

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
PROVINSI SULAWESI UTARA**

KOMISI II DPR RI

202

DAFTAR ISI

Daftar Isi	.....	i
Daftar Tabel dan Gambar	.....	iii
Bab I Pendahuluan	.....	1
A. Latar Belakang	.....	1
B. Identifikasi Masalah	.....	4
C. Tujuan dan Kegunaan	.....	5
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik	.....	5
Bab II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris	.....	7
A. Kajian Teoretis	.....	7
1. Negara Kesatuan	.....	7
2. Otonomi Daerah	.....	10
3. Desentralisasi	.....	13
4. Negara Kepulauan	.....	16
5. Pembangunan Daerah	.....	19
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara	.....	23
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara lain	.....	25
1. Praktik Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Kondisi yang Ada, dan Permasalahan Yang dihadapi Masyarakat Provinsi Sulawesi Utara	.....	25
2. Perbandingan Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Negara Lain	.....	48
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Utara Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara	.....	50
Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait	.....	57
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	.....	57
B. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan	.....	59
C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-	.....	60

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	
D. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	72
E. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	79
F. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan	85
G. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang	85
H. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah	88
I. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	95
J. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 1964 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah Dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara Dengan Mengubah Undang-Undang No. 47 Prp Tahun 1960 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara Tengah Dan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara (Lembaran Negara Tahun 1964 No. 7) Menjadi Undang-Undang	98
Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis	100
A. Landasan Filosofis	100
B. Landasan Sosiologis	102
C. Landasan Yuridis	106
Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, Dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang Tentang Provinsi Sulawesi Utara	109
A. Jangkauan	109
B. Arah Pengaturan	109
C. Ruang Lingkup Materi Muatan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara	110
Bab VI Penutup	126
A. Simpulan	126
B. Saran	128
DAFTAR PUSTAKA	129

DAFTAR GAMBAR DAN TABEL

Gambar 1.	Peta Wilayah Administrasi Provinsi Sulawesi Utara	28
Gambar 2.	Gambaran Keuangan Daerah	38
Gambar 3.	Proporsi Belanja Aparatur	39
Gambar 4.	Komposisi Penutup Defisit Riil	40
Gambar 5.	Program Strategis Pemerintah Pusat bagi Pembangunan Sulawesi Utara	53
Tabel 1.	Jumlah Penduduk, Jumlah Kelurahan/Desa, dan Luasan Kota/Kabupaten di Sulawesi Utara	43
Tabel 2.	Jenis Pajak Daerah	82
Tabel 3.	Jenis Retribusi Daerah	83

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setelah kemerdekaan, Indonesia dibagi menjadi 8 (delapan) provinsi. Salah satu dari 8 (delapan) provinsi itu adalah Provinsi Sulawesi. Sulawesi Utara merupakan salah satu karesidenan di wilayah Provinsi Sulawesi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1960, Provinsi Sulawesi dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu Provinsi Sulawesi Selatan-Tenggara dan Provinsi Sulawesi Utara-Tengah. Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 47/Prp/Tahun 1960, Provinsi Sulawesi Utara-Tengah dan Provinsi Sulawesi Selatan-Tenggara ditata kembali statusnya menjadi Daerah Tingkat I Sulawesi Utara – Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan – Tenggara. Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Utara – Tengah meliputi: Kotapraja Manado, Kotapraja Gorontalo, dan 8 (delapan) Daerah Tingkat II yakni, Sangihe Talaud, Bolaang Mongondow, Minahasa, Gorontalo, Buol Toli-Toli, Donggala, Poso, dan Luwuk/Banggai.

Pada tanggal 23 September 1964, Pemerintah Republik Indonesia memberlakukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1964 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 47 Prp Tahun 1960 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara-Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara (Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 7) Menjadi Undang-Undang (UU No. 13 Tahun 1964). UU No. 13 Tahun 1964 yang diberlakukan surut sejak tanggal 1 Januari 1964 tersebut menetapkan perubahan status Daerah Tingkat I Sulawesi Utara – Tengah. UU No. 13 Tahun 1964 memekarkan Provinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Utara – Tengah menjadi Provinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Utara dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah. Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Utara meliputi Kotapraja Manado, Kotapraja Gorontalo, dan 4 (empat)

Daerah Tingkat II yakni Kepulauan Sangihe dan Talaud, Bolaang Mongondow, Minahasa, dan Gorontalo.

UU No. 13 Tahun 1964 yang terdiri dari 3 (tiga) bab dan 13 (tiga belas) pasal yang mengatur mengenai pembentukan daerah, cakupan wilayah, kepala daerah dan wakil kepala daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong, dan penyerahan aset daerah. Selain diatur dalam UU No. 13 Tahun 1964, kepala daerah dan wakil kepala daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga diatur dalam undang-undang sebagai berikut:

1. UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 (UU Nomor 1 Tahun 2015); dan
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (UU No. 23 Tahun 2014).

Mengingat UU No. 13 Tahun 1964 dibentuk lebih dahulu dari UU No. 1 Tahun 2015 dan UU No. 23 Tahun 2014 maka materi muatan yang diatur dalam UU No. 13 Tahun 1964 perlu diubah untuk disesuaikan dengan materi muatan UU No. 1 Tahun 2015 dan UU No. 23 Tahun 2014. Selain itu, UU No. 13 Tahun 1964 dibentuk sebelum adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011). Oleh karena itu, teknik penyusunan UU No. 13 Tahun 1964 perlu diubah untuk disesuaikan dengan teknik penyusunan undang-undang sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Sementara itu, pada tahun 2000 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo (UU No. 38 Tahun 2000). Cakupan wilayah Provinsi Gorontalo terdiri dari Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Boalemo, dan Kota Gorontalo yang semula merupakan cakupan wilayah Provinsi Sulawesi Utara. Dengan dibentuknya Provinsi Gorontalo tentu mempengaruhi cakupan

serta batas wilayah Provinsi Sulawesi Utara. Setelah itu, pada rentang tahun 2002 hingga 2008 terjadi pemekaran beberapa kabupaten dan kota yang ada di Provinsi Sulawesi Utara. Hingga saat ini terdapat 4 kota dan 11 kabupaten yang ada di Provinsi Sulawesi Utara.

Selain permasalahan yuridis di atas, terdapat beberapa permasalahan sosiologis yang juga menjadi alasan perlu dibentuknya Rancangan Undang – Undang tentang Provinsi Sulawesi utara (RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara). *Pertama*, permasalahan lintas batas penduduk di daerah kepulauan. Sebagaimana kita ketahui Sulawesi Utara berbatasan dengan Republik Filipina di sebelah utara. Letak geografis Provinsi Sulawesi Utara yang berbatasan dengan negara tetangga Filipina tersebut, telah memunculkan persoalan lintas batas penduduk yang belum sesuai dengan aturan keimigrasian yang berlaku di Indonesia. Permasalahan lintas batas kependudukan di Provinsi Sulawesi Utara dapat memunculkan kerawanan kegiatan perdagangan yang dilakukan tanpa mematuhi aturan - aturan formal.

Kedua, permasalahan kesenjangan ekonomi yang dialami oleh masyarakat kepulauan dan daratan di daerah Provinsi Sulawesi Utara. Oleh karena itu, RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara diharapkan dapat menjadi instrumen hukum untuk mengupayakan penuntasan masalah kesenjangan ekonomi masyarakat antara daerah kepulauan dan daratan di Provinsi Sulawesi Utara.

Ketiga, sebagaimana diketahui wilayah Sulawesi Utara telah lama dijadikan alur perdagangan global, regional, dan lokal kawasan bagian timur utara Indonesia. Kekayaan alam di wilayah ini dan wilayah di sekitarnya menjadi faktor penting yang menjadi target perdagangan. Pergeseran ekonomi dunia dari wilayah sekitar Atlantik terutama Eropa ke wilayah Asia Timur dan Pasifik, menempatkan Indonesia dan Sulawesi Utara menjadi sangat penting. Khusus bagi Sulawesi Utara dapat mengambil peran penting sebagai salah satu pintu Indonesia di Asia Timur dan Pasifik. Potensi dan posisi Provinsi Sulawesi Utara yang strategis tersebut perlu kiranya dioptimalisasi melalui pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara.

Berubahnya materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi muatan yang diatur dalam UU No. 13 Tahun 1964, masih digabungkannya pengaturan mengenai Provinsi Sulawesi Utara dengan Provinsi Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, dan Sulawesi Selatan dalam UU No. 13 Tahun 1964, dan adanya pemekaran provinsi dan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara serta adanya permasalahan sosiologis yang terjadi di Provinsi Sulawesi Utara telah mendorong Komisi II DPR RI untuk menyusun RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara. Selain itu, penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara juga dilatarbelakangi pemikiran untuk meningkatkan pembangunan di Provinsi Sulawesi Utara dengan mengakomodasi karakteristik dan potensi masyarakat Provinsi Sulawesi Utara.

Oleh karena itu, berdasarkan Surat Nomor LG/075/KOM.IIVIII/2020 tanggal 25 Agustus 2020, Komisi II DPR RI meminta Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI untuk menyusun Naskah Akademik dan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dirumuskan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kajian teoretis dan praktik empiris mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah Provinsi Sulawesi Utara dan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara?
2. Bagaimana evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara?
3. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara?
4. Apa yang menjadi jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang akan diatur dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara?

C. Tujuan dan Kegunaan

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara bertujuan untuk:

1. mengetahui teori dan praktik empiris mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah Provinsi Sulawesi Utara dan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara.
2. mengetahui keterkaitan antara materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara.
3. merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara.
4. merumuskan jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang akan diatur dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara.

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara berguna untuk memberikan dasar atau landasan ilmiah bagi materi muatan yang akan diatur dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara dilakukan melalui metode yuridis normatif dengan melakukan studi pustaka terhadap data sekunder yang antara lain berupa peraturan perundang-undangan, beberapa keputusan hakim, buku-buku, hasil-hasil penelitian atau kajian, kamus hukum, dan kamus bahasa Indonesia. Data sekunder tersebut dilengkapi dengan hasil wawancara bersama pakar, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sulawesi Utara serta perguruan tinggi dan organisasi kemasyarakatan di Provinsi Sulawesi Utara yang diperoleh melalui kegiatan diskusi pakar dan kegiatan pengumpulan data.

Selanjutnya data yang diperoleh dari kegiatan studi pustaka, diskusi pakar, dan kegiatan pengumpulan data tersebut dikaji dan dirumuskan dalam format Naskah Akademik dan draf rancangan

undang-undang sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 khususnya Lampiran I mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik dan Lampiran II tentang perancangan peraturan perundang-undangan.

Adapun kerangka penulisan naskah akademik ini disusun berdasarkan logika *input-proses-output*, yang dapat dijelaskan sebagai berikut: input terdiri dari kajian teoritis, praktik empiris serta perubahan paradigma terkait dengan pembentukan pemerintahan daerah provinsi. Proses terdiri dari tinjauan permasalahan kebijakan terkait pembentukan Provinsi Sulawesi Utara serta evaluasi dan analisis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan undang-undang terkait. Output terdiri dari rumusan landasan filosofis, sosiologis, yuridis, serta jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Negara Kesatuan

Prinsip negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*), sehingga urusan-urusan negara dalam negara-negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara tersebut ialah pemerintah pusat.¹

Menurut C.S.T. Kansil, negara kesatuan merupakan negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara kesatuan dapat pula berbentuk negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam negara tersebut langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya. Kemudian yang kedua, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan swantatra.²

Sri Soemantri berpendapat bahwa adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukan ditetapkan dalam konstitusi, melainkan hal tersebut merupakan hakikat suatu negara kesatuan.³ Pilihan negara kesatuan

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Grafindo Persada, 2005 hal. 92.

² C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hal. 71-72.

³ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 1984, hal. 52.

dengan penyelenggaraan pemerintahan yang didominasi oleh pemerintah pusat adalah salah satu alasan untuk tetap menjaga negara kesatuan dan integritas bangsa.⁴ Jika pertimbangannya demikian, maka tidaklah mutlak bahwa prinsip negara kesatuan secara keseluruhan terkendalikan oleh pemerintah (pusat). Akan tetapi syarat dari negara kesatuan haruslah berdaulat dan tidak ada lembaga atau pemerintahan lain yang berdaulat di atas kedaulatan pemerintah (pusat).⁵

Dalam suatu negara kesatuan, pemerintah pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, maka hal tersebut akan menimbulkan tumpang tindih dalam pelaksanaan kewenangannya.⁶

Miriam Budihardjo menilai bahwa negara kesatuan merupakan bentuk negara dengan ikatan serta integrasi yang paling kokoh.⁷ Adapun menurut pandangan M. Yamin, negara kesatuan adalah bentuk dari unitarisme yang menghendaki agar suatu negara bersatu atas dasar kesatuan. Negara kesatuan membuang *federalism*, dan dijalankan dengan secara otonomi di daerah-daerah untuk kepentingan daerah. Pembagian kekuasaan dan kemerdekaan harus pula dijalankan secara adil menurut keharusan administrasi dan kepentingan.⁸

Negara kesatuan, menurut pendapat Ateng Safrudin dalam Mukhlis, merupakan negara yang mempunyai konstitusi yang

⁴ Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa: Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2015, hal. 35.

⁵ *Ibid.*

⁶ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hal. 114.

⁷ Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008, hal. 269-270.

⁸ M. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1951, hal. 81.

memberikan hak dan kewajiban menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah pusat.⁹ Konstitusi memberikan kewenangan pemerintah negara kepada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat, karena penyelenggaraan segala kepentingan hak baik dari pusat maupun dari daerah sebenarnya adalah kewajiban dari pemerintah yang satu. Akan tetapi, terkait dengan luasnya daerah maka makin banyak tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat. Sejalan dengan kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara yang satu dengan yang lain sukar diketahui dan sukar diatur secara memusat. Oleh karenanya, jika keadaan daerah sudah memungkinkan, pusat menyerahkan kepada daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan-kebutuhan khusus dari daerah.¹⁰

Pandangan diatas menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan tidak ada *shared sovereignty*. Kedaulatan hanya ada di tangan negara atau pemerintah pusat, bukan di daerah. Implikasinya, negara kesatuan hanya memiliki satu lembaga legislatif, yang berkedudukan di pusat. Lembaga perwakilan rakyat di daerah atau DPRD hanya memiliki *regulatory power* untuk membuat peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan produk lembaga legislatif pusat (Dewan Perwakilan Rakyat/DPR) dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penyelenggara negara dan/atau Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat melakukan review terhadap peraturan daerah dan membatalkannya jika bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Esensi dalam negara kesatuan, kedaulatan mutlak ada pada pemerintah pusat. Sementara, kekuasaan pada pemerintahan daerah merupakan pendelegasian dari pemerintah pusat.¹¹

⁹Mukhlis, *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*, Disertasi, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Bandung: Hukum Universitas Padjajaran, 2014, hal. 50.

¹⁰*Ibid.*

¹¹Amrizal J Prang, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Lhokseumawe: Biena Edukasi, 2015, hal. 3.

Oleh karena itu, terdapat beberapa kekurangan pada negara kesatuan. Pertama, beban kerja pemerintah pusat cenderung berlebihan. Kedua, keberadaan pusat pemerintahan yang jauh mengakibatkan ketidakpekaan pemerintah pusat dengan masalah yang dihadapi oleh rakyat di daerah. Hal yang demikian membuat pemerintah pusat dianggap kurang perhatian dan kepentingannya terhadap daerah. Ketiga, tidak boleh adanya daerah yang menyuarakan haknya yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Atas alasan sentralisasi semua pelayanan harus sama. Konsekuensinya, maka sering terjadi perlawanan dan konflik dengan daerah.¹²

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa negara Indonesia negara yang berbentuk kesatuan yang kekuasaan asalnya berada di pemerintah pusat. Akan tetapi, kewenangan pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.¹³ Namun meskipun daerah-daerah bagian dari negara kesatuan itu bukan unit-unit negara bagian yang tersendiri, akan tetapi rakyat di daerah-daerah itu tetap mempunyai kedaulatannya sendiri-sendiri dalam lingkungan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kotanya, disamping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.¹⁴

2. Otonomi Daerah

Saat ini aturan mengenai pemerintahan daerah diatur dengan UU No. 23 Tahun 2014. Sistem penyelenggaraan pemerintahan di pusat terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Adapun

¹²K. Ramanathan, *Asas Sains Politik*, Malaysia: Fajar Bakti Sdn. Bhd., 2003, hal. 342.

¹³Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001, hal. 26.

¹⁴Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal. 33.

penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah (Perda), anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, potensi dan keanekaragaman, serta otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam rangka mengelola pembangunan di daerahnya. Pemerintah daerah diharapkan memiliki kreativitas, inovasi, dan kemandirian sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat. Selain itu, otonomi daerah yang bertujuan meningkatkan kualitas pelayanan dan memberikan kemudahan aksesabilitas pelayanan publik kepada masyarakat.

Dengan adanya otonomi daerah maka terjadi desentralisasi yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah, perencanaan ekonomi termasuk menyusun program-program pembangunan daerah, dan perencanaan lainnya yang dilimpahkan dari pusat ke daerah. Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (bidang moneter dan fiskal nasional yang didesentralisasikan kepada daerah). Hal ini memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerja keuangan daerah

untuk mengelola dan meningkatkan sumber daya/potensi lokal daerahnya.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.¹⁵ Dimasa penerapan UU No. 32 Tahun 2004 bangsa Indonesia menjalankan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung di berbagai daerah, baik di tingkatan provinsi maupun kabupaten/kota. Ini sebagai konsekuensi atas adanya salah satu ketentuan di UU No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa kepala daerah dipilih dengan cara yang demokratis. Frasa “dipilih dengan cara demokratis” itu kemudian diterjemahkan sebagai dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat, baik terhadap gubernur, bupati, dan walikota. Meskipun sebenarnya dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tidak menyebutkan bahwa pilkada harus dilaksanakan secara langsung, karena hanya disebutkan: “gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan di provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Bahkan, dalam perjalanan kemudian, pilkada tidak hanya dilaksanakan secara langsung lima tahun sekali, namun juga diselenggarakan secara serentak per gelombang pelaksanaannya ketika mulai berlaku Undang-Undang No. 8 Tahun

¹⁵Sadu Wasistiono, “Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Reformasi (1999-2004)”, dalam Soetandyo Wignosubroto, Bhenyamin Hoessein, Djohermansyah Djohan, Robert A. Simanjuntak, Syarif Hidayat BN Marbun, Sadu Wasistiono, Sutoro Eko (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development & Yayasan Tifa, Jakarta, 2005, hal. 191-192.

2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Desentralisasi

Pola desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah. Namun, penyerahan wewenang tersebut tidak mengubah esensi dasar negara kesatuan.¹⁶ Desentralisasi melalui otonomi daerah hanya menunjuk kepada masalah-masalah tertentu menyangkut kepentingan khusus daerah. Selanjutnya lembaga administrasi (pemerintah daerah) yang terpilih, berkompoten untuk membuat norma-norma umum bagi daerah (peraturan daerah), namun tetap dalam kerangka (*frame*) undang-undang pusat yang dibuat oleh legislatif.¹⁷ Dalam hal ini, pemerintah pusat menyerahkan sejumlah urusan pemerintahan yang kelak menjadi urusan rumah tangga daerah dengan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah. Selain itu, pemerintah pusat juga harus selalu memperhatikan kepentingan maupun aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat serta harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya sehingga terlaksana pembangunan secara merata di seluruh wilayah negara Indonesia.¹⁸

Menurut Bagir Manan, desentralisasi dalam rangka hubungan antara pusat dan daerah terjelma dalam empat asas pokok sebagai patokan, sebagaimana UUD NRI Tahun 1945, yaitu: *Pertama*, bentuk

¹⁶Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia, 2007, hal. 59-62.

¹⁷Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan dari *General Theory of Law and State*, Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2006, hal. 445.

¹⁸Darmansjah Djumala, *Soft Power untuk Aceh, Resolusi Konflik, dan Politik Desentralisasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013, hal. 8-9.

hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ketingkat pemerintahan daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah. Dan, *keempat*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial daerah.¹⁹

Desentralisasi sebagai sebuah kebijakan dari negara atau pemerintah memiliki konsep yang bervariasi mulai yang bersifat universal (global) hingga lokal. Kebijakan desentralisasi baik di negara federal dan unitarisme sangat tergantung pada faktor-faktor sejarah dan budaya yang dihadapi setiap negara. Sehingga kebijakan desentralisasi di tiap negara sangat berbeda dan sangat dipengaruhi oleh latar belakang politik dan kondisi sosial ekonomi masyarakat serta pengaruh globalisasi yang disponsori oleh negara-negara maju dan lembaga-lembaga internasional khususnya mengenai isu-isu pembangunan, integrasi pasar domestik dengan pasar internasional, dan peningkatan otonomi daerah²⁰. Konsep desentralisasi secara lebih jelas dan spesifik dijelaskan Brian C. Smith, Rondinelli dan Cheema. Dalam perspektif politik Smith menjelaskan konsep desentralisasi pada masalah distribusi kekuasaan berdasarkan dimensi

¹⁹Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hal. 170.

²⁰John Harriss, Kristian Stokke dan Olle Tornquist, *Politicising Democracy : The New Local Politics of the Democratization*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, hal. 2-3.

kewilayahan atau teritorial suatu negara. Smith menjelaskan bahwa konsep desentralisasi tidak lepas dari besaran pendelegasian kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) yang diserahkan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal melalui hirarki secara geografis dalam negara.²¹

Desentralisasi sendiri melibatkan serta mengharuskan adanya berbagai macam hubungan hirarki yang menggabungkan berbagai institusi dan fungsi-fungsi baik pada tingkatan negara federal ataupun unitari yang mendelegasikan kekuasaan kepada pemerintahan yang lebih rendah. Oleh karena itu, pada dasarnya Smith mengemukakan tiga aspek desentralisasi yakni, tuntutan untuk desentralisasi (*the demand for decentralization*), nilai desentralisasi (*the value of decentralization*), dan elemen desentralisasi (*the elements of decentralization*).

Brian C Smith juga mengemukakan 7 (tujuh) alasan mengapa desentralisasi demokratis seharusnya dijadikan landasan dalam pembuatan kebijakan pemerintahan. *Pertama*, perencanaan pembangunan lebih efektif berdasarkan kebutuhan lokal. Perencanaan ini akan memberikan mekanisme yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal. *Kedua*, desentralisasi pada tatanan lokal berdampak langsung pada penurunan masyarakat miskin. *Ketiga*, desentralisasi pembangunan pada tingkat lokal akan memperbaiki agen (lembaga-lembaga) lokal. *Keempat*, desentralisasi pembangunan di tingkat lokal akan mengurangi perubahan sosial masyarakat baik dari aspek keterasingan (*indifference*), sifat pesimis, dan pasif. *Kelima*, desentralisasi pembangunan seharusnya memberikan kecepatan dan fleksibilitas dalam pengimplementasian kebijakan dengan mengurangi tingkat direksi (instruksi) dan pengawasan pemerintah pusat. *Keenam*, pembangunan pada tingkat lokal akan meningkatkan kepercayaan demokrasi lokal yang pada akhirnya akan memperkuat kesatuan nasional. *Ketujuh*,

²¹ Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, London: George Allen & Unwin, 1985, hal.1.

desentralisasi pada tingkat lokal akan mempercepat mobilisasi dukungan terhadap perencanaan pembangunan. Institusi lokal (pemerintah lokal) dapat memberikan data interpretasi kebutuhan lokal. Dengan demikian tujuan dari desentralisasi pembangunan pada tingkatan lokal dapat memperbaiki perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.²²

Desentralisasi pembangunan harus ditujukan dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat baik dalam proses pembuatan kebijakan ataupun implementasi kebijakan yang pada tatanan paling dasarnya lebih baik dikelola oleh pemerintahan lokal sebagai aspirasi masyarakat. Muttalib dan Ali Khan memberikan penjelasan bahwa pemerintah lokal, baik dalam bentuk asli dan kolonial, dengan pengecualian-kecualian tertentu memiliki satu kesamaan karakteristik. Pemerintah lokal telah mengubah perhatian mereka dari hukum dan tatanan (keamanan) kepada promosi atau peningkatan kesejahteraan umum masyarakat dan karena itu pemerintah lokal telah menjadi mitra pemerintah pusat dalam pembangunan sosial dan ekonomi. Pemerintah lokal juga terlibat dalam proyek-proyek yang memiliki tujuan-tujuan politik yang jelas seperti peningkatan partisipasi masyarakat dalam urusan-urusan publik, proyek-proyek yang didesain untuk mendorong pembangunan ekonomi, dan proyek-proyek lainnya yang dimaksudkan dengan jelas untuk menghasilkan perubahan sosial.²³

4. Negara Kepulauan

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar didunia memiliki dua pertiga dari wilayahnya berupa lautan Indonesia yaitu 6,32 juta kilometer persegi, 17.504 pulau-pulau, dan merupakan salah satu negara yang memiliki garis pantai terpanjang kedua di dunia setelah Kanada yaitu 99.093 kilometer persegi. Di samping itu secara geografis Indonesia terletak di antara dua benua yaitu Benua Asia

²² *Ibid.*, hal 186-188.

