



Ambiguitas Kebijakan Dalam Pengelolaan Tambang Batu Gamping Di Kabupaten Buton Tengah: Antara Legalitas Formal Dan Legitimatis Sosial

Buradin ¹⁾, Zainul Abidin ²⁾, Rahmawati ³⁾
^{1,2,3)} Universitas Dayanu Ikhsanuddin
Email: zainulabidin@unidayan.ac.id

ARTICLE HISTORY

Received [15 Maret 2026]

Revised [20 Juni 2026]

Accepted [25 Juni 2026]

KEYWORDS

Ambiguitas, Implementasi
Kebijakan, Tambang Batu Gamping.

This is an open access article
under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license



ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis bentuk dan tingkat ambiguitas kebijakan dalam pengelolaan tambang batu gamping di Kabupaten Buton Tengah, Sulawesi Tenggara. Menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus deskriptif-eksplanatif, data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ambiguitas kebijakan berada pada tingkat tinggi. Ketidakjelasan tujuan tercermin dari tarik-menarik antara target fiskal daerah dan perlindungan lingkungan. Ambiguitas sarana tampak dari belum adanya standar operasional prosedur (SOP) yang terintegrasi untuk pengawasan produksi dan verifikasi dampak lingkungan. Fragmentasi kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten menciptakan tumpang tindih regulasi, sementara legitimasi sosial kebijakan lemah karena ketiadaan mekanisme partisipasi publik yang bermakna. Penelitian ini menyimpulkan bahwa ambiguitas tinggi menjadikan kebijakan pertambangan rentan terhadap distorsi implementasi dan konflik sosial. Diperlukan reformulasi kebijakan yang menekankan kejelasan indikator, penguatan koordinasi lintas level pemerintahan, serta integrasi antara Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan sistem perizinan pertambangan.

ABSTRACT

This study analyses the nature and extent of policy ambiguity in the management of limestone mining in Central Buton Regency, Southeast Sulawesi. Employing a qualitative approach using a descriptive-explanatory case study method, data were collected through in-depth interviews, field observations and document analysis. The findings indicate that policy ambiguity is at a high level. The lack of clarity regarding objectives is reflected in the tension between regional fiscal targets and environmental protection. Ambiguity regarding means is evident in the absence of integrated standard operating procedures (SOPs) for production oversight and environmental impact verification. The fragmentation of authority between the central, provincial, and regency governments creates regulatory overlap, whilst the social legitimacy of the policy is weak due to the absence of meaningful public participation mechanisms. This study concludes that high levels of ambiguity render mining policy vulnerable to implementation distortions and social conflict. A reformulation of policy is required, emphasising clarity of indicators, strengthening coordination across levels of government, and integration between the Regional Spatial Plan (RTRW) and the mining licensing system.

PENDAHULUAN

Pengelolaan sumber daya alam di era otonomi daerah menjadi isu strategis dalam administrasi publik karena melibatkan tarik-menarik antara kepentingan ekonomi, kelestarian lingkungan, dan perlindungan hak sosial masyarakat (Asnawi, 2019). Kabupaten Buton Tengah, khususnya Kecamatan Mawasangka Tengah, menghadapi dilema tersebut akibat potensi tambang batu gamping yang besar. Aktivitas pertambangan dipandang mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan membuka lapangan kerja, namun di sisi lain memunculkan penolakan masyarakat karena dampak kerusakan lingkungan, ancaman terhadap situs sejarah, serta degradasi kawasan karst yang bernilai ekologis dan pariwisata tinggi.

Konflik kebijakan semakin kompleks akibat ambiguitas regulasi antara kewenangan perizinan dan tata ruang. Meskipun penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) batuan telah menjadi kewenangan pemerintah provinsi melalui Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2022, pemerintah kabupaten tetap memiliki otoritas dalam pengaturan tata ruang melalui Peraturan Daerah Kabupaten Buton Tengah Nomor 6 Tahun 2020 tentang RTRW. Ketidaksinkronan kedua rezim tersebut menciptakan kepastian hukum yang bersifat administratif, tetapi lemah secara sosial dan ekologis (Salim, 2013; Hapsari & , Irwan Waris, 2024). Kondisi ini menunjukkan bahwa legalitas formal belum tentu menghasilkan legitimasi sosial dalam implementasi kebijakan pertambangan.

