal Mining Company Performance Appraisal Program is an effective environmental monitoring instrument for companies. The supporting factor is the element of the Bureaucratic Structure, namely the "High" Environmental Quality Index (IKLH). While the inhibiting factor is the element of communication, resources and disposition / attitude.*

*Keywords: Implementation, Regulation of the Governor, Coal Mining.*

1. **PENDAHULUAN**

Pengelolaan dan pemanfaatan terhadap potensi sumber daya alam mineral berupa batubara di Kalimantan Timur yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat memiliki peranan sangat penting terhadap pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan di daerah, oleh karena itu dalam pelaksanaannya harus memperhatikan dan mempertimbangan dimensi lingkungan hidup dalam artian pemanfaatan sumberdaya tambang tersebut harus dilakukan secara bijaksana dengan memperhitungkan daya dukung lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan generasi mendatang. Kondisi ini bisa berubah sebaliknya ketika kegiatan produksi batubara berhenti karena sumber daya alamnya tidak bisa dieksploitasi lagi yang mengakibatkan masyarakat yang sebelumnya mendapatkan kesempatan untuk meningkatkan pendapatan akhirnya tidak memiliki kesempatan itu lagi. Hal ini tentunya sangat merugikan masyarakat karena kerusakan lingkungan dapat menimbulkan dampak erosi, banjir, dan tanah longsor sedangkan pencemaran lingkungan bisa mengganggu kesehatan dan kegiatan ekonomi keluarga. Berkenaan dengan hal itu, Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Timur melakukan upaya pengawasan dan pembinaan dengan memberikan insentif dan/atau disinsentif kepada penanggung jawab usaha pertambangan batubara berdasarkan penilaian terhadap kinerjanya dalam upaya pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.

1. **KAJIAN PUSTAKA**
2. **Teori Implementasi Kebijakan**

**Definisi implementasi** diartikan pelaksanaan atau penerapan. Majone dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2002), mengemukakan implementasi sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004:70) mengemukakan bahwa ”implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan”. Pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh Mclaughin (dalam Nurdin dan Usman, 2004). Adapun Schubert (dalam Nurdin dan Usman, 2002:70) mengemukakan bahwa ”implementasi adalah sistem rekayasa.” Pengertian-pengertian tersebut memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. **Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Tahap ini diartikan sebagai tindakan nyata atau aktifitas kongkrit dari apa yang telah dirumuskan dalam tahap formulasi. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Dalam kamus Webster dalam Wahab (2008:64) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, “ to implementasi” (mengimplementasikan) berarti “ *to provide means for carrying out* ; *to give practical effect to*”, (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu).**

**Menurut Jenkins dalam Parsons (2008:463) studi implementasi adalah :**

**“Studi perubahan bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik; bagaimana organisasi diluar dan didalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain; apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda”**

**Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Parson (2008:463):**

**“Problem implementasi diasumsikan sebagai sebuah deretan keputusan dan interaksi sehari-hari yang tidak perlu mendapat perhatian dari para sarjana yang mempelajari politik. Implementasi itu dianggap sederhana meski anggapan ini menyesatkan. Dengan kata lain, kelihatannya tidak mengandung isu-isu besar”. Pada dasarnya implementasi kebijkan merupakan kegiatan yang luas dan kompleks. Kegiatan ini bukan sekedar menerapkan ketentuan-ketentuan, cara-cara dan sarana yang ada dalam kebijakan namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.**

**Menurut Sabatier dalam Parson (2008:487) terdapat enam syarat yang mencukupi dan harus ada untuk implementasi yang efektif yaitu :**

1. **Tujuan yang jelas dan konsisten, sehingga dapat menjadi standar evaluasi legal dan sumber daya;**
2. **Teori kausal yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan;**
3. **Struktur implementasi yang disusun secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplemenasikan kebijkan dengan kelompok-kelompol yang menjadi sasaran kebiakan;**
4. **Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen yang menggunakan kebijakan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan.**
5. **Dukungan dari kelompok kepentingan dan “penguasa” di legislatif dan eksekutif;**
6. **Perubahan dalam kondisi sosio-ekonomis yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa atau tidak meruntuhkan teori kausal yang mendasar kebijakan.**