²³ M.A. Muttalib dan Mohd. Akbar Ali Khan, *Theory of Local Government*, New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 1983, hal. 29-30.

dan Benua Australia dan dua samudera yaitu Samudera Hindia dan Samudera Pasifik yang merupakan kawasan paling dinamis dalam percaturan, baik secara ekonomis maupun politik. Letak geografis yang strategis tersebut menjadikan Indonesia memiliki keunggulan serta sekaligus serta ketergantungan yang tinggi terhadap kelautan.²⁴

Di samping keunggulan yang bersifat komparatif berdasarkan letak geografis, potensi sumber daya alam di wilayah laut mengandung sumber daya hayati atau non hayati yang sangat bermanfaat bagi kelangsungan hidup masyarakat. Potensi tersebut dapat diperoleh dari dasar laut dan tanah dibawahnya, termasuk wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sangat logis jika ekonomi kelautan dijadikan tumpuan bagi pembangunan ekonomi nasional.²⁵

Berdasarkan pasal 5 ayat (1) Undang - Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, wilayah pengelolaan perikanan meliputi: perairan Indonesia; Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI), dan sungai, danau, waduk, rawa dan genangan air lainnya yang dapat diusahakan serta lahan pembudidayaan ikan yang potensial di wilayah Republik Indonesia. Selanjutnya di dalam pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa pengelolaan perikanan di luar wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia diselenggarakan berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan, persyaratan dan atau standar internasional yang diterima secara umum baik melalui Konvensi I Hukum Laut Jenewa 1958, Undang-Undang Nomor 4 PRP. Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia yang sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 dan pengesahan

²⁴Susi Pudjiastuti, “Surat Badan Reformasi Geospasial No:B-3.4/SESMA/IGD/07/2004 Direktorat Jendral PUM Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia”, dalam Pidato Penganugerahan Gelar Doktor Honoris Causa di Bidang Pembangunan Kelautan dan Perikanan, Semarang: Universitas Diponegoro, 2016, hal. 4, dalam Amiek Soemarmi, Erlyn Indarti, Pujiyono, dan Amalia Diamantina, *Konsep Negara Kepulauan dalam Upaya Perlindungan Wilayah Pengelolaan Perikanan Indonesia*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 48 No. 3, Juli 2019, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hal. 241.

²⁵ *Ibid.*

Konvensi PBB melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 maka Negara Indonesia berubah statusnya menjadi negara kepulauan.²⁶

Deklarasi Djuanda yang memuat Konsep Negara Kepulauan, pada tanggal 18 Februari 1960 dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan selanjutnya ditingkatkan dalam bentuk Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 4/Prp Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia, selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia. Undang-Undang tersebut pada hakikatnya merubah cara penetapan laut wilayah selebar 3 mil laut diukur dari garis air surut atau garis air rendah menjadi laut wilayah selebar 12 mil laut diukur dari garis pangkal lurus yang ditarik dari ujung ke ujung, dengan demikian garis pangkal lurus tersebut akan melingkari negara Kepulauan Indonesia. Laut yang terdapat diantara pulau-pulau yang terdapat di dalam garis pangkal lurus tersebut tidak sebagai laut bebas, tetapi telah berubah menjadi perairan kepulauan dan perairan pedalaman yang berada di bawah kedaulatan Indonesia. Penarikan garis pangkal lurus tersebut merupakan penerapan prinsip negara kepulauan yang telah diakui oleh hukum internasional melalui putusan Mahkamah Internasional.²⁷

Deklarasi Djuanda berhasil mengedepankan konsep kesatuan wilayah pulau-pulau dan perairan Indonesia dengan menghubungkan titik-titik terluar dari wilayah Indonesia, serta meletakkan kedaulatan seluruh wilayah nusantara. Konsep ini kemudian diperjuangkan dalam Konferensi Hukum Laut Jenewa 1958 namun tidak berhasil mendapatkan pengakuan internasional, untuk itu Indonesia kembali melakukan "*unilateral action*" dengan membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 4 Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia yang menegaskan Konsep Negara Kepulauan, sampai

²⁶Abdul Muthalib Tahar, *Penegakan Hukum di Perairan Indonesia* dalam *Hukum Laut Internasional*, Bandar Lampung: Justice Publisher, 2015, hal. 1.

²⁷Hikmahanto Juwana, *Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Pulau Sipadan dan Ligitan*, Jurnal Hukum & Pembangunan, Volume 33, No. 1, 2003, hal. 111.

akhirnya diplomasi Indonesia diakui dalam *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS 1982).²⁸

Berlakunya UNCLOS yang merupakan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 dan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan merupakan salah satu landasan bagi upaya pemerintah untuk menegakkan kedaulatan wilayah Indonesia. Setiap negara memiliki hak untuk menegakkan hukum dan wilayah negaranya, begitu pula dengan Indonesia sebagai negara yang memiliki perairan yang luas yang mengelilingi negaranya. Hal ini merupakan tantangan bagi Indonesia yang sejak tanggal 13 Desember 1957 melalui pengumuman Pemerintah telah ditandatangani Perdana Menteri Djuanda yang dikenal dengan “Deklarasi Djuanda”.

5. Pembangunan Daerah

Menurut Soekartawi konsep umum tentang perencanaan pembangunan adalah bahwa perencanaan pembangunan sebenarnya merupakan suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijaksanaan (*policy*) dari pembuat keputusan berdasarkan sumber daya yang tersedia dan disusun secara sistematis.²⁹ Riyadi dan Bratakusumah berpendapat, perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai proses atau tahap dalam merumuskan pilihan-pilihan pengambilan kebijakan yang tepat, dimana dalam tahapan ini dibutuhkan data dan fakta yang relevan sebagai dasar atau landasan bagi serangkaian alur yang sistematis yang bertujuan untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat umum baik secara fisik maupun non fisik.³⁰

²⁸ Melda Kamil Ariadno, *Tantangan Indonesia sebagai Negara Kepulauan Terbesar untuk menjadi Poros Maritim Dunia* dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar, Jakarta: Universitas Indonesia, 2015.

²⁹ Soekartawi, *Prinsip-Prinsip Perencanaan Pembangunan*, Jakarta: Rajawali Press, 1990, hal.3.

³⁰ Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005, hal.7.

Dalam pembangunan daerah, ada yang disebut sebagai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda). Simrenda ini dirancang untuk dapat meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan daerah melalui data-data pembangunan yang relevan dan akurat. Simrenda dapat membantu semua tahapan dalam perencanaan pembangunan daerah. Hal tersebut menandakan bahwa keberadaan Simrenda akan sangat membantu mewujudkan pembangunan daerah yang lebih maksimal. Melalui beberapa rangkaian simulasi kegiatan, penentuan arah kebijakan pembangunan dapat lebih dimaksimalkan, sehingga upaya-upaya penanganan permasalahan dan hambatan dalam pembangunan daerah mampu diatasi sejak awal.³¹

Pembangunan daerah dapat dilihat dari beberapa segi, yaitu pembangunan sektoral, pembangunan wilayah, dan pembangunan pemerintahan. Dari segi pembangunan sektoral, pembangunan daerah merupakan pencapaian sasaran pembangunan nasional, dilakukan melalui berbagai kegiatan atau pembangunan sektoral seperti pertanian, industri, dan jasa yang dilaksanakan daerah. Pembangunan sektoral dilakukan di daerah disesuaikan dengan kondisi dan potensinya. Dari segi pembangunan wilayah yang meliputi perkotaan dan pedesaan sebagai pusat dan lokasi kegiatan sosial-ekonomi dari wilayah tersebut, desa dan kota saling terkait dan membentuk suatu sistem. Oleh karenanya, pembangunan wilayah meliputi pembangunan wilayah perkotaan dan pedesaan yang terpadu dan saling mengisi. Dari segi pemerintahan, pembangunan daerah merupakan usaha untuk mengembangkan dan memperkuat pemerintahan daerah untuk makin mantapnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab.³²

Pembangunan daerah di Indonesia memiliki dua aspek, yaitu: *pertama*, bertujuan memacu pertumbuhan ekonomi dan sosial di daerah yang relatif terbelakang, dan *kedua*, untuk lebih memperbaiki

³¹*Ibid.*, hal.9.

³²Sugijanto Soegijoko, *Strategi Pengembangan Wilayah dalam Pengentasan Kemiskinan*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997, hal.49.

dan meningkatkan kemampuan daerah dalam melaksanakan pembangunan melalui kemampuan menyusun perencanaan sendiri dan pelaksanaan program serta proyek secara efektif.³³ Pembangunan daerah dalam teori pembangunan disebut sebagai pertumbuhan wilayah. Oleh karena itu, pembangunan daerah adalah mewujudkan pertumbuhan wilayah. Pandangan teori *resource endowment* dari suatu wilayah menyatakan bahwa pengembangan ekonomi wilayah bergantung pada sumber daya alam yang dimiliki dan permintaan terhadap komoditas yang dihasilkan dari sumber daya itu.³⁴ Sementara pandangan lain, teori *export base* atau teori *economic base* menyatakan bahwa pertumbuhan wilayah jangka panjang bergantung pada kegiatan ekspornya. Kekuatan utama dalam pertumbuhan wilayah adalah permintaan eksternal akan barang dan jasa yang dihasilkan dan diekspor oleh wilayah itu. Permintaan eksternal ini mempengaruhi penggunaan modal, tenaga kerja, dan teknologi untuk menghasilkan komoditas ekspor.³⁵

Teori lain tentang pertumbuhan wilayah yang dikembangkan dengan asumsi-asumsi ilmu ekonomi neo-klasik menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi wilayah sangat berhubungan dengan tiga faktor penting, yaitu 1) tenaga kerja; 2) ketersediaan modal; dan 3) kemajuan teknologi. Tingkat dan pertumbuhan faktor-faktor itu akan menentukan tingkat pendapatan dan pertumbuhan ekonomi wilayah.³⁶ Dalam teori ini ditekankan pentingnya perpindahan faktor-faktor ekonomi-khususnya modal dan tenaga kerja-antarwilayah. Perpindahan faktor modal dan tenaga kerja antarwilayah dalam suatu negara lebih mudah terjadi dan dapat menghilangkan perbedaan

³³ Syafruddin A. Tumenggung, *Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997, hal.144.

³⁴ *Ibid.*, hal.145.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, hal.147.

faktor harga diantara wilayah yang bermuara pada penyeragaman pendapatan per kapita wilayah.³⁷

Sementara itu, teori ketidakseimbangan pertumbuhan wilayah muncul terutama sebagai reaksi terhadap konsep kestabilan dan keseimbangan pertumbuhan seperti diungkap dalam teori neo-klasik. Tesis utama teori ini adalah bahwa kekuatan pasar sendiri tidak dapat menghilangkan perbedaan-perbedaan antarwilayah dalam suatu negara. Bahkan sebaliknya kekuatan-kekuatan ini cenderung akan menciptakan dan bahkan memperburuk perbedaan-perbedaan itu. Perubahan dalam suatu sistem sosial ternyata tidak diikuti oleh penggantian perubahan pada arah yang berlawanan.³⁸

Oleh karena itu, intervensi negara diperlukan sebatas mengarahkan kembali kekuatan-kekuatan itu dalam pasar agar perbedaan yang muncul tidak membesar, sehingga pertumbuhan wilayah tetap dapat diwujudkan. Pertumbuhan keluaran (*output*) wilayah ditentukan oleh adanya peningkatan skala pengembalian, terutama dalam kegiatan manufaktur. Hal ini berarti bahwa wilayah dengan kegiatan utama sektor industri pengolahan akan mendapat keuntungan produktivitas yang lebih besar dibandingkan wilayah yang bergantung pada sektor primer, sehingga dapat disimpulkan bahwa wilayah dengan sektor industri akan tumbuh lebih cepat dibandingkan wilayah yang bergantung pada sektor primer.³⁹

Dengan demikian, suatu kawasan yang mempunyai keunggulan di sektor pertanian perlu menempatkan sektor pertanian sebagai basis utama dalam menggerakkan sektor industri agar pertumbuhan wilayah dapat dipercepat dengan tetap melibatkan partisipasi masyarakat lokal. Untuk itu, maka diperlukan upaya khusus untuk pengembangan sumber daya manusia lokal sebagai penggerak utama pertumbuhan wilayah. Teori ini dikembangkan sebagai jawaban atas akselerasi pertumbuhan wilayah yang beriringan dengan peningkatan

³⁷Gunawan Sumodiningrat, *Membangun Perekonomian Rakyat; Seri Ekonomika Pembangunan*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar dan IDEA, 1998, hal.23.

