

TESIS
URGENSI PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP PERIZINAN DAN
PENGAWASAN PERTAMBANGAN PASIR DI
KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG
(The urgency of community participation in licensing and
supervision of sand mining in sidenreng rappang regency)



Oleh :

REZKI PURNAMA SAMAD

B012172007

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021

HALAMAN JUDUL

**URGENSI PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP PERIZINAN DAN
PENGAWASAN PERTAMBANGAN PASIR DI KABUPATEN
SIDENRENG RAPPANG**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh :

REZKI PURNAMA SAMAD

B012172007

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS

**URGENSI PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP PERIZINAN
DAN PENGAWASAN PERTAMBANGAN PASIR DI
KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG**

Disusun dan diajukan oleh :

**REZKI PURNAMA SAMAD
B012172007**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal 1 Juli 2021

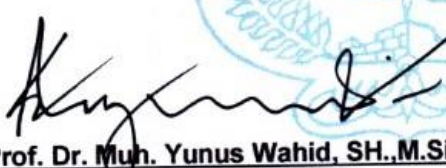
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

Komisi Penasehat

Pembimbing utama

Pembimbing pendamping



Prof. Dr. Muh. Yunus Wahid, SH.,M.Si



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,MH

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Dr. Hasbir Paserangi, SH.,MH



Prof. Dr. Farida Patittingi, SH.,M.Hum

PERNYATAAN KEASLIAN

NAMA : Rezki Purnama Samad

Nim : B012172007

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul "Urgensi Partisipasi Masyarakat Terhadap Perizinan Dan Pengawasan Pertambangan Pasir Di Kabupaten Sidenreng Rappang" adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebutkan sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia No. 17 Tahun 2010 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 2 Juli 2021

Yang membuat pernyataan,



Rezki Purnama Samad

KATA PENGANTAR

Puja dan puji serta rasa syukur yang tak terhingga kehadiran Allah SWT, atas segala berkah, rahmat, dan cinta kasih-Nya kepada penulis, sehingga dapat merampungkan penulisan tesis yang berjudul; *Urgensi Partisipasi Masyarakat Terhadap Perizinan dan Pengawasan Pertambangan Pasir di Kabupaten Sidenreng Rappang*.

Penyelesain dan perampungan akhir dari tesis ini, tidak lepas dari arahan berbagai pihak yang ikhlas dan tulus dalam memberikan bimbingan, dukungan dan bantuan sehingga izinkan penulis menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

Bapak Prof. Dr.A.M. Yunus Wahid, SH.,M.SI. (Pembimbing Utama), Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,MH (Pembimbing Pendamping) yang penuh dengan keikhlasan dan kesabaran dalam memberikan banyak bimbingan dan masukan, serta pemikiran ilmiah yang berharga kepada penulis selama melakukan penyelesaian tesis ini. Atas ketulusan dan keikhlasan beliau masing-masing penulis mengharapkan semoga Allah SWT dapat memberikan pahala atas jasanya.

Ucapan Terima kasih pula yang sebanyak-banyaknya penulis kepada Bapak Prof. Dr. Syamsul Bahri,SH.,MH, Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, SH.,MH dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan,SH.,MH, masing-masing sebagai penguji atas waktu dan kesempatannya dan telah memberikan banyak kontribusi ilmiah di dalam tesis ini.

Izinkan pula penulis untuk memberikan penghargaan dan ucapan terimah kasih yang setinggi-tingginya kepada ayahanda Abd. Samad, sosok yang tiada hentinya memberikan inspirasi kepada penulis untuk menuntut ilmu setinggi tingginya dan tiada kata di dunia yang mewakili cinta kasinya penulis kepada Ibunda Hj. Halmah (Almarhuma) yang tidak sempat melihat penulis menyandang gelar, teriring doa penulis semoga engkau dapat tempat terbaik disisi-NYA.

Terima kasih pula kepada saudara-saudara penulis Nurul Muklisha,S.Ag, Sri Wahyuni Samad dan Adi Perdana, SE yang tiada hentinya memberikan motivasi serta materi selama penulis menempuh penyelesaian study. Selanjutnya penulis juga mengucapkan terimah kasih kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Arestiana Pulubhu , M.A, Selaku Rektor Universitas Hasanuddin
2. Bapak Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP. Selaku Wakil Rektor Bidang Akademik
3. Bapak Prof. Dr. Ir. Sumbangan Baja, M.Sc. Selaku Wakil Rektor Bidang Akademik Umum, Keuangan dan Sumber Daya
4. Bapak Prof. Dr. drg. A. Arsunan, M.Kes selaku Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni
5. Prof.dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D selaku Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi dan Kemitraan

6. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, Ph.D, selaku Dekan Sekolah Pasca Sarja Universitas Hasanuddin.
7. Ibu Pof. Dr. Farida Pattitingi, S.H.,M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
8. Prof. Dr. Hamzah Halim,S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi
9. Dr, Syamsuddin Muchtar,S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber daya
- 10.Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kemitraan.
- 11.Bapak Dr. Hasbir Paserangi, S.H.,M.H selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin
- 12.Bapak dan Ibu dosen Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang dengan tulus dan ikhlas memberikan pengetahuan dan pengalaman yang dimilikinya, sehingga memberikan manfaat yang luar biasa bagi penulis, semoga ilmu yang beliau berikan bernilai pahala di Allah. SWT
- 13.Seluruh karyawan akademik fakultas hukum Universitas Hasanuddin.
- 14.Teman-Teman Masiswa Magister Ilmu hukum Angkatan Aquetatis 2017, Andi Rizki Alhasanah,S.H, Andi Putri Almaidah,S.H.,M.H, Ahmad Yasri, S.H, Andi Chua, S.H dan lain-lain

15. Teman-Teman Himpunan Mahasiswa Islam Cabang Makassar dan
Saudara-Saudaraku Di HIDJAZ STUDY CLUB

Akhir kata dari penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah khazanah kepustakaan di bidang Ilmu hukum, serta dapat bermanfaat bagi masyarakat. Terima kasih.

Makassar, 8 Januari 2021

Rezki Purnama Samad

ABSTRAK

REZKI PURNAMA SAMAD. Urgensi Partisipasi Masyarakat Terhadap Perizinan dan Pengawasan Pertambangan Pasir di Kabupaten Sidenreng Rappang dibimbing oleh **Yunus Wahid** dan **Hamzah Halim**.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis esensi partisipasi masyarakat dalam berbagai tahap perizinan pertambangan batuan dan pengasan izin usaha pertambangan batuan di kabupaten Sidereng Rappang.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode peneitian hukum empiris dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara yaitu dialog langsung berupa tanya jawab dan studi dokumen dan pencatatan data secara langsung yang isinya mengenai masalah penelitian, yaitu peraturan perundang-undangan, buku-buku, makalah, jurnal dan situs internet.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) partisipasi masyarkat dalam tahapan perizinan pertambangan batuan di kabupaten sidenreng rappang tidak berjalan dengan efektif, sehingga menimbulkan dampak lingkungan dan penolakan masyarakat terhadap kegiatan pertambangan batuan. 2) pengawasan terhadap perizinan usaha pertambangan batuan menemukan adanya kerusakan lingkungan akibat aaktifitas usaha pertambangan tersebut, selain itu ditemukan adanya penambang yang melakukan reklamasi di luar wilayah izin usaha pertambangan dan belum memenuhi kriteria keberhasilan dalam upaya reklamasi. sehingga diperintahkan kembali melakukan upaya pemulihan lingkungan di lokasi yang rusak yang berada didalam wilyah izin usaha pertambangan.

Kata Kunci : Urgensi, Partisipasi Masyarakat, Perizinan dan Pengawasan

ABSTRACT

REZKI PURNAMA SAMAD. The urgency of Community Participation in Licensing and Supervision of sand mining in sidenreng rappang regency, supervised by **Yunus Wahid** and **Hamzah Halim**.

This study aimed to analyze the essence of community participation in various stages of rock mining licensing and supervision of rock mining business permits in Sidereng Rappang Regency.

This research was conducted using an empirical legal research method with data collection techniques through interviews, namely direct dialogue in the form of question and answer and document study and direct data recording which contains research issues, namely laws and regulations, books, papers, journals and internet websites.

The results of this study indicate that: 1) community participation in the rock mining licensing stage in Sidenreng Rappang district does not run effectively, causing environmental impacts and community rejection of rock mining activities. 2) supervision of rock mining business permits found environmental damage due to mining business activities, in addition it was found that there were miners who carried out reclamation outside the mining business permit area and had not met the success criteria in the reclamation effort. so they were ordered to again carry out environmental restoration efforts in the damaged locations within is within the mining business permit area.

