



SKRIPSI

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN
POTENSI DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23
TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

*THE AUTHORITY LOCAL GOVERNMENTS IN THE MANAGEMENT OF
REGIONAL POTENTIAL BASED ON ACT NUMBER 23 YEARS 2014 ON
REGIONAL GOVERNMENT*

**MIFTA FARID
NIM : 120710101253**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2017

SKRIPSI

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN
POTENSI DAERAH BERDASARKAN UNDANG UNDANG NOMOR 23
TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

*THE AUTHORITY LOCAL GOVERNMENTS IN THE MANAGEMENT OF
REGIONAL POTENTIAL BASED ON ACT NUMBER 23 YEARS 2014 ON
REGIONAL GOVERNMENT*

**MIFTA FARID
NIM : 120710101253**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2017**

MOTTO

**Kepentingan yang bersifat khusus (individual),
wajib dipikul untuk menghentikan kepentingan yang umum.**

Artinya : ketika ada pertentangan antara kepentingan yang bersifat umum dengan kepentingan yang bersifat khusus, maka yang diperhatikan adalah yang cakupannya lebih umum atau luas, hal ini dilakukan karena mementingkan kemaslahatan atau kepentingan orang banyak dari pada orang tertentu.¹

¹ Sebuah kaidah fikih dalam *Tanwirul Afkar*, 2014 : Hlm.12

PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan untuk:

1. Untuk keluarga besar H.NUR HARIS khususnya untuk Bapak saya Alm. H. Nur Haris dan Ibu Hj. Nur Aisa tercinta yang telah membesarkan, mendoakan, dan memberi kasih sayang yang tulus kepada anakmu selama ini serta telah menjadi malaikat tanpa sayap yang tidak pernah mengeluh selama ini;
2. Untuk bapak/ibu Dosen yang telah tulus membimbing, mengajarkan dan membekali ilmu pengetahuan dengan penuh kesabaran dan tak kenal lelah;
3. Untuk Almamater Universitas Jember.

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN
POTENSI DAERAH BERDASARKAN UNDANG UNDANG NOMOR 23
TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

*THE AUTHORITY LOCAL GOVERNMENTS IN THE MANAGEMENT OF
REGIONAL POTENTIAL BASED ON ACT NUMBER 23 YEARS 2014 ON
REGIONAL GOVERNMENT*

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjan Hukum
dalam Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum
Universitas Jember**

**MIFTA FARID
NIM : 120710101253**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2017**

PERSETUJUAN

SKRIPSI INI TELAH DI SETUJUI

TANGGAL 11 Juli 2017

Oleh:

Dosen Pembimbing Utama,

ANTIKOWATI S.H.,M.H

NIP.196112021988022001

Dosen Pembimbing Anggota,

ROSITA INDRAYATI S.H.,M.H

NIP.197805312005012001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul :

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN
POTENSI DAERAH BERDASARKAN UNDANG UNDANG NOMOR 23
TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Oleh:

MIFTA FARID
120710101253

Dosen Pembimbing Utama,

Dosen Pembimbing Anggota,

ANTIKOWATI S.H.,M.H
NIP.196112021988022001

ROSITA INDRAYATI S.H.,M.H
NIP. 197805312005012001

Mengesahkan:

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
Dekan.**

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.
NIP.197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji Pada :

Hari : Selasa

Tanggal : 18

Bulan : Juli

Tahun : 2017

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember.

Panitia Penguji :

Ketua,

Sekretaris,

IWAN RACHMAD S. S.H., M.H
NIP.197004101998021001

NURUL LAILI F. S.H., M.H
NIP.198707132014042001

Anggota Penguji :

ANTI KOWATI S.H., M.H
NIP.196112021988022001

(.....)

ROSITA INDRAYATI S.H., M.H
NIP.197805312005012001

(.....)

PERNYATAAN

Saya sebagai penulis yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : MIFTA FARID

Nim : 120710101253

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul **KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN POTENSI DAERAH BERDASARKAN UNDANG UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH** adalah benar-benar karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus ditunjukkan tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 27 Mei 2017

Yang menyatakan,

MIFTA FARID
120710101253

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan YME atas segala Berkah Dan LindunganNya, sehingga penulis diberi kemudahan, kekuatan serta hikmah yang terbaik dalam menyelesaikan skripsi ini dengan judul **KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN POTENSI DAERAH BERDASARKAN UNDANG UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH** yang disusun guna memenuhi salah satu syarat menyelesaikan program studi ilmu hukum dan mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Kepada Tuhan YME, atas segala rahmat dan hidayahnya;
2. Ibu Antikowati, S.H., M.H. sebagai Pembimbing Skripsi, yang telah meluangkan banyak waktu untuk mendidik, memberikan ilmu, nasehat, pengarahan dan dorongan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
3. Ibu Rosita Indrayati, S.H., M.H. sebagai Pembantu Pembimbing Skripsi, yang telah banyak meluangkan waktu dalam mengarahkan, memberikan ilmu dan nasehat serta mendampingi penulis hingga terselesaikannya skripsi ini.
4. Bapak Iwan Rachmad S., S.H., M.H. selaku Ketua Panitia Penguji Skripsi.
5. Ibu Nurul Laili F, S.H., M.H. selaku Sekretaris Panitia Penguji Skripsi.
6. Bapak Dr. Nurul Ghufro, S.H., M.H. Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember.
7. Ibu Dr. Dyah Ochtorina S, S.H., M.Hum. Wakil Dekan I, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H. Wakil Dekan II, Bapak Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember.
8. Bapak Iwan Rachmad, S.H., M.H. Dosen Pembimbing Akademik (DPA), yang selalu memberi bimbingan, konsultasi dan masukan selama melaksanakan kuliah di Fakultas Hukum Universitas Jember.

9. Segenap Dosen, staf dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah banyak berjasa baik secara langsung maupun tidak secara langsung kepada penulis selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Jember.
10. Keluarga besarku H. Nur Haris tercinta, untuk ayahnda alm H.Nur Haris, ibunda Hj.Nur Aisa, maskku H.Haris, mbak Mardiyana.S.E, H.Wahyudi, Hj. Nur Wahyuni, H.Kholis, Hj. Atin, H. Abdur Rahim Hj.Dewi, dan Ismail Soleh, atas kepercayaannya, suportnya, doanya, keceriannya dan atas kasih sayangnya selama ini.
11. Adekku Ahmad Chaidir Mirza.S.H, Ummi Karimah dan Dimas Syarifullah.
12. Terima kasih atas doa serta semua bantuannya kepada teman-teman Fakulatsa Hukum Universitas Jember Jurusan Hukum Tata Negara, Hukum Pidana dan Hukum Perdata yang telah menjadi keluarga kecilku di kota rantau khususnya Nuril Firda, Setyo Budi Dwiyanto, Afif Zulaika, Chairilia Maharani, Icha, Icush, Erik, Yeni, gita dan yang lain yang tak bisa saya sebutkan satu per satu.

