

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN POTENSI DAERAH

Agnes Xena Phalosa Magdalena, Aryo Fadlian
Fakultas Hukum, Universitas Singaperbangsa Karawang,
agnesxena1@gmail.com, aryo.fadlian@fh.unsika.ac.id

ABSTRAK

Artikel ini menguraikan hubungan antara kewenangan pemerintah daerah dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan potensi daerah. Penulis berpendapat bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas dalam pengelolaan potensi daerah. Salah satu tugas pemerintah adalah mengikuti tugas negara, yaitu menyelenggarakan sebagian dari tugas negara sebagai organisasi kekuasaan, salah satunya yaitu memberikan kemudahan kepada masyarakat dan pihak swasta dalam penerbitan perizinan. Pada satu sisi, peran serta masyarakat sangat penting dalam pengelolaan potensi daerah sebagai wujud kepedulian masyarakat terhadap pembangunan suatu daerah, kemudian dengan adanya partisipasi masyarakat pemerintah berharap meningkatkan pendapatan masyarakat sekitar serta bagi aset pemerintah daerah. Pada sisi lain, masyarakat sekitar sebagai pengawas jalannya sebuah kegiatan yang sedang berlangsung. Kemudian dalam artikel ini menjelaskan juga bentuk bentuk partisipasi masyarakat dalam pengelolaan potensi daerah. Artikel ini menggunakan kajian literatur mengenai kewenangan pemerintahan daerah dan kajian peraturan perundang-undangan tentang kewenangan pemerintahan daerah yang berlaku. Hasil kajian menyimpulkan bahwa dengan luasnya kewenangan pemerintah daerah yang salah satunya adalah penerbitan perizinan tentang pengelolaan potensi daerah, disisi lain, diperlukan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan potensi suatu daerah.

Kata Kunci : Pemerintah Daerah, Partisipasi masyarakat, Potensi Daerah.

ABSTRACT

This article describes the relationship between the authority local governments and participation in the management of the potential of the region. The authors argue that local government has a broad authority within its jurisdiction to manage local potentials. One of the tasks borne by government is by following the country, namely hold some of the state as organization power, one of them is given to the public and private in publishing licensing. On one side, the role of the community is very important in the management of the potential of the region as a form of concern of the community development of area, then with the participation of the community hope to increase the income of the around and for the local government assets. On the other hand, residents as a their nets a an ongoing activity. Later in this article explain also forms of public participation in the management of the potential of the region. This article use the study literature regarding the authority local governments and the study legislation about the authority local governments that applies. The results of the study concluded that extent authority local governments one of which is the licensing on the management regional potential, on the other side, required public participation in the management of potential an area.

Keywords: Local Government, Public Participation, Local Potentials

A. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) yang memiliki tujuan agar pemerintah daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia sebagai upaya mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini tertuang di dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintah adalah suatu organ yang dipimpin oleh Presiden sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus bertindak sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan negara, dengan bagian-bagiannya, terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintahan Kabupaten dan Kota.¹ Berhubungan dengan prinsip pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) membedakan pengertian Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Daerah. Hal tersebut terdapat di dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) yang mengatur tentang pembagian wilayah negara.²

Urusan pemerintahan daerah telah diatur secara jelas dalam UU Pemda.³ Sebagaimana UU Pemda, kewenangan pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kewenangan pemerintahan wajib dan pilihan. Kewenangan pemerintahan wajib memiliki arti suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan, dan lain lain. Sedangkan kewenangan pemerintah yang bersifat pilihan terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah tertentu. Pada hakikatnya urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah adalah urusan pemerintah daerah menyelenggarakan semua urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Pemerintah pusat bisa menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan tersebut

¹ I Dewa Gede Atmaja, "Aspek Hukum Dan Birokrasi Penyelenggaraan Pemerintahan", (1994) prespektif. 54.

² Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU Pemda menyebutkan (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. (2) Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas Kelurahan dan/atau Desa.

³ Pasal 9 ayat (1) UU Pemda menyebutkan: 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau bisa juga dilimpahkan secara langsung kepada pemerintah daerah.