Dalam perspektif implementasi kebijakan, ambiguitas merupakan faktor penting yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Matland (Anggara, 2014; Masyhudunnury, Bintoro W, 2025) (Masyhudunnury, Bintoro W, 2025) melalui Ambiguity-Conflict Model menjelaskan bahwa kebijakan dengan tingkat ambiguitas dan konflik tinggi cenderung menghasilkan implementasi yang tidak konsisten karena sangat dipengaruhi interpretasi aktor di lapangan. Berbeda dengan model implementasi klasik seperti Edwards III maupun Van Meter dan Van Horn, pendekatan Matland lebih relevan untuk menjelaskan konflik tambang batu gamping di Buton Tengah yang melibatkan pertentangan kepentingan, hak adat, tata ruang, dan legitimasi sosial.

LANDASAN TEORI

Implementasi Kebijakan Publik

Tinjauan pustaka mengenai implementasi kebijakan menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kejelasan regulasi, tetapi juga oleh kemampuan kebijakan mengelola konflik kepentingan, koordinasi antaraktor, dan legitimasi sosial (Anggara, 2014). Model implementasi klasik seperti George C. Edwards III menekankan pentingnya komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, sedangkan Donald Van Meter dan Carl Van Horn menyoroti standar kebijakan, karakteristik agen pelaksana, dan kondisi sosial-ekonomi (Howlett & Ramesh, M., & Perl, 2020). Namun, pendekatan tersebut belum sepenuhnya mampu menjelaskan implementasi kebijakan yang sarat konflik multidimensi seperti pertambangan daerah.

Oleh karena itu, model Ambiguity–Conflict dari Richard E. Matland menjadi lebih relevan karena memandang ambiguitas tujuan dan konflik kepentingan sebagai faktor utama yang menentukan variasi implementasi kebijakan (Anggara, 2014). Sejumlah penelitian terdahulu menunjukkan bahwa ambiguitas kebijakan dapat memicu distorsi implementasi, tumpang tindih kewenangan, serta dominasi kepentingan elite terhadap masyarakat terdampak. Dalam konteks pertambangan, ambiguitas semakin kompleks karena melibatkan relasi antara legalitas formal negara, tata ruang, kepentingan ekonomi, perlindungan lingkungan, dan legitimasi sosial masyarakat lokal. Dengan demikian, kajian ini menempatkan ambiguitas kebijakan sebagai variabel sentral untuk menjelaskan mengapa kebijakan pertambangan yang sah secara administratif belum tentu efektif maupun diterima secara sosial.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis studi kasus deskriptif-eksplanatif untuk memahami secara mendalam fenomena ambiguitas kebijakan pengelolaan tambang batu gamping di Kabupaten Buton Tengah (Moleong, 2016; Miles & M.B, Huberman, A.M, & Saldana, 2014) (Miles & M.B, Huberman, A.M, & Saldana, 2014). Penelitian difokuskan di Kecamatan Mawasangka Tengah, khususnya Desa Gundu-Gundu dan Watorumbe sebagai wilayah dengan aktivitas pertambangan dan konflik paling intensif. Informan dipilih secara purposive sampling berdasarkan keterlibatan dan pemahaman terhadap kebijakan pertambangan, meliputi unsur pemerintah provinsi dan daerah, perusahaan tambang, pemerintah desa, tokoh masyarakat, serta pemuda terdampak. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam semi-terstruktur, observasi lapangan non-partisipatif, dan studi dokumentasi terhadap berbagai regulasi serta dokumen teknis pertambangan.

Analisis data menggunakan model interaktif Miles & M.B, Huberman, A.M, & Saldana (2014) melalui tahapan reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Proses analisis difokuskan pada identifikasi tema-tema ambiguitas kebijakan, seperti kejelasan tujuan, sarana, pembagian kewenangan, dan legitimasi aktor. Untuk menjaga keabsahan data, penelitian menerapkan triangulasi sumber antara pemerintah, perusahaan, dan masyarakat, triangulasi metode melalui kombinasi wawancara, observasi, dan dokumentasi, serta member checking kepada informan kunci guna memastikan konsistensi dan akurasi temuan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Kejelasan Tujuan Kebijakan: Antara PAD dan Keberlanjutan

Tujuan kebijakan pengelolaan tambang batu gamping tidak dirumuskan secara tegas dan dipahami secara berbeda antar aktor. Sebagian besar informan dari pemerintah daerah (Dinas ESDM, Bapenda) menyatakan bahwa tujuan utama adalah meningkatkan PAD melalui optimalisasi pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB) serta mendorong pertumbuhan ekonomi lokal. Namun, informan dari Dinas



Lingkungan Hidup dan tokoh masyarakat menekankan bahwa secara normatif kebijakan juga bertujuan melindungi lingkungan dan hak masyarakat, namun indikator operasionalnya tidak pernah dirinci.