Tidak ada yang penulis berikan untuk membalasnya hanya satu harapan penulis *Jasakumulahi jasaulhairot* semoga semua kebaikan dibalas oleh Tuhan YME dan diberi kelancaran dalam segala urusan dan petunjuk bagi kita semua, Semoga semua doa, bimbingan, pengarahan, nasehat, semangat dan bantuan yang diberikan kepada penulis, mendapatkan balasan dari Tuhan YME. Besar harapan penulis semoga karya ini berguna untuk perkembangan ilmu pengetahuan dan bermanfaat bagi pembaca dan masyarakat pada umumnya dibidang ilmu hukum.

Jember, 27 Mei 2017

Penulis

RINGKASAN

Peraturan Daerah merupakan instrument peraturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam melakukan segala urusan yang berhubungan dengan penyelenggaraan dalam hal ini peraturan tersebut menjadi aturan yang membatasi dan menjadi tolak ukur dalam sebuah kebijakan. Fakta yang terjadi adalah sulitnya dalam hal birokrasi kepengurusan tentang suatu perizinan sehingga menimbulkan sebuah kegagalan dalam pembangunan suatu usaha tertentu dan gagalnya menarik investor untuk menanamkan modal karena tidak ada izin dari pemerintah terkait hal ini berdampak juga kepada kondisi kesejahteraan masyarakat sekitar, dengan adanya usaha bahkan perusahaan bisa menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat sekitar sehingga kesejahteraan masyarakat meningkat karena adanya pekerjaan yang menjamin, kemudian selain di atas akan berdampak juga kepada pendapatan asli daerah dan tidak digunakannya sebuah kekayaan suatu daerah untuk kepentingan rakyat banyak.

Tujuan dari penulis dalam hal ini terbagi 2 (dua) yaitu : tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum dalam penulisan skripsi ini yaitu : untuk memenuhi syarat yang diperlukan guna untuk meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember. Sedangkan tujuan khusus dari penulisan skripsi ini yaitu : untuk mengathau, mengkaji dan menemukan solusi permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini.

Tipe penulisan yang digunakan dalam skripsi ini adalah yuridis normatif sedangkan pendekatan masalah yang digunakan adalah menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam skripsi ini adalah sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder serta analisa bahan hukum hukum. Pada bagian bab pembahasan dalam skripsi ini akan membahas mengenai 2 (dua) hal yang terdapat dalam rumusan masalah.

Sebagaimana telah di atur dalam Pasal 18 A UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi, kabupaten dan kota atau antara pemerintah provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Dalam hal kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan potensi daerah haruslah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 9 yang berbunyi Urusan pemerintah ada 3 (tiga) macam yaitu urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah pilihan dan urusan pemerintah umum, kemudian dalam Pasal 278 ayat (1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah melibatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan Daerah ayat (2) Untuk mendorong peran serta masyarakat dan sektor swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggara Pemerintahan Daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat

dan/atau investor yang diatur dalam Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas pemerintah adalah mengikuti tugas negara, yaitu menyelenggarakan sebagian dari tugas negara sebagai organisasi kekuasaan. Salah tugas pemerintah adalah memberikan izin terkait segala hal yang dapat dilakukan dan dibangun oleh warga masyarakat atau investor guna untuk kemaslahatan bersama, kemudian selain itu pemerintah harus sebagai pengawas segala kegiatan yang berpotensi bagi rakyat, dalam hal ini pemerintah mengawasi apakah jalannya suatu kegiatan yang dilakukan oleh suatu lembaga atau instansi telah sesuai dengan peraturan yang ada serta sesuai dengan kewenangan dan prosedur yang telah ditentukan hal ini wujudkan dengan mengeluarkan suatu peraturan kebijaksanaan.

Serta, perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung). Tujuan dan cara yang diterapkan harus dipandang sebagai satu kesatuan. Suatu tujuan untuk kepentingan rakyat, yang bila dirumuskan dengan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sulit dipastikan bahwa rumusannya akan berpihak pada rakyat. Bentuk partisipasi masyarakat terdapat dalam pasal 354 ayat 4 yang berbunyi sebagai berikut partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk konsultasi public, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Saran dari penulis, dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka pemerintah diharapkan memberi kemudahan kepada masyarakat atau kepada orang asing dalam birokrasi perizinan guna untuk menciptakan lapangan kerja agar pendapatan masyarakat sekitar meningkat, menarik investor untuk menanam modal kemudian selain itu akan meningkatkan pendapatan asli daerah. disisi lain pemerintah memiliki kewenangan memberi perizinan hal ini harus memperhatikan segala peraturan yang mengatur tentang perizinan. Selain itu sebaiknya pemerintah melakukan suatu pembinaan terhadap masyarakat sekitar serta menjadi pihak penengah ketika ada masalah antara kedua pihak yaitu perusahaan dengan masyarakat sekitar, kemudian diharapkan antara perusahaan dengan masyarakat memiliki sinergi yang baik agar tidak saling merugikan.

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN SAMBUTAN	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PERSYARATAN GELAR	v
HALAMAN PERSETUJUAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	viii
HALAMAN PERNYATAAN	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH	x
RINGKASAN	xii
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR TABEL	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penulisan	6
1.3.1 Tujuan Umum	6
1.3.2 Tujuan Khusus	6
1.4 Metode penelitian	7
1.4.1 Tipe Penelitian	7
1.4.2 Pendekatan Masalah	8
1.4.3 Sumber Bahan Hukum	8
1.4.3.1 Bahan Hukum Primer	9
1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder	9
1.4.4 Analisa Bahan Hukum	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Kewenangan Pemerintah Daerah	11

2.1.1 Pengertian Kewenangan	11
2.1.2 Teori Kewenangan	12
2.1.3 Sumber Sumber Kewenangan	14
2.2 Pemerintah Daerah	16
2.2.1 Pengertian Pemerintah Daerah	16
2.2.2 Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah	18
2.2.3 Kewenangan pemerintah Daerah	20
2.2.4 Asas Asas Pemerintahan Yang Baik	23
2.3 Pengelolaan	27
2.3.1 Pengertian Pengelolaan	27
2.3.2 Proses Pengelolaan	28
BAB III PEMBAHASAN	30
3.1 Kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan potensi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	30
3.2 Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan potensi daerah	50
BAB IV PENUTUP	65
4.1 Kesimpulan	65
4.2 Saran	66
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

Tabel I Delapan Tingkat Partisipasi Masyarakat.....	56
Tabel II Problematika Partisipasi Masyarakat.....	57



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum tertulis yang biasa disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan dapat pula berupa hukum tidak tertulis. Tidak semua negara memiliki hukum tertulis seperti UUD. Kerajaan Inggris disebut Negara yang memiliki konstitusi tertulis tetapi tidak memiliki suatu naskah UUD sebagai konstitusi tertulis. Oleh sebab itu, di samping karena adanya negara yang di kenal sebagai negara konstitusi tetapi tidak memiliki hukum tertulis, nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam praktek penyelenggaraan negara juga diakui sebagai hukum dasar, dan tercakup pula dalam pengertian konstitusi dalam arti luas. Karena itu, UUD sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar tidak tertulis yang sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan negara sehari-hari.²

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum (*rectahtaat*). Sehingga konsekwensi yuridisnya dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum,³ baik pelaksanaan pemerintah pusat maupun pelaksanaan pemerintah daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945 dalam Pasal 1 yang menetapkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik, sehingga tujuan mencapai masyarakat yang adil dan makmur adalah kewajiban Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu, Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah daerah Provinsi, Daerah Provinsi dibagi lagi menjadi Daerah Kabupaten dan daerah Kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang undang. Setiap daerah provinsi dan daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintah daerah.