Keyword : Urgency, Public Partisipation, Lising and supervision

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACK	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR TABEL	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Tinjauan Tentang Partisipasi Masyarakat	10
1. Pengertian Partisipasi Masyarakat.....	10
2. Prinsip-Prinsip Partisipasi	13
3. Bentuk dan Tipe Partisipasi	15
4. Macam-Macam Partisipasi dalam Masyarakat	19
5. Partisipasi Masyarakat dalam Beberapa Peraturan	

Perundang-Undangan.....	21
B. Tinjauan Tentang Perizinan	35
1. Pengertian Perizinan	35
2. Sifat Perizinan	37
3. Bentuk dan Isi dalam Perizinan	38
4. Unsur-Unsur Perizinan	40
C. Tinjauan Tentang Perizinan Pertambangan.....	45
1. Kewenangan dalam Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Batuan	42
2. Prosedur Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Batuan	45
D. Landasan Teori	47
1. Teori Partisipasi	47
2. Teori Pengawasan	51
E. Kerangka Pemikiran.....	54
F. Definisi Operasional	57
BAB III METODE PENELITIAN.....	60
A. Jenis Penelitian.....	60
B. Lokasi Penelitian.....	60
C. Populasi dan Sampel	61
D. Jenis dan Sumber Data.....	62
E. Teknik Pengumpulan Data.....	62
F. Analisis Data	63

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	64
A. Partisipasi Masyarakat dalam Perizinan Usaha Pertambangan Batuan di Kab. Sidenreng Rappang	64
B. Pengawasan dalam Perizinan Pertambangan Batuan Di Kabupaten Sidenreng Rappang	107
BAB V PENUTUP.....	128
A. Kesimpulan	128
B. Saran	129
DAFTAR PUSTAKA.....	130

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 : Peta Perizinan Usaha Pertambangan di Sungai Bila Riase Kabupaten Sidenreng Rappang.....	110
Gambar 2 : Hasil Reklamasi oleh CV Egha.....	117
Gambar 3 : Hasil Reklamasi Oleh UD Ahmad.....	118
Gambar 4 : Hasil Reklamasi oleh UD. Shinta Pratama	118
Gambar 5 : Hasil Reklamasi oleh CV. Bill Boy	118

DAFTAR TABEL

- Tabel 1:** Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam perizinan
Pertambangan batuan di Desa Bila Riase, Bila Riawa
dan Desa Botto dalam perspektif Teori Arstein 100
- Tabel 2:** Hasil investigasi PBHI SUL-SEL Mengenai Dampak
Pertambangan Batuan Di Sungai Bila 122
- Tabel 3:** Perbandingan Hasil Pengawasan Internal dan Eksternal
Terhadap Pertambangan Pasir di Sungai Bila
Kab. Sidenreng Rappang 125

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia adalah salah satu negara terbesar di dunia yang mempunyai kekayaan sumber daya alam yang sangat melimpah dan karena kekayaan ini pula Indonesia dikenal dunia sebagai zamrud khatulistiwa dan sumber daya alam tersebut merupakan karunia yang dititipkan Tuhan Yang Maha Esa. Sebagai manusia kita diamanahkan untuk menjaga dan memanfaatkan sebaik-baiknya.

Di dalam Al-quran ada beberapa ayat yang menetapkan hak dan kewajiban kepada ummat Islam terhadap bumi yang di tempatinya. Manusia diberi hak untuk memanfaatkan segala sumber daya kehidupan yang disediakan alam sekaligus berusaha memakmurkannya (QS. Al-A'raaf : 10 dan QS Al-Baqarah : 60). Sedangkan kewajibannya adalah menjaga keseimbangan ekologi (QS. Al-Rahman : 7) dan tidak melakukan tindakan yang melampaui batas serta tidak berkeliaran dimuka bumi dengan berbuat kerusakan baik di darat maupun di laut (QS. Al-Rahman : 8), QS. Al-Hud:85, dan Ar-Rum : 41).¹

Sumber daya alam tersebut ada yang dapat diperbarui (*renewable*), dan ada juga yang tidak dapat diperbaharui (*unrenewable*). Sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui berupa emas, tembaga, perak, batubara, intan, nikel, mangan, dan lainnya. Sumber daya alam tersebut,

¹ Muh. Yunus AW, *Nilai-Nilai Hukum Lingkungan Versi Lontarak Latoa dan Realitas Sosialnya* (Suatu Studi pelestarian fungsi sumber daya alam di kabupaten Bone Sulawesi Selatan), Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2006, Hal 3

dalam peraturan perundang-undangan dan berbagai kepustakaan disebut dengan mineral dan batubara.²

Amanat dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) ayat (3) menyebutkan bahwa Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian negara mempunyai legitimasi yang sangat kuat untuk menguasai tanah, air, ruang angkasa serta kekayaan lain yang terkandung didalamnya. Secara yurisdiksi hak menguasai negara diatur didalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengatur bahwa :³

“atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan luar angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi di kuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat“.

Hak menguasai dari negara termaksud dalam Ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :⁴

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut,
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa

² Salim HS. *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014 Hal. 36

³ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁴ *Ibid*, Pasal 2 ayat (2)

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Industri Pertambangan merupakan salah satu sumber pendapat ekonomi terbesar bagi negara yang dapat dikelola oleh swasta maupun pemerintah melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Meningkatnya kegiatan Usaha pertambangan dari berbagai sektor, maka semakin meningkat pula permasalahan lingkungan yang ditimbulkan, mulai dari pencemaran, menurunnya kualitas air, erosi, banjir dan lain-lain.

Salah satu hal yang sangat konkrit dalam pertambangan adalah perizinan. Secara umum izin merupakan alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif, dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Karena itu, sifat suatu izin adalah preventif, karena dalam instrumen izin tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin.⁵

Dalam usaha pertambangan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 34 ayat (1) usaha pertambangan dikelompokkan atas :

- a. Pertambangan mineral; dan
- b. Pertambangan batubara

Secara umum pokok pikiran dalam Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, pemerintah memberikan kesempatan

⁵ N.H.T Siahaan, Hukum Lingkungan, Pancuran Alam, Jakarta, 2006, hal. 239

kepada kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin yang sejalan dengan otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Usaha Pertambangan yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba, yaitu terdapat dalam pasal 35 yaitu Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Namun, dalam perubahan terakhir Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan batubara yang ditetapkan pada tanggal 20 Mei 2020, semua kewenangan terhadap perizinan diberikan secara atributif kepada pemerintah pusat untuk menerbitkan perizinan berusaha. Selanjutnya, kewenangan pemberian izin ini dapat didelegasikan kepada pemerintah daerah.⁶ Meskipun sebelumnya, dalam UU No. 4 Tahun 2009 Tentang Minerba, Pemerintah mendapatkan kewenangan pemberian izin secara atributif dalam undang-undang, dan bukan delegasi dari Pemerintah Pusat.⁷

Dalam pelaksanaan Undang-Undang Mineral dan batubara tersebut dibuatlah Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, bahwa untuk memperoleh Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin

⁶ Lihat, UU No. 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas UU No. 4 Tahun 2009 Tentang Minerba, Pasal 35 ayat (1) jo. Ayat (4).

⁷ Lihat, UU. No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba, Pasal 7

Pertambangan Rakyat (IPR) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) pemohon harus memenuhi persyaratan administratif, teknis, lingkungan, dan finansial.

Dapat dilihat dalam persyaratan lingkungan tersebut diatas akan merujuk kepada Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 Tentang Izin lingkungan sebagai pelaksanaan dari Pasal 33, Pasal 41, dan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 Tentang Izin lingkungan Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa :

“izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.”

Selanjutnya Pemrakarsa dalam menyusun dokumen amdal wajib mengikutsertakan masyarakat. Masyarakat yang dilibatkan dalam hal ini mencakup :⁸

- a. Masyarakat yang terkena dampak langsung;
- b. Pemerhati lingkungan hidup; dan
- c. Masyarakat yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses Amdal.

Pengikut sertaan masyarakat yang dimaksud dalam pasal ini dilakukan melalui :⁹

⁸ Lihat Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan

⁹ *Ibid*, Lihat Pasal 9 ayat (2)

- a. Pengumuman rencana usaha dan/atau Kegiatan;
- b. Konsultasi Publik.

Melalui proses pengumuman dan konsultasi publik, masyarakat dapat memberikan saran, pendapat dan tanggapan (SPT) yang disampaikan secara tertulis kepada pemrakarsa dan menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangan penilaian dokumen amdal.

Adapun tujuan dari keterlibatan masyarakat dalam penyusunan dokumen amdal atau UKL/UPL adalah :

1. Masyarakat mendapatkan informasi mengenai rencana usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan;
2. Masyarakat dapat menyampaikan saran, pendapat dan/atau tanggapan atas rencana usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan;
3. Masyarakat dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan rekomendasi kelayakan atau ketidaklayakan atas rencana usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan;
4. Masyarakat dapat menyampaikan saran, pendapat dan/atau tanggapan atas proses izin lingkungan;

Terminologi bahan galian golongan C yang sebelumnya diatur dalam UU No 11 Tahun 1967 telah diubah berdasarkan UU No 4 Tahun

2009 Tentang Mineral dan batubara, menjadi batuan sehingga penggunaan istilah bahan galian golongan C diganti menjadi batuan.

Aktifitas usaha pertambangan yang dilakukan tanpa adanya partisipasi masyarakat sekitar dapat menimbulkan permasalahan sosial, lingkungan dan ekonomi masyarakat. Terutama Masalah ekologi yang sangat berdampak pada masyarakat seperti banjir, abrasi, kebakaran hutan, longsor dan angin puting beliung, menurut data Walhi Sulsel, Sepanjang tahun 2019 hampir 1,03 Juta penduduk Sulawesi Selatan terdampak bencana ekologi tersebut. Menurutnya, bencana ekologis tersebut disebabkan karena eksploitasi sumber daya alam dan perusakan lingkungan yang berlebihan dalam meraup keuntungan tanpa memikirkan keberlanjutan lingkungan dan keselamatan hidup rakyat.

Selain itu, dalam pengelolaan hasil tambang dapat pula menuai banyak masalah, khususnya terkait dengan pemberian izin pertambangan yang dapat berimplikasi terjadinya pelanggaran hukum dan kerusakan lingkungan yang berdampak langsung terhadap kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat disekitar tambang dikarenakan kurangnya partisipasi masyarakat dan informasi dari pemerintah terkait penerbitan izin pertambangan.