"Yang paling utama itu bagaimana tambang ini bisa menambah pendapatan daerah. Provinsi mendorong standardisasi dan peningkatan penerimaan melalui opsen. Tertuang dalam Perda, tetapi indikator operasional tentang lingkungan belum rinci." (MHI, ESDM Provinsi Sultra)

"Kami akui ada pertentangan antara peningkatan produksi dengan perlindungan lingkungan. Regulasi mengatur pengendalian dampak, tapi implementasinya tidak optimal karena pengawasan terbatas dan tekanan target PAD sangat kuat." (S, DLH Buton Tengah)

Studi dokumentasi mengonfirmasi temuan ini. Perda Kabupaten Buton Tengah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah secara eksplisit mengatur tarif dan dasar pengenaan pajak MBLB, namun tidak menyebutkan mekanisme alokasi penerimaan untuk reklamasi atau kompensasi lingkungan. Sementara itu, RTRW 2020 justru menetapkan Mawasangka Tengah sebagai kawasan pertambangan, meskipun dalam perkembangannya (SK Bupati No. 282 Tahun 2024 dan pernyataan bupati 2025) terjadi pergeseran wacana menuju perlindungan lingkungan. Ambiguitas tujuan ini menyebabkan kebijakan lebih mudah direduksi menjadi instrumen fiskal semata.

Berdasarkan temuan tersebut, dapat dikatakan ambiguitas tujuan merupakan bentuk ambiguitas paling dominan dalam implementasi kebijakan pengelolaan tambang batu gamping di Kabupaten Buton Tengah. Secara formal, kebijakan memuat tujuan ganda antara peningkatan ekonomi daerah dan perlindungan lingkungan, namun tidak disertai prioritas kebijakan maupun indikator operasional yang tegas untuk menyeimbangkan keduanya. Situasi ini menyebabkan implementasi kebijakan cenderung bergerak secara pragmatis mengikuti kepentingan fiskal dan investasi, sementara aspek perlindungan lingkungan serta legitimasi sosial masyarakat menjadi kurang terakomodasi. Dengan demikian, ambiguitas tujuan tidak hanya menghasilkan ketidakjelasan arah kebijakan, tetapi juga menjadi sumber utama munculnya inkonsistensi implementasi dan konflik sosial dalam pengelolaan tambang batu gamping di Kabupaten Buton Tengah.

Kejelasan Sarana dan Mekanisme Implementasi

Pada aspek sarana, ditemukan kesenjangan signifikan antara kejelasan normatif dan operasional. Secara formal, mekanisme perizinan (IUP, RKAB), pemungutan pajak (NJHP berdasarkan harga patokan), dan pelaporan telah diatur dalam Perbup Nomor 11 Tahun 2024 dan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023. Namun, dalam praktiknya, pengawasan produksi sangat terbatas. Verifikasi volume tambang sulit dilakukan karena jumlah personel pengawas tidak sebanding dengan luas wilayah tambang (hingga ribuan hektar). Koordinasi antar instansi (Bapenda, DLH, Dinas ESDM Provinsi) belum terintegrasi secara digital, sehingga terjadi potensi *underreporting*.

"Aturan teknis sebenarnya sudah jelas, tapi dalam praktiknya pengawasan produksi masih terbatas, verifikasi volume sulit dilakukan akurat, koordinasi antar instansi belum optimal. Pelaku usaha lebih patuh pada kewajiban fiskal karena sanksinya jelas, dibanding kewajiban lingkungan." (Z, Kepala Desa Gundu- Gundu)

Observasi peneliti di lokasi tambang PT Bukit Gamping Resources dan PT Diamond Alfa Propertindo menunjukkan bahwa tidak ada papan informasi yang transparan mengenai volume produksi real-time, dokumen RKAB tidak dipajang di lokasi, dan masyarakat tidak dilibatkan dalam proses verifikasi. Hal ini menegaskan bahwa ambiguitas sarana bukan karena ketiadaan aturan, melainkan karena aturan tidak diikuti sistem pengawasan yang berfungsi.