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press, Cetakan Pertama, Jakarta, 2005, hlm 35.

³ Lihat Pasal 1 Ayat (4) dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pelaksanaan pemerintah daerah merupakan bentuk realisasi amanat yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 yaitu, suatu tekad lama yang telah diberikan oleh *The Founding Fathers* Indonesia. Agar pemerintah daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia. Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menegaskan tentang Pemerintah Daerah antara lain : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang; pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum; Gubernur, Bupati, and Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis; pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat; pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan; susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Menurut Bab I ketentuan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah merupakan Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Selain itu, Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengklasifikasikan Urusan Pemerintah yang terdiri atas urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintah umum

Selanjutnya dalam Pasal 9 ayat (3) menyatakan bahwa urusan pemerintah konkuren sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 9 ayat (4) menyatakan urusan pemerintah konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan Pemerintah Konkuren kemudian dibagi menjadi kewenangan daerah yang terdiri dari urusan Pemerintah Umum dan Urusan Pemerintah Pilihan, salah satu urusan Pemerintah Wajib tersebut meliputi penanaman modal (Pasal 12 ayat 2). Kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan asas pembantuan yang bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah yang melibatkan berbagai pihak dalam suatu daerah berdasarkan aspirasi masyarakat daerah, maka urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah pusat diserahkan sebagian kepada pemerintah daerah untuk diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri khususnya dalam pengelolaan potensi daerah serta pemberian intensif dan kemudahan investasi sebagai wujud pemerintahan yang baik. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Kewenangan Pemerintah Provinsi Sebagai Daerah Otonom secara eksplisit menyatakan kewenangan-kewenangan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah provinsi sebagai daerah otonom. Dengan demikian, jika di luar kewenangan pemerintah pusat dan provinsi sebagai sisanya menjadi kewenangan kabupaten/kota.⁴ Selain itu kewenangan daerah dalam pemerintahan dapat dibedakan menjadi dua urusan antara lain : urusan pemerintahan wajib artinya suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan, dan

⁴ Widjaja HAW, 2011, Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi, Cetakan ke-6, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm 244-246.

lain lain; urusan pemerintah yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah tertentu.

Pada hakikatnya urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah adalah urusan pemerintah daerah menyalenggarakan semua urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Pemerintah pusat bisa menyalenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan tersebut kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau bisa juga dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menjadi landasan utama aktivitas pemerintah daerah dengan segala dimensi yang ada didalamnya, termasuk masalah kewenangan pemerintah daerah dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan potensi daerah serta masalah pemberian insentif dan kemudahan investasi oleh pemerintah daerah seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya dalam Pasal 278 ayat (1) yang berbunyi “Penyelenggaraan Pemerintah Daerah melibatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan daerah. Sedangkan dalam ayat (2) untuk mendorong peran serta masyarakat dan sektor swasta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Penyelenggara Pemerintah Daerah dapat memberikan Insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor yang diatur dalam Peraturan Daerah dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.”⁵

Pada era sekarang masalah yang kadang dihadapi ialah pemerintah daerah bukan mempermudah dalam pengelolaan industri atau potensi daerah di daerah otonom tertentu, terkadang pemerintah terkesan memberatkan masyarakat, investor asing atau swasta untuk menanamkan modal disuatu daerah, proses tersebut yang mencerminkan pemerintah daerah tidak memudahkan terkadang muncul dalam proses birokrasi perizinan guna untuk membuka dan mengembangkan potensi daerah tersebut dalam hal birokrasi perizinan terkadang

⁵ Lihat Pasal 278 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

berjalan lama, selain itu terkesan saling lempar tanggung jawab serta terkadang memberikan alasan yang tidak masuk akal, dalam hal ini investor dan masyarakat tidak mendapatkan kepastian hukum dan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan tidak mencerminkan suatu asas-asas pemerintahan yang baik serta pelayanan yang baik. Suatu aturan yang dibuat oleh pemerintah daerah berdasarkan persetujuan DPRD pada akhirnya harus dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memiliki korelasi sebagai aturan yang nantinya dapat bermanfaat bagi masyarakat dan memberi suatu kepastian hukum bagi masyarakat. Disisi lain pemerintah daerah memiliki peran penting dalam pengelolaan potensi daerah sebagai pendapatan asli daerah tersebut yang akan menjadi sumber keuangan daerah guna untuk menjalankan pemerintahan di daerah tersebut. Selain itu, tugas dan kewajiban pemerintah daerah adalah menjadi pengawas dan faktor pendukung adanya suatu daerah agar mandiri dan bisa menjalankan pemerintahan dari hasil atau pendapatan asli daerah bukan bergantung kepada pemerintah pusat. Oleh karena itu, kewenangan yang diambil oleh pemerintah daerah harus mencerminkan kesejahteraan rakyat sehingga rakyat dapat hidup dengan tertib dan teratur. Berdasarkan latar belakang tersebut yang penulis uraikan, penulis tertarik untuk mendiskripsikan bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan potensi daerah dan partisipasi masyarakat guna untuk kepentingan pembangunan masyarakat dan sumber pendapatan asli daerah, untuk itu penulis mengangkat judul **“KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN POTENSI DAERAH BERDASARKAN UNDANG UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH”**

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang tersebut di atas maka dapat disimpulkan rumusan permasalahan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan potensi daerah berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah?
2. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pengelolaan potensi daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Agar dalam penulisan skripsi ini dapat memperoleh suatu sasaran yang jelas dan tepat, maka perlu di terapkan suatu tujuan penulisan. Adapun tujuan penulisan disini dapat dibagi menjadi dua yaitu tujuan yang bersifat umum dan tujuan yang bersifat khusus.

1.3.1. Tujuan Umum

Tujuan umum yang ingin dicapai ialah :

1. Untuk memenuhi serta melengkapi salah satu pokok persyaratan akademis gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Jember.
2. Sebagai upaya untuk menerapkan ilmu pengetahuan yang penulis peroleh selama mengikuti perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Negeri Jember.
3. Sebagai sumbangan pemikiran ilmiah di bidang ilmu hukum yang dapat berguna bagi almamater, mahasiswa Fakultas Hukum dan Masyarakat Umum.