Di kabupaten Sidenreng Rappang Provinsi Sulawesi Selatan, berdasarkan data yang telah dikumpulkan oleh wahana lingkungan hidup (WALHI), penambangan di sungai kecamatan Bila Riase telah dilakukan sejak tahun 2008 hingga 2019, telah mengakibatkan kerusakan pada

Sungai Bila, bukan hanya itu kegiatan tambang itu juga telah merusak perkebunan warga sekitar. Disebutkan juga telah mengakibatkan 5 orang meninggal dunia di lokasi pertambangan tersebut.¹⁰

Dari 7 (tujuh) usaha pertambangan, masyarakat menemukan hanya ada 4 (empat) pemilik tambang yang mendapat izin usaha pertambangan sejak tahun 2018, namun yang menjadi perhatian adalah bahwa masyarakat Desa Bila Riase menolak penambangan di Desa Bila. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 Tentang Izin lingkungan, pemrakarsa wajib melibatkan masyarakat baik dalam permohonan maupun setelah penerbitan izin lingkungan. Hal tersebut dimaksudkan agar masyarakat dapat mendapat informasi yang detail terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup dan menjadi bahan masukan bagi pemerintah daerah setempat dalam pengambilan kebijakan serta mencegah timbulnya penolakan di kemudian hari. Namun, masyarakat Desa Bila Riase hingga saat ini tidak pernah dilibatkan dalam pembahasan permohonan ataupun penerbitan izin lingkungan. Selain itu lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah menimbulkan dampak yang sangat signifikan dan meluasnya pertambangan sampai ke kebun-kebun warga.

Berdasarkan dari hal-hal tersebut diatas maka penulis tertarik untuk meninjau esensi partisipasi masyarakat terhadap pemberian izin dan pengawasan pertambangan pasir di Kabupaten Sidenreng Rappang.

¹⁰ <https://walhisulsel.or.id/2175-kasus-kerusakan-lingkungan-akibat-tambang-ilegal-di-sungai-bila-kecamatan-pitu-riase-kabupaten-sidrap/>

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah diatas, dipandang untuk lebih mempertajam objek yang akan diteliti yang kemudian akan dituangkan dalam bentuk rumusan masalah, sebagai berikut :

1. Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam Perizinan Usaha Pertambangan batuan di kabuten Sidenreng Rappang?
2. Bagaimanakah pengawasan terhadap perizinan pertambangan batuan di Kabupaten Sidenreng Rappang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam Perizinan Usaha Pertambangan batuan di Kabupaten Sidenreng Rappang?
2. Untuk mengetahui pengawasan terhadap perizinan pertambangan batuan di Kabupaten Sidenreng Rappang?

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, berguna bagi perkembangan ilmu pengetahuan yakni ilmu hukum, khususnya bidang hukum perizinan; dan
2. Manfaat praktis, berguna bagi pemerintah daerah pemerintah daerah Sulawesi Selatan dan Pemerintah Daerah Kabupaten Sidenreng Rappang dalam membangun konsep perizinan pertambangan yang partisipatif.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Partisipasi Masyarakat

1. Pengertian Partisipasi Masyarakat

Untuk memahami konsep partisipasi masyarakat, sebaiknya pembahasan terlebih dahulu diarahkan pada siapa yang berpartisipasi dan apa yang terkandung dalam istilah partisipasi. Telaah mengenai siapa yang berpartisipasi akan mengarah pada pembahasan tentang 2 (dua) hal yaitu apa yang dimaksud dengan masyarakat dan bagaimana posisi masyarakat dalam pemerintahan daerah. Korten, sebagaimana dikutip oleh Arif Hidayat¹¹, menjelaskan istilah masyarakat yang secara populer merujuk kepada sekelompok orang yang memiliki kepentingan bersama. Namun kemudian, ia justru lebih memilih pengertian yang berasal dari dunia ekologi dengan menerjemahkan masyarakat sebagai *“an interacting population of organism (individuals) living in a common location.”*

Secara Etimologi, Partisipasi, berasal dari Bahasa Inggris *“Participation”* yang berarti mengambil bagian/keikutsertaan. Dalam kamus lengkap Bahasa Indonesia¹² dijelaskan bahwa Partisipasi merupakan perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta. Secara umum, pengertian dari partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah keperan sertaan semua anggota

¹¹ Arif Hidayat, *Analisis Politik Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Sistem Penganggaran Daerah di Indonesia Pasca Reformasi*. Jurnal Pandecta Vol.6.Nomor 1 Januari 2011. Hal 28.

¹² <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Partisipasi>, Diakses Pada Tanggal 22 Februari 2020, Pukul 16.20

atau wakil-wakil masyarakat untuk ikut membuat keputusan dalam proses perencanaan dan pengelolaan pembangunan termasuk didalamnya memutuskan tentang rencana-rencana kegiatan yang akan dilaksanakan, manfaat yang akan diperoleh, serta bagaimana melaksanakan dan mengevaluasi hasil pelaksanaannya. Lanjut, menurutnya akibat positif dari perencanaan partisipatif adalah adanya partisipasi masyarakat yang optimal dalam perencanaan dan sangat diharapkan dapat membangun rasa kepedulian yang kuat dikalangan masyarakat terhadap hasil-hasil pembangunan yang ada.

Menurut Theodorson yang kutip oleh Dhyah Putri partisipasi merupakan keikutsertaan seseorang di dalam kelompok sosial untuk mengambil bagian dari kegiatan masyarakat yang ada, diluar pekerjaannya.¹³

H.A.R. Tilaar mengungkapkan partisipasi adalah sebagai wujud dari keinginan untuk mengembangkan demokrasi melalui proses desentralisasi dimana diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari bawah (*bottom-up*) dengan mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan masyarakatnya.¹⁴

¹³ Dhyah Putri Makhmudi & Mohammad Muktiali, 2018. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Prasarana Lingkungan pada Program Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLPBK) di Kelurahan Tambakrejo, Kota Semarang*. Jurnal Pengembangan Kota. Vol 6 (2): 108-117. DOI: 10.14710/jpk.6.2.108-117. Hal. 109

¹⁴ H.A.R. Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan: Kajian Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, Rinika Cipta, Jakarta, 2009, hal. 287

Menurut Soegarda Poerbakawatja diikuti oleh Bayu Pratama, Burhanuddi dan Sugandi,¹⁵ partisipasi adalah Suatu gejala demokrasi dimana orang diikutsertakan di dalam perencanaan serta pelaksanaan dari segala sesuatu yang berpusat pada kepentingan dan juga ikut memikul tanggung jawab sesuai dengan tingkat kematangan dan tingkat kewajibannya .

Selanjutnya menurut Santoso Sastropoetro yang menyatakan bahwa partisipasi adalah seseorang yang berpartisipasi sebenarnya mengalami keterlibatan dirinya/egonya yang sifatnya lebih daripada keterlibatan dalam pekerjaan atau tugas saja, yang berarti keterlibatan pikiran dan perasaannya¹⁶ Lebih lanjut Devis mengemukakan bahwa partisipasi didefinisikan sebagai keterlibatan mental/pikiran dan emosi/perasaan seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggung jawab terhadap usaha yang bersangkutan.

Sedangkan menurut I Nyoman Sumaryadi partisipasi berarti peran serta seseorang atau kelompok masyarakat dalam proses pembangunan baik dalam bentuk pernyataan maupun dalam bentuk kegiatan dengan

¹⁵ Bayu Pratama, Burhanuddi dan Sugandi, Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Gotong Royong di Desa Bumi Etam KEcamatan Kaubun Kabupaten Kutai Timur. *eJournal Pemerintahan Integratif*, 2019, 7 (2): 276-285 ISSN: 2337-8670 (online), ISSN 2337-8662 (print), ejournal.pin.or.id. Hal. 278

¹⁶ Santoso Sastroepuro, *Parsipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Penerbit Alumni,1998, hal. 12

memberi masukan pikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal dana tau materi, serta ikut memanfaatkan dan ikut menghasilkan pembangunan.¹⁷

Dalam Rowe dan Freyer yang dikutip Oleh Husnul Imtihan, wahyunadi dan M. Firmansyah,¹⁸ menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat adalah proses konsultasi dan keterlibatan masyarakat dalam penyusunan agenda, pengambilan keputusan dan membentuk kebijakan kegiatan lembaga yang bertanggung jawab untuk pembangunan kebijakan. Sedangkan menurut Sihombing yang menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat adalah hak dasar manusia untuk ikut berpartisipasi merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan pembangunan yang menyajikan harapan kemerdekaannya sendiri.¹⁹

2. Prinsip-Prinsip Partisipasi

Beberapa prinsip-prinsip partisipasi sebagaimana yang tertuang dalam Panduan Pelaksanaan Pendekatan Partisipatif yang disusun oleh *Department for International Development* (DFID) dalam Monique Sumampouw²⁰, adalah:

1. Cakupan. Semua orang atau wakil-wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil-hasil suatu keputusan atau proses proyek pembangunan.

¹⁷ I Nyoman Sumaryadi, *Perencanaan Pembanguna Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*, Citra Utama, Jakarta, 2010, Hal 46.

¹⁸Husnul Imtihan, Wahyunadi, M. Firmansyah, *Peran Pemerintah dan Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jurnal Neo-Bis Volume 11, No. 1 Juni 2017

¹⁹ Khoiruddin, *Partisipasi Masyarakat Pedesaan*, Jakarta, Bumi Aksara, 2000, Hal. 32.

²⁰Monique Sumampouw, *Perencanaan Darat-Laut yang Terintegrasi dengan Menggunakan Informasi Spasial yang Partisipatif*, Paramita, Jakarta, 2014, Hal. 106-107.

2. Kesetaraan dan kemitraan (*Equal Partnership*). Pada dasarnya setiap orang mempunyai keterampilan, kemampuan dan prakarsa serta mempunyai hak untuk menggunakan prakarsa tersebut terlibat dalam setiap proses guna membangun dialog tanpa memperhitungkan jenjang dan struktur masing-masing pihak.
3. Transparansi. Semua pihak harus dapat menumbuh kembangkan komunikasi dan iklim berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga menimbulkan dialog.
4. Kesetaraan kewenangan (*Sharing Power/Equal Powership*). Berbagai pihak yang terlibat harus dapat menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi.;
5. Kesetaraan Tanggung Jawab (*Sharing Responsibility*). Berbagai pihak mempunyai tanggung jawab yang jelas dalam setiap proses keputusan dan langkah-langkah selanjutnya.
6. Pemberdayaan (*Empowerment*). Keterlibatan berbagai pihak tidak lepas dari segala kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, sehingga melalui keterlibatan aktif dalam setiap proses kegiatan, terjadi suatu proses saling belajar dan saling memberdayakan satu sama lain.
7. Kerjasama. Diperlukan adanya kerja sama berbagai pihak yang terlibat untuk saling berbagi kelebihan guna mengurangi berbagai

kelemahan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan kemampuan sumber daya manusia.