**Suatu kebijakan harus berhasil, tidak hanya pelaksanaannya saja yang harus berhasil akan tetapi tujuan (*goal*) yang terkandung dalam kebijakan tersebut harus tercapai. Menurut Setyodarmodjo (2003:185) pelaksanaan kebijakan dapat gagal karena beberapa hal berikut, antara lain :**

1. **Teori yang menjadi dasar kebijakan tidak tepat.**
2. **Sarana yang dipilih dalam untuk pelaksanaan tidak efektif.**
3. **Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya.**
4. **Isi dari kebijakan tersebut bersifat samar-samar.**
5. **Ketidakpastian faktor intern dan/atau faktor ekstern.**
6. **Kebijakan yang ditetapkan tersebut mengandung banyak lubang.**
7. **Pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis.**
8. **Adanya kekurangan dan tersedianya sumber-sumber pembantu (waktu, uang dan sumber daya manusia)**

**Faktor pendukung keberhasilan implementasi kebijakan menurut Setyodarmodjo (2003:186) ;**

1. **Persetujuan, dukungan dan kepercayaan rakyat.**
2. **Isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu.**
3. **Pelaksanaan haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang dikenai kebijakan tersebut.**

**Dalam perkembangannya, studi implementasi kebijakan memiliki dua pendekatan dalam memahaminya yaitu ;**

1. **Pendekatan *top down*. Dalam pendekatan *top down*, implementasi yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan top down adalah sejauhmana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan ditingkat pusat.**
2. **Pendekatan *bottom up*. Dalam pendekatan *bottom up*, memandang bahwa implementasi kebijakan tidak dirumuskan oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat, akan tetapi berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan pada level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang dialami oleh masyarakat tersebut. Jadi intinya pendekatan bottom up adalah model implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia didaerahnya, sistem sosio-kultur yang mengada agar kebijakan tersebut tidak kontraproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri. (Agustino, 2006;140 dan 156).**

**Menurut Merille S. Grindel dalam Setyodarmodjo (2003:193) ada tiga hal yang pokok dalam pelaksanaan kebijakan diantaranya :**

1. **Merinci tujuan-tujuan yang hendak dicapai.**
2. **Membentuk program-program kegiatan.**
3. **Mengalokasikan dana untuk pembiayaan-pembiayaan.**

**Menurut George Edwards III dalam Winarno (2007:126), implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu di implementasikan dengan baik. Menurut Edward III ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi dan disposisi. Empat faktor tersebut berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan.**

1. **Komunikasi**

**Tiga hal penting dalam proses komunikasi yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan. Persyaratan bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang mereka harus lakukan. Tentu saja komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.**

**Transmisi, maksud dari faktor transmisi adalah sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksananya telah dikeluarkan. Terkadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi yang sebenarnya.Kejelasan, jika kebijakan-kebijakan di implementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi tersebut harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin dengan makna pesan awal. Konsistensi, jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebu bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan melaksanakan tugasnya dengan baik.**

1. **Faktor sumber daya (*resources*)**

**Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup staf yang memadai serta keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas mereka, wewenang, informasi dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul untuk melaksanakan pelayanan publik. Disamping itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan.**

**Dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relefan dan yang mencukupi tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar para implementor tidak akan melakukan suatu keasalahan dalam bagaimana caranya mengimplementasikan kebijakan tersebut. Informasi yang demikian ini juga penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya. Kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang di implementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas/sarana yang digunakan untuk mengoperasionalisasikan implementasi suatu kebijakan yang meliputi : Gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dan pengaturan yang rasional dapat dikembangkan.**

1. **Faktor Disposisi (Sikap)**

**Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.**

1. **Struktur Birokrasi**

**Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi yang baik secara sadar atau tidak memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern.**

**Menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi, Pertama yakni prosedur kerja atau ukuran dasar atau sering disebut dengan *Standard Operating Prosedur* (SOP) yang berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dalam bekerjanya organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Kedia adalah fragmentasi, berasal dari tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok kepentingan, pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.**