Selain lemahnya pengawasan, penelitian juga menemukan bahwa sarana implementasi kebijakan masih bersifat sektoral dan administratif, belum berbasis sistem pengendalian terpadu. Mekanisme pengawasan produksi, lingkungan, dan pelaporan pajak berjalan secara parsial antarinstansi tanpa basis data yang terintegrasi. Kondisi ini menyebabkan setiap instansi bekerja berdasarkan kewenangan masing-masing tanpa koordinasi yang kuat dalam memastikan kesesuaian antara volume produksi, dampak lingkungan, dan kewajiban perusahaan. Di sisi lain, masyarakat lokal tidak memiliki akses terhadap informasi produksi maupun mekanisme pengaduan yang jelas, sehingga kontrol sosial terhadap aktivitas pertambangan menjadi lemah. Situasi tersebut memperlihatkan bahwa instrumen implementasi lebih berfungsi sebagai formalitas administratif dibanding sebagai mekanisme pengendalian substantif terhadap aktivitas tambang.

Dapat dikatakan bahwa ambiguitas sarana implementasi terletak pada lemahnya operasionalisasi dan pengawasan kebijakan, bukan pada ketiadaan regulasi teknis. Secara normatif, kebijakan telah menyediakan instrumen perizinan, pelaporan, dan pemungutan pajak yang relatif jelas, namun tidak didukung oleh kapasitas pengawasan, integrasi data, dan mekanisme transparansi yang memadai. Akibatnya, implementasi kebijakan berjalan secara administratif tetapi tidak mampu menjamin akurasi produksi, kepatuhan lingkungan, dan partisipasi publik secara efektif. Dalam perspektif Model Matland, kondisi ini menunjukkan bahwa ambiguitas sarana membuka ruang diskresi yang tinggi bagi pelaksana

maupun perusahaan, sehingga implementasi kebijakan cenderung bersifat simbolik dan rentan menghasilkan ketidakefektifan pengelolaan tambang di tingkat lokal.

Pembagian Kewenangan: Tumpang Tindih dan Kekosongan

Secara normatif, pembagian kewenangan antara pusat, provinsi, dan kabupaten telah diatur. Pemerintah pusat (Kementerian ESDM) menerbitkan IUP, provinsi melakukan pengawasan teknis dan penetapan harga patokan, sementara kabupaten memungut pajak MBLB dan mengelola dampak lokal. Namun, dalam praktiknya terjadi irisan kewenangan yang membingungkan. Misalnya, verifikasi produksi untuk dasar penghitungan pajak seharusnya menjadi tanggung jawab kabupaten, tetapi data teknis produksi hanya dikuasai oleh provinsi melalui RKAB. Akibatnya, terjadi ketidaksinkronan data dan lemahnya akuntabilitas.

"Pembagian kewenangan sebenarnya jelas, tetapi tidak selalu berjalan seperti itu. Ada irisan peran antara provinsi dan kabupaten, terutama dalam pengawasan tambang. Kebijakan provinsi seperti penetapan harga patokan dan opsen sering mempengaruhi kewenangan kabupaten, menimbulkan kebingungan." (LAB, Bapenda Buton Tengah)

Lebih jauh, ketidakjelasan ini menciptakan ruang bagi perusahaan untuk memilih level pemerintahan yang paling menguntungkan dalam mengurus izin atau melaporkan produksi. Kondisi ini diperparah oleh fakta bahwa RTRW kabupaten (Perda No. 6/2020) masih menjadi acuan legal meskipun akan direvisi pada 2026, sementara perizinan IUP berada di tangan provinsi. Ambiguitas kewenangan bersifat struktural dan sistemik.

Selain menimbulkan ketidaksinkronan data, fragmentasi kewenangan juga berdampak pada lemahnya koordinasi dalam penanganan dampak sosial dan lingkungan pertambangan. Pemerintah kabupaten sering berada pada posisi dilematis karena menanggung langsung dampak sosial di tingkat lokal, seperti keluhan masyarakat terkait debu, kerusakan jalan, dan konflik lahan, tetapi tidak memiliki kewenangan penuh untuk mengendalikan aktivitas pertambangan maupun mengevaluasi izin perusahaan. Di sisi lain, pemerintah provinsi memiliki kewenangan teknis dan administratif terhadap izin pertambangan, namun tidak selalu memiliki kedekatan sosial dengan kondisi masyarakat terdampak. Situasi ini menyebabkan penanganan masalah berlangsung lambat, saling melempar tanggung jawab, dan tidak menghasilkan keputusan yang terintegrasi. Akibatnya, masyarakat memandang pemerintah tidak memiliki posisi yang tegas dalam mengendalikan aktivitas tambang.