3. Bentuk dan Tipe Partisipasi

Ada beberapa bentuk partisipasi yang dapat diberikan masyarakat dalam suatu program pembangunan, yaitu partisipasi uang, partisipasi harta benda, partisipasi tenaga, partisipasi keterampilan, partisipasi buahpikiran, partisipasi sosial, partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan partisipasi representatif.²¹

Dari berbagai bentuk partisipasi yang telah disebutkan diatas, partisipasi dapat dikelompokkan menjadi 2 jenis, yaitu bentuk partisipasi yang diberikan dalam bentuk nyata (memiliki wujud) dan juga bentuk partisipasi yang diberikan dalam bentuk tidak nyata (abstrak). Bentuk partisipasi yang nyata misalnya uang, harta benda, tenaga dan keterampilan sedangkan bentuk partisipasi yang tidak nyata adalah partisipasi buah pikiran, partisipasi sosial, pengambilan keputusan dan partisipasi representatif.

Partisipasi uang adalah bentuk partisipasi untuk memperlancar usaha-usaha bagi pencapaian kebutuhan masyarakat yang memerlukan bantuan Partisipasi harta benda adalah partisipasi dalam bentuk menyumbang harta benda, biasanya berupa alat-alat kerja atau perkakas. Partisipasi tenaga adalah partisipasi yang diberikan dalam bentuk tenaga untuk pelaksanaan usaha-usaha yang dapat menunjang keberhasilan

²¹ <https://sacafirmansyah.wordpress.com/2009/06/05/partisipasi-masyarakat/>.
Diakses pada Rabu, 8 Juli 2020, Jam 22.45 Wita

suatu program. Sedangkan partisipasi keterampilan, yaitu memberikan dorongan melalui keterampilan yang dimilikinya kepada anggota masyarakat lain yang membutuhkannya. Dengan maksud agar orang tersebut dapat melakukan kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan sosialnya.

Partisipasi buah pikiran merupakan partisipasi berupa sumbangan ide, pendapat atau buah pikiran konstruktif, baik untuk menyusun program maupun untuk memperlancar pelaksanaan program dan juga untuk mewujudkannya dengan memberikan pengalaman dan pengetahuan guna mengembangkan kegiatan yang diikutinya. Partisipasi sosial diberikan oleh partisipan sebagai tanda paguyuban. Misalnya arisan, menghadiri kematian, dan lainnya dan dapat juga sumbangan perhatian atau tanda kedekatan dalam rangka memotivasi orang lain untuk berpartisipasi.

Pada partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, masyarakat terlibat dalam setiap diskusi/forum dalam rangka untuk mengambil keputusan yang terkait dengan kepentingan bersama. Sedangkan partisipasi representatif dilakukan dengan cara memberikan kepercayaan/mandat kepada wakilnya yang duduk dalam organisasi atau panitia.

Sekretariat Bina Desa²² mengidentifikasi partisipasi masyarakat menjadi 7 (tujuh) tipe berdasarkan karakteristiknya, yaitu partisipasi

²² Ach. Wazir Ws., *et al.*, ed. (1999). *Panduan Penguatan Manajemen Lembaga Swadaya Masyarakat*. Jakarta, Sekretariat Bina Desa dengan dukungan AusAID melalui Indonesia HIV/AIDS and STD Prevention and Care Project. Hal. 32-33

pasif/manipulatif, partisipasi dengan cara memberikan informasi, partisipasi melalui konsultasi, partisipasi untuk insentif materil, partisipasi fungsional, partisipasi interaktif, dan self mobilization. Seperti dijelaskan dibawah ini;

1. Partisipasi pasif/manipulatif, masyarakat berpartisipasi dengan cara diberitahu apa yang sedang atau telah terjadi; pengumuman sepihak oleh manajemen atau pelaksana proyek tanpa memperhatikan tanggapan masyarakat; informasi yang dipertukarkan terbatas pada keahlian profesional di luar kelompok sasaran.
2. Partisipasi dengan cara memberikan informasi, masyarakat berpartisipasi dengan cara menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian seperti dalam kuesioner atau sejenisnya; masyarakat tidak punya kesempatan untuk terlibat dan mempengaruhi proses penyelesaian; akurasi hasil penelitian tidak dibahas bersama masyarakat.
3. Partisipasi melalui konsultasi, masyarakat berpartisipasi dengan cara berkonsultasi; orang luar mendengarkan dan membangun pandangan-pandangannya sendiri untuk kemudian mendefinisikan permasalahan dan pemecahannya, dengan memodifikasi tanggapan-tanggapan masyarakat; tidak ada peluang bagi pembuat keputusan bersama; para profesional tidak berkewajiban

mengajukan pandangan-pandangan masyarakat (sebagai masukan) untuk ditindak lanjuti.

4. Partisipasi untuk insentif materiil, masyarakat berpartisipasi dengan cara menyediakan sumber daya seperti tenaga kerja, demi mendapatkan makanan, upah, ganti rugi, dan sebagainya; masyarakat tidak dilibatkan dalam eksperimen atau proses pembelajarannya; masyarakat tidak mempunyai andil untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan pada saat insentif yang disediakan/diterima habis.
5. Partisipasi fungsional, masyarakat berpartisipasi dengan membentuk kelompok untuk mencapai tujuan yang berhubungan dengan proyek; pembentukan kelompok (biasanya) setelah ada keputusan-keputusan utama yang disepakati; pada awalnya, kelompok masyarakat ini bergantung pada pihak luar (fasilitator, dll) tetapi pada saatnya mampu mandiri.
6. Partisipasi interaktif, masyarakat berpartisipasi dalam analisis bersama yang mengarah pada perencanaan kegiatan dan pembentukan lembaga sosial baru atau penguatan kelembagaan yang telah ada; partisipasi ini cenderung melibatkan metode inter-disiplin yang mencari keragaman perspektif dalam proses belajar yang terstruktur dan sistematis; kelompok-kelompok masyarakat mempunyai peran kontrol atas keputusan-keputusan mereka,

sehingga mereka mempunyai andil dalam seluruh penyelenggaraan kegiatan.

7. *Self mobilization*, masyarakat berpartisipasi dengan mengambil inisiatif secara bebas (tidak dipengaruhi/ditekan pihak luar) untuk mengubah sistem-sistem atau nilai-nilai yang mereka miliki; masyarakat mengembangkan kontak dengan lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan bantuan-bantuan teknis dan sumberdaya yang dibutuhkan; masyarakat memegang kendali atas pemanfaatan sumberdaya yang ada.

4. Macam-Macam Partisipasi dalam Masyarakat

Terdapat empat macam partisipasi masyarakat yang di kemukakan oleh Cohen dan Uphoff dikutip oleh Siti Irene Astuti²³, yaitu :

1. partisipasi dalam pengambilan keputusan. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini terutama berkaitan dengan penentuan alternatif dengan masyarakat untuk menuju kata sepakat tentang berbagai gagasan yang menyangkut kepentingan bersama. Partisipasi dalam hal pengambilan keputusan ini sangat penting, karena masyarakat menuntut untuk ikut menentukan arah dan orientasi pembangunan. Wujud dari partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini bermacam-macam, seperti kehadiran rapat, diskusi, sumbangan pemikiran, tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan, Dengan demikian

²³ Siti Irene Astuti D, *Desentralisasi dan Partisipasi dalam Pendidikan*. Yogyakarta, UNY, 2009. Hal 39-40

partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini merupakan suatu proses pemilihan alternatif berdasarkan pertimbangan yang menyeluruh dan rasional.

2. Partisipasi dalam pelaksanaan. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program merupakan lanjutan dari rencana yang telah disepakati sebelumnya, baik yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, maupun tujuan. Di dalam pelaksanaan program, sangat dibutuhkan keterlibatan berbagai unsur, khususnya pemerintah dalam kedudukannya sebagai fokus atau sumber utama pembangunan. Ruang lingkup partisipasi dalam pelaksanaan suatu program meliputi: pertama, menggerakkan sumber daya dan dana. Kedua, kegiatan administrasi dan koordinasi dan ketiga penjabaran program. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam partisipasi pelaksanaan program merupakan satu unsur penentu keberhasilan program itu sendiri.
3. Partisipasi dalam pengambilan manfaat. Partisipasi ini tidak terlepas dari kualitas maupun kuantitas dari hasil pelaksanaan program yang bisa dicapai. Dari segi kualitas, keberhasilan suatu program akan ditandai dengan adanya peningkatan output, sedangkan dari segi kualitas dapat dilihat seberapa besar persentase keberhasilan program yang dilaksanakan, apakah sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

4. Partisipasi dalam evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam evaluasi ini berkaitan dengan masalah pelaksanaan program secara menyeluruh. Partisipasi ini bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan program telah sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau ada penyimpangan.

5. Partisipasi Masyarakat dalam Beberapa Peraturan Perundang-Undangan

a. Partisipasi Masyarakat dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan telah terakomodasi dalam ketentuan hukum positif Pasal 96 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan diadopsinya asas keterbukaan dalam undang-undang tersebut, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Sementara itu, yang dimaksud masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan undang-undang. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh

masyarakat. Pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pada saat ini sudah mulai dikembangkan. Partisipasi yang dilakukan masyarakat sebagai *stakeholders* (pemangku kepentingan), dapat dilakukan dengan memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka perencanaan, penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan sesuai dengan tata cara Tata Tertib DPR. Partisipasi masyarakat dalam pembahasan rancangan undang-undang juga merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* (pemerintahan yang baik), diantaranya: keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi.²⁴ Demikian pula menurut Satjipto Rahardjo²⁵ transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan adalah menjaga netralitas. Netralitas maksudnya berarti persamaan, keadilan, dan perlindungan bagi seluruh pihak terutama masyarakat, mencerminkan suasana konflik antar kekuatan dan kepentingan dalam masyarakat. Keputusan dan hasil peran serta mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat dan menjadi sumber informasi yang berguna sekaligus merupakan komitmen sistem demokrasi.