1. **Program penilaian kinerja perusahaan (PROPER)**

Kegiatan Program penilaian kinerja perusahaan (PROPER) pertambangan batubara dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Provinsi Kalimantan Timur secara teknis dilaksanakan oleh Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Timur melalui pendekatan partisipatif *multi stakeholder.* Dalam proses pelaksanaannyadanmenetapkan hasilnyaDinas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Timur melibatkan Dinas Pertambangan dan Energi Sumber Daya Mineral Provinsi Kalimantan Timur dan institusi pengelolan lingkungan hidup di Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 61 Tahun 2015 Tentang Panduan Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan Pertambangan Batubara Dalam Pengelolaan Lingkungan sebagai pengganti Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 05 tahun 2014.

Aspek penilaian dalam PROPER pertambangan batubara adalah ketaatan terhadap pengelolaan lingkungan hidup utama yang bersifat wajib untuk dipenuhi meliputi peraturan pengendalian pencemaran air, pengendalian pencemaran udara, pengelolaan limbah B3 serta reklamasi dan revegetasi. Jika perusahaan memenuhi seluruh peraturan tersebut, maka akan diperoleh peringkat ***BIRU***, jika tidak maka perusahaan tersebut akan memperoleh peringkat ***MERAH*** atau ***HITAM***. Peserta PROPER yang mendapatkan peringkat ***HITAM*** kemudian akan dievaluasi lebih lanjut dan diserahkan dalam penaatan hukum atau sanksi baik sanksi administratif, paksaan pemerintah dan pencabutan Izin lingkungan.

1. **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan model penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif bertujuan memperoleh gambaran seutuhnya mengenai suatu hal menurut pandangan manusia yang diteliti. Penelitian kualitatif berhubungan dengan ide, persepsi, pendapat, atau kepercayaan orang yang diteliti; kesemuanya tidak dapat diukur dengan angka. Fokus penelitian ini sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Ruang lingkup sebagai batasan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data PROPER Pertambangan Batubara Periode Tahun 2016/2017 pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Timur.
2. Instrumen yang digunakan adalah teori menurut George C. Edward III.**Dalam penelitian ini hanya terdapat satu variabel yang akan diteliti yaitu Implementasi Peraturan Gubernur Kaltim No. 61 Tahun 2015 namun terikat dengan instrumen peneiltian yang digunakan untuk mengukur fenomena alam maupun sosial yang diamati.**

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan model yang dikemukakan Miles dan Huberman bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai jenuh. Aktifitas dalam analisis data, yaitu analisa data/pengumpulan data, *data reduction*, *data display* dan *conclusion drawing* / *verification*.

1. **ANALISA DATA**

Jumlah peserta PROPER pertambangan batubara di Provinsi Kalimantan Timur pada tahun 2011/2012 s/d 2014/2015 cenderung mengalami peningkatan. Pada tahun 2011/2012 jumlah peserta adalah 67 (Enam Puluh Tujuh) perusahaan meningkat menjadi 70 (Tujuh Puluh) perusahaan pada tahun berikutnya. Pada tahun 2015/2016 jumlah peserta mencapai 115 (Seratus Lima Belas) perusahaan meningkat dari tahun sebelumnya yang berjumlah 101 (Seratus Satu) perusahaan. Namun pada periode 2015/2016 jumlah peserta hanya berjumlah 95 (Sembilan Puluh Lima) perusahaan, menurun dari pelaksanaan pada tahun 2014/2015 yaitu 115 (Seratus Lima Belas) perusahaan. Penurunan jumlah peserta tersebut karena 20 (Dua Puluh) perusahan pertambangan batubara yang sebelumnya berada di wilayah Provinsi Kalimantan Timur tetapi ketika pelaksanaan pada tahun 2015/2016 telah menjadi kewenangan dari Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara. Adapun jumlah peserta program penilaian kinerja perusahaan (PROPER) pertambangan batubara dalam perlindungan dan pengelolaaan lingkungan hidup selama 5 (lima) tahun terakhir 2011/2012 s/d 2015/2016 dapat dilihat pada gambar di bawah ini :

Sedangkan pada tahun 2016/2017 jumlah peserta terus menurun menjadi 86 (Delapan Puluh Enam) perusahaan, hal ini disebabkan dengan terjadinya defisit anggaran dan pelaksanaan PROPER Pertambangan Batubara dijalankan berdasarkan verifikasi di lapangan.