Peraturan kebijaksanaan adalah peraturan umum tentang pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau rakyat yang ditetapkan pelaksanaannya berdasarkan kekuasaan sendiri oleh instansi pemerintahan yang berwenang. Kewenangan dalam kamus Bahasa Indonesia mengandung arti hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Sedangkan kata wewenang mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak atau membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab pada orang lain.⁴ Sedangkan dari segi ilmu hukum khususnya hukum administrasi negara, pengertian kewenangan yang diantaranya adalah menurut Prajudi Atmosudirdjo, kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif atau administratif.⁵

Tindakan pemerintah adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintah. Ada dua bentuk tindakan pemerintah, yakni tindakan berdasarkan hukum dan tindakan berdasarkan fakta/ nyata atau bukan berdasarkan hukum. Tindakan pemerintah berdasarkan hukum dapat dimaknai sebagai tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu untuk menciptakan suatu hak dan kewajiban. Tindakan ini lahir sebagai konsekuensi logis dalam kedudukan pemerintah sebagai subyek hukum, sehingga tindakan hukum yang dilakukan menimbulkan akibat hukum, sedangkan tindakan berdasarkan fakta/ nyata (bukan hukum) adalah tindakan pemerintah yang tidak ada hubungan langsung dengan kewenangannya serta tidak memiliki akibat hukum yang tetap. Selain itu pemerintahan daerah memiliki wewenang mengeluarkan surat perizinan usaha atau perluasan usaha yang dikelola oleh perorangan, investor ataupun yang dikelola oleh pihak swasta.

⁴ A Hamid S Attamini, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan* (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1993), 12-13

⁵ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), 231.

Sebagai wujud pertanggung jawaban pemerintah terhadap segala kebijakan pembangunan yang diambil, pemerintah daerah dalam hal ini juga melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan di suatu daerah sesuai dengan daerah otonominya, hal tersebut telah diatur secara jelas di dalam UU Pemda Pasal 275 serta di dalam Pasal 276 ayat (4) berbunyi bahwa Bupati/Wali Kota melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan Daerah Kabupaten/Kota⁶. Sedangkan Pasal 277 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan Daerah, tata cara evaluasi rancangan Perda tentang Rencana Pembelanjaan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembelanjaan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), serta tata cara perubahan RPJPD, RPJMD, dan Rencana Keuangan Pendapatan Daerah (RKPD) diatur dengan peraturan Menteri.

Dalam khazanah ilmu-ilmu kenegaraan terdapat beberapa macam tugas suatu negara. Terdapat tiga tugas pemerintah menurut Ateng Syarifudin, ialah fungsi budaya, fungsi kesejahteraan umum, dan fungsi kontrol ekonomi.⁷ Kemudian, salah satu usaha untuk mencapai tujuan negara sebagai organisasi kekuasaan, pemerintah menepati kedudukan yang paling penting sebagaimana telah disinggung bahwa pemerintah diatur oleh hukum khusus yaitu hukum administrasi sebagai intrumen pemerintah untuk secara aktif turut ikut campur dalam kehidupan bersama masyarakat dan sekaligus hukum yang memberikan perlindungan kepada anggota kehidupan bersama.⁸

Selain itu otonomi daerah dalam sistem negara kesatuan ditekankan pada adanya kemandirian daerah untuk mengurus dan menjalankan sebagian urusan yang menjadi wewenangnya dalam hal ini otonomi daerah bukan berarti kemerdekaan dalam setiap pengambilan kebijakan, semua harus berdasarkan aturan yang mengatur secara jelas. Konsep otonomi daerah tersebut dalam sistem negara kesatuan, didasarkan pada adanya hubungan wewenang antar satuan

⁶ Lihat Pasal 275 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tugas pemerintah dalam hal pengendalian dan evaluasi pembangunan Daerah meliputi: 1) Pengendalian terhadap perumusan kebijakan perencanaan pembangunan Daerah; 2)

⁷ Ateng Syarifudin, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Baik* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 15.

⁸ *Ibid.*

pemerintah dengan pemerintah lain, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, maupun pemerintah kabupaten/kota.

Dalam pertimbangan penetapan UU Pemda Daerah perlu dicermati di bagian pertimbangan (menimbang) pada rangkaian kata-kata perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada bagian pertimbangan, yang termasuk inti pertimbangan dimaksud diatas, dapat diperoleh gambaran mengenai pokok-pokok dan prinsip Sistem Pembagian Urusan Daerah menurut UU Pemda, yaitu tentang hajat atau kehendak menyelenggarakan Otonomi Daerah menurut Lukman Hakim yaitu Pemberian urusan dengan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah, pemberian urusan dengan kewenangan tersebut diatur secara proporsional, pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya Nasional bagi Daerah, pelaksanaan Otonomi Daerah dimaksud dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹ Selain itu, menurut Lukman Hakim dalam bukunya yang berjudul *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Pemerintah* mengemukakan bahwa dalam sistem rumah tangga daerah terdapat delapan patokan hal ini menurut dasar- dasar desentralisasi yang telah tertuang dalam UUD 1945.¹⁰

Disisi lain, pemberian urusan dengan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah, yang mengandung dua pengertian yaitu pemberian urusan kepada Daerah, dalam hal ini urusan Otonomi Daerah diberikan sepenuhnya oleh Negara Republik Indonesia atau pemerintah pusat, namun tidak semua urusan diberikan kepada pemerintah Daerah melainkan sebagian urusan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga kata pemberian kewenangan lebih berarti pembagian kewenangan.¹¹ Namun dalam hal ini tidak