Penyerapan aspirasi masyarakat untuk mewujudkan perundang-undangan yang menyejahterakan, dapat dilakukan dengan jalan

²⁴ Joko Riskiyono, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk mewujudkan Kesejahteraan*. Jurnal Aspirasi Vol. 6 No. 2, Desember 2015. Hal. 165

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. Surakarta, Penerbit Muhammadiyah University Pres, 1998, Hal.127

membuka ruang partisipasi seluruh komponen masyarakat. Sebagaimana yang disebutkan oleh Handoyo dalam Joko Riskiyono²⁶ ruang partisipasi tersebut meliputi:

1. Membuka akses informasi seluruh komponen masyarakat tentang proses penyusunan suatu peraturan perundang-undangan;
2. Merumuskan aturan main (*rule of the game*) khususnya yang menyangkut transparansi penyusunan dan perumusan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan;
3. Untuk langkah awal pelaksanaan pemantauan, perlu merumuskan secara bersama-sama sebuah prosedur dan tata cara mengakomodir aspirasi masyarakat dalam Pembahasan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menyusun kode etik sekaligus membentuk Majelis Kehormatan yang susunan keanggotaannya terdiri dari unsur DPR RI, masyarakat, akademisi, dan media massa;

Terdapat 4 (empat) konsep terkait partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan menurut Hamzah Halim dan Kemal Ridindo Syahrul Putera, yaitu:

²⁶ Joko Riskiyono, *Ibid.* Hal. 165

1. Partisipasi sebagai kebijakan. Konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan;
2. Partisipasi sebagai strategi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah;
3. Partisipasi sebagai alat komunikasi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah (sebagai pelayan rakyat) untuk mengetahui keinginan; dan
4. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan toleransi atas ketidakpercayaan dan kerancuan yang ada di masyarakat.

Secara Formal, Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang dapat di temukan dalam :

- 1) Pasal 96 UU No.12 Tahun 2011. Apabila dibandingkan dengan ketentuan mengenai partisipasi masyarakat yang terdapat dalam UU NO. 10 Tahun 2004, ketentuan yang tercantum dalam Pasal UU No. 12 Tahun 2011 memang terlihat lebih rinci dan dapat berlaku pada setiap tahapan pembentukan undang-undang. Pengaturan dalam UU No.10 Tahun 2004 menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dilakukan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang. Selain itu, untuk memperlancar proses partisipasi masyarakat tersebut, aturan

dalam UU No.12 Tahun 2011 memerintahkan agar setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

- 2) Pasal 188 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 112 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dan
- 3) Pasal 208 sampai dengan Pasal 211 Peraturan DPR No.1/DPR RI/2009-2010 tentang Tata Tertib. Ketentuan dalam Pasal 96 UU No.12 Tahun 2011 menggambarkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat dilakukan dengan memberikan masukan secara lisan/dan atau tertulis melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan atau seminar, lokakarya dan atau diskusi.

Dengan mendasar pada tahapan-tahapan pembentukan undang-undang yang dimulai dari tahapan perencanaan undang-undang masyarakat ikut dilibatkan dalam pembahasan proglenas jangka menengah maupun jangka panjang, dalam tahap penyusunan undang-undang pemerintah mensosialisasikan kepada masyarakat dalam penyusunan naskah akademik, begitupun dalam tahapan penyusunan RUU pemerintah maupun DPR mendapat masukan dari masyarakat.

Dalam tahapan pembahasan. Masyarakat dapat memberikan pokok-pokok materi yang diusulkan baik secara tertulis maupun RDPU.²⁷

b. Partisipasi Masyarakat dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Dasar hukum partisipasi masyarakat yakni UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 354. Pada ayat 1 dijelaskan bahwa untuk mendorong partisipasi masyarakat maka pemerintah daerah :

- a) menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada masyarakat;
- b) mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
- c) mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara aktif; dan/atau
- d) kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Aspek partisipasi masyarakat sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) mencakup:

- a) penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;

²⁷ Rahendro Jati, *Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif*. Jurnal RechtsVinding, Vol. 1 No. 3, Desember 2012, Hal. 329-342

- b) perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah;
- c) pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah; dan
- d) penyelenggaraan pelayanan publik.

Sementara itu, bentuk partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hingga ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah.

Adapun peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, paling sedikit mengatur:

1. tata cara akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
2. kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
3. bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan

4. dukungan penguatan kapasitas terhadap kelompok dan organisasi kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memberikan pengertian ketentuan umum tentang :

1. Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut Partisipasi Masyarakat adalah peran serta masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Masyarakat adalah orang perseorangan warga negara Indonesia, kelompok masyarakat, dan/atau Organisasi Kemasyarakatan.
3. Organisasi Kemasyarakatan adalah organisasi kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Organisasi Kemasyarakatan.

Diatur pula pada Pasal (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani Masyarakat, yang meliputi :

1. Rencana tata ruang;
2. Pajak daerah;
3. Retribusi daerah;

4. Perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah;
5. Perizinan;
6. Pengaturan yang memberikan sanksi kepada Masyarakat; dan
7. Pengaturan lainnya yang berdampak sosial.

Masyarakat dapat berpartisipasi dalam Penyusunan Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini dilakukan dengan cara melakukan:

1. konsultasi publik;
2. penyampaian aspirasi;
3. rapat dengar pendapat umum;
4. kunjungan kerja;
5. sosialisasi; dan/atau
6. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk rancangan peraturan daerah atau Perda. Ada dua sumber partisipasi; pertama dari unsur pemerintahan diluar DPRD dan pemerintah daerah, seperti polisi,kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain. Kedua dari masyarakat baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM. Mengikut sertakan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting untuk (i) menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan

yang baik; (ii) menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat; (iii) menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab atas Perda tersebut. Menurut Bagir Manan,²⁸ partisipasi dapat dilakukan dengan cara: (1) mengikut sertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan Perda. (2) melakukan *publik hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan Perda. (3) melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan. (4) melakukan loka karya (workshop) atas Raperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD. (5) mempublikasikan Raperda agar mendapat tanggapan publik.

c. Partisipasi Masyarakat dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Menurut Koentjaraningrat,²⁹ partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan memiliki dua prinsip yang berbeda yaitu: 1.) Partisipasi dalam aktivitas-aktivitas bersama dalam proyek-proyek pembangunan yang khusus; 2.) Partisipasi sebagai individu di luar aktivitas-aktivitas bersama dalam pembangunan. Dalam setiap kegiatan pembangunan desa, masyarakat selalu memiliki tempat untuk berpartisipasi baik secara kelompok atau individu, sebagai perencana atau pelaksana, atau sebatas menjadi pendukung.

²⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta ,PSH Fak. Hukum UII, 2001, hlm. 85-86

²⁹ Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Kompas Gramedia, 2015, Jakarta, Hal. 48

Partisipasi masyarakat secara umum ditujukan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya dukungan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan. Langkah pemberdayaan masyarakat bertujuan untuk menggali, mengembangkan dan mengelola sumber daya yang dimiliki desa.³⁰

Dalam Pasal 1 butir (j) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa memuat asas Partisipatif, yang dalam penjelasannya diartikan ‘turut berprak aktif dalam suatu kegiatan’³¹. Diakomodasinya asas tersebut kemudian diwujudkan dalam tujuan pengaturan desa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4. Dalam pasal 4 butir (d) misalnya disebutkan bahwa salah satu tujuan pengaturan desa dalam Undang-undang nomor 6 tahun 2014 adalah “untuk mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama”. Selanjutnya, dalam Pasal 4 butir (i) juga disebutkan bahwa tujuan pengaturan desa adalah untuk “memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan”.

Perwujudan asas partisipasi tersebut juga terdapat dalam bagian hak dan kewajiban masyarakat desa dalam Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 68 yang mengatur hak dan kewajiban masyarakat desa sehingga mampu menunjang sebuah kesatuan masyarakat yang partisipatif.

³⁰ Kadar Pamuji, et.al, *Pengembangan Model Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintah Desa di Kabupaten Banyumas*. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 4 VOL. 24 OKTOBER 2017: 625- 643. Hal. 630

³¹ Lihat, dalam Bagian Penjelasan Asas Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

Kemudian, sebagai tindak lanjut dari diakomodasinya asas partisipasi, Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 mengakomodasi berbagai bentuk partisipasi masyarakat dalam berbagai hal yang menyangkut desa dan pemerintahan desa. Adanya pengakomodiran tersebut dilakukan untuk mengubah makna partisipasi yang selama ini lebih dianggap sebagai sebuah proses mobilisasi masyarakat untuk kepentingan pembangunan dengan mengatasnamakan “kesukarelaan berkorban demi bangsa dan negara”.³²

Adapun Pasal-Pasal yang mengakomodir partisipasi masyarakat dalam Undang-undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa yakni dalam Pasal 8 ayat (2), Pasal 11 ayat (1), Pasal 12 ayat (1), Pasal 28, Pasal 34 ayat (1), Pasal 54, Pasal 69, Pasal 80, Pasal 81, Pasal 82, Pasal 85 dan Pasal 87.