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan tentang PROPER melalui Pergub Kaltim No. 61 Tahun 2015 adalah teori yang dikemukakan George C. Edwards III. Dimana implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Menurut George C. Edwards III ada empat variable dalam kebijakan publik yaitu komunikasi, sumber daya, sikap/disposisi dan struktur birokrasi. Keempat faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edwards III. Sebagai berikut :

1. Komunikasi

Impelentasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu yang bertanggungjawab baik posisinya sebagai jabatan structural yaitu Kepala Dinas, Kepala Bidang dan Kepala Seksi maupun jabatan fungsional yaitu Pengawas Lingkungan Hidup dan Pengendali Dampak Lingkungan.

1. Sumber Daya

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yamg diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

1. Sikap/Disposisi

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implemetor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

1. Struktur Birokrasi

Membahas Dinas pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam Dinas-Dinas eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Van Horn dan Van Meter menunjukkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu Dinas;
2. Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam Dinas pelaksana;
3. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif);
4. Vitalitas suatu organisasi;
5. Tingkat komunikasi “terbuka”, yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;
6. Kaitan formal dan informal suatu Dinas dengan Dinas pembuat keputusan atau pelaksana keputusan. Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan , implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang komplek membutuhkan kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumberdaya akan mempengaruhi hasil implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi.

Analisa Diagram Implementasi PROPER dalam Pengelolaan Lingkungan HidupBerikut adalah diagram kerja terkait Implementasi Kebijakan Publik dalam Dinas Linkungan Hidup Provinsi Kaltim perihal Peraturan Gubernur Kalimantan Timur No. 61 Tahun 2015 yang kemudia diterjemahkan kedalam Program yang merupakan instrument pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup dengan objek perusahaan pertambangan batubara untuk menilai pengelolaan lingkungan hidupnya. Melalui PROPER, hasil yang didapat adalah ketaatan perusahaan dimana perusahaan mendapatkan peringkat **BIRU**, mencerminkan pengelolaan hidup yang baik. Apabila perusahaan mendapatkan peringkat **HITAM** dan **MERAH** maka citra perusahaan menjadi buruk (disinsentif) sehingga pandangan user terhadap perusahaan juga tidak baik. Sedangkan, apabila perusahaan mendapatkan peringkat **HIJAU** dan **EMAS**, berarti perusahaan telah mencapai *beyond compliance* yaitu lebih dari **TAAT** (Insentif).

Sesuai dengan pencapaiannya, peran pemerintah melalui Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Timur bertujuan untuk menjaga dan terus meningkatkan kualitas lingkungan hidup dengan PROPER. Sehingga pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sebagai bentuk pertanggungjawaban Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Timur kepada publik.



Ada 4 (empat) unsur dalam pelaksanaan PROPER, yaitu keriteria, petugas, SOP dan User. Dimana keempatnya bersinergi untuk proses berjalannya kegiatan PROPER tersebut. Kriteria yang dimaksud adalah bentuk penilaian yang akan menjadi dasar penentuan peringkat perusahaan. Kemudian, petugas PROPER yang menterjemahkan kriteria tersebut kedalam penilaian PROPER. Dalam pelaksanaannya, petugas tidak dapat serta merta memberikan penilaian secara subjektif kepada perusahaan, ada SOP yang harus dijalankan dan diperhatikan input proses dan outputnya. Sedangkan fungsi user adalah bagian dari pengawasan, apabila ada hal yang menyimpang dari hasil penilaian PROPER, sehingga dapat menjadi sikap *crosschecking* demi tercapainya hasil PROPER yang transparan dan akuntabel.