⁹ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah* (Malang: Setara Press, 2012).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

mengurangi kedaulatan Negara atas hal-hal yang termasuk dalam pembagian urusan yang dimaksud dalam hal ini bertanggungjawab kepada yang memberikan atau yang membagikan urusan tersebut, yaitu Negara atau Pemerintah Pusat sebagai pemberi kewenangan, karena pembagian urusan dimaksud berdasarkan suatu undang-undang yang berlaku, yang memiliki arti sudah disetujui oleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPRD).

Pembagian urusan otonomi Daerah tersebut secara proporsional, yang mengandung pengertian, bahwa pembagian urusan yang dimaksud memperhatikan proporsi atau bagian yang berimbang masing-masing pihak, dalam hal ini pihak Negara/ Pemerintah Pusat dan pihak Pemerintah Daerah. Pengertian pemerintah daerah masih terbagi dalam 3 (tiga) pihak, yaitu Pemerintah Daerah Propinsi, pihak Pemerintah Daerah Kabupaten dan Pemerintah Daerah kota, dalam setiap Daerah Propinsi, tentu memperhatikan pihak Daerah yang termasuk kategori Daerah Istimewa, serta pihak Desa dan satuan-satuan lain yang memiliki Otonomi sendiri, berdasarkan asal-usul yang bersifat istimewa, pembagian urusan Otonomi Daerah antara Daerah Propinsi dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Kemudian dalam hal pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, dengan pengertian bahwa sumber daya nasional yang dimiliki Negara Kesatuan Republik Indonesia milik Nasional/Bangsa/Rakyat Indonesia sehingga pembagian dan pemanfaatannya perlu pengaturan yang jelas, dengan memperhatikan tanggungjawab Nasional oleh Negara, dan bertanggungjawab atas urusan yang terbagi secara proposional tersebut.¹²

Di dalam membuat suatu keputusan pemerintah harus memperhatikan beberapa ketentuan-ketentuan tertentu, apabila ketentuan-ketentuan tertentu yang dimaksud tidak dipenuhi maka akan berakibat keputusan tersebut tidak sah dan batal demi hukum. Secara umum keputusan dapat dibagi dua macam keputusan, keputusan tersebut yakni keputusan yang sah dan keputusan yang tidak sah. Keputusan yang tidak sah dapat berupa keputusan yang batal karena

¹² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah* (Bandung: Nusa Media, 2012).

hukum yang berarti akibat suatu tindakan untuk sebagian atau seluruhnya bagi hukum dianggap tidak ada (dihapuskan) tanpa diperlukan suatu keputusan hakim atau keputusan badan pemerintah lain yang berkompeten untuk menyatakan batalnya sebagian atau seluruhnya akibat tersebut. Keputusan batal nisbi artinya suatu keputusan dapat dibatalkan, pembatalan itu hanya dapat dituntut oleh beberapa orang tertentu saja. Lain jika pembatalan tindakan itu dapat dituntut oleh setiap orang, maka tindakan tersebut suatu tindakan yang batal mutlak.

Jika dilihat dari dampak keputusan terhadap orang, maka bentuk keputusan dapat dirinci sebagai berikut keputusan-keputusan dalam rangka ketentuan-ketentuan larangan dan/atau perintah, contohnya : pemberian izin, dispensasi atau konsensi. Keputusan-keputusan yang menyediakan sejumlah uang contohnya; pemberian subsidi-subsidi, fasilitas, dan lain-lain. Keputusan-keputusan yang membebaskan suatu kewajiban keuangan, contohnya : pembebanan tentang pajak. Keputusan-keputusan yang memberikan suatu kedudukan tertentu, misalnya : pengangkatan seorang pegawai negeri, penempatan gedung-gedung tertentu. Keputusan penyitaan, misalnya : pencabutan hak milik atau penarikan barang-barang dari warga yang digunakan untuk kepentingan umum.