1.3.2. Tujuan Khusus

Tujuan khusus yang ingin dicapai adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan potensi daerah serta untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam pengelolaan potensi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Sebagai bahan masukan bagi para pengambil kebijakan untuk merumuskan, menyusun, dan merevisi berbagai kebijakan tentang pengelolaan potensi daerah dan partisipasi masyarakat.

1.4 Metode Penelitian

Pemikiran yang bermanfaat dapat dituangkan pada suatu karya ilmiah. Dalam pembuatan suatu karya ilmiah tentu tidak akan terlepas dari metode penelitian. Penelitian hukum dilakukan untuk dapat menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁶ Metode penelitian ini akan mempunyai peranan penting dalam pembuatan karya ilmiah yaitu untuk mengkaji objek agar dapat dianalisa dengan benar. Dengan pengkajian tersebut diharapkan akan mempunyai alur pemikiran yang tepat dan mempunyai kesimpulan akhir yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

Metodologi penelitian merupakan faktor penting dalam setiap penulisan karya ilmiah. Oleh karena itu, menggunakan suatu metode dalam melakukan suatu penelitian merupakan ciri khas dari ilmu pengetahuan untuk mendapatkan suatu kebenaran hukum dengan cara menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang telah diperoleh, sehingga dalam hal ini penulis dapat menarik kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

1.4.1 Tipe Penelitian.

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum maupun prinsip-prinsip hukum guna untuk menjawab permasalahan-permasalahan hukum yang dihadapi. Dalam penelitian ini, tipe-tipe penelitian yang dipergunakan adalah yuridis normatif (*legal research*). Tipe penelitian ini merupakan penelitian yang dilakukan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif yang berlaku. Tipe penelitian normatif dilakukan dengan cara mengkaji beberapa aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang, peraturan-peraturan serta literatur yang berisi konsep-

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (edisi revisi)*, Jakarta, Kencana.. 2008. hlm 35.

konsep yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.⁷ Karena penulis menggunakan penelitian normatif maka penulis juga menggunakan penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum, yang berdasarkan patokan-patokan berperilaku atau bersikap pantas.⁸

1.4.2 Pendekatan Masalah.

Penulisan skripsi ini umumnya menggunakan pendekatan undang-undang (*Statue Approach*), yaitu dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang dihadapi. Dalam kegiatan ini praktis pendekatan ini membuka kesempatan untuk mempelajari konsisten dan kesesuaian antara undang-undang dengan UUD NRI Tahun 1945 atau antar regulasi. Disamping itu juga menggunakan pendekatan konseptual (*conseptual approach*), yang beranjak dari perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

Dengan pendekatan demikian penelitian akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.⁹ Disamping kedua pendekatan itu, dalam penelitian ini digunakan pendekatan asas-asas hukum (*legal prinsip approach*). Dalam pendekatan ini digunakan untuk menggali asas-asas hukum yang berkembang dalam masyarakat atau praktek penyelenggaraan ketatanegaraan.

1.4.3 Bahan Hukum

Sumber bahan hukum merupakan sarana untuk menganalisa atau memecahkan suatu masalah yang ada dalam suatu penelitian. Bahan hukum yang diperoleh diharapkan dapat menunjang penulisan skripsi. Sumber bahan hukum dalam penulisan skripsi ini ada dua macam, yaitu :

⁷ *Ibid.* hlm 129.

⁸ Soejono Soekanto, dkk. *Penelitian Hukum Normati*, Rajawali Pers. Jakarta, 985, hlm 70.

⁹ *Ibid.*, hlm.93-95

1.4.3.1 Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat normatif artinya mempunyai otoritas seperti perundang-undangan, aturan-aturan, putusan-putusan atau risalah-risalah dalam pembuatan persundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁰

Menurut Soetandyo Wigjosobroto yang dimaksud dengan bahan hukum primer adalah semua aturan hukum yang dibentuk dan atau dibuat oleh pemerintah, yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi oleh Aparat Negara.¹¹ Bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini terdiri dari :

1. UUD NRI 1945.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Provinsi Sebagai Daerah Otonom.
4. Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pemberian izin Usaha Kawasan Industri dan Izin Perluasan Kawasan Industri.

1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder menurut Soetandyo Wigjosobroto adalah juga seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu Negara.¹²

Bahan buku sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas keputusan pengadilan.¹³ Bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam skripsi ini adalah buku-buku literatur, jurnal-jurnal hukum dan tulisan-tulisan tentang hukum.

¹⁰ *Ibid*, hlm.141.

¹¹ Soetandyo Wigjosobroto, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, 2002, hlm.26.

¹² *Ibid*, hlm.163.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian..op cit*, hlm 141.

1.4.4 Analisis Bahan hukum.

Bahan hukum yang diperoleh, dianalisis dan *Ratio Legis* dari undang-undang yang berhubungan dengan isu hukum yang dihadapi. *Ratio Legis* dapat diartikan sebagai alasan mengapa ada ketentuan.¹⁴

Selanjutnya hasil analisis tersebut diinterpretasikan dengan menggunakan cara berfikir deduktif yaitu suatu cara mengambil kesimpulan yang berangkat dari pembahasan yang bersifat umum menuju pembahasan yang bersifat khusus.

Langkah-langkah yang digunakan dalam melakukan penelitian hukum sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi fakta dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi dengan permasalahan.
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan.
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab hukum.
5. Memberikan preskripsi atau hal yang sebenarnya harus dilakukan berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.¹⁵

¹⁴ *Ibid*, hlm.140.

¹⁵ *Ibid*, hlm.171.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kewenangan

2.1.1 Pengertian Kewenangan

Asas legalitas dalam konstitusi sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945 menjadi legitimasi tindakan pemerintah. Bahwa, setiap penyelenggara kenegaraan dan pemerintah harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Philipus M. Hadjon berpendapat, bahwa setiap tindakan pemerintah diisyaratkan harus bertumpuh atas kewenangan yang sah. Pemikiran Negara hukum menyebabkan penguasa yang meletakkan kewajiban-kewajiban di atas masyarakat harus ditemukan dalam suatu undang-undang yang didalamnya terdapat suatu legitimasi kewenangan yang demokratis.¹⁶

Kewenangan merupakan kekuasaan yang diformalkan untuk orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun kekuasaan dari pemerintah. S.F Marbun menyebutkan kewenangan mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak untuk yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum.¹⁷ Menurut Bagir Manan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Kewenangan mengandung arti hak dan kewajiban.

Pada era sekarang terkadang orang salah dalam menafsirkan dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti

¹⁶ Totok Soeprijanto, *Sumber Sumber Kewenangan*, Di kutip dari www.bppk.depkeu.go.id (terakhir diakses pada tanggal 20 Maret 2017).