Berikut adalah hasil kinerja Dinas Lingkungan Hidup Kalimantan Timur dengan peningkatan kapasitas pengelolaan sumber daya alam dan fungsi lingkungan hidup melalui tata kelola yang baik (*Good Governance*) berdasarkan prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.

**Capaian Kinerja Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kaltim** **Tahun 2017**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Sasaran Strategis** | **Indikator Sasaran** | **Capaian Tahun 2013** | **Target Kinerja Tahun** |
| Meningkatkan upaya pencegahan, pengawasan dan pengendalian pengelolaan lingkungan hidup | Indeks Kualitas Lingkungan Hidup | 74.04 | **2016** | **2017** |
| *80.19* | *81.14* |
| **Realisasi Kinerja** |
| *83.19* | *82.64* |
| 76 ≤ 90 *(****Hijau Muda****)* |

Dari hasil tersebut dapat dikategorikan dengan kinerja (penentuan posisi) sesuai dengan tingkat capaian kinerja yang mengacu pada Pemendagri No. 54 Tahun 2010 yaitu :

**Skala Nilai Peringkat Kinerja**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Interval Nilai Realisasi Kinerja** | **Kriteria Penilaian Realisasi Kinerja** | **Kode** |
| 1. | 91 ≤ 100 | Sangat Baik | Hijau Tua |
| 2. | 76 ≤ 90 | Tinggi | Hijau Muda |
| 3. | 66 ≤ 75 | Sedang | Kuning Tua |
| 4. | 51 ≤ 65 | Rendah | Kuning Muda |
| 5. | ≤ 50 | Sangat Rendah | Merah |

Interpretasi Indeks Kualitas Lingkungan Hidup adalah data hasil pemantauan air, udara dan timbulan limbah bahan berbahaya dan beracun. Salah satu kategori penilaian PROPER yang dilaksanakan mengacu pada penilaian kinerja lingkungan perusahaan yang meliputi data pemantauan kualitas lingkungan. PROPER menjadi dasar sumber pencemar institusi yang merupakan input data dalam perhitungan indeks kualitas lingkungan hidup. Terlihat bahwa dengan nilai kisaran 76 ≤ 90 yaitu criteria penilaian realisasi kinerja Dinas Lingkungan Hidup berwarna Hijau Muda yaitu “**Tinggi**”, sehingga dapat dikatakan PROPER sudah cukup efektif memberikan gambaran melalui data sumber pencemar yang ada di perusahaan peserta PROPER. Dari aspek implementasi unsur struktur birokrasi sudah berlangsung sesuai dengan tujuan/capaian dari OPD melalui Pergub 61 Tahun 2015 yang dijalankan Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Timur tentang Program Penilaian Kinerja Perusahaan Pertambangan Batubara dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

1. **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis pembahasan yang tertulis diatas, maka peneliti mengambil kesimpulan bahwa :