Selain itu, salah satu tugas pemerintah adalah mengeluarkan surat perizinan terkait segala hal yang memiliki nilai ekonomi oleh warga masyarakat atau investor guna untuk kemaslahatan bersama. Pemerintah sebagai pengawas segala kegiatan yang berpotensi bagi rakyat, dalam hal ini pemerintah mengawasi apakah suatu jalannya kegiatan yang dilakukan oleh suatu lembaga atau instansi telah sesuai dengan kewenangan dan peraturan yang berlaku. Salah satu yang melandasi adanya suatu penopang dalam hakikat dikresi dalam hal ini tentang izin yang dikeluarkan oleh pemerintah adalah tata kelola pemerintah yang baik sehingga menciptakan suatu keharmonisan antara satu dengan yang lain sebagai penyelenggara negara, pemberian izin oleh pemerintah merupakan bentuk suatu dikresi. Izin dikeluarkan oleh pemerintah tertuang dalam bentuk sebuah keputusan atau peraturan kebijakan yang merupakan suatu instrument hukum pemerintahan. Suatu perizinan yang diberikan oleh pemerintah yang berdasarkan dikresi harus tetap dalam kerangka pemerintahan yang baik. Kemudian, di dalam

tata pemerintahan yang didasarkan pada pemerintahan yang baik harus menerapkan beberapa asas antara lain asas *rechtmatigheid*, asas *wetmatigheid*, asas *dikresi* dan asas-asas *good governance*.¹³

Dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang dilakukan oleh organ pemerintahan harus menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam hal ini asas-asas umum pemerintahan yang baik lahir dari praktek penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu lembaga negara seperti undang-undang.¹⁴ Asas-asas umum pemerintahan yang baik lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu, fungsi asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagai pedoman bagi pemerintah atau pejabat administrasi agar pejabat administrasi tidak keluar dari kewenangannya. Bagi warga masyarakat, sebagai sarana pencari keadilan asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat digunakan sebagai dasar gugatan. Kemudian bagi hakim tata usaha negara, dapat dipergunakan sebagai alat untuk menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Selain itu asas-asas umum pemerintahan yang baik juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang tertentu.¹⁵

Terdapat beberapa asas pemerintahan baik yang sebagaimana dikemukakan oleh Ridwan HR. Pertama, Asas Kepastian Hukum, yaitu asas yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap penyelenggaraan negara.¹⁶ Kedua, Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan suatu negara.¹⁷ Ketiga, Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mengutamakan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif akomodatif dan selektif dibanding kepentingan

¹³ K.Haris, *Jurnal tentang Good Governance (tata kelola pemerintahan yang baik) dalam pemberian izin oleh pemerintah daerah*. Jakarta: Yuridika. (2015), 52.

¹⁴ Hotman P Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik* (Jakarta: Airlangga, 2010).

¹⁵ SF Marbun, *Menggali dan Menemukan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik di Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2001).

¹⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo, 2011)

¹⁷ *Ibid.*

individual atau kelompok.¹⁸ Keempat, Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan syarat tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.¹⁹ Kelima, Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.²⁰ Keenam, Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Ketujuh, Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Kemudian menurut Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, asas-asas umum pemerintahan yang baik terdiri dari delapan (8) asas yaitu sebagai berikut : Pertama, Asas kepastian hukum, Asas kemanfaatan, Asas ketidak berpihakan, Asas kecermatan, Asas tidak menyalagunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, asas pelayanan yang baik.

Selain itu, Prosedur dalam penerbitan surat izin kawasan industri dalam Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia tentang Tata Cara Pemberian izin Usaha Kawasan Industri dan Izin Perluasan Kawasan Industri dalam Pasal 2 tentang pemberian Izin kawasan industri (“izin usaha”) dari izin perluasan kawasan industri diberikan oleh Bupati/Walikota untuk kawasan industri yang berlokasi di kabupaten/kota, Gubernur untuk kawasan industri yang berlokasi di lintas wilayah kabupaten/kota, atau Menteri untuk kawasan industri, yang berlokasi lintas wilayah provinsi dan kawasan industri yang menggunakan modal asing atau yang berasal dari pemerintah negara lain, yang didasarkan perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah dan pemerintah negara lain. Di dalam hal ini Menteri Perindustrian mendelegasikan kewenangannya kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal (“BKPM”).²¹

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Lihat : Pasal 3 Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang

Dalam Permohonan Persetujuan Prinsip, diajukan dengan menggunakan Formulir Model PMK-I (Lampiran II dari permenperin 05/2014), dengan melampirkan dokumen sebagai berikut:²² Fotokopi Akta Pendirian Perusahaan, Fotokopi Nomor Pokok Wajib (“NPWP”), kecuali untuk penanaman modal asing, Sketsa rencana lokasi (desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi), dan Surat pernyataan bahwa rencana lokasi terletak dalam kawasan peruntukan industri sesuai rencana tata ruang wilayah suatu daerah. Pejabat yang berwenang akan mengeluarkan surat persetujuan prinsip selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja sejak permohonan persetujuan prinsip tersebut diterima oleh pihak terkait. Kemudian perusahaan kawasan industri yang sudah memperoleh persetujuan prinsip paling lama 2 (dua) tahun wajib memenuhi persyaratan yang telah diwajibkan seperti yang tercantum dalam Pasal 11 Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia tentang Tata Cara Pemberian izin Usaha Kawasan Industri dan Izin Perluasan Kawasan Industri.²³