¹⁷ SF Marbun, 2001, *Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm 208-2010.

bahwa “ ada satu pihak yang menerima dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).¹⁸ Berdasarkan hal tersebut di atas maka dapat dipahami bahwa kewenangan menurut Philipus M. Hadjon adalah wewenang (*Bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.¹⁹

Sedangkan menurut Ferrazimen didefinisikan kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi), dan pengawasan (supervisi) atas suatu urusan tertentu.²⁰

Selain dari pendapat para ahli diatas, terdapat pengertian secara yuridis di dalam Pasal 1 huruf (c) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom, yaitu : “Kewenangan pemerintah adalah hak dan kewajiban kekuasaan Pemerintah untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.”

2.1.2 Teori Kewenangan

Menurut Philipus M. Hadjin pengertian kewenangan yaitu “ istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah Hukum Belanda. Kalau dilakukan pengkajian secara cermat, ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan dalam karakter hukumnya, istilah *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum privat maupun dalam konsep hukum publik. Sedangkan dalam konsep hukum Indonesia, istilah wewenang atau kewenangan digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, konsep

¹⁸ Miriam Budiharjo, *Dasar dasar ilmu politik*, (Jakarta; Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm.35.

¹⁹ Philipus M. Hadjon. *Tentang Kewenangan*. (Yuridika, No 5 & 6 Tahun XII, September-Desember, 1997), hlm.1.

²⁰ Ganjong. *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor; Ghalia Indonesia, 2007), hlm.93.

wewenang merupakan konsep dalam hukum publik.²¹ Dalam aspek hukum administrasi, penyelenggaraan pemerintah yang baik tidak terlepas dari wewenang yang dimiliki dan digunakan oleh pemerintah. Prajudi Atmosudirjo membedakan antara wewenang (*competence*) dan kewenangan (*authority*) yang dalam hukum administrasi dibedakan pengertiannya, walaupun dalam prakteknya perbedaan itu tidak terlalu dirasakan. Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh undang-undang). Sedangkan wewenang adalah pendelegasian sebagian kekuasaan untuk melakukan tindakan hukum.²²

Dalam hukum administrasi Belanda, masalah wewenang selalu menjadi bagian yang penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena objek hukum administrasi adalah wewenang pemerintah (*bestuurs Bevoegdheid*).²³ Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan hukum.²⁴

“Sebagai konsep hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh lain ialah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya dan komponen dasar konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum, (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)”.²⁵

²¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm.10.

²² Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm.29.

²³ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm.10.

²⁴ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, Tanpa Tahun, hlm.1.

²⁵ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit...*

Wewenang dibatasi oleh materi (*subtansi*), ruang wilayah (*locus*) dan waktu (*tempus*). Di luar batas-batas tersebut, suatu tindak pemerintah merupakan tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*) ini bisa berupa *onbevoegdheid ratione materiae*, *onbevoegdheid ratione loci* (wilayah), *onbevoegdheid ratione temporis* (waktu). Ruang Lingkup legalitas tindak pemerintahan meliputi wewenang, prosedur dan subtansi.

Wewenang prosedur merupakan landasan bagi legalitas formal. Atas dasar legalitas formal lahirlah *asas praesumptio iustae causa*. Tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas tersebut mengakibatkan cacat yuridis suatu tindakan pemerintahan. Cacat yuridis menyangkut wewenang, prosedur dan subtansi. Dan setiap tindakan pemerintah disyaratkan bertumpuh pada wewenang yang sah. Wewenang tersebut diperoleh dari tiga sumber yaitu : atribusi, delegasi dan mandat.²⁶ Asas umum prosedur bertumpu atas tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu : asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental. Asas negara hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar; asas negara hukum dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindak pemerintah dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta.²⁷ Asas instrumental meliputi asas efisiensi (*doelmatigheid* : daya guna) dan asas efektivitas (*doeltreffendheid* : hasil guna). Dewasa ini masih banyak prosedur dibidang pemerintahan di Indonesia yang masih belum berdaya guna dan berhasil guna.²⁸

2.1.3 Sumber Kewenangan

Wewenang pemerintah bersumber dari peraturan perundang-undangan, dasar bagi pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya

²⁶ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hml.22-23.

²⁷ *Ibid*, hlm. 23.

²⁸ *Ibid*.

kewenangan yang berkaitan dengan suatu jabatan. Jabatan memperoleh wewenang melalui sumber-sumber yang akan melahirkan kewenangan kewenangan. Artinya sumber wewenang pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang secara teoritik kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut di peroleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Menurut pandangan H.D Van wijk dan Williwim Konijnenbelt dalam Ridwan Mengenai kewenangan atribusi, delegasi dan mandat sebagai berikut :

a. Atribusi.

Toekening van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan, (atribusi adalah pemeberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan). Atribusi adalah terjadinya wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undanga yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau undang undang kepada suatu lembaga Negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru

b. Delegasi.

Overdrucht van een bevoegheid van hat ene bestuursorgaan aan een ander. (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahn kepada organ pemerinthan lainnya).

Dalam wewenang delagasi terjadi pelipahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi dalam kewenangan delegasi selalu didahului oleh adanya suatu kewenangan atribusi.

c. Mandat.

Een bestuursorgaan laat zinj bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.)²⁹

Didalam mandat terdapat janji-janji kerja *intern* antara penguasa dan pegawai. Dalam hal-hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama penguasa, misalnya

²⁹ H.D Van wijk dan Williwim Konijnenbelt dalam Ridwan. Hukum Administrasi Negara, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006) hlm.101.

seorang menteri, mengambil keputusan-keputusan tertentu. Namun, menurut hukum materi itu tetap merupakan yang berwenang.

Pemberian mandat dari atasan kebawah dikatakan sah jika telah memenuhi tiga syarat antara lain :³⁰ a) Mandatari mau menerima pemberian mandate; b) Wewenang yang dimandatkan itu termasuk wewenang sehari-hari sang mandataris; c) Ketentuan perundangan yang bersangkutan tidak menentang terhadap bentuk pemberian mandat tersebut.

Menurut Rusadi Kantaprawira, dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu a) hukum; b) kewenangan; c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijaksanaan; dan f) kebajikan.³¹

2.2 Pemerintah Daerah

2.2.1 Pengertian pemerintah daerah

Indonesia adalah sebuah Negara yang wilayahnya terbagi atas daerah daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum yaitu secara demokrasi.

Pengertian pemerintah daerah dapat diketahui berdasarkan pengertian pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan :

³⁰ Indroharto, 1991, Usaha Memahami Undang Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.64-67.

³¹ Rusadi Kantaprawira. *Hukum dan Kekuasaan*, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), Hlm.37-38.

“Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Pemerintah daerah terdiri dari pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah atau kota.³² Pemerintah daerah provinsi terdiri Gubernur dan perangkat daerah provinsi sedangkan pemerintah daerah atau kota terdiri dari Bupati atau Walikota dan perangkat daerah atau kota. Selain itu menurut Prof Drs HAW Widjaja Pemerintah daerah adalah pelaksanaan fungsi fungsi pemerintah daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD).³³

Penjelasan mengenai konsep pemerintahan daerah dimulai dari pemikiran tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*), pembagian kekuasaan atau urusan pemerintahan negara (*devision of power*). John Locke sebagaimana dikutip oleh SF Marbun dan Mahfud MD mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan dalam Negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing masing berdiri sendiri yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang) kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federative (keamanan dan hubungan luar negeri). Sedangkan menurut Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan (fungsi) di dalam Negara dibagi dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi undang-undang).³⁴

Mariam Budiardjo, membagi kekuasaan kedalam dua cara, pertama secara vertikal yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya, dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan. Kedua secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif eksekutif dan yudikatif.³⁵ Setiap daerah dipimpin oleh kepala

³² Lihat Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintah Daerah.

³³ Widjaja HAW, 2005, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm.140.

³⁴ SF Marbun dan Mahfud MD, 2000, *Pokok Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty Yogyakarta, Hlm 42-44.

³⁵ Miriam Budiardjo, 1986, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, Hlm 25.

pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.

2.2.2 Hak dan kewajiban pemerintah daerah.

Dalam undang-undang sebelumnya tentang Pemerintah Daerah masih belum jelas terhadap pembagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebatas sampai dimana serta hak dan kewajiban masing-masing. Artinya yang terkandung didalamnya masih sempit. Selain itu dilihat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan urusan pemerintah yang diatur didalamnya. Urusan pemerintah terdiri atas urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren, dan urusan pemerintah umum. (Pasal 9 Ayat 1). Pengertian urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat (Pasal 9 Ayat 2). Kewenangan yang dipegang penuh oleh pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan baik itu dapat dilimpahkan kepada instansi vertikal ataupun melaksanakan sendiri urusan pemerintahannya. Urusan pemerintah konkuren adalah urusan pemerintah yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi serta pemerintah daerah kabupaten/kota (Pasal 9 Ayat 3). Selain itu dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk, menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.³⁶

³⁶ Lihat Pasal 16 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintah Daerah.

Dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa : (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1). (4) Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.³⁷

Usuran pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintah pilihan. Urusan wajib yakni kewajiban yang ditetapkan oleh pemerintah, sedangkan urusan pilihan yakni hak untuk meningkatkan potensi-potensi yang terdapat pada setiap daerah.³⁸ Dari urusan pemerintahan konkuren menghasilkan hak dan kewajiban antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota. Urusan pemerintah umum adalah pengawasan dan pembinaan terhadap wawasan bangsa, ketahanan nasional, pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa. Artinya pelaksanaan semua urusan pemerintah yang bukan wewenang pemerintah daerah (Pasal 25). Kewenangan yang hanya dipegang oleh pemerintah pusat (Presiden) namun urusan pemerintahannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota). Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membagi kewenangan atas pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang menyangkut hak dan kewajiban masing-masing. Arti yang terkandung didalamnya luas dan jelas.

³⁷ *Ibid*, Pasal 17.

³⁸ Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintah Daerah*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafik, Jakarta, hlm.35.

2.2.3 Kewenangan pemerintah daerah.

Menurut kamus Bahasa Indonesia kata kewenangan mengandung arti : 1) hal kewenangan, dan 2) hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Sedangkan kata wewenang mengandung arti, (1) hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan (2) kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab pada orang lain.³⁹ Sedangkan dari segi ilmu hukum khususnya hukum administrasi negara, pengertian kewenangan yang diantaranya adalah menurut Prajudi Atmosudirdjo, kewenangan (*authority gesag*) adalah “apa yang disebut kekuasaan formal, yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif.⁴⁰

Urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah atau kewenangan pemerintah daerah dibedakan menjadi dua jenis, yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 9 dinyatakan : 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum; 2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; 3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota; 3) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah; 4) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam mengaktualisasikan kewenangan mengatur khususnya dalam menyusun, menetapkan dan mensahkan peraturan daerah sejak diberlakukan undang-undang sebelumnya, maka mulai saat diberlakukannya itu kewenangan

³⁹ A. Hamid S Attamini. 1993. *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, pidato purnabakti. Fakultas hukum UI : Jakarta, hlm 12-13.

⁴⁰ Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta , Ghalia Indonesia

ada pada daerah. Dengan adanya kewenangan tersebut banyak kebijaksanaan yang dapat diputuskan dengan cepat dan memungkinkan pelayanan yang lebih baik dan meningkat. Sedangkan untuk mengaktualisasikan kewenangan mengurus, tentu akan terkait langsung dengan urusan yang benar dibutuhkan oleh daerah dan tidak termasuk ke dalam urusan daerah provinsi atau pusat berdasarkan peraturan pemerintah. Dengan paradigma baru bahwa urusan daerah merupakan sesuatu yang harus lahir dari bawah (*bottom up*), maka daerah akan menata ulang kelembagaan maupun Sumber Daya Manusia (SDM)nya sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom. Peraturan pemerintah tersebut pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari Pasal 7 dan Pasal 9 undang-undang sebelumnya di dalamnya mengatur tentang kewenangan pusat dan kewenangan provinsi. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom secara eksplisit menyatakan kewenangan-kewenangan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah provinsi sebagai daerah otonom. Dengan demikian, jika di luar kewenangan pemerintah pusat dan provinsi sebagai sisanya menjadi kewenangan kabupaten/kota (teori residu).⁴¹

Selain itu kewenangan daerah dalam pemerintahan dapat dibedakan menjadi dua urusan antara lain :

- 1) Urusan pemerintahan wajib artinya suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan, dan lain lain.
- 2) Urusan pemerintah yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah tertentu.

Pada hakikatnya urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah adalah urusan pemerintah daerah mennyelenggarakan semua urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Pemerintah pusat bisa

⁴¹ Widjaja HAW, 2011, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Cetakan ke-6, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, Hlm.244-246.

menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan tersebut kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau bisa juga dilimpahkan kepada pemerintah daerah.

Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren, dan urusan pemerintah umum. Urusan pemerintah konkuren adalah urusan pemerintah yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.⁴² Selain itu dalam Pasal 12 Ayat (1 dan 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintah yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang dalam hal ini menjadi tugas dari pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota yang isinya sebagai berikut :

1. Urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.⁴³
 - a. Pendidikan;
 - b. Kesehatan;
 - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
 - e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. Sosial.
2. Urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.⁴⁴
 - a. Tenaga kerja,
 - b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak,
 - c. Pangan,
 - d. Pertanahan,
 - e. Lingkungan hidup,
 - f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil,
 - g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa,
 - h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana,
 - i. Perhubungan,
 - j. Komunikasi dan informatika,
 - k. Koperasi, usaha kecil dan menengah,
 - l. Penanaman modal,
 - m. Kepemudaan dan olah raga,

⁴² Lihat Pasal 9 dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴³ *Ibid*, Pasal 12 ayat (1)

⁴⁴ *Ibid*, Pasal 12 ayat (2)

- n. Statistik,
- o. Persandian,
- p. Kebudayaan,
- q. Perpustakaan, dan
- r. Kearsipan.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kriteria urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan daerah kabupaten/kota sebagai berikut :⁴⁵

Dalam Pasal 13 ayat (3) kriteria urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah :⁴⁶

1. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
2. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;
3. Urusan pemerintahan yang memanfaatkan atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Dalam Pasal 13 ayat (4) kriterian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota adalah:⁴⁷

1. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
2. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
3. Urusan pemerintahan yang memanfaatkan atau dampak negatifnya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Selain itu kewenangan daerah dijelaskan juga dalam Pasal 17 ayat (1- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2.2.4 Asas asas umum pemerintahan yang baik.