1. Program penilaian kinerja perusahaan (PROPER) pertambangan batubara dalam pengelolaan lingkungan hidup di Provinsi Kalimantan Timur yang merupakan instrumen pembinaan dan pengawasan yang diterapkan dalam bentuk sistem penghargaan kinerja berdasarkan tingkat ketaatan terhadap persyaratan dan kewajiban yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan dan perizinan di bidang lingkungan hidup dapat dikatakan belum optimal, sehingga perlu diperbaiki/ditingkatkan khususnya untuk aspek komunikasi, sumber daya, dan disposisi/sikap.
2. Faktor-faktor yang mendukung program penilaian kinerja perusahaan (PROPER) pertambangan batubara dalam pengelolaan lingkungan hidup di Provinsi Kalimantan Timur adalah Adanya komitmen yang kuat dari Gubernur Kalimantan Timur dan Kepala Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Timur untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaku usaha pertambangan batubara dalam pengelolaan lingkungan hidup melalui program penilaian kinerja perusahaan (PROPER) pertambangan batubara dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Provinsi Kalimantan Timur sehingga tertuang dalam data IKLH (Indeks Kualitas Lingkungan Hidup) Provinsi Kaltim dengan kategori capaian kinerja “Tinggi” yaitu 82.64.
3. Faktor-faktor yang menghambat program penilaian kinerja perusahaan (PROPER) pertambangan batubara dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Provinsi Kalimantan Timur adalah:
4. Masih kurangnya pembinaan dan pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota kepada pelaku usaha pertambangan batubara terhadap persyaratan dan kewajiban yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan dan perizinan di bidang lingkungan hidup
5. Masih kurangnya sosialisasi tentang peraturan pemerintah maupun peraturan lainnya di bidang lingkungan hidup kepada pelaku usaha pertambangan batubara sehingga dapat mengakibatkan perbedaan pemahaman antara tim penilai dengan pelaku usaha pertambangan batubara tentang PROPER.
6. Terbatasnya pemahaman sebagian aparatur yang terlibat sebagai tim penilai terhadap data-data, temuan-temuan maupun fakta-fakta dilapangan berdasarkan kriteria penilaian dalam program penilaian kinerja perusahaan (PROPER) pertambangan batubara karena tidak rutinnya pelaksanakan peningkatan kapasitas aparatur bagi tim penilai di level Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Timur.
7. Jumlah peserta program penilaian kinerja perusahaan (PROPER) pertambangan batubara dan pengelolaan lingkungan hidup di Provinsi Kalimantan Timur sangat sedikit dibandingkan dengan jumlah perusahaan pertambangan batubara pemegang izin Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) atau Izin Usaha pertambangan Operasional Produksi (IUP Operasional) di wilayah Provinsi Kalimantan Timur yang telah memiliki izin lingkungan sehingga belum mencerminkan tingkat penaatan perusahaan secara keseluruhan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Provinsi Kalimantan Timur.
8. **DAFTAR PUSTAKA**

Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : CV. Alfabeta.

Arikunto, Suharsimi dan Cepi Abdul Jabar. 2009. *Evaluasi Program Pendidikan*. Jakarta : Bumi Aksara.

Dunn, William N, 2003*. Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.

Gaspersz, Vincent. 2005. *Sistem Manajemen Kinerja Terintegrasi Balanced Scorecard Dengan Six Sigma Untuk Organisasi Bisnis dan Pemerintah*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

Lexy, J Moloeng. 2004. *Metodology Kualitatif*. 2004. Bandung : Remaja Rosdakarya.

Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta : ANDI.

Miles dan Huberman. 1992, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta.

Moeherione. 2012. *Pengukuran Kinerja Berbasis Kinerja*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Mulyadi. 2007. *Sistem Perencanaan dan Pengendalian Manajemen*. Jakarta : Salemba Empat

Nasution. 2003*. Metode Research*. Jakarta : PT Bumi Aksara.

Parsons, Wayne. 2008. *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta : Prenada Media Group.

Setyodarmodjo, Soekarno. 2003. *Public Policy : Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*. Surabaya : Airlangga University Press.

Sugiyono. 2004. *Metode Penelitian*. Bandung : Alfabeta.

Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta.

Sulistyo-Basuki. 2006*. Metode Penelitian*. Jakarta : Wedatama Widya Sastra dan Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Univeritas Indonesia.

Usman, Nurdin. 2002. *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Ulber, Silalahi. 2009*. Metode Penelitian Sosial*. Bandung : PT. Refika Aditama.

Veithzal, Rivai. 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Wahab, Abdul Solichin. 2005. *Metode Penelitian untuk Skripsi dan Tesis Bisnis*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Winarno, Budi. 2007*. Kebijakan Publik* : Teori dan Proses. Yogyakarta : Med Press.

*ciputrauceo.net/blog/2016/18/metode-pengumpulan-data-dalam-penelitian diakses pada tanggal 24 Desember 2017 pukul 12.50 Wita*

Dokumen :

Buku Pedoman PROPER Tahun 2017.

Undang-undang **No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkugan Hidup. Pasal 62 UU No. 32 Tahun 2009 tentang pengembangan sistem informasi lingkungan hidup oleh Pemerintah Daerah, serta UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah khususnya pasal 13 (j) dan pasal 14(j).**

Peraturan Gubernur Kalimantan Timur No. 61 Tahun 2015 tentang Program Penilaian Kinerja Perusahaan Pertambangan Batubara dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.