Selain itu, dalam Pasal 12 bahwa suatu izin usaha diberikan kepada perusahaan kawasan industri yang telah memenuhi ketentuan yang telah disyaratkan sebagai berikut mengisi formulir permohonan izin usaha kawasan industri model PMK-III dan melampirkan data kemajuan pembangunan kawasan industri terakhir dengan menggunakan formulir model PMK-II, Memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan sebelumnya yaitu Pasal 11, memenuhi ketentuan pedoman teknis kawasan industri, sebagian dari kawasan industri siap untuk dioperasikan yang sekurang-kurangnya telah memiliki prasarana dan sarana penunjang yang baik, memiliki instalasi pengelolaan air limbah yang baik, serta telah dibuatkan berita acara pemeriksaan (“BAP”)

Tata Cara Pemberian izin Usaha Kawasan Industri dan Izin Perluasan Kawasan Industri

²² *Ibid*, Pasal 10

²³ Lihat Pasal 11 Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia tentang Tata Cara Pemberian izin Usaha Kawasan Industri dan Izin Perluasan Kawasan Industri sebagai berikut: Memiliki izin gangguan dari pihak terkait; Memiliki izin lokasi; Melaksanakan penyediaan/penguasaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; Memiliki izin lingkungan; Melakukan penyusunan rencana tapak tanah; Melakukan pematangan tanah; Melaksanakan perencanaan dan pembangunan prasarana dan sarana penunjang serta pemasangan instalasi/peralatan yang diperlukan dalam kawasan industri; Memiliki tata tertib kawasan industri; dan Menyediakan tanah bagi kegiatan usaha mikro, kecil dan menengah

lapangan oleh tim penilai KI yang menyatakan bahwa kepada perusahaan yang bersangkutan dapat diberikan izin Usaha Kawasan Industri.

Kemudian untuk mendapatkan izin perluasan kawasan industri diantaranya sebagai berikut setiap perusahaan kawasan industri yang telah memiliki izin Usaha dan telah beroperasi, serta akan melaksanakan perluasan lahan kawasan industri wajib memperoleh Izin Perluasan Kawasan Industri (“Izin Perluasan”). Kemudian untuk perluasan kawasan industri yang berlokasi dalam satu kabupaten/kota tidak memerlukan persetujuan prinsip. Namun dalam BAB IV tentang Izin Perluasan Kawasan Industri khususnya dalam Pasal 17 tentang Izin Perluasan diberikan apabila perusahaan kawasan industri yang bersangkutan telah memperoleh Izin Usaha dengan ketentuan (“Persyaratan Kawasan Industri”) seperti yang terdapat dalam Pasal 18 Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia tentang Tata Cara Pemberian izin Usaha Kawasan Industri dan Izin Perluasan Kawasan Industri.²⁴

Kemudian untuk tahap-tahap peringatan sampai pencabutan surat izin terhadap suatu perusahaan kawasan industri yang menyimpang dari perjanjian atau kontrak kerja yang telah disepakati bahkan jika sudah keluar dari peraturan-peraturan yang berlaku maka perusahaan tersebut wajib diberi peringatan tertulis sebagai langka teguran tetapi jika perusahaan kawasan industri dalam tahap peringatan tertulis masih belum/tidak dapat melakukan perbaikan sesuai dengan ketentuan atau tidak mengindahkan peringatan tersebut dengan sengaja ataupun tidak sengaja, izin usahanya dapat dibekukan dengan mengeluarkan Keputusan Pembekuan Izin Usaha Kawasan Industri dan/atau Izin Perluasan Kawasan Industri dengan menggunakan Formulir Model PIK-VIII dalam hal pembekuan itu berlaku selama 6 (enam) bulan sejak dikeluarkan penetapan pembekuan tersebut oleh pihak berwenang, tetapi jika dalam kurun waktu 6 (enam) bulan pihak perusahaan tidak melakukan perbaikan maka surat ijin usaha tersebut

²⁴ Lihat Pasal 18 Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia tentang Tata Cara Pemberian izin Usaha Kawasan Industri dan Izin Perluasan Kawasan Industri sebagai berikut: Memiliki izin lingkungan atas kawasan industri perluasan; Memiliki izin perluasan; Lahan yang direncanakan sebagai areal perluasan telah dikuasai dan dbuktikan dengan surat pelepasan hak (“SPH”) atau; dan Berada dalam kawasan peruntukan industri.