Selanjutnya bentuk partisipasi masyarakat dalam pasal tersebut diatas tersebut antara lain berbentuk voice, akses, dan kontrol terhadap berbagai aspek dalam sebuah desa, seperti partisipasi dalam pembuatan kebijakan desa, yang melalui proses musyawarah desa maupun yang tidak melalui proses tersebut; kemudian juga partisipasi dalam pelaksanaan kebijakan desa, dan partisipasi dalam pengawasan kebijakan desa tersebut.³³

³² Ari Dwipayana dan Eko Sutoro, *Membangun Good Governance di Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 105

³³<https://media.neliti.com/media/publications/35559-ID-kajian-yuridis-partisipasi-masyarakat-dalam-undangundang-nomor-6-tahun-2014-tent.pdf>. Diakses Pada Tanggal 10 Juli 2020, Pada Pukul 20.32 Wita

**d. Partisipasi Masyarakat dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009
Tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) pada dasarnya memberikan ruang bagi pelibatan masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pasal 26 ayat (2) UU PPLH pada prinsipnya menegaskan bahwa pelibatan masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus dilakukan berdasarkan prinsip pemberian informasi yang transparan dan lengkap serta diberitahukan sebelum kegiatan dilaksanakan. Lebih lanjut dalam Pasal 26 ayat (3) UU PPLH menyebutkan bahwa dalam memperoleh ijin lingkungan yang melibatkan masyarakat dalam bentuk aspirasi yang diusulkan oleh masyarakat dibuat dalam bentuk dokumen tertulis, yang ditandatangani oleh wakil masyarakat.³⁴

Secara khusus Pasal 70 UU PPLH mengatur dengan jelas peran serta masyarakat dalam aktivitas yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pasal 70 ayat (1) UU PPLH menyatakan bahwa: masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Peran masyarakat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1) UU PPLH, dapat berupa:

a. Pengawasan sosial.

³⁴ Kadek Cahya Susila Wibawa. *Mengembangkan Partisipasi Masyarakat Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Untuk Pembangunan Berkelanjutan*. Jurnal Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 1, March 2019. Hal. 82

- b. Pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan.
- c. Penyampaian informasi dan/atau laporan.

Selanjutnya dalam Pasal 10 ayat (3) bahwa peran masyarakat dilakukan untuk :

- a. Meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- b. Meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan;
- c. Menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat;
- d. Menumbuhkembangkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial; dan
- e. Mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Selain Pasal 70 yang mengatur perihal partisipasi masyarakat, pada Pasal 18 juga mengakui pelibatan masyarakat dalam pembuatan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Tata cara penyelenggaraan KLHS yang melibatkan partisipasi masyarakat kemudian akan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP). Penegasan Pasal 18 kemudian disebutkan dalam bagian penjelasan terhadap Pasal 70 huruf (b) tentang pemberian saran dan pendapat masyarakat dalam ketentuan UU No. 32 tahun 2009 termasuk dalam penyusunan KLHS (Kajian Lingkungan Hidup Strategis) dan amdal.

Penyusunan dokumen Amdal yang melibatkan partisipasi masyarakat juga diatur dalam Pasal 26. Dalam pasal yang terbagi atas 4 ayat tersebut mengatur bahwa dokumen amdal disusun oleh pemrakarsa dengan melibatkan masyarakat (ayat 1). Pelibatan masyarakat harus dilakukan berdasarkan prinsip pemberian informasi yang transparan dan lengkap serta diberitahukan sebelum kegiatan dilaksanakan. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Masyarakat yang terkena dampak;
- b. Pemerhati lingkungan hidup; dan/atau
- c. Masyarakat yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses amdal.

Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatas dapat mengajukan keberatan terhadap dokumen amdal tersebut.

B. Tinjauan tentang Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Menurut kamus hukum "*Rechtsgeleerd Handwoordenboek*" seperti yang dikuti oleh HR. Ridwan,³⁵ mendefinisikan izin/*vergunning* sebagai perkenaan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang ada pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali

³⁵ Ridwan HR, *Hukum administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, Hal. 206-207

dikehendaki. Syahrah Basan dikutip dalam Victorianus,³⁶ mendefinisikan izin sebagai perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hak konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan-undangan. E Utrecht berpendapat bahwa bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenalkannya asala saja diadakan secara yang ditentukan untuk masin-masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memperkenangkan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.³⁷

Menurut MR.N.M. Spelt dan Prof. Mr.J.B.J.M. Ten Berge dikutip oleh Sri Pudyatmoko³⁸, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (Izin dalam arti sempit). Berdasarakan dari definisi tersebut, izin dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali di iznkan. Artinya, kemungkinan untuk seseorang atau suatu pihak tertutup kecuali di izinkan oleh pemerintah. Dengan demikian Pemerintah mengingatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.

Sedangkan Bagir Manaan menyebutkan, bahwa izin dalam arti luas berati suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan

³⁶ Victorianus M.H. dan Randang Puang, *Hukum Pendirian Usaha dan Perizinan*, Deepublish, Yogyakarta, 2015, Hal. 36

³⁷ *Ibid*, Hal. 36

³⁸ Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan : Problem dan Upaya Pembenahan*, Grafindo, Yogyakarta, 2009, Hal 7

perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.³⁹

Lutfi Efendi mengartikan bahwa izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu atau menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.⁴⁰

2. Sifat Perizinan

Menurut Adrian Sutedi⁴¹, pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut :

1. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitnya tidak terkait pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
2. Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitnya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana Peraturan Perundang-Undangan mengaturnya.

³⁹ Ridwan HR, *Op.Cit*, Hal 207-208

⁴⁰ Lutfi Efendi, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Bayumedia Sakti Group, Malang, 2004, Hal. 30

⁴¹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayan Publik*. Sinar Grafika, Jakarta, 2011, Hal. 173

3. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi maka keputusan merupakan titik pusat yang memberi anugerah kepada yang bersangkutan
4. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan ketentuan yang berkaitan kepadanya.
5. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek.
6. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama.
7. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin.
8. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin.

3. Bentuk dan Isi dalam Perizinan

Sesuai dengan sifatnya yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis, sebagai ketetapan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai tersebut:⁴²

⁴² Y Sri Purdyatmoko, *Op.Cit.* hal. 25

- a. Organ yang berwenang. Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin.
- b. Yang dialamatkan. Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan, biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu, oleh karena itu keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin.
- c. *Dictum*. Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, dimana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan dinamakan *dictum*, yang merupakan inti dari keputusan, memuat hak-hak dan kewajiban yang dituju oleh keputusan itu.
- d. Ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan dan syarat-syarat. Ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Pembatasan-pembatasan dalam izin memberi kemungkinan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang dibolehkan, pembatasan ini merujuk batas-batas dalam waktu, tempat dan cara lain. Juga terdapat syarat, dengan menetapkan syarat akibat-akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa dikemudian hari yang belum pasti, dapat dimuat syarat penghapusan dan syarat penangguhan.

- e. Pemberi alasan. Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum dan penetapan fakta.
- f. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan. Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi -sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan. Mungkin saja juga merupakan petunjuk-petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan-permohonan berikutnya atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanaannya sekarang atau dikemudian hari.

4. Unsur-Unsur Perizinan

Ada beberapa Unsur-unsur dalam perizinan yang di kemukakan oleh I Made Arya,⁴³ yaitu:

- a. Instrumen yuridis, Izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret, sebagai ketetapan izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.
- b. Peraturan perundang-undangan, pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan, sebagai

⁴³ I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Pustaka Sutra, Jakarta, 2007, hal. 90

tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas, tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah, oleh karena itu dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

- c. Organ pemerintah, Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Dari badan tertinggi sampai dengan badan terendah berwenang memberikan izin.
- d. Peristiwa kongkret, Izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa kongkret dan individual, peristiwa kongkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu.
- e. Prosedur dan persyaratan pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Selain itu pemohon juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin dan

instansi pemberi izin. Syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional, konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang diisyaratkan itu terjadi.

C. Tinjauan tentang Perizinan Pertambangan Batuan

1. Kewenangan dalam Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Batuan

Pertambangan adalah rangkaian kegiatan dalam rangka upaya pencarian, penambangan (penggalian), pengolahan, pemanfaatan dan penjualan bahan galian. Pertambangan mempunyai beberapa karakteristik yaitu tidak dapat diperbaharui, mempunyai risiko relatif lebih tinggi, dan pengusahaannya mempunyai dampak lingkungan baik fisik maupun sosial relatif lebih tinggi dibandingkan perusahaan komoditi lain pada umumnya⁴⁴.

Setelah perubahan Undang-Undang 11 Tahun 1967 menjadi Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, maka penggolongan bahan galian diubah, sehingga terminologi lama bahan galian C diubah menjadi batuan. Dalam perincian Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara diturunkan dalam bentuk peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan

⁴⁴ H.Salim HS, *Op,Cit.* Hal. 19

Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara mengatur tentang pemberian izin usaha pertambangan.

Kemudian yang terbaru adalah Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara, dimana pada undang-undang terbaru ini hampir merubah semua kewenangan tentang penerbitan perizinan, yakni kembali terpusat kepada pemerintah pusat. Namun dalam dalam pelaksanaannya masih mengacu pada Undang-Undang N0.4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara dan Peraturan pelaksanaannya sampai jangka waktu 6 bulan sejak ditetapkannya.⁴⁵

Terdapat 2 tahapan dalam Pemberian Izin Usahan Pertambangan (IUP) batuan berdasarkan PP No. 23 Tahun 2010 dilakukan dengan cara permohonan wilayah yaitu Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) dan Izin Usaha Pertambangan (IUP). Permohonan izin wilayah yang dimaksud diajukan oleh badan usaha, koperasi dan perseroan kepada menteri gubernur, atau bupati/walikota yang sesuai dengan kewenangannya.

Adapun pembagian kewenangan dalam permohonan wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) terkait menteri, gubernur atau Bupati/walikota yaitu :⁴⁶

⁴⁵ Lihat Pasal 173C Ayat (1) Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara.

⁴⁶ Lihat Pasal 20 ayat (1) PP No 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Mineral dan Batubara

- a. Menteri, untuk permohonan WIUP yang berada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;
- b. Gubernur, untuk permohonan WIUP yang berada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai 12 (dua belas) mil; dan
- c. Bupati/walikota, untuk permohonan WIUP yang berada di dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil.