Ambiguitas pembagian kewenangan dalam pengelolaan tambang batu gamping di Kabupaten Buton Tengah bersifat struktural dan sistemik akibat fragmentasi regulasi lintas level pemerintahan. Secara formal, pembagian otoritas antara pusat, provinsi, dan kabupaten telah diatur, namun dalam praktik implementasi masih terdapat irisan kewenangan, ketergantungan data, dan lemahnya mekanisme koordinasi. Kondisi ini menyebabkan akuntabilitas pengawasan menjadi kabur dan membuka ruang bagi perusahaan untuk memanfaatkan celah regulasi sesuai kepentingannya. Dalam perspektif Model Ambiguitas-Konflik Matland, situasi tersebut menunjukkan bahwa ketidakjelasan kewenangan tidak hanya memengaruhi efektivitas administrasi kebijakan, tetapi juga memperbesar potensi konflik dan delegitimasi kebijakan di tingkat lokal karena pemerintah daerah tidak mampu menjalankan fungsi pengendalian secara utuh dan konsisten.

Peran Aktor dan Legitimasi Sosial

Dari sisi peran aktor, ditemukan ketimpangan yang tajam. Pemerintah daerah (terutama eksekutif) dan perusahaan tambang menjadi aktor dominan dalam menentukan arah kebijakan. DPRD, meskipun secara formal memiliki fungsi pengawasan, belum optimal karena terbatasnya akses terhadap data produksi dan lingkungan. Masyarakat berada pada posisi pasif-reaktif, hanya dilibatkan ketika terjadi konflik terbuka (demonstrasi) dan tidak dalam proses perencanaan atau evaluasi kebijakan.

Legitimasi sosial kebijakan sangat lemah. Masyarakat tidak sepenuhnya menolak tambang karena ada manfaat ekonomi (lapangan kerja, usaha kecil), tetapi penerimaan itu bersifat kondisional. Ketika dampak lingkungan seperti debu, retakan rumah, dan kekhawatiran sumber air meningkat, sikap masyarakat berubah menjadi resisten.

"Masyarakat cenderung lebih menekankan pentingnya perlindungan lingkungan dan keberlanjutan sosial, karena dampak negatif seperti kerusakan lahan, debu, dan gangguan aktivitas sehari-hari dirasakan secara langsung dan berkelanjutan. Posisi masyarakat tidak sekadar dilematis, tetapi semakin mengarah pada tuntutan agar kebijakan lebih berpihak pada pengendalian lingkungan." (S, Pemudi Desa Gundu - Gundu).

Data fiskal 2022-2024 menunjukkan kontradiksi: efektivitas pajak MBLB rata-rata 187,76%, namun kontribusinya terhadap PAD hanya sekitar 6,23%. Ini berarti legitimasi administratif yang didasarkan pada capaian target bersifat semu karena target ditetapkan terlalu rendah (*under-targeting*). Eksploitasi sumber



daya tetap berjalan, dampak lingkungan dirasakan masyarakat, tetapi manfaat fiskal bagi daerah relatif kecil.

Pembahasan

Impelementasi kebijakan bukanlah hal yang mudah karena menghadapi banyak tantangan dan perbedaan kepentingan antara aktor (Abidin et al., 2019; Kurniawan & , Imam Hanafi, 2024). Berdasarkan berbagai temuan di atas, tingkat ambiguitas kebijakan dalam pengelolaan tambang batu gamping di Kabupaten Buton Tengah dapat dikategorikan tinggi pada seluruh dimensi Model Matland. Pertama, ambiguitas tujuan (*goal ambiguity*) bersumber dari *dual mandate* kebijakan yang kontradiktif: mendorong pertumbuhan ekonomi melalui ekstraksi sumber daya sekaligus melindungi lingkungan dan hak masyarakat. Tidak adanya indikator operasional yang mengukur keseimbangan kedua tujuan ini menyebabkan setiap aktor (pemerintah fiskal, perusahaan, masyarakat) menafsirkan kebijakan sesuai kepentingannya. Hal ini sejalan dengan temuan Aulia (2020) tentang ambiguitas tujuan kebijakan moratorium, namun dengan tingkat kompleksitas yang lebih tinggi karena menyangkut hak adat dan tata ruang. Kedua, ambiguitas sarana (*means ambiguity*) terlihat dari ketiadaan SOP pengawasan terintegrasi, verifikasi produksi yang lemah, dan sistem pelaporan yang belum digital. Akibatnya, kebijakan lebih kuat sebagai instrumen pemungutan pajak (karena sanksi administrasi jelas) dibanding sebagai instrumen pengendalian lingkungan. Penelitian Hapsari & Irwan Waris (2024) juga menemukan bahwa ketiadaan SOP menjadi faktor utama kegagalan implementasi sektor pertambangan. SOP adalah faktor kunci bagi ketepatan dan kepastian kebijakan dan pelayanan publik (Abidin, 2021; Abidin, 2022).

Ketiga, fragmentasi kewenangan (ambiguitas struktural) antara pusat-provinsi-kabupaten menciptakan kondisi yang oleh Howlett & Ramesh, M., & Perl (2020) disebut sebagai *multi-level governance failure*. Tidak adanya mekanisme koordinasi yang mengikat menyebabkan setiap level pemerintahan beroperasi dalam silo-nya masing-masing. Kabupaten memungut pajak tanpa kewenangan penuh mengawasi produksi; provinsi menetapkan harga tanpa memahami kondisi sosial lokal; pusat menerbitkan IUP tanpa mempertimbangkan RTRW kabupaten. Kondisi ini memperkuat temuan Hapsari & Irwan Waris (2024) tentang konflik kebijakan tata ruang dan pertambangan di era desentralisasi. Keempat, ambiguitas peran aktor dan lemahnya legitimasi sosial menunjukkan bahwa kebijakan kehilangan daya ikatnya di tingkat masyarakat. Sebagaimana ditegaskan oleh Lipsky (2010) dalam konsep *street-level bureaucracy* dan juga Abidin et al.,(2024) dalam konteks pelayanan, diskresi yang muncul akibat ambiguitas cenderung dimanfaatkan oleh aktor yang memiliki kekuasaan dan sumber daya lebih besar (dalam konteks ini pemerintah dan perusahaan), sementara masyarakat yang terdampak hanya menjadi objek kebijakan. Padahal, dalam konteks pertambangan, *social license to operate* sama pentingnya dengan IUP formal.

Secara konseptual, temuan ambiguitas tinggi ini jika diposisikan dalam matriks Matland (Anggara, 2014) akan berada pada kuadran ambiguitas tinggi. Tingkat konflik kepentingan dalam kasus ini juga tinggi, sehingga pola implementasi yang muncul adalah *symbolic implementation*: kebijakan dijalankan secara formal untuk memenuhi tuntutan administratif, tetapi tidak menghasilkan perubahan substantif di lapangan. Hal ini menjelaskan mengapa aktivitas tambang terus berjalan meskipun masyarakat menolak, dan mengapa penegakan aturan lingkungan bersifat selektif.

Kondisi implementasi simbolik tersebut memperlihatkan bahwa kebijakan pertambangan di Kabupaten Buton Tengah lebih berfungsi sebagai instrumen legitimasi administratif dibanding sebagai mekanisme pengendalian publik yang efektif. Legalitas formal melalui penerbitan izin, penyusunan RKAB, dan pemungutan pajak digunakan untuk menunjukkan bahwa aktivitas pertambangan telah sesuai prosedur, sementara persoalan substantif seperti perlindungan lingkungan, pengakuan hak masyarakat adat, transparansi produksi, dan penyelesaian konflik sosial tidak terselesaikan secara nyata. Dalam situasi ini, kebijakan kehilangan fungsi regulatifnya dan berubah menjadi arena kompromi kepentingan antara aktor pemerintah dan ekonomi. Akibatnya, implementasi kebijakan tidak diarahkan untuk menciptakan keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan keberlanjutan lingkungan, melainkan cenderung mempertahankan stabilitas administratif dan kepentingan fiskal jangka pendek, meskipun harus mengorbankan legitimasi sosial dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah.

Penelitian ini memperluas penerapan Model Matland dengan menunjukkan bahwa ambiguitas tidak hanya bersumber dari desain kebijakan, tetapi juga dari ketegangan antara legalitas formal negara (IUP) dan legitimasi sosial masyarakat (hak ulayat, ruang hidup). Dalam konteks Indonesia yang mengakui masyarakat adat (UUD 1945 Pasal 18B), ambiguitas semacam ini bersifat konstitusional dan memerlukan mekanisme resolusi yang tidak tersedia dalam kebijakan pertambangan saat ini.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Ambiguitas kebijakan pengelolaan tambang batu gamping di Kabupaten Buton Tengah berada pada tingkat tinggi dan mencakup empat dimensi utama, yaitu ambiguitas tujuan, sarana, kewenangan, dan peran aktor. Ambiguitas tujuan terlihat dari kontradiksi antara orientasi peningkatan PAD dan perlindungan lingkungan tanpa indikator operasional yang jelas. Ambiguitas sarana muncul akibat lemahnya sistem pengawasan dan verifikasi produksi yang tidak terintegrasi. Selain itu, fragmentasi kewenangan antara pusat, provinsi, dan kabupaten menimbulkan tumpang tindih regulasi serta ketidakjelasan tanggung jawab. Pada saat yang sama, lemahnya pelibatan masyarakat menyebabkan legitimasi sosial kebijakan rendah. Kondisi tersebut membuat implementasi kebijakan rentan mengalami distorsi, konflik sosial, dan kegagalan mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan.

Saran

Bagi pemerintah daerah, diperlukan reformulasi tujuan kebijakan yang lebih terukur dengan menyeimbangkan target PAD, reklamasi lingkungan, dan kepuasan masyarakat terdampak. Selain itu, perlu disusun sistem pengawasan terintegrasi lintas instansi, percepatan revisi RTRW yang sinkron dengan sistem perizinan, serta pengembangan sistem digital produksi tambang yang transparan dan dapat diakses publik. Sementara itu, penelitian selanjutnya disarankan menguji hubungan antara tingkat ambiguitas dan efektivitas implementasi kebijakan pertambangan di berbagai daerah, serta mengembangkan model tata kelola kolaboratif untuk mengurangi konflik dan ambiguitas kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Z. (2021). Sistem Informasi Dalam Hubungan Prinsipal - Agen Di RSUD-BLUD Bahteramas Kota Kendari. *MINISTRATE*, 3(1), 76–85. <https://doi.org/https://doi.org/10.15575/jbpd.v3i1.12145>
- Abidin, Z. (2022). Kelembagaan Pelayanan Kartu Identitas Anak Di Kabupaten Buton Tengah. *Jurnal Administrasi Publik*, 13(1), 17–34. <https://doi.org/10.31506/jap.v13i1.13871>
- Abidin, Z., Andriani, R., & Arisanti, H. (2019). Implementasi Model Praktik Keperawatan Profesional Di RSUD Kota Baubau. *Dinamika Kesehatan: Jurnal Kebidanan Dan Keperawatan*, 10(1), 171–186.
- Abidin, Z., Ode, L., & Islamy, S. (2024). *Patologi Birokrasi dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Baubau Bureaucratic Pathology in Population Administration Services at The Population And Civil Registration Office Of Baubau City*. 6(September), 195–208. <https://doi.org/10.31289/strukturasi.v6i2.4699>
- Anggara, S. (2014). *Kebijakan Publik*. CV Pustaka Setia.
- Asnawi, M. I. (2019). *Implikasi yuridis pengelolaan pertambangan dalam aspek kehidupan sosial ekonomi masyarakat*. 14, 45–60.
- Hapsari, N., & , Irwan Waris, M. N. A. (2024). Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pertambangan Minerba di Kelurahan Poboya, Kecamatan Mantikulore Kota Palu. *Jurnal Penelitian Dan Pengkajian Ilmiah*, 1(5), 240–253.
- Howlett, M., & Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems (4th ed.)*. Oxford University Press.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Masyhudunnury, Bintoro W, E. S. (2025). Ambiguitas Kepercayaan Tata Kelola Jaringan PPKM. *Jurnal Ilmiah Manajemen Publik Dan Kebijakan Sosial*, 9(2), 175–204.
- Miles, & M.B, Huberman, A.M, & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis, A. Methods Sourcebook, Edition 3*. Sage Publications.
- Moleong, L. J. (2016). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya.
- Salim, H. S. (2013). *Hukum pertambangan di Indonesia*. . Rajawali Pers.
- U, I. A., & Muhadjir M. Darwin. (2020). *Ambiguitas Implementasi Kebijakan Moratorium Izin Usaha Hotel, Apartemen dan Kondotel Di Kabupaten Sleman*.