dicabut dan dinyatakan tidak berlaku seluruhnya.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris (yuridis empiris), yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan melihat suatu kenyataan hukum didalam masyarakat, berupa penelitian terhadap identifikasi hukum, penelitian terhadap efektivitas hukum, implementasi hukum, dan penegakan hukum dalam praktek.²⁵ Menggunakan pendekatan Undang-undang (*statute approach*) yaitu pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.²⁶ Sumber data yang digunakan adalah data dan data sekunder yang didapat melalui studi dokumen terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

C. PEMBAHASAN

Partisipatif adalah suatu perencanaan sampai prosesnya selalu melibatkan masyarakat baik secara langsung ataupun tidak langsung. Jika suatu tujuan untuk kepentingan rakyat, kemudian dirumuskan tanpa melibatkan rakyat, maka akan sulit dipastikan bahwa keputusan yang diambil tersebut akan berpihak kepada rakyat. Jika suatu perencanaan “melibatkan kepentingan” rakyat tentu harus dilandaskan sebuah ketelitian, peraturan yang jelas serta, memiliki sinergi antara rakyat dengan pemerintah.²⁷ Di lain sisi, dalam merumuskan kebijakan harus sesuai dengan apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat. Hal ini memiliki arti, bahwa dalam menggerakkan sebuah perencanaan partisipatif membutuhkan pra kondisi guna untuk mentransformasikan kapasitas kesadaran dan keterampilan masyarakat, sehingga bisa keluar dari tradisi bisu. Selama hal tersebut masih belum dilaksanakan, maka partisipasi hanya akan terlihat sebagai formalitas partisipatif saja, sedangkan realitasnya hanya manipulasi. Di sisi lain, partisipasi masyarakat merupakan salah satu wujud partisipasi politik, guna

²⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 2019), 51.

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan Ke-14, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2019), 137.

²⁷ Soetrisno Lukman, *Menuju Masyarakat Partisipatif* (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

untuk menerapkan asas-asas pemerintahan yang baik.²⁸

Dalam sebuah partisipasi masyarakat memiliki beberapa manfaat partisipasi seperti: Pertama, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat. Kedua, bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, serta akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut. Ketiga, merupakan suatu hak demokrasi masyarakat bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.

Menurut Alexander Abe, pelibatan masyarakat secara langsung akan membawa tiga dampak penting, yakni: Pertama, menghindarkan dari peluang terjadinya manipulasi kepentingan.²⁹ Kedua, memperjelas apa yang sebetulnya dikehendaki dan dibutuhkan oleh masyarakat. Ketiga, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, dalam hal ini semakin banyak partisipasi masyarakat yang terlibat akan semakin baik. Keempat, meningkatkan kesadaran dan keterampilan masyarakat.³⁰

Irfan Islamy menyatakan paling tidak ada delapan manfaat yang akan dicapai jika masyarakat dilibatkan dalam proses pembangunan.³¹ Manfaat tersebut antara lain masyarakat akan semakin siap dalam menerima dan melaksanakan semua gagasan yang diputuskan dan mewujudkan hubungan antara masyarakat, pemerintah dan legislatif akan semakin baik, masyarakat mempunyai komitmen yang tinggi terhadap institusi berikut kepercayaan kepada pemerintah dan legislatif serta bersedia bekerja sama dalam menangani tugas dan urusan publik.³⁶ Apabila masyarakat telah memiliki kepercayaan, dan menerima ide-ide pembangunan, maka mereka akan memiliki rasa tanggung jawab.³⁷ Kualitas keputusan atau kebijakan yang diambil sesuai dengan kebutuhan masyarakat karena masyarakat turut serta memberikan masukan. Akan terwujud

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Abe alexander, *Perencanaan Daerah Partisipatif*. (Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2005), 118.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Irfan Islami, "Membangun Masyarakat Partisipatif." *Jurnal administrasi Publik*, Vol.IV, No.2 (2014)

kelancaran komunikasi dari bawah keatas dan dari atas kebawah. dan Dapat memperlancar kerja sama terutama untuk mengatasi masalah-masalah bersama yang kompleks dan rumit dalam masyarakat.

Melibatkan kepentingan masyarakat hanya akan dicapai jika masyarakat sendiri ikut ambil bagian-sejak dari awal, proses dan perumusan hasil. Keterlibatan rakyat akan menjadi panjamin bagi suatu proses yang baik dan benar. Dengan demikian, hal ini mangasumsikan bahwa masyarakat telah “terlatih” secara baik tanpa adanya pra kondisi, dalam arti mengembangkan pendidikan politik, maka keterlibatan rakyat secara langsung tidak akan memberikan banyak arti. Dalam suatu perencanaan bersama rakyat sebagai mana dijelaskan, bahwa perencanaan ini merupakan suatu proses dimana masyarakat bisa langsung ikut ambil bagian didalamnya, dengan kata lain untuk mengorganisasi model ini perlu diperhatikan prinsip dasar yang penting dikembangkan, yakni:³²

Yang pertama, dalam perencanaan bersama rakyat yang melibatkan banyak orang, maka harus dipastikan bahwa diantara para peserta memiliki rasa saling percaya, saling mengenal dan saling bisa bekerja sama antara satu dengan yang lainnya sebab yang hendak dijalankan memerlukan aksi bersama, saling percaya dan terbuka tidak melainkan ajang siasat.