³⁸*Ibid.*, hal.24.

³⁹*Ibid.*, hal.24-25.

kesejahteraan sosial riil masyarakat lokal. Hal ini berarti bahwa investasi pada sumber daya manusia akan menyebabkan peningkatan skala pengembalian. Oleh karena itu, hal tersebut akan meningkatkan pertumbuhan wilayah dalam jangka panjang.⁴⁰

Suatu kelompok manusia dalam suatu lingkungan tertentu (*community*) atau masyarakat dalam suatu wilayah, tempat, atau daerah, dihubungkan dengan unit daerah (tempat atau wilayah) lain oleh faktor maupun keadaan-keadaan ekonomi, fisik, dan sosialnya. Dengan demikian, pembangunan dalam suatu tempat tertentu membutuhkan koordinasi proyek pembangunan lokalnya dengan rencana regional dan nasional. Dari segi pembangunan, *region* sebetulnya adalah penghubung (*link*) antara masyarakat lokal dan nasional. Suatu peng-*regional*-an memungkinkan identifikasi tujuan nasional ke dalam pelaksanaan lokal yang lebih jelas dan tajam. Dengan perkataan lain, *regional planning* memberikan rangka dasar untuk mempertemukan proyek pembangunan, baik nasional maupun lokal secara berimbang (*balanced*) dan dapat menempati kedudukan yang sebenarnya dalam suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh.⁴¹

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara

Sehubungan dengan maksud pengembangan daerah Provinsi Sulawesi Utara maka yang dijadikan pedoman dalam penyusunan norma sebagaimana dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, adalah sebagai berikut:

⁴⁰Gunawan Sumodiningrat, *Pembangunan Daerah dan Pengembangan Kecamatan (dalam Perspektif Teori dan Implementasi)*, Jurnal Perencanaan Wilayah Kota, Volume 10 No.3, November 1999, hal.147.

⁴¹Ginandjar Kartasasmita. *Power dan Empowerment: Sebuah Telaah Mengenai Konsep Pemberdayaan Masyarakat*, Makalah Pidato Kebudayaan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas, Jakarta: TIM, 1996.

1. Asas Demokrasi

Asas demokrasi dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah dan mufakat.

2. Asas Kepentingan Nasional

Asas kepentingan nasional dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara dilaksanakan berdasarkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mengutamakan kepentingan nasional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

3. Asas Keseimbangan Wilayah

Asas keseimbangan wilayah dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara dilaksanakan untuk menyeimbangkan pembangunan antarwilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara dalam rangka mempercepat terwujudnya pemerataan pembangunan.

4. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum dimaksudkan agar pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara harus dijalankan secara tertib, taat asas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab.

5. Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan

Asas keadilan dan pemerataan kesejahteraan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara dilaksanakan untuk mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan yang mencerminkan rasa keadilan secara proporsional bagi setiap penduduk serta antarwilayah dengan mengintegrasikan pembangunan pada seluruh masyarakat di seluruh wilayah Sulawesi Utara pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara agar terpola, terarah, terintegrasi, dan bersinergi dalam satu kesatuan wilayah Sulawesi Utara.

6. Asas Peningkatan Daya Saing

Asas peningkatan daya saing dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara bertujuan untuk meningkatkan daya saing sumber daya manusia Sulawesi Utara pada tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain

1. Praktik Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Kondisi yang Ada, dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat Provinsi Sulawesi Utara

Pada bagian ini akan dikaji praktik penyelenggaraan berdasarkan undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah saat ini (*existing law*), kondisi yang ada, serta beberapa permasalahan yang terjadi. Data dalam uraian bagian ini didapatkan dari kegiatan diskusi pakar dan kegiatan pengumpulan data. Inventarisasi data tersebut selanjutnya dikaji untuk menghasilkan alternatif kebijakan yang akan dituangkan dalam rumusan rancangan undang-undang.

Beberapa permasalahan berikut masukan dan alternatif solusi berdasarkan hasil kajian adalah sebagai berikut:

a. Profil Provinsi Sulawesi Utara

1) Kewilayahan

Provinsi Sulawesi Utara dibentuk berdasarkan UU No. 13 Tahun 1964. UU No. 13 Tahun 1964 berlaku sejak tanggal 23 September 1964 dan diberlakukan surut sejak tanggal 1 Januari 1964. UU No. 13 Tahun 1964 sudah berlaku lebih dari 50 (lima puluh) tahun dan di dalamnya tercantum dalam Pasal 1 ayat (2): “Daerah Tingkat I Sulawesi Utara -Tengah dimaksudkan dalam Undang-undang No. 47 Prp. tahun 1960 (Lembaran-Negara tahun 1960 No. 151), diubah menjadi Daerah Tingkat I Sulawesi Utara setelah sebagian wilayahnya

dipisahkan seperti dimaksud pada ayat (1), sehingga wilayahnya meliputi:⁴²

1. Daerah Tingkat II Kepulauan Sangihe dan Talaud,
2. Daerah Tingkat II Minahasa,
3. Daerah Tingkat II Bolaang Mongondow,
4. Daerah Tingkat II Gorontalo,
5. Kotapradja Manado, dan
6. Kotapradja Gorontalo.

Sementara itu, pada tahun 2000 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo. Cakupan wilayah Provinsi Gorontalo terdiri dari Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Boalemo dan Kota Gorontalo yang semula merupakan cakupan wilayah Provinsi Sulawesi Utara. Dengan dibentuknya Provinsi Gorontalo tentu mempengaruhi cakupan serta batas wilayah Provinsi Sulawesi Utara.

Saat ini Provinsi Sulawesi Utara terdiri atas 11 (sebelas) kabupaten dan 4 (empat) kota, yaitu Kabupaten Bolaang Mongondow; Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan; Kabupaten Bolaang Mongondow Timur; Kabupaten Bolaang Mongondow Utara; Kabupaten Kepulauan Sangihe; Kabupaten Kepulauan Talaud; Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro; Kabupaten Minahasa; Kabupaten Minahasa Selatan; Kabupaten Minahasa Tenggara; Kabupaten Minahasa Utara; Kota Bitung; Kota Kotamobagu; Kota Manado; dan Kota Tomohon.

⁴² Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Utara di Provinsi Sulawesi Utara Tanggal 13-16 Oktober 2020, Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2020., hal 27.

2) Kondisi Geografi⁴³

Wilayah darat Sulawesi Utara terbentang antara 0°15'–5°34' LU dan 123°07'–127°10' BT. Sulawesi Utara berbatasan dengan Republik Filipina di sebelah utara dan Laut Maluku di sebelah timur, serta berbatasan dengan Provinsi Gorontalo di sebelah barat dan Teluk Tomini di sebelah selatan. Wilayah Sulawesi Utara seluas 15.376,99km², dengan luas laut ZEE 190.000 km², luas perairan territorial 161.540km², dan panjang pantai 2.395,99km. Dalam wilayah Sulawesi Utara terdapat 287 pulau dimana 59 pulau berpenduduk dan 228 tidak berpenduduk. Sebagai wilayah perbatasan Negara, terdapat 12 pulau terluar di wilayah Provinsi ini dimana 9 diantaranya berpenghuni (Miangas, Marampit, Kakorotan, Kabaruan, Marore, Kawio, Kawaluso, Makalehi, Mantehage), dan 3 lainnya tidak berpenghuni (Intata, Batu Bawaikang, Bongkil). Peta wilayah administrasi Provinsi Sulawesi Utara ditampilkan pada Gambar 1.

⁴³Rignolda Djameluddin, *Profil Sulawesi Utara*, makalah disampaikan dalam kegiatan diskusi pakar tentang RUU Sulawesi Utara dengan Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI yang dilakukan secara *online*, pada tanggal 18 September 2020, hal 3-4.

Indonesia atau sebagai salah satu pintu gerbang Indonesia di Kawasan Asia Pasifik menjadi sangat logis.⁴⁴

Sejak dahulu wilayah Sulawesi Utara menjadi alur pelayaran dan perdagangan rempah-rempah dan emas. Dari Eropa, Bangsa Portugis, Spanyol dan Belanda datang dan singgah di beberapa tempat untuk mengambil rempah-rempah dan emas. Demikian pula dengan pedagang-pedagang dari Timur Tengah dan Cina. Kehadiran mereka juga turut menyebarkan agama Kristen, Islam dan kepercayaan lainnya. Pulau Miangas di Talaud dan Kema di Minahasa Utara menjadi contoh lokasi perjalanan dan persinggahan di masa itu. Antara kerajaan-kerajaan di Sangihe dan Talaud serta kerajaan-kerajaan seperti Loloda di Halmahera juga melakukan perjalanan perdagangan melintas Laut Maluku dan Laut Sulawesi. Salah satu lokasi persinggahan mereka yakni di Pulau Lembeh (Bitung).⁴⁵

Perpaduan antara faktor geografis, geologis, dan iklim menciptakan kondisi tanah yang subur dan hijau sepanjang tahun. Wilayah daratan dan pulau-pulau di Sulawesi Utara dikenal sebagai daerah pala, cengkih, dan kopra. Kekayaan alam inilah yang mengundang kedatangan Bangsa Eropa seperti Portugis, Spanyol dan Belanda dan juga pedagang-pedagang dari Timur Tengah. Tidak kalah dengan daratannya, wilayah maritim Sulawesi Utara kaya akan sumber daya perikanan dan keanekaragaman biota laut.

Wilayah Sulawesi Utara telah lama dijadikan alur perdagangan global, regional, dan lokal kawasan bagian timur utara Indonesia. Kekayaan alam di wilayah ini dan wilayah di sekitarnya menjadi faktor penting yang menjadi target perdagangan. Dr. Gerungan Saul Semual Jacob Ratulangi (1890-1949) dalam pemikirannya tentang Geoposisi Indonesia-

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 1.

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 2.

Pasifik Bagi Ekonomi Dunia mengkonsepkan: sebagai negeri konsumen, negeri sumber bahan mentah, dan sebagai negeri tempat penanaman modal. Pergeseran ekonomi dunia dari wilayah sekitar Atlantik terutama Eropa ke wilayah Asia Timur dan Pasifik, menempatkan Indonesia dan Sulawesi Utara menjadi sangat penting. Oleh sebab itu, khusus bagi Sulawesi Utara dapat mengambil peran penting sebagai salah satu pintu Indonesia di Asia Timur dan Pasifik.⁴⁶

Sulawesi Utara dengan potensinya dapat memanfaatkan beberapa produk prioritas perdagangan yang dikembangkan negara-negara ASEAN terutama produk pertanian, perikanan, perawatan kesehatan, perjalanan darat dan laut, serta pariwisata. Arah kebijakan pembangunan dengan meletakkan target Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia merupakan respon logis posisi strategis Indonesia dan khususnya Sulawesi Utara sebagai salah satu gerbang Asia-Pasifik. Konsep pembangunan tol laut menjadi sangat penting untuk diwujudkan karena akan sangat mendukung akses, distribusi logistik, dan perdagangan secara umum.⁴⁷

Karakteristik wilayah Sulawesi Utara yang berbatasan dengan Filipina di wilayah perairan sebelah utara mempunyai risiko terjadinya penyelundupan barang atau bahkan kemungkinan bisa terjadi pintu masuk teroris. Hal ini penting menjadi perhatian untuk diberi ketegasan.⁴⁸

Terkait persoalan perizinan yang sering dialami oleh daerah sebagai implikasi dari undang-undang pemerintahan daerah dimana beberapa urusan pemerintahan kabupaten/kota dialihkan ke provinsi, pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) di daerah kabupaten/kota dan provinsi bahkan dengan pusat dalam bentuk *online single submission* (OSS) harus secepatnya

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 7.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Laporan Pengumpulan Data, *op.cit.*, hal. 37.

diintegrasikan. Terutama pada perizinan khusus yang membutuhkan tim teknis.⁴⁹

Pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Utara dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) yang berperan penting sebagai motor penggerak organisasi dalam percepatan pembangunan daerah sesuai kewenangan telah berupaya mengembangkan regulasi dengan membuat rancangan peraturan daerah tentang pendidikan daerah Sulawesi Utara dan rancangan peraturan tentang revitalisasi sekolah menengah kejuruan.⁵⁰ Selain itu, Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara telah mengembangkan strategi penanggulangan kemiskinan daerah yang bertumpu pada program peningkatan pendidikan, kesehatan, dan pengadaan rumah layak huni serta melakukan upaya secara sistematis preventif dan promotif dalam bidang kesehatan.

Inovasi daerah yang telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara bervariasi dalam pelaksanaannya seperti, antara lain:⁵¹

- a) pemantapan sinergitas pemberantasan kemiskinan secara terintegrasi antara provinsi, kabupaten-kota dan desa-kelurahan dengan melakukan perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi.
- b) pengembangan pariwisata daerah melalui upaya meningkatkan kapasitas konektivitas transportasi udara yang langsung Manado-Tiongkok, Manado-Jepang, Manado-Korea, Manado-Filipina.
- c) penyediaan informasi lowongan pekerjaan dengan mengadakan *job fair* secara berkelanjutan dan magang tenaga kerja keluar negeri.

⁴⁹ *Ibid.*, hal.37

⁵⁰ *Ibid.*, hal.38

⁵¹ *Ibid.*

- d) pengembangan keuangan daerah berdasarkan *e-budgeting* yang lebih dahulu dimantapkan berbagai kegiatan dalam analisis standar belanja (ASB).
- e) pemberian fasilitasi bagi usaha kecil menengah dan industri kecil menengah dalam *e-marketing*, terutama di era pandemi Covid 19.
- f) penyusunan rencana aksi daerah terkait pemulihan ekonomi era Pandemi Covid 19 yang fokus dan terkonsentrasi pada keberlangsungan ketahanan pangan, bantuan sosial, keberlanjutan aktivitas usaha kecil menengah dan industri kecil menengah, dan aktivitas lainnya secara bertahap.
- g) pengembangan transportasi udara langsung kargo Manado-Jepang untuk komoditi segar ikan dan lainnya.
- h) pengembangan wilayah yang saat ini didukung pemerintah pusat mengenai Superhub Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Industri Bitung dan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Pariwisata Likupang dan Kawasan Industri Bolaang Mongondow, yang didukung dengan pengembangan sumber daya alam dari berbagai daerah termasuk wilayah kepulauan dengan sentra produksi perikanan.

2) Pola Pembangunan

Sulawesi Utara merupakan suatu wilayah yang terletak di semenanjung Pulau Sulawesi bagian utara, termasuk gugusan pulau-pulau yang memanjang ke arah utara. Daratan utama dan pulau-pulau memiliki ciri kontur miring berbukit dengan beberapa gunung berapi aktif dan tidak aktif. Lingkungan maritim wilayah ini meliputi Laut Sulawesi di bagian utara dan Laut Maluku di bagian timur, dimana keduanya mendapat pengaruh langsung dari sirkulasi massa air laut dari Samudera Pasifik. Pada umumnya kawasan pantai

relatif sempit dan berbatasan langsung dengan laut yang dalam.

Beberapa tahun belakangan, Sulawesi Utara terus mendorong pembangunan infrastruktur dengan skala yang besar, antara lain: Jalan Tol Manado – Bitung, Bendungan Kuwil dan Lolak, Ring-Road III, Kawasan Ekonomi Khusus Bitung dan Kawasan Ekonomi Khusus Pariwisata Likupang, Pengembangan Bandara Internasional Sam Ratulangi, Penataan Kawasan Pemukiman Kawasan Strategis Pariwisata Nasional Likupang dan Pembangunan Rumah Swadaya Pariwisata, Pembangunan Pengaman Pantai Miangas, Tempat Pemrosesan Akhir Regional Mamitarang (Manado, Minahasa, Minahasa Utara, dan Bitung), Penyelamatan Danau Tondano, dan dua rumah sakit (RSUD Ratumbuang dan RS Mata). Berbagai infrastruktur tersebut diharapkan dapat menopang pertumbuhan ekonomi dan pembangunan Sulawesi Utara.⁵²

Terkait karakteristik yang menjadi ciri dari Provinsi Sulawesi Utara dan dapat menjadi potensi yang dapat dikembangkan dalam rangka pembangunan di Provinsi Sulawesi Utara ialah:⁵³

1. Hasil laut yang luar biasa, misalnya ikan tuna yang sudah menjadi industri besar di Sulawesi Utara, sehingga perlu dijaga dan dikembangkan misalnya dengan penerapan teknologi baru dalam industri tuna agar hasil industrinya sehingga semakin memiliki keunggulan kompetitif dibandingkan tempat/negara lain.
2. Wisata bahari yang sudah lama dikenal, yang bisa disinergikan dengan wisata alam pegunungan, flora dan fauna, yang juga tersedia di Sulawesi Utara serta industri wisata

⁵² *Ibid.*, hal 7. Bandingkan dengan Laporan Pengumpulan Data, *op.cit.*, hal. 21.

⁵³ Laporan Pengumpulan Data, *op.cit.*, hal. 36.

3. Sulawesi Utara secara geografis merupakan gerbang utara Indonesia yang relatif lebih dekat dengan negara-negara di utara Indonesia, misalnya Filipina, Jepang, Korea Selatan, Korea Utara, China (Hongkong), sehingga dari sisi biaya logistik untuk ekspor ke negara-negara tadi lebih murah).
4. Adanya pulau terluar (kawasan perbatasan dengan negara lain).

Dalam upaya mewujudkan visi terwujudnya Sulawesi Utara berdikari dalam ekonomi, berdaulat dalam pemerintahan dan politik, serta berkepribadian dalam kebudayaan. Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu Daerah (Dinas PMPTSPD) Provinsi Sulawesi Utara hingga saat ini terus melakukan perubahan kearah yang lebih baik sesuai dengan dinamika dan tuntutan masyarakat serta tentunya senantiasa mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam kerangka memajukan daerah dan mencapai cita-cita bersama. Upaya yang telah dilakukan Dinas PMPTSPD antara lain:⁵⁴

- a) Melaksanakan Peraturan Gubernur No. 5 Tahun 2018 tentang Pendelegasian Wewenang Perizinan dan Non Perizinan kepada Dinas PMPTSPD Provinsi Sulawesi Utara.
- b) Melaksanakan Peraturan Gubernur No. 71 Tahun 2017 tentang Pelimpahan Kewenangan Perizinan dan Non Perizinan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara kepada Administrator Kawasan Ekonomi Khusus Bitung.
- c) Melakukan inovasi dengan melaksanakan pelayanan perizinan secara online (OSS dan penandatanganan perizinan secara elektronik).
- d) Melaksanakan proses perizinan satu atap di mana tim teknis dinas melekat pada Dinas PMPTSPD Provinsi Sulawesi Utara .

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 20.

- e) melaksanakan inovasi pelayanan dengan menghadirkan *entry point* Bank SulutGo yang berada di ruang layanan PTSP guna memudahkan Payment point.
- f) melakukan kerjasama dengan Perusahaan Grab dalam rangka memudahkan proses distribusi berkas, juga dalam upaya inovasi memutus mata rantai penyebaran virus Covid-19 di masa pandemi saat ini.
- g) melakukan kerjasama lintas sektor seperti: kerjasama dengan BPJS maupun Bank SulutGo.

Berdasarkan hal tersebut, pola haluan dan model pembangunan yang sesuai dengan desentralisasi simetris khususnya di Provinsi Sulawesi Utara ialah sejauh mana nilai-nilai kearifan lokal dapat diakomodasi sehingga dapat diterapkan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di Provinsi Sulawesi Utara. Pola haluan dan model pembangunan harus memiliki keluwesan dalam mengintegrasikan perencanaan dan penganggaran dalam fokus atau konsentrasi pada strategi dan kebijakan serta program/kegiatan. Misalnya dalam pembangunan pariwisata, perlu kejelasan dari pemerintah terkait apa yang akan difasilitasi atau dibangun masing-masing dinas pemerintahan. Termasuk dalam pembangunan lingkungan hidup dan aspek pembangunan sumber daya manusia. Demikian pula dengan nilai-nilai kearifan lokal yang menonjol misalnya: toleransi antarumat, kegotongroyongan dalam budaya *mapalus* untuk berpartisipasi pada pembangunan daerah dan terhadap usaha ekonomi kerakyatan.

c. Kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara

Secara umum pola hubungan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota saat ini berjalan dengan baik dan tidak ada konflik yang muncul antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota maupun konflik antarpemerintah

kabupaten/kota di provinsi Sulawesi Utara. Secara ekonomi hubungan kabupaten/kota dengan provinsi juga telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku termasuk transfer bagi hasil provinsi ke kabupaten/kota. Penetapan target prioritas pembangunan dan alokasi anggaran juga telah disesuaikan dengan target pembangunan kabupaten/kota.⁵⁵

Pola hubungan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip desentralisasi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Prinsip desentralisasi yaitu:

1. mempromosikan otonomi daerah.
2. perencanaan '*bottom-up*', partisipasi penuh seluruh masyarakat dalam proses yang demokratis.
3. kendali dari pemerintah daerah yang lebih besar terhadap sumber-sumber keuangan.
4. pembagian sumber daya yang lebih berimbang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Sedangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu:

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Kemanfaatan;
3. Asas Ketidakberpihakan;
4. Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan;
5. Asas Keterbukaan;
6. Asas Kepentingan Umum; dan
7. Asas Pelayanan Yang Baik.

d. Pendanaan

1) Keuangan dan Perekonomian Daerah

Capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Sulawesi Utara pada tahun 2019 termasuk dalam 10 besar IPM tertinggi se-Indonesia yaitu pada posisi 7 dengan nilai

⁵⁵ Laporan Pengumpulan Data, *op.cit.*, hal. 35.

72.99.⁵⁶ Di Sulawesi Utara ada tiga komponen utama potensi ekonomi daerah, yaitu kelautan, pariwisata, dan infrastruktur. Tiga hal ini menjadi prioritas dan menjadi andalan selama kurang lebih 15 tahun terakhir. Sementara itu, jika berbicara potensi pariwisata dalam 20 tahun terakhir sejak gubernur Mangindaan, sektor pariwisata sudah menjadi lokomotif pembangunan. Dalam tiga tahun terakhir sebelum pandemi Covid-19 melanda angka pertumbuhan pariwisata di Sulawesi Utara naik hingga 200 persen. Hal ini dikarenakan dibukanya lima jalur penerbangan langsung dengan 5 (lima) kota di China dan juga dengan negara lain.

Beberapa program Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah antara lain:⁵⁷

- a) mempercepat proyek strategis nasional;
- b) peresmian dan beroperasinya jalan tol Manado-Bitung;
- c) mengoptimalkan potensi Bendungan Kuwil Kawangkoan dan Bendungan Lolak dalam pengembangan ekonomi;
- d) pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Bitung (industri dan perdagangan) dan KEK Likupang yang merupakan potensi dalam pengembangan ekonomi; dan
- e) pembangunan jalan penghubung dari Bandara Sam Ratulangi sampai di Kawasan Pariwisata Likupang.

Adapun program strategis daerah yang dilakukan melalui program Operasi Daerah Selesaikan Kemiskinan (ODSK), seperti:

- a) penanganan kesehatan melalui pembangunan RSUD;
- b) penerbangan langsung Manado-China untuk meningkatkan sektor pariwisata dan penerbangan langsung Manado-Davao (Filipina).
- c) pembukaan ekspor langsung Manado ke Jepang;

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 16.

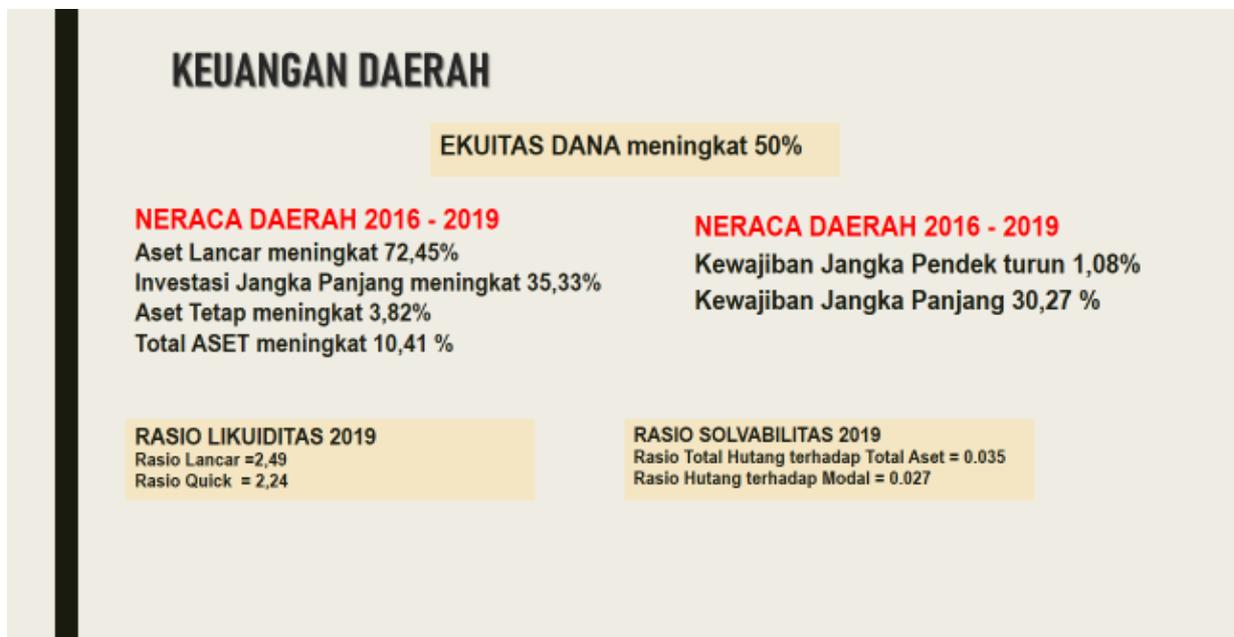
⁵⁷ *Ibid.*, hal. 21.

- d) pemberian insentif bantuan kepada petani dan asuransi pertanian; dan
- e) pemberian bantuan langsung bahan pokok kepada masyarakat.

2) Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi Provinsi Sulawesi Utara triwulan I 2020 sebesar 4.27% dan pada triwulan II terjadi kontraksi sebesar 3.89% akibat terjadinya pandemi Covid-19 sehingga akumulasi menjadi 0.38% untuk semester I 2020. Pertumbuhan ekonomi Provinsi Sulawesi Utara masih tumbuh secara positif dibandingkan daerah lain. Pertumbuhan tersebut didorong oleh sektor informasi dan komunikasi, jasa kesehatan, sektor pertanian, konstruksi, perdagangan dan industri pengolahan.

Gambar 2. Gambaran Keuangan Daerah⁵⁸



Sumber: Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Utara

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 40.

Gambar 3. Proporsi Belanja Aparatur



Sumber: Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Utara⁵⁹

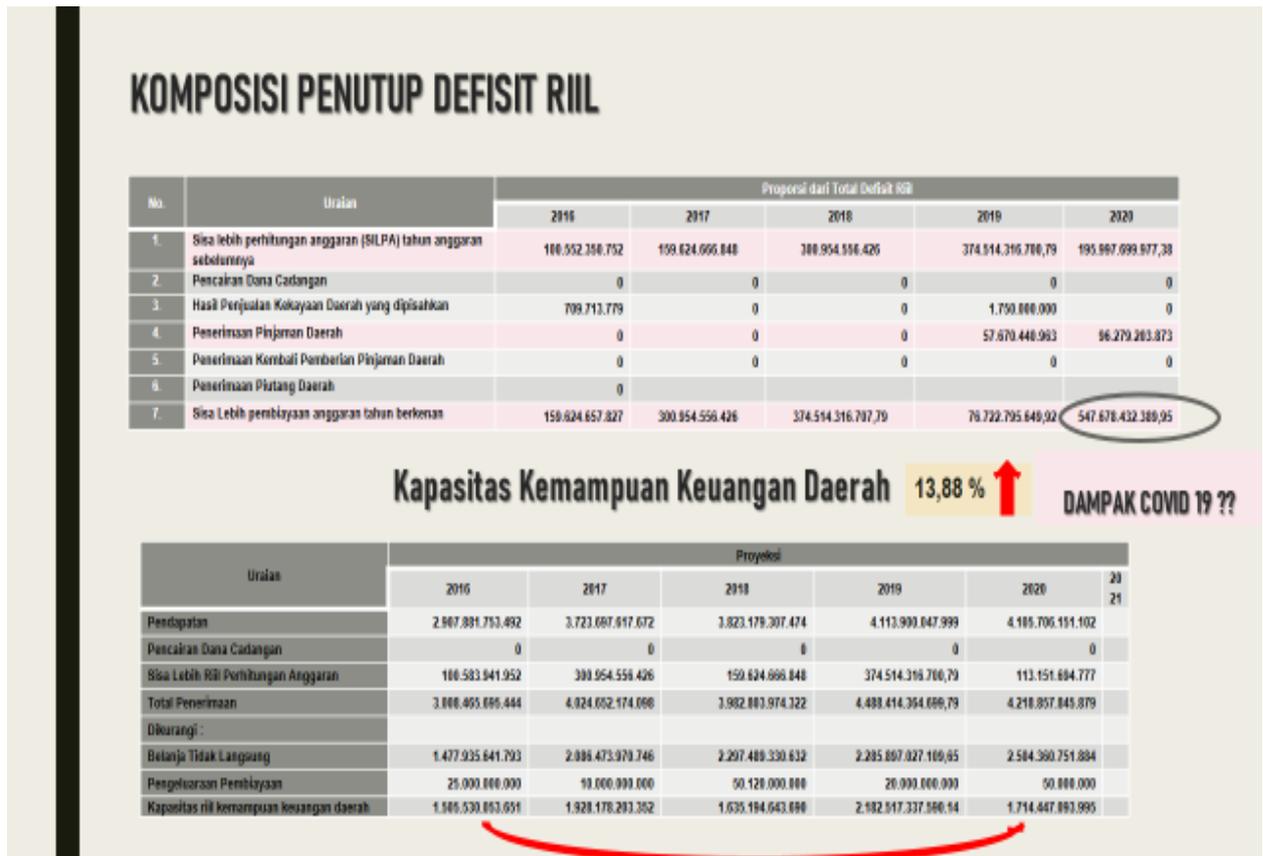
3) Inflasi Daerah ⁶⁰

Inflasi Provinsi Sulawesi Utara pada bulan Agustus 2020 sebesar 0.71% dan terkontraksi sebesar 0.33% untuk Kota Manado artinya relatif terkendali dan di bawah rentang sasaran inflasi nasional tahun 2020 yaitu 3.5%+ 1% (yoy). Penyumbang inflasi adalah kelompok bahan makanan, makanan jadi, minuman, rokok dan tembakau, kelompok perumahan, air, listrik, gas dan bahan bakar, kelompok sandang, kelompok transportasi, komunikasi dan jasa keuangan, kelompok pendidikan, rekreasi dan olahraga, serta kesehatan.

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 41.

⁶⁰ *Ibid.*, hal. 22.

Gambar 4. Komposisi Penutup Defisit Rill



Sumber: Pemerintah Daerah Prov Sulawesi Utara⁶¹

4) Pendapatan Perkapita dan Produk Domestik Regional Bruto⁶²

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Sulawesi Utara tahun 2019 sebesar 130.20 triliun meningkat dibandingkan tahun 2018 sebesar 119.54 triliun. Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan masih perlu lebih memaksimalkan pendapatan selain pajak dan pendapatan non pajak dari sektor mineral dan batu bara (seperti: jasa layanan pencetakan peta). UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara mengatur sumber pendapatan bagi pemerintah daerah yaitu iuran pertambangan rakyat yang digunakan untuk pengelolaan tambang rakyat.

⁶¹ *Ibid.*, hal. 41.

⁶² *Ibid.*, hal. 22.

Salah satu cara untuk memaksimalkan pendapatan daerah dapat dilakukan dengan cara mendorong produk ekonomi kreatif selain produk sumber daya alam yang langsung dapat dijual baik ke dalam maupun keluar daerah. Masyarakat memerlukan keringanan pajak untuk mengembangkan ekonomi kreatif daerah. Ada beberapa produk andalan yang “terpasung” (perlu pembuktian) seperti cengkih, kelapa, dan sebagainya. Ada juga produk tradisional yang sudah mulai dikemas tetapi tidak berjalan sebagaimana harapan masyarakat. Cara lain untuk optimalisasi pendapatan daerah adalah dengan pemanfaatan asset daerah, mengembangkan kemitraan, penggunaan dana tanggung jawab sosial perusahaan, dan optimalisasi dana insentif daerah.

5) Kemiskinan

Kemajuan pembangunan Provinsi Sulawesi Utara dari tahun ke tahun semakin meningkat. Hal ini ditandai juga dengan semakin menurunnya angka kemiskinan di mana tahun 2017 sebesar 7.90% dan di bulan Maret tahun 2019 menurun pada 7.66%. Pada bulan Maret tahun 2020 angka kemiskinan menurun menjadi 7.62%.⁶³

6) Pengangguran

Tingkat pengangguran terbuka Provinsi Sulawesi Utara menurun pada tahun 2017 sebesar 7.18% dan posisi pada bulan Februari 2020 sebesar 5.57%. Gini ratio tahun 2019 sebesar 0.39%. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tahun 2019 berada pada skala 72.99 merupakan angka tertinggi se-pulau Sulawesi.⁶⁴

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 23.

7) Investasi

Investasi tahun 2019 di Provinsi Sulawesi Utara sebesar 11.566 triliun rupiah yang terbagi dalam 686 proyek, yakni 387 proyek penanaman modal asing (PMA) sebesar 8.259 triliun rupiah dan 289 proyek penanaman modal dalam negeri (PMDN) sebesar 3.307 triliun rupiah.⁶⁵

8) Ekspor Impor

Nilai ekspor pada bulan Agustus 2020 sebesar US \$50.48 juta dan nilai impor sebesar US\$10.04 juta sehingga terjadi surplus perdagangan sebesar US\$40.44 juta. Terdapat 3 bahan top ekspor yaitu: 1) lemak dan minyak hewan/nabati; 2) ikan dan udang; 3) kopi/teh dan rempah-rempah.⁶⁶

e. Kondisi Provinsi Sulawesi Utara

1) Umum

Provinsi Sulawesi Utara terdiri dari 4 kota dan 11 kabupaten dengan ibukota Kota Manado. Jumlah total desa/kelurahan sebanyak 1.664 dimana 627 diantaranya merupakan desa pesisir dan 1.037 desa bukan pesisir. Jumlah total penduduk Sulawesi Utara yakni 2.506.698 jiwa pada tahun 2019 dengan laju pertumbuhan 1,2%. Adapun jumlah penduduk, jumlah kelurahan/desa, dan luasan kota/kabupaten di Sulawesi Utara seperti ditampilkan pada Tabel 1.⁶⁷

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Rignolda Djamaluddin, *op.cit.*, hal. 3-4.

Tabel 1.

Jumlah Penduduk, Jumlah Kelurahan/Desa, dan Luasan Kota/Kabupaten di Sulawesi Utara

Kota/Kabupaten	Luasan (Km²)*	Jumlah Kelurahan/Desa*	Jumlah Penduduk**
Bolaang Mongondow	2.871,65	2/200	247.811
Minahasa	1.114,87	43/227	341.176
Kepulauan Sangihe	461,11	22/145	131.163
Kepulauan Talaud	1.240,40	11/142	92.475
Minahasa Selatan	1.409,97	10/167	210.695
Minahasa Utara	918,49	6/126	203.624
Bolaang Mongondow Utara	1.680,00	1/106	80.313
Kepulauan Siau Tagulandang Biaro	275,86	10/83	66.403
Minahasa Tenggara	710,83	9/135	106.899
Bolaang Mongondow Selatan	1.615,86	-/81	66.071
Bolaang Mongondow Timur	910,18	-/81	72.408
Kota Manado	157,27	87/-	433.635
Kota Bitung	302,89	69/-	219.004
Kota Tomohon	114,20	44/-	106.917
Kota Kotamobagu	68,06	18/15	128.387

Sumber: *) Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan (Permendagri No.137-2017) - Kementerian Dalam Negeri - Republik Indonesia". www.kemendagri.go.id, **) Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Utara (Statistics Sulawesi Utara), 2020. <https://sulut.bps.go.id>

2) Kondisi Umum Kesejahteraan Masyarakat

Ciri karakteristik potensi Provinsi Sulawesi Utara yaitu produk kehutanan, hutan lindung, produk perkebunan, industri manufaktur, dan perikanan. Pola pembangunan di Sulawesi Utara harus mengedepankan pembangunan yang berlandaskan kepada kearifan lokal. UU No. 23 Tahun 2014 mengatur kewenangan perizinan -khusus mineral dan

batubara- yang semula kewenangan pemerintah kabupaten/kota dialihkan menjadi kewenangan provinsi. Dinas PTSP telah cukup efektif dan efisien melaksanakan perizinan, yakni dengan menerbitkan beberapa izin usaha pertambangan (IUP) yang baru, memfasilitasi peningkatan tahapan kegiatan perizinan usaha pertambangan dan, melakukan perpanjangan IUP. Akan tetapi, dengan adanya UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara kewenangan ini telah dialihkan menjadi kewenangan pemerintah pusat (dengan masa transisi hingga 10 Desember). Pemerintah provinsi saat ini tidak lagi mempunyai kewenangan menerbitkan IUP baru. Pemerintah provinsi hanya mempunyai kewenangan untuk memproses peningkatan tahapan kegiatan pertambangan dan perpanjangan IUP.⁶⁸

Pengawasan pembangunan di Sulawesi Utara membutuhkan informasi dari masyarakat, terutama untuk memastikan dokumen anggaran telah sesuai peruntukannya berdasarkan perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan. Permasalahan prioritas pembangunan harus ditekankan pada distribusi pendapatan daerah, pengembangan pertanian, perkebunan dan perikanan. Keterlibatan masyarakat masih terus ditingkatkan dalam proses pembangunan di Sulawesi Utara terutama untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Sedangkan dalam pengelolaan sumber daya alam harus ada kajian khusus terutama dalam pengelolaan bahan logam/tambang, serta perlu adanya perhatian dalam pengelolaan sumber daya alam secara ekstraktif di pulau-pulau yang ada pertambangan liar.⁶⁹

Penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara harus memperhatikan posisi Provinsi Sulawesi Utara dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia yang secara geografis

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 25.

⁶⁹ *Ibid.*, hal. 14.

merupakan provinsi terdepan. Pengaturan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara juga harus mempertimbangkan pembangunan Provinsi Sulawesi Utara sebagai tapal batas wilayah terdepan Indonesia.

Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara ialah masalah:⁷⁰

- a) kearifan lokal dan nilai-nilai toleransi di Provinsi Sulawesi Utara dan lokal wisdom di Provinsi Sulawesi Utara yaitu semangat Mapalus (gotong royong) masyarakatnya;
- b) pengembangan potensi-potensi daerah terutama dalam bidang sumber daya alam, kelautan, dan pariwisata;
- c) pemerataan pembangunan di daerah kepulauan khususnya dipulau-pulau terdepan (Miangas);
- d) sinkronisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dalam mengatur kewenangan provinsi dalam hubungannya dengan pemerintahan kabupaten/kota. Sehingga akan meminimalisir adanya kewenangan yang terlalu abstrak yang menyebabkan terjadinya disharmonisasi karena perbedaan warna partai;
- e) pemerataan pembangunan sesuai dengan kewenangan. Masyarakat membayar pajak kepada Provinsi, dan kabupaten/kota, tentu Pemerintah Provinsi dan kabupaten/Kota harus memperhatikan pembangunan fasilitas umum yang sesuai dengan mengutamakan kepentingan umum seperti jalan provinsi dan jalan kabupaten/kota disertai dengan sistem drainase yang baik;
- f) potensi sumber daya alam di Provinsi Sulawesi Utara yang menyebar hampir di seluruh kabupaten/kota sangat menunjang pembangunan di Provinsi Sulawesi Utara;
- g) Pengoptimalisasian pajak kendaraan dalam 5 jenis pajak yaitu: 1) Pajak Kendaraan Bermotor (PKB); 2) Bea Balik

⁷⁰ *Ibid.*, hal. 15.

Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB); 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB); 4) Pajak Air Permukaan (PAP); dan 5) pajak pokok.

3) Kondisi Potensi Pengembangan Wilayah

Berdasarkan potensi sumber daya alam yang dimiliki Sulawesi Utara, beberapa produk berikut masih bertahan sebagai sektor ekonomi unggulan, yakni: pertanian, perikanan, pariwisata, dan pertambangan.⁷¹

- a) Sektor pertanian: Produk pertanian menjadi salah andalan sektor ekonomi di Sulawesi Utara. Selain jumlah yang berlimpah, kualitas yang baik dan telah memenuhi persyaratan sanitari dan fitosanitari sebagai persyaratan teknis menjadi penyebab larisnya komoditas pertanian Sulawesi Utara di pasar dunia.
- b) Sektor perikanan: Produk perikanan juga merupakan sektor andalan ekonomi Sulawesi Utara. Jenis produk perikanan yang diekspor meliputi ikan kaleng, ikan kayu (*dried smoke fish*), tuna segar dan tuna beku. Sepuluh negara yakni Amerika Serikat, Arab Saudi, Jepang, Australia, Yaman, Inggris, Mesir, Thailand, Vietnam, dan Singapura menjadi langganan tetap tujuan ekspor. Ekspor ke Arab Saudi dan Inggris didominasi oleh ikan kaleng. Tiga produk berupa ikan kayu, tuna segar dan beku di ekspor ke Jepang, sementara ekspor ke Amerika Serikat didominasi produk tuna beku dan ikan kaleng. Berbagai upaya terus dilakukan untuk meningkatkan nilai ekspor produk perikanan. Salah satu yang terus diupayakan adalah dengan memberi kemudahan kepada pelaku usaha perikanan untuk melakukan ekspor dengan sistem pelayanan yang mudah diakses. Selain dari hasil ikan tangkapan, Sulawesi Utara sangat potensial untuk usaha budidaya baik di laut

⁷¹ *Ibid.*, hal 4-6.

maupun air tawar. Budidaya rumput laut yang pernah mengalami kejayaan di era 1990an juga masih sangat potensial untuk dikembangkan baik pada tingkat budidaya maupun produk olahan. Berdasarkan data Balai Karantina, Pengendalian Mutu Ikan dan Keamanan Hasil Perikanan (BKIPM), pada tahun 2017 Sulawesi Utara berkontribusi sebesar 7,06% dari total 52.034.702 kilogram lalu lintas perdagangan rumput laut.

- c) Sektor pariwisata: Kekayaan alam, potensi seni dan budaya di Sulawesi Utara sangat mendukung berkembangnya sektor pariwisata. Sektor pariwisata menjadi salah satu sektor unggulan perekonomian dan penopang pembangunan daerah. Kebijakan Pemerintah Pusat melalui penetapan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Pariwisata Likupang (Peraturan Pemerintah No. 84 tahun 2019) diharapkan akan menopang perkembangan pariwisata di Sulawesi Utara. Secara umum, Bank Indonesia berkeyakinan bahwa pengembangan KEK Pariwisata Likupang akan mendatangkan total investasi sebesar Rp7,1 triliun dalam beberapa tahun ke depan dan diprediksi memberi kontribusi devisa Rp 22,5 triliun pada 2030.
- d) Sektor pertambangan: Sulawesi Utara sejak lama telah menjadi incaran Bangsa Belanda sebagai tempat untuk eksploitasi emas. Jejak pertambangan di masa lampu masih ada antara lain yang terdapat di wilayah Ratatotok Kabupaten Minahasa Tenggara. Hingga kini potensi emas masih cukup besar yakni sekitar 51,13juta ton. Potensi emas di Sulawesi Utara tersebar di beberapa wilayah yakni Kabupaten Minahasa, Minahasa Utara, Minahasa Selatan, Minahasa Tenggara, Bolaang Mongondow, Bolaang Mongondow Utara, Bolaang Mongondow Timur, Bolaang Mongondow Selatan, Sangihe, Talaud dan Kota Bitung. Selain emas, di Sulawesi Utara terdapat potensi perak

sebesar 13,879 juta ton dan tersebar di wilayah Kabupaten Minahasa, Minahasa Tenggara, Bolaang Mongondow Timur, Bolaang Mongondow Utara. Biji besi potensinya sebesar 18,427 juta ton dan tersebar di wilayah Kabupaten Minahasa Utara, Bolaang Mongondow Utara, dan Sangihe. Pasir besi juga sangat potensial dan tersebar di Kabupaten Minahasa Selatan, Minahasa Tenggara, Bolaang Mongondow Timur dan Sangihe. Potensi mineral non logam antara lain berupa batu gamping dan batu lempung yang merupakan bahan baku pembuatan semen. Diperkirakan bahwa potensi yang ada dapat dikelola dengan kapasitas produksi 200 juta ton per tahun selama lebih dari 100 tahun. Saat ini telah hadir dan beroperasi perusahaan semen PT Conch North Sulawesi Cement di Kabupaten Bolaang Mongondow dengan nilai investasi sekitar Rp 10 triliun.

2. Perbandingan Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Negara Lain

Dalam perspektif historis, penerapan otonomi daerah bergerak fluktuatif disebabkan dari pengaruh konfigurasi politik di tingkat pusat pada suatu kurun waktu tertentu, dimana pada suatu waktu terasa lebih berpihak pada pemerintah pusat dan pada saat yang berlainan lebih berat dan berpihak pada pemerintah daerah. Hal ini mengindikasikan formulasi mengenai otonomi daerah dengan segala implikasinya belum secara permanen menjawab kebutuhan dan kepentingan dua kutub pemerintahan yang berbeda baik pusat dan daerah⁷². Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah terus mengalami pergantian dari masa ke masa. Setiap undang-undang pemerintahan daerah yang ditetapkan pada masanya

⁷²Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hal 64-65 dimuat dalam Indah, *Hubungan Wewenang antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, *Rechtidee Jurnal Hukum*, Volume 9, No. 2, Desember 2014, hal. 139.

memiliki ciri dan karakteristik yang berbeda sehingga memberikan pengaturan yang berbeda pula dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Otonomi daerah memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah harus berjalan sesuai dengan kebijakan nasional, maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Sistem desentralisasi tidak hanya diterapkan di Indonesia tetapi juga diterapkan di negara lain, seperti negara Inggris. Negara Inggris adalah negara yang kuat unsur eksekutif nasional dengan memperhatikan kebebasan individu. Institusi negara yang kuat adalah label bagi negara kepulauan yang berbentuk kesatuan. Kebebasan individu dikembangkan dengan adanya sistem pemerintahan daerah yang mirip dengan “parlementer tingkat lokal.” Pemerintahan daerah di negeri ini dikuasai oleh *council* di mana birokrasi lokal bertanggung jawab kepadanya (*council*). Inggris tidak mengenal wakil pemerintah, hanya saja instansi vertikal sangat kuat bekerja menjangkau wilayah Inggris. Fried menyebutnya sebagai *functional system* yang menganut adanya wakil pemerintah.⁷³ Di

⁷³ Robert C. Fried, *The Major Traits of Prefectoral Systems*, dicetak kembali dari *The Italian Projects: A Study in Administrative Politics*, New Haven dan London: Yale University Press, 1963, hal. 301-314 dalam Irfan Ridwan Maksum, *Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom*, dimuat dalam <https://www.researchgate.net/publication/306094990> PERBANDINGAN_SISTEM_

antara instansi vertikal yang ada, tidak memiliki kesamaan jangkauan yuridiksi wilayah kerjanya departemen di pusat. Instansi satu dengan instansi yang lainnya tidak memiliki acuan yang sama dalam mengembangkan instansi vertikalnya, oleh karena itu disebut *fragmented field administration*. Inggris menganut *ultravires doctrine* dalam mengembangkan distribusi kewenangannya kepada daerah otonom. Oleh karena itu, DPRD dan birokrasi lokal yang merupakan organ pemerintah daerah di Inggris dengan pola *commissioner* sangat terbatas dalam hal jumlah dan variasi urusan yang diembannya. Namun mereka memiliki kebebasan yang tinggi dalam masing-masing urusan. DPRD menjadi sumber kewenangan dari birokrasi lokal karena pertanggungjawaban birokrasi lokal dilakukan hanya kepada DPRD. Pemerintah hanya dapat mengintervensi dalam persoalan standard dan fasilitasi.⁷⁴

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Utara Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara harus menyesuaikan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, termasuk di dalamnya berbagai undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan keuangan daerah. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU No. 33 Tahun 2004). UU No. 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa pendapatan daerah dapat diperoleh dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, maupun pendapatan lain-lain. Dalam hal ini, pemerintah daerah

PEMBAGIAN_URUSAN_PEMERINTAHAN_ANTARA_PEMERINTAH_PUSAT_DAN_DAERAH_OTONOM, hal.12.

⁷⁴Irfan Ridwan Maksum, *Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom*, dimuat dalam https://www.researchgate.net/publication/306094990_PERBANDINGAN_SISTEM_PEMBAGIAN_URUSAN_PEMERINTAHAN_ANTARA_PEMERINTAH_PUSAT_DAN_DAERAH_OTONOM, diunduh tanggal 20 Oktober 09.33 WIB.

menghimpun PAD sesuai dengan potensi daerah masing-masing yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah. Sedangkan dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK) yang ditetapkan dalam APBN.

Saat ini, pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara membawahi 11 pemerintahan kabupaten dan 4 pemerintahan kota, dimana kabupaten/kota tersebut terdiri dari 171 kecamatan yang membawahi 1.839 kelurahan/desa.⁷⁵ Wilayah Sulawesi Utara merupakan salah satu penggerak ekonomi di kawasan timur Indonesia dengan keunggulannya pada sektor pertanian, perikanan, pariwisata, dan pertambangan. Capaian pertumbuhan ekonomi Sulawesi Utara di tahun 2019 adalah 6,65 persen yang merupakan laju pertumbuhan ekonomi tertinggi dibandingkan dengan capaian nasional maupun wilayah lain dalam kurun waktu 2017-2019, sedangkan kontribusinya adalah sebesar 5,66 persen dari total nilai PDB nasional di tahun 2019. Indikator kesejahteraan di wilayah Sulawesi Utara antara lain rata-rata IPM sebesar 72,99, rata-rata tingkat kemiskinan sebesar 7,66 persen, rata-rata tingkat ketimpangan pendapatan sebesar 0,367, dan rata-rata tingkat pengangguran pada angka 5,37 persen. Berdasarkan indikator ekonomi dan kesejahteraan tersebut dapat diindikasikan bahwa Sulawesi Utara masih mengalami permasalahan terkait kesejahteraan, kualitas SDM, produktivitas, inklusivitas, dan pemerataan hasil pembangunan.

Dari sisi fiskal, Sulawesi Utara turut berkontribusi terhadap pendapatan negara dan memperoleh bagian dari belanja negara. Pembangunan di wilayah Sulawesi Utara pun terus berlanjut untuk mengatasi masalah kemiskinan dan pengangguran di dalamnya. Belanja negara yang dilaksanakan yaitu melalui belanja Kementerian/Lembaga (K/L) dan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD). Dari sisi pendapatan, kinerja capaian penerimaan di Sulawesi Utara diperoleh

⁷⁵ BPS. 2020. Statistik Indonesia 2020. BPS, Jakarta, Indonesia. ISBN. 978-602-438-328-2

dari penerimaan pajak, dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Optimalisasi pendapatan negara ini akan terus digali melalui optimalisasi kebijakan pemungutan perpajakan, serta menggali potensi PNBP berbasis sumber daya alam dan pelayanan publik.

Sementara itu, belanja pemerintah pusat yang disalurkan ke Sulawesi Utara terdiri dari belanja K/L yang dijalankan melalui dinas di provinsi, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang merupakan kegiatan Kementerian Pertanian untuk kegiatan perluasan dan perlindungan lahan pertanian, penyediaan benih tanaman pangan, peningkatan produksi komoditas perkebunan, dan peningkatan produksi sayuran dan tanaman obat. Selain itu, Kementerian Desa dan PDTT membiayai kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa untuk pendampingan desa dan program inovasi desa, dan pembangunan permukiman transmigrasi, dan oleh Kementerian Perdagangan untuk pembangunan/revitalisasi pasar rakyat. Beberapa program strategis pemerintah pusat yang direncanakan bagi pembangunan Sulawesi Utara dalam masa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 diantaranya terlihat dari gambar di bawah ini. Dengan diberlakukannya RUU ini, selama Provinsi Sulawesi Utara masih memiliki program strategis untuk meningkatkan kinerja daerahnya seperti mengentaskan kemiskinan, menekan ketimpangan dengan pemerataan, pengentasan daerah tertinggal dan memacu pertumbuhan ekonomi demi peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional maka pengalokasian belanja K/L akan tetap dilaksanakan namun besarnya yang menjadi beban keuangan negara sangat bergantung pada kebijakan pemerintah pusat ke depan. Hal ini dilakukan sebagai bentuk hadirnya pemerintah pusat dalam pembangunan daerah.

Gambar 5. Program Strategis Pemerintah Pusat bagi Pembangunan Sulawesi Utara



Sumber: data diolah dari RPJMN 2020-2024, Kementerian PPN/Bappenas, 2020. Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.

TKDD yang dibagikan kepada pemerintah Provinsi Sulawesi Utara merupakan bagian dari pendapatan daerah Provinsi Sulawesi Utara. TKDD tersebut merupakan bentuk desentralisasi yang diamanatkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 33 Tahun 2004. Dengan hadirnya desentralisasi tersebut maka diperlukan dana yang bersumber dari pendapatan APBN/pemerintah pusat yang dialokasikan kepada daerah (otonom) untuk mendanai kebutuhan daerah. Dana tersebut merupakan komponen APBD yang disebut Dana Perimbangan. Dana Perimbangan merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN.

1. Dana Alokasi Umum (DAU)⁷⁶

DAU merupakan salah satu transfer dana Pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU bersifat *Block Grant* yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Variabel perhitungan DAU, yaitu 1) komponen variabel kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) yang digunakan untuk pendekatan perhitungan kebutuhan daerah terdiri dari: jumlah penduduk, luas wilayah, indeks pembangunan manusia (IPM), indeks kemahalan konstruksi (IKK), dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita. 2) Komponen variabel kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

2. Dana Alokasi Khusus (DAK)⁷⁷

DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Kriteria Pengalokasian DAK, yaitu:

- a. kriteria umum, dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang tercermin dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja PNSD;
- b. kriteria khusus, dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah; dan

⁷⁶Kementerian Keuangan RI. Leaflet Dana Alokasi Umum (DAU). Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Kemenkeu RI

⁷⁷Kementerian Keuangan RI. Leaflet Dana Alokasi Khusus (DAK). Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Kemenkeu RI

c. kriteria teknis, yang disusun berdasarkan indikator-indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana dan prasarana, serta pencapaian teknis pelaksanaan kegiatan DAK di daerah.

Penentuan Daerah Tertentu harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Besaran alokasi DAK masing-masing daerah ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.

3. Dana Bagi Hasil (DBH)⁷⁸

DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan memperhatikan potensi daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Bagi Hasil terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA). Penerimaan perpajakan pemerintah pusat yaitu PPh Pasal 21 dan PPh Pasal 25/29 Orang Pribadi dibagikan ke daerah sebesar 20% dalam bentuk DBH Pajak. Sedangkan pendapatan negara dari cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dibagikan kepada provinsi penghasil cukai hasil tembakau sebesar 2 persen⁷⁹.

Seperti disampaikan sebelumnya bahwa dana perimbangan ini dialokasikan ke pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sebagai konsekuensi diberlakukannya otonomi daerah yang diikuti dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dengan tujuan untuk mempersempit kesenjangan fiskal horizontal dan vertikal. Melihat kriteria dana perimbangan tersebut diatas, maka perubahan besaran alokasi dana perimbangan dari pemerintah pusat tergantung pada perubahan komponen utama yang menjadi dasar perhitungannya antara lain, jumlah penduduk dan luas wilayah. Mengingat konsekuensi RUU tentang Provinsi Sulawesi

⁷⁸Kementerian Keuangan RI. Leaflet Dana Bagi Hasil (DBH). Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Kemenkeu RI

⁷⁹Kementerian Keuangan RI. 2014. Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia. Edisi II. Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan.

Utara ini tidak mengubah secara signifikan jumlah penduduk dan luas wilayah Provinsi Sulawesi Utara, maka tidak secara signifikan pula menimbulkan beban keuangan bagi negara. Perubahan beban keuangan negara mengikuti perubahan besaran komponen yang menjadi dasar perhitungan dana perimbangan di setiap tahunnya, sebagaimana yang selama ini berlangsung. Dalam arti apabila terjadi perubahan pada komponen seperti jumlah penduduk, luas wilayah (akibat pemekaran atau penyatuan wilayah), indeks pembangunan manusia (IPM), indeks kemahalan konstruksi (IKK), dan produk domestik regional bruto (PDRB) per kapita, maka secara otomatis akan mengubah besaran dana perimbangan bagi daerah.

Selain itu, mengingat muatan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara yang berdampak pada aspek keuangan negara, maka perlu diketahui pula mengenai komposisi pendapatan Provinsi Sulawesi Utara selama beberapa tahun terakhir. Daerah yang memiliki luas laut kebutuhan fiskalnya menjadi lebih besar dibandingkan dengan daerah yang tidak memiliki luas laut sehingga alokasi DAU untuk daerah kepulauan semakin besar. Apabila dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara ini memuat norma yang menyatakan Sulawesi Utara sebagai daerah kepulauan, maka kedepannya akan menimbulkan konsekuensi terhadap beban APBN berupa penambahan alokasi DAU untuk Provinsi Sulawesi Utara selaku daerah kepulauan.

Dengan demikian, dampak terhadap aspek beban keuangan negara akan memberikan pengaruh. Beban biaya akan bertambah namun manfaat yang diperoleh ialah terjadi peningkatan kesejahteraan negara pada umumnya dan masyarakat Provinsi Sulawesi Utara pada khususnya, mengingat besarnya hasil-hasil sumber daya alam baik sumber daya alam hayati maupun non-hayati yang tersebar di wilayah Provinsi Sulawesi Utara. Artinya perlu dilakukan perencanaan terhadap anggaran pembangunan di kawasan perbatasan sehubungan dengan dilakukannya penyesuaian tata ruang dan wilayah, serta anggaran operasional penegakan hukum, perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam hayati maupun sumber daya alam non-hayati.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pemberian otonomi daerah pada hakikatnya merupakan manifestasi dari sistem desentralisasi dalam pemerintahan suatu negara. Desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia mengacu pada pembentukan daerah otonom yang diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Urusan-urusan tersebut awalnya merupakan urusan pemerintah pusat yang kemudian diserahkan kepada daerah menjadi urusan daerah yang sifatnya otonom. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, bentuk negara yang diinginkan Bangsa Indonesia adalah bentuk negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi. Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Penggunaan asas desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ditunjukkan dengan adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sebagaimana tertuang dalam pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “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.”

Ketentuan ini menegaskan bahwa pembagian struktur pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak lagi mengenal istilah Provinsi Daerah Tingkat I, Kabupaten Daerah Tingkat II, dan Kotamadya Daerah Tingkat II sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, apalagi istilah “Daerah Swatantra” dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menjadi rujukan dalam pembentukan UU No. 13 Tahun 1964. Oleh karena itu, dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara ini,

istilah Sulawesi Utara-Tengah sebagai bagian dari struktur pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia harus diganti menjadi Provinsi Sulawesi Utara.

Untuk menjalankan urusan pemerintahan di daerah dibentuk pemerintahan daerah (*local government*) yang mempunyai wewenang menjalankan pemerintahan di daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan” dan “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 tersebut memberikan peluang kepada pemerintahan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan, akan tetapi tidak termasuk urusan pemerintahan yang dikategorikan menjadi urusan pemerintah pusat yang diatur dalam undang-undang.

Selain itu, ketentuan Pasal 18A (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Begitu juga Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masing hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang*”. Hal ini memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahan dengan memperhatikan adat istiadat, perkembangan politik, ekonomi, sosial budaya, potensi daerah, kemajuan teknologi informasi dalam rangka menciptakan otonomi daerah yang memiliki daya saing sesuai dengan kebutuhan Provinsi Sulawesi Utara. Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia pada

dasarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam rangka mengelola pembangunan di daerahnya. Pemerintah daerah diharapkan memiliki kreativitas, inovasi, dan kemandirian sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat. Selain itu, otonomi daerah yang bertujuan meningkatkan kualitas pelayanan dan memberikan kemudahan aksesibilitas pelayanan publik kepada masyarakat.

B. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (UU tentang Pemajuan Kebudayaan) lahir dalam rangka memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia, dan menjadikan kebudayaan sebagai investasi untuk masa depan, serta peradaban bangsa demi terwujudnya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan UUD NRI Tahun 1945. UU tentang Pemajuan Kebudayaan menempatkan kebudayaan daerah sebagai kekayaan dan identitas bangsa yang sangat diperlukan untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia ditengah dinamika