Asas asas umum pemerintahan yang baik dapat dipahami sebagai asas asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil dan terhormat yang bebas dari kezaliman dan pelanggaran dari penyalagunaan wewenang serta asas asas umum

⁴⁵ Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

⁴⁶ *Ibid*, pasal 13 ayat (3).

⁴⁷ *Ibid*, pasal 13 ayat (4).

pemerintah yang baik bersifat terbuka (*open begrip*). Sebagai konsep terbuka, ia akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep ini berada. Asas dasar ini tidaklah mengherankan jika secara kontemplatif maupun aplikatif, asas asas umum pemerintah yang baik ini berbeda anatar satu Negara dengan Negara lainnya.

Menurut Jazim Hamidi pengertian dari asas asas umum pemerintahan yang baik adalah sebagai berikut :

1. Asas asas umum pemerintahan yang baik merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi Negara.
2. Asas asas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi Negara yang berwujud penetapan (*beschiking*) dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat suatu perkara.
3. Sebagai dasar asas asas umum pemerintahan yang baik masih merupakan asas asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan masyarakat.
4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencair dalam berbagai peraturan hukum positif meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Selain itu menurut Ridwan HR, asas asas penyelenggaraan negara sebagai berikut :⁴⁸

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan kepatutan dan keadilan dalam setiap penyelenggaraan negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif akomodatif dan selektif.
4. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

⁴⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, Hlm 241.

5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pegangan kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik lahir dari praktek penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu lembaga negara seperti undang-undang.⁴⁹ 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 adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik (*good governance*).

Menurut Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, asas-asas umum pemerintahan yang baik terdiri dari 8 asas yaitu sebagai berikut :

1. Asas kepastian hukum.
Asas dalam Negara hukum mengutamakan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan dan keadilan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan.
2. Asas kemanfaatan.
Manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara lain:
 - a. Kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu lain;
 - b. Kepentingan individu dengan masyarakat;
 - c. Kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing;
 - d. Kepentingan kelompok masyarakat yang satu dengan kelompok yang lain.
 - e. Kepentingan pemerintah dengan masyarakat;
 - f. Kepentingan generasi yang sekarang dan generasi yang mendatang;
 - g. Kepentingan manusia dan ekosistemnya;

⁴⁹ Hotman P. Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Airlangga : Jakarta, Hlm 151.

- h. Kepentingan pria dan wanita.
3. Asas ketidak berpihakan.
Asas yang mewajibkan badan atau pejabat pemerintah dalam menerapkan dan melakukan keputusan atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif .
4. Asas kecermatan.
Asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan atau pelaksanaan keputusan ayang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan atau tindakan tersebut ditetapkan atau dilakukan.
5. Asas tidak menyalagunakan kewenangan.
Asas yang mewajibkan setiap badan atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalagunakan, dan tidak mencampur adukkan kewenangan.
6. Asas keterbukaan.
Asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
7. Asas kepentingan umum.
Asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
8. Asas pelayanan yang baik.
Asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
Asas umum pemerintahan yang baik selanjutnya diajdikan sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi, disamping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah. Asas-asas umum pemerintah yang baik memiliki arti yang penting dan fungsi berikut ini :
 - a. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas serta guna untuk membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi mempergunakan kebijaksanaan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatig daa*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit* dan *ultravires*;

- b. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara;
- c. Bagi hakim tata usaha negara, dapat dipergunakan sebagai alat untuk menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;
- d. Selain itu asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.⁵⁰

2.3 Pengelolaan.

2.3.1 Pengertian Pengelolaan.

Kegiatan pengelolaan sangatlah penting dalam segala bidang dalam kehidupan ini. Kegiatan pengelolaan juga telah dilakukan oleh personal atau kelompok. Definisi tentang pengelolaan hingga saat ini belum ada keseragaman antara para ahli. Berikut ini definisi pengelolaan dari beberapa ahli. George dan Lislie menyatakan : “manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan dari suatu kelompok orang-orang ke arah tujuan organisasi atau maksud-maksud yang nyata. Manajemen adalah suatu kegiatan. Pelaksanaannya disebut manajer atau pengelola”.⁵¹ Menurut Siswanto “Manajemen adalah seni dan ilmu dalam perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pemotivasian dan pengendalian, terhadap orang dan mekanisme kerja untuk mencapai tujuan”.⁵² Pendapat ini dikemukakan oleh Manullang “Manajemen adalah seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengawasan sumber daya untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan”.⁵³

⁵⁰ SF. Marbun, 2001, *Menggali dan Menemukan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, Hlm.210-211.

⁵¹ Terry, George R dan Rue, Leslie W.. 2005, *Dasar-dasar Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm 1.

⁵² H.B.Siswanto, 2013, *Pengantar Manajemen*, Jakarta, Bumi Perkasa, hlm 2.

⁵³ M Manullang, Marihot AMH Manullang, 2006, *Manajemen personalia*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press. hlm 5.

2.3.2 Proses Pengelolaan.

Pengelolaan adalah suatu proses yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan terhadap para anggota organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan. Organisasi disini sangatlah luas, baik itu organisasi swasta ataupun pemerintah.

a. Perencanaan (*Planning*).

Perencanaan adalah dasar yang akan dikembangkan menjadi seluruh fungsi berikutnya, tanpa rencana yang tepat dan padu sebuah kegiatan yang hendak dicapai akan kehilangan fokus sentral berpijak bukan sekedar daftar kegiatan yang harus dilakukan. Perencanaan merupakan suatu proses mempersiapkan serangkaian pengambilan keputusan untuk dilakukannya tindakan dalam mencapai tujuan organisasi dengan tanpa menggunakan sumber-sumber yang ada.

Perencanaan pada hakekatnya adalah proses pemikiran yang sistematis, analisis, dan rasional untuk menentukan apa yang akan dilakukan, bagaimana melakukannya, siapa pelaksananya dan kapan akan dilaksanakannya.

b. Pengorganisasian (*Organizing*).

Pengorganisasian merupakan pengelompokan kegiatan-kegiatan penugasan kegiatan penyediaan keperluan, wewenang untuk melaksanakan kegiatan tersebut. Dalam suatu organisasi dituntut untuk melakukan kerja sama antara dua orang atau lebih untuk mencapai suatu tujuan secara efektif dan efisien. Pengorganisasian adalah suatu proses untuk merancang struktur formal, pengelompokan dan mengatur serta membagi tugas-tugas atau pekerjaan diantara para anggota agar tujuan dapat dicapai.

c. Pengarahan (*Actuating*).

Pengarahan adalah keinginan untuk membuat orang lain mengikuti keinginannya dengan menggunakan kekuatan pribadi atau kekuasaan jabatan secara efektif dan pada tempatnya demi kepentingan jangka panjang selama proses pengelolaan tersebut selesai. Pengarahan berarti manajer mengarahkan, memimpin, dan mempengaruhi bawahannya.

Fungsi pengarahan adalah suatu fungsi kepemimpinan manajer untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja secara maksimal serta menciptakan lingkungan kerja yang sehat, dinamis dan lain sebagainya.

d. Pengawasan (*Controlling*).

Pengawasan adalah kegiatan membandingkan atau mengukur yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma standar atau rencana-rencana yang sudah ditetapkan sebelumnya. Dalam Pengawasan dilakukan untuk mengetahui:

1. Apakah semua kegiatan sudah berjalan sesuai rencana.
2. Apakah dalam kegiatan terjadi hambatan, kerugian, penyalagunaan kekuasaan dan wewenang menyimpang dan pemborosan.
3. Untuk mencegah terjadinya hambatan, kerugian, penyalagunaan kekuasaan dan wewenang menyimpang dan pemborosan.

Untuk meningkatkan efisien dan efektifitas.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

1. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan potensi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mana didalam peraturan tersebut menjelaskan urusan pemerintah terdiri dari urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintah umum selain itu pemerintah memiliki kewenangan memberikan insentif dan kemudahan investasi dan dalam penyelenggara Pemerintahan Daerah melibatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan Daerah. Selain itu untuk mendorong peran serta masyarakat dan sektor swasta sebagaimana dimaksud di atas, penyelenggara Pemerintahan Daerah dapat memberikan insentif atau kemudahan kepada masyarakat atau investor yang diatur dalam Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu tugas pemerintah adalah memberikan izin dan sebagai pengawas segala kegiatan apakah jalannya suatu kegiatan yang dilakukan telah sesuai dengan peraturan yang ada.
2. Adapun bentuk partisipasi masyarakat dalam pengelolaan potensi daerah sebagai berikut adanya konsultasi publik, adanya musyawarah, membangun hubungan kemitraan dengan masyarakat setempat untuk melakukan pengawasan dan pencegahan terhadap dampak negatif yang timbul, pemerintah menyediakan media untuk penyampaian aspirasi rakyat, meningkatkan keterampilan masyarakat setempat dalam bidang-bidang yang berkaitan dan menunjang pengembangan potensi daerah tersebut; mengutamakan peningkatan ekonomi lokal; serta meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat setempat.

4.2 Saran

Saran dan harapan penulis kedepannya sebagai berikut dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka pemerintah diharapkan bertindak sesuai aturan yang mengatur dan pemerintah memberi kemudahan kepada masyarakat atau kepada investor dalam birokrasi perizinan guna untuk menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat setempat, disisi lain pemerintah dalam memberi perizinan juga harus memperhatikan segala peraturan yang mengatur tentang perizinan serta memperhatikan dampak positif dan negatif dari keputusan tersebut. Kemudian pemerintah menjadi pihak penengah jika terjadi sengketa antara perusahaan dengan masyarakat setempat, pemerintah melakukan pembinaan kepada masyarakat agar masyarakat sekitar memiliki kemampuan untuk mengembangkan potensi daerah tersebut, kemudian penulis juga berharap terdapat kebijakan timbal balik antara perusahaan dengan masyarakat sekitar agar menciptakan sinergi diantara keduanya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Abe alexander, 2005. *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Yogyakarta: Pondok Edukasi, pembaharuan.
- Ateng Syarifudin, 1996. *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Baik*, Bandung. PT Citra Aditya Bakti.
- Hotman P. Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta, Airlangga.
- Indroharto, 1991, *Usaha Memahami Undang Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi Dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, Cetakan Pertama.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). 2008. Jakarta : Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional.
- M. Asfar, dkk. 2001. *Implementasi Otonomi Daerah*, Surabaya : CPPS bekerjasama dengan CSSP dan penerbit Pusdeham.
- Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana.
- Philipus M. Hadjon, 1997, *Tentang Kewenangan*, Yogyakarta, Yuridika.
- , 2005, *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press..
- , 2010, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta , Universitas Trisakti.
- Piliang, Indra J. dkk, 2003. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta, Yayasan Harkat Bangsa.
- Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta , Ghalia Indonesia.
- Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintah Daerah*, Jakarta, Cetakan Ketiga, Sinar Grafik.
- SF. Marbun, 2001, *Menggali dan Menemukan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press.

- Sri Soemantri M, 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung, Alumni.
- Loekman Soestrisno. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Yogyakarta : Penerbit Kanikuis.
- Hakim Lukman, 2012. *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Malang. Setara Press.
- Tanwirul Afkar. 2014. *Dilema Pengacara*. Situbondo. Salafiyah Safiiyah Sukorejo Press.
- Terry, George R dan Rue, Leslie W.. 2005, *Dasar-dasar Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Universitas Jember. 2013. *Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Universitas Jember*. Jember. Jember University Press.
- Widjaja HAW, 2011, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Cetakan ke-6, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Y.W. Sunindhia, 1996, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah Di Daerah*, Jakarta, Rineka Cipta.

Peraturan Perundang-undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerinta Provinsi Sebagai Daerah Otonom.
- Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pemberian izin Usaha Kawasan Industri dan Izin Perluasan Kawasan Industri.

Jurnal/Makalah/Internet :

- Bagir Manan, *Peraturan Kebijakanaksanaan*, Makalah, Jakarta, 1994.
- Dwi Kherisna Payadya dan Wayan Suarba, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam (Tinjauan Yuridis Kekhususan*

Suatu Daerah Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia
Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2013.

Hadjon, M. Philipus, 1998, *Tentang Wewenang Pemerintah (Bestuurbevoegheid)*,
dalam Pro Justisia, Majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Katholik
Parahyangan, Bandung, Nomor 1 Tahun XVI.

Irfan, M. Islami, *Membangun Masyarakat Partisipatif* Artikel dalam jurnal
administrasi publik, Vol.IV No.2 Maret-Agustus 2004.

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

Rival G. Ahmad, dkk, dan parlemen ke Ruang Publik; *Menggagas Penyusunan
Kebijakan Partisipatif Dalam Jurnal Hukum Jentera Edisi Ke- Tahun
2003*, diterbitkan oleh PSHK Jakarta, 2003.

Totok Soeprijanto, *Sumber Sumber Kewenangan*, Di kutip dari
www.bppk.depkeu.go.id (terakhir diakses pada tanggal 20 Maret 2017).