Kedua, untuk menciptakan kedudukan yang sama dalam hal ini memiliki arti agar semua orang bisa berbicara dan mengemukakan pandangannya secara fair dan bebas, maka diantara peserta tidak boleh ada yang lebih tinggi dalam hal kedudukannya. Dalam hal ini dimaksudkan bukan menyama-nyamakan segi yang berbeda, melainkan membangun suatu suasana dan kondisi setara. Tujuannya adalah agar semua pihak bisa mengaktualisasikan pikiran secara sehat dan tidak mengalami hambatan dari pihak lain.

Ketiga, perencanaan bersama rakyat harus bermakna bahwa rakyat (mereka peserta perumusan) bisa menyepakati hasil yang diperoleh, baik saat itu ataupun setelahnya. Keputusan yang diambil harus merupakan keputusan bersama, dan

³² Abe alexander, *supra* note 29

bukan hasil rekayasa satu kelompok tertentu. Keempat, suatu keputusan yang baik tentu tidak boleh berdasarkan pada dusta atau kebohongan. Prinsip ini hendak menekankan pentingnya kejujuran dalam penyampaian informasi, khususnya persoalan yang sedang dihadapi dengan maksud agar apa yang dipersoalkan atau apa yang menjadi potensi benar-benar sesuatu yang nyata (ada) dan tidak mengada-ngada.

Kelima, berproses dengan berdasarkan kepada fakta, dengan sendirinya menuntut cara berfikir yang obyektif. Dalam hal ini maksud dari berfikir obyektif adalah agar para peserta bisa berproses dengan menggunakan kesepakatan-kesepakatan yang sudah ditetapkan dan tidak berpindah-pindah dalam menggunakan suatu pijakan tertentu. Keenam, prinsip partisipasi hanya akan mungkin terwujud secara sehat, jika apa yang dibahas merupakan hal yang dekat dengan kehidupan keseharian masyarakat. Kebutuhan ini mensyaratkan adanya orientasi khusus dari perencanaan, yakni berfokus kepada masalah-masalah yang dihadapi dan berada dikalangan masyarakat setempat.

Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa di tahun 1960 muncul konsep demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Sedangkan menurut Sri Soemantri M, mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua diantaranya adalah, pemerintah harus bersikap terbuka serta dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengani tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan. Dari penjelasan diatas jelas menunjukkan bahwa dalam proses pengambilan keputusan, termasuk dalam pengelolaan potensi daerah, terdapat hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan potensi daerah yaitu memberikan masukan secara lisan atau tertulis selain itu masyarakat sebagai pengawas dalam proses pengelolaan potensi tersebut.

Dari partisipasi masyarakat diatas memiliki tujuan untuk menciptakan pemerintah yang baik, kemudian dalam perkembangannya terdapat sembilan karakteristik pemerintahan yang baik yang dikutip oleh lembaga administrasi

negara sebagai berikut: partisipasi, memiliki aturan yang jelas, mampu menerapkan asas transparan, menerapkan asas pemerintahan yang baik, pemerintah memiliki batasan aturan yang jelas, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, asas akuntabilitas, serta pemerintah harus memiliki strategi atau perencanaan yang baik.³³

Pertama, partisipasi memiliki arti bahwa setiap warga negara mempunyai hak, kedudukan dan suara dalam pengambilan sebuah keputusan baik secara langsung atau melalui lembaga perwakilan, partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berbicara, berasosiasi, dan ikut berpartisipasi secara konstruktif. Kedua, pemerintah, pada satu sisi, harus memiliki aturan yang jelas. Artinya suatu aturan hukum harus dijalankan secara adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu bukan saja berdasarkan atas kepentingan sebuah kelompok atau kepentingan individual.

Ketiga, pada sisi lain pemerintah harus menerapkan asas transparan dalam proses-proses yang dilalui, lembaga-lembaga dan pengambilan sebuah kebijakan secara langsung dapat diterima oleh masyarakat serta dengan mudah masyarakat mengetahui atas informasi kebijakan yang diambil tersebut, hal ini dibangun

Berdasarkan asas kebebasan arus informasi. Keempat, pemerintah harus menerapkan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Dengan kata lain, segala proses harus dicoba oleh pemerintah dalam melayani masyarakat dengan baik.