Terkait dengan izin Usaha Pertambangan (IUP) batuan, izin usaha terdiri dari izin usaha eksplorasi dan izin usaha Produksi. Adapun terkait kewenangan dalam penerbitanya, yaitu :

1. Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi Batuan diberikan Oleh :⁴⁷
 - a. Menteri, Untuk WIUP yang berada dalam lintas wilayah provinsi atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai;
 - b. Gubernur, untuk WIUP yang berada dalam lintas kabupaten/kota dalam satu provinsi atau wilayah laut 4 (empat) sampai dengan 12 (dua belas) mil dari garis pantai.
 - c. Bupati/walikota, untuk WIUP yang berada dalam 1 wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil dari garis pantai.

⁴⁷ *Ibid*, Pasal 28

2. Izin Usaha Produksi Batuan diberikan oleh :⁴⁸

- a. Bupati/walikota, apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalamn 1 (satu) wilayah kabupaten/kota atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil dari garis pantai.
- b. Gubernur, apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di wilayah kabupaten/kota yang berada dalam 1 (satu) provinsi atau wilayah laut samapai 12 (dua belas) mil dari garis pantai setelah mendapat rekomendasi dari Bupati/walaikota.
- c. Menteri, apabila lokasi penambangan, lokasi pengolahan dan pemurnian, serta pelabuhan berada di dalam wilayah provinsi yang berbeda atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai setelah mendapat rekomendasi dari Gubernur dan Bupati/walikota. Sesuai dengan kewenangannya.

2. Prosedur Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Batuan

Izin Usaha Pertambangan (IUP) batuan yang diberikan berdasarkan permohonan dari badan usaha, koperasi dan perseorangan yang telah mendapatkan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP).

Persyaratan dalam IUP Eksplorasi dan IUP produksi terdiri atas :

- a. Administratif;
- b. Teknis;

⁴⁸ *Ibid*, Pasal 35

c. Lingkungan; dan

d. Finansial

Izin Usaha Pertambangan Batuan Dalam rangka pemberian IUP Eksplorasi batuan yang telah memenuhi persyaratan, menteri atau gubernur menyampaikan penerbitan peta WIUP batuan yang diajukan oleh badan usaha, koperasi, atau perseorangan untuk mendapatkan rekomendasi dalam rangka penerbitan IUP Eksplorasi. Gubernur atau Bupati/walikota memberikan rekomendasi paling lama 5 hari kerja sejak diterimanya tanda bukti penyampaian peta WIUP mineral batuan.⁴⁹ Selanjutnya, Untuk Badan usaha, koperasi, atau perseorangan yang telah mendapat peta WIUP beserta batas dan koordinat dalam waktu paling lambat 5 (lima) hari kerja setelah setelah penerbitan peta WIUP mineral batuan harus menyampaikan permohonan IUP eksplorasi kepada menteri, gubernur atau bupati/walikota dan wajib memenuhi persyaratan.⁵⁰ Bila badan usaha, koperasi, atau perseorangan dalam waktu 5 hari kerja tidak menyampaikan permohonan IUP, dianggap mengundurkan diri dan uang pencadangan wilayah menjadi milik pemerintah atau pemerintah daerah dan WIUP menjadi wilayah terbuka.⁵¹

IUP Operasi Produksi diberikan kepada badan usaha, koperasi, dan perseorangan sebagai peningkatan dari kegiatan eksplorasi yang memenuhi persyaratan dimana pemegang IUP Eksplorasi dijamin untuk memperoleh IUP operasi Produksi sebagai peningkatan dengan

⁴⁹ Pasal 30 Ayat (3)

⁵⁰ Pasal 32 Ayat (1)

⁵¹ Pasal 32 Ayat (3)

mengajukan permohonan dan memenuhi persyaratan peningkatan operasi produksi.⁵²

Pemegang IUP Operasi Produksi dapat mengajukan permohonan wilayah di luar WIUP kepada menteri, Gubernur, Bupati/walikota untuk menunjang usaha pertambangannya.⁵³ Dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak diperolehnya IUP Produksi, pemegang IUP Operasi Produksi wajib memberikan tanda batas wilayah pada WIUP. Bila pada lokasi WIUP ditemukan komoditas tambang lainnya yang bukan asosiasi mineral yang diberikan dalam IUP, pemegang IUP Operasi Produksi memperoleh keutamaan mengusahakannya dengan membentuk badan usaha baru.⁵⁴

D. Landasan Teori

1. Teori Partisipasi

Beberapa definisi partisipasi yang dikemukakan diawal bahwa partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik. Oleh Huntinton dan Nelson partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.⁵⁵

⁵² Pasal 34 Ayat (2)

⁵³ Pasal 40

⁵⁴ Pasal 44 Ayat (2)

⁵⁵ Sirajuddi, Dkk, "Hukum Pelayanan Publik Berbasis Keterbukaan Informasi dan Partisipasi, Setara Press, Malang, 2012, Hal. 171

Sherry Arnstein dalam *A leader Of Citizen Partisipation* membuat skema 8 (delapan) tingkat partisipasi rakyat dalam memutuskan kebijakan. Tingkat tertinggi atau pertama adalah control warga negara (*citizen control*). Pada tahap ini partisipasi sudah mencapai tataran dimana publik berwenang memutuskan, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan sumber daya.⁵⁶

Turun Ketingkat kedua delegasi kewenangan (*delegated Power*) disini kewenangan masyarakat lebih besar daripada penyelenggara negara dalam merumuskan kebijakan. Ketiga, Kemitraan (*Partnership*) ada keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama-sama. Tiga tangga diatas ini mengakui eksistensi hak rakyat untuk membuat peraturan-perundang-undang.

Tangga keempat sampai keenam mengindikasikan partisipasi semu. Terdiri dari peredaman (*placation*) konsultasi dan informasi (*informing*). Ditangga peredaman rakyat sudah memiliki pengaruh terhadap kebijakan tetapi bila akhirnya terjadi voting pengambilan keputusan akan tampak sejatinya keputusan ada ditangan lembaga negara, sedangkan kontrol dari rakyat tidak amat sangat menentukan. Selanjutnya, ditangga konsultasi rakyat didengar pendapatnya lalu disimpulkan, rakyat sudah berpartisipasi membuat peraturan perundang-undangan dan lembaga negara sudah memenuhi kewajiban, melibatkan

⁵⁶ *Ibid*, Hal. 172

masyarakat dalam membuat peraturan perundang-undangan. Sementara itu tanpa informasi rakyat sekedar diberi tahu akan adanya peraturan perundang-undangan, tidak peduli apakah rakyat akan memahami pemberitahuan ini apalagi memberikan pilihan guna melakukan negosiasi atas kebijakan itu.

Tangga ketujuh dan kedelapan, terapi dan manipulasi menunjukkan ketiadaan partisipasi. Di tangga terapi kelompok kebijakan masyarakat korban kebijakan dianjurkan mengadu kepada pihak yang berwenang tetapi tidak jelas pengaduan itu ditindaklanjuti atau tidak. Paling sial di tangga manipulasi lembaga negara melakukan “pembinaan” terhadap kelompok-kelompok masyarakat untuk seolah-olah berpartisipasi padahal sejatinya yang terjadi adalah kooptasi dan represi penguasa.

Terinspirasi dengan pemikiran Arnstein, Wilcock membedakan level partisipasi masyarakat menjadi lima jenis yaitu :⁵⁷

- a. Pemberian Informasi;
- b. Konsultasi;
- c. Pembuatan keputusan bersama;
- d. Melakukan tindakan bersama; dan
- e. Mendukung aktivitas yang muncul atas prakarsa masyarakat.

Menurutnya, pada level mana partisipasi masyarakat akan dilakukan sangat tergantung pada kepentingan apa yang hendak dicapai. Untuk pengambilan kebijakan strategis yang mempengaruhi hajat hidup

⁵⁷ *Ibid*, Hal 173-174

orang banyak tentu masyarakat harus dilibatkan secara penuh. Sementara dalam pengambilan keputusan yang bersifat teknis mungkin pemberian informasi kepada masyarakat sudah sangat memadai.

Oakley memberikan pemahaman tentang konsep partisipasi, dengan mengelompokkan ke dalam 3 (tiga) pengertian pokok, yaitu partisipasi sebagai kontribusi, partisipasi sebagai organisasi, dan partisipasi sebagai pemberdayaan. Dengan landasan teori Oakley, disusun definisi konseptual variable partisipasi masyarakat adalah keterlibatan langsung masyarakat dalam penanganan masalah kebersihan lingkungan yang meliputi kontribusi masyarakat, pengorganisasian masyarakat dan pemberdayaan masyarakat dalam penanganan masalah lingkungan.⁵⁸

Dari definisi konseptual tersebut diperoleh 3 (tiga) dimensi kajian, yakni dimensi kontribusi masyarakat, dimensi pengorganisasian masyarakat, dan dimensi pemberdayaan masyarakat. Dimensi kontribusi masyarakat dijabarkan melalui indikator :

- 1) Kontribusi Pemikiran;
- 2) Kontribusi Dana;
- 3) Kontribusi Tenaga; dan
- 4) Kontribusi Sarana.

Dimensi pengorganisasian masyarakat menjadi indikator-indikator :

- 1) Model Pengorganisasian;
- 2) Struktur Pengorganisasian;

⁵⁸ Maria Yeti Andreas, *Esensi Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Daerah*. Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2016. Hal.

- 3) Unsur-unsur pengorganisasian; dan
- 4) Fungsi Pengorganisasian.

Dimensi pemberdayaan masyarakat dijabarkan menjadi indikator-indikator :

- 1) Peran Masyarakat;
- 2) Aksi Masyarakat;
- 3) Motivasi Masyarakat; dan
- 4) Tanggung Jawab Masyarakat.

Dari teori yang dikemukakan oleh Sherry Arnstein di atas, penulis akan menilai sejauh mana tingkat partisipasi masyarakat terhadap perizinan usaha pertambangan batuan di Sungai Bila kabupaten Siderang Rappang.

2. Teori Pengawasan

Agar hukum dapat ditegakkan dan berjalan sesuai dengan apa yang direncanakan dan sejalan dengan tujuan peraturan, diperlukan pengawasan sehingga apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Menurut Winardi, pengawasan adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan. Adapun menurut Basu Swasta, pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan.⁵⁹

⁵⁹ Amran Suadi, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, PT. raja Grafindo, Jakarta, 2014, Hal. 15-16.

Menurut P. Nicolai dan kawan-kawan, saran penegakan hukum administrasi negara berisi 1) pengawasan bahwa organ pemerintah dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan 2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan. Apa yang dikemukakan oleh Nicolai hampir senada dengan Ten Berge, Sperti yang dikutip Oleh M. Hadjon, yang menyebutkan bahwa instrumen penegakan hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.⁶⁰

Lanjutnya menurut Paulus E. Lotulung, mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang di kontrol, dapat dibedakan antara jenis kontrol intern dan kontrol ekstern.

- a. Kontrol *intern* berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan
- b. kontrol *ekstern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada diluar pemerintah.

⁶⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2017, Hal. 296-297

Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis kontrol yaitu *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* adalah bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dilaksanakannya keputusan pemerintah, sedangkan kontrol *a-posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah. Selain itu pula, kontrol dapat ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar atau tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya.

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya yang represif. Disamping itu bahwa pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat.

Dari teori Pengawasan daitas, akan menjaid pisau analisis penulis untuk melihat sejauh mana pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan pengawasan yang dilakukan oleh organisasi masyarakat

(Non-government organization) terhadap kegiatan usaha pertambangan batuan yang berlokasi di sungai Bila Kabupaten siderneng Rappang

E. Kerangka Pemikiran

Negara Republik Indonesia yang memiliki kandungan sumber daya alam yang sangat melimpah, menjadikan indonesia sebagai negara terbesar penghasil mineral dan batubara dan mengimpornya keluar negeri. Hal ini pula yang menjadi indonesia sebagai target utama para investor-investor tambang asing. Tak dapat dipungkiri bahwa banyaknya tambang-tambang besar yang beroperasi di indonesia, baik itu penambang asing maupun penambang lokal masih luput dari perhatian pemerintah. Dilihat dari banyaknya kasus-kasus kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh para penambang yang tidak mematuhi prosedur ataupun aturan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat sekitar tambang.

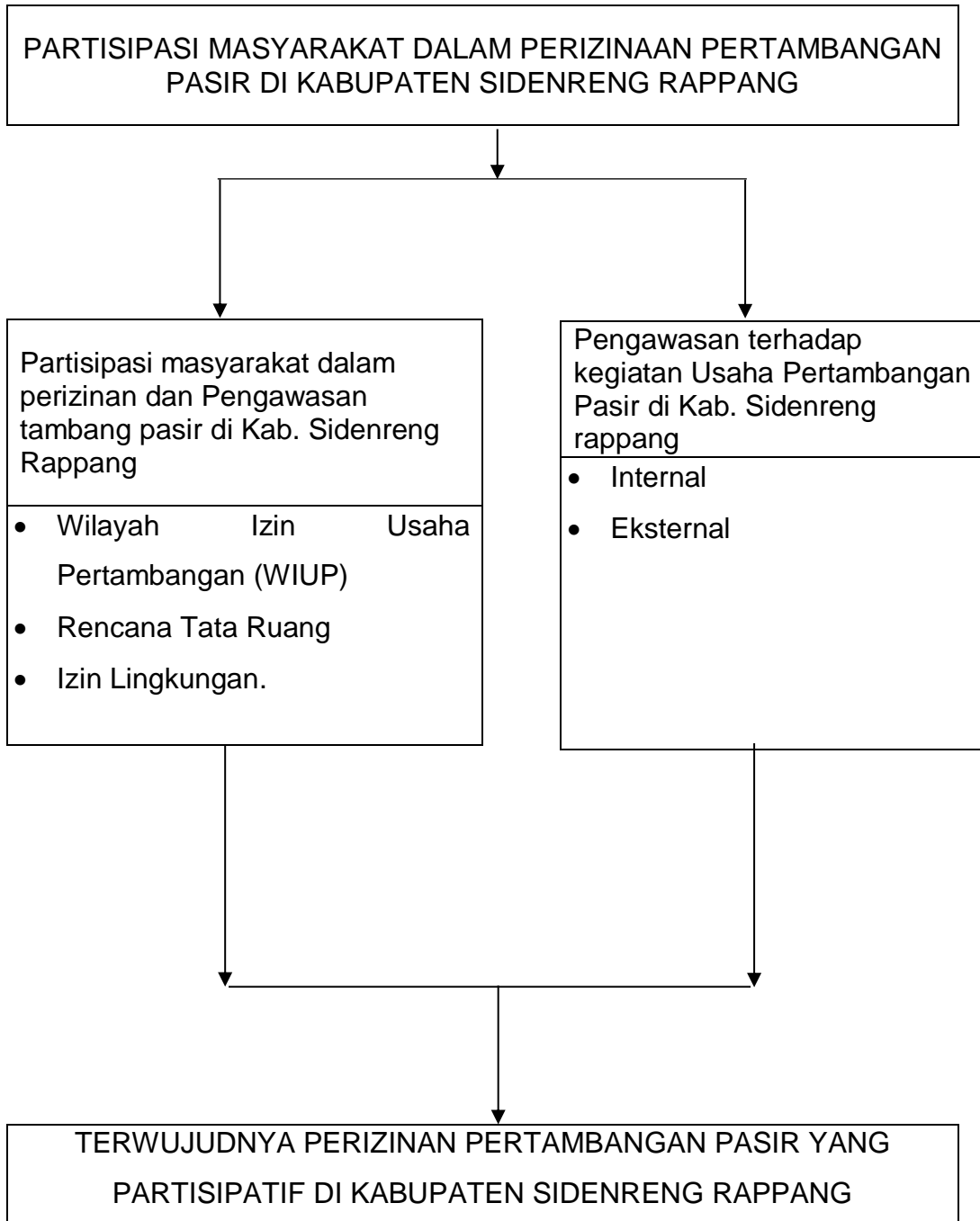
Selain itu, yang menjadi masalah besar adalah penambang-penambang skala kecil yang beroperasi tanpa dilengkapi dengan izin operasi (penambang liar) yang menimbulkan polemik di masyarakat sekitar. Hal ini terjadi karena prosedur penerbitan izin yang berbelit-belit dan sering terjadi tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta kurangnya pengawasan. Partisipasi masyarakat yang berada disekitar area pertambangan seharusnya menjadi patokan pemerintah dalam setiap penerbitan izin tambang,

sehingga dapat meminimalisir timbulnya konflik antara penambang dan masyarakat sekitar.

Seperti yang terjadi di Kabupaten Sidenreng Rappang, pertambangan yang sudah terjadi sejak Tahun 2008 hingga kini luput dari pengawasan pemerintah, sehingga menimbulkan konflik horizontal di tengah masyarakat. Area tambang batuan yang berada di sungai Bila Kecamatan Pitu Riase, telah merusak kebun-kebun warga di sekitar tepi sungai. Selain itu konflik horizontal antara pemilik tambang dengan masyarakat sekitar telah mengakibatkan 5 orang meninggal dunia di lokasi tersebut. Hal yang seharusnya tidak terjadi ketika sejak dari awal pemerintah transparan dan melibatkan masyarakat dalam penerbitan izin pertambangan tersebut. Maka dari itu penelitian ini akan mengidentifikasi prosedur dan mekanisme yang diterapkan pemerintah dalam penerbitan pertambangan dan akan menilai tingkat dan bentuk partisipasi masyarakat sekitar tambang di daerah Kecamatan Bila Riase Kabupaten Sidenreng Rappang seperti yang telah dikemukakan oleh Sherry Arnstein dalam *Aleader Of Citizen Partisipation* yang terdiri dari delapan tingkatan.

Berdasarkan uraian pemikiran diatas, maka dapat dibuat bagan kerangka pikir sebagai berikut :

Bagan Kerangka Pikir



F. Definisi Operasional

1. Partisipasi masyarakat adalah peran serta seseorang atau kelompok masyarakat dalam proses pembangunan baik dalam bentuk pernyataan maupun dalam bentuk kegiatan dengan memberi masukan pikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal dana atau materi, dan keikutsertaan dalam memanfaatkan dan menghasilkan pembangunan.
2. Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya pemerintahan telah digunakan secara efektif dan efisien mungkin guna mencapai tujuan.
3. Prosedur atau mekanisme adalah suatu interaksi bagian satu dengan bagian yang lainnya sehingga membentuk suatu sistem secara keseluruhan dalam menghasilkan fungsi atau kegiatan dengan tujuannya.
4. Perizinan adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan dalam perundang-undangan.

5. Izin lingkungan adalah adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 Tentang Izin lingkungan.
6. Mineral adalah senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu.
7. Pertambangan Batuan adalah Seluruh tahap kegiatan dalam rangka pengelolaan batuan (pasir) yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan atau pemanfaatan, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.
8. Dokumen amdal adalah suatu dokumen kajian studi kelayakan untuk memastikan dampak lingkungan dari suatu tahapan pengembangan proyek sebagai bahan pertimbangan untuk pembuat keputusan dalam penerbitan suatu Izin Usaha.
9. Lingkungan Hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan prikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

10. Pembangunan yang berwawasan lingkungan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan, termasuk sumber dayanya, kedalam proses pembangunan yang menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa sekarang dan generasi yang akan datang.
11. Partisipasi dalam pengambilan keputusan adalah keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan yang dibuat oleh pemerintah terkait dengan rencana pembangunan dalam suatu daerah.