Kelima, pemerintah harus memiliki batasan aturan yang jelas, dalam hal ini pemerintahan yang baik menjadi suatu perantara bagi kepentingan yang berbeda dalam menjamin suatu keputusan yang benar dan berbasis kepentingan bersama bukan berbasis atas kepentingan kelompok atau kepentingan individu saja. Keenam, kesetaraan, dalam hal ini memiliki arti semua warga negara baik itu laki-laki ataupun perempuan memiliki hak dan kesempatan yang sama guna untuk menjaga hak dan kesejahteraan mereka.

Ketujuh, pemerintah harus menerapkan suatu efektivitas dan efisiensi, dalam sebuah proses atau kebijakan sebaik mungkin dapat menghasilkan sebuah

³³ Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992).

hasil yang telah ditentukan dengan memaksimalkan segala sumber-sumber yang telah tersedia. Kedelapan, pemerintah harus menerapkan asas akuntabilitas dalam pembuatan keputusan di dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga dalam hal ini sebuah keputusan bergantung kepada organisasi yang berwenang membuat keputusan apakah suatu keputusan yang dapat diambil bersifat internal atau eksternal organisasi. Kesembilan, pemerintah harus memiliki strategi atau perencanaan yang baik, hal ini memiliki pengertian bahwa para pemangku kekuasaan harus memiliki perspektif pemerintah yang baik dan perkembangan manusia yang luas serta sejalan dengan arah pembangunan yang diinginkan.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan *good governance*. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa karakteristik asas pemerintah yang baik dalam perkembangannya mengalami banyak peningkatan, dalam hal ini semakin banyak karakteristik yang dipenuhi maka semakin baik pula dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan yang ada. berdasarkan Perda³⁴. Namun demikian, dalam kenyataannya, penyelenggaraan pemerintahan daerah masih jauh dari ketentuan UU Pemda. Di lain sisi, pemerintahan daerah tidak dapat disalahkan sepenuhnya, karena kita belum mengetahui apakah ini sepenuhnya menjadi kesalahan dari pemerintahan daerah atau tingkat kepehaman masyarakat yang masih kurang, khususnya dalam hal pemahaman peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pengamatan penulis, perlu kiranya pemerintahan daerah melakukan sebuah tindakan yang dapat membuat masyarakat sekitar mengerti dan memahami yang seharusnya diterapkan oleh pemerintahan daerah, sehingga ketika dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku masyarakat mampu mengeluarkan aspirasi dan keluhan akan penyelenggaraan pemerintahan yang menyimpang tersebut, dalam hal ini masyarakat bertindak sebagai pengawas jalannya suatu penyelenggaraan

³⁴ Joko Widodo, *Good Governance (Telaah dari dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah)* (Surabaya: Insan Cendekia, 2001)

pemerintahan, sehingga kita bisa keluar dari tradisi bisu. Menurut pemikiran penulis, selama hal tersebut masih belum dilaksanakan, maka partisipasi hanya akan terlihat sebagai formalitas partisipatif, sedangkan realitasnya hanya manipulasi. Mudah-mudahan masukan ini dapat menjadi aspirasi bagi pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya untuk menciptakan sebuah penyelenggaraan pemerintahan yang bersumber dari rakyat dan untuk rakyat.

D. KESIMPULAN

Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), merupakan suatu aturan yang mengatur mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Di dalam Pasal 278 UU Pemda menjelaskan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melibatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan suatu daerah, kemudian untuk mendorong peran serta masyarakat pemerintahan daerah memberikan kemudahan dan intensif kepada masyarakat dan investor yang diatur.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexander, Abe. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2005
- Attamini, A Hamid S. *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*. Jakarta: Fakultas Hukum UI., 1993
- Atmaja, I Dewa Gede. *Aspek Hukum Dan Birokrasi Penyelenggaraan Pemerintahan*. Program Pascasarjana UNAIR, 1994
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981
- Hakim, Lukman.. *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*. Malang: Setara Press, 2012
- Haris, K. *Jurnal tentang Good Governance (tata kelola pemerintahan yang baik) dalam pemberian izin oleh pemerintah daerah*. Jakarta: Yuridika. 2015
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo. 2011
- Irfan, M. Islami. "Membangun Masyarakat Partisipatif." *Jurnal administrasi Publik*, Vol.IV, No.2 (2014)
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan Ke-14, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2019) 137
- SF, Marbun. *Menggali dan Menemukan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press., 2001
- Sibuea, Hotman P. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Airlangga. Jakarta, 2010
- Syarifudin, Ateng. *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Baik*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1996
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2019, 51
- Soetrisno, Lukman. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Kanisius, 1995
- Widodo, Joko. *Good Governance (Telaah dari dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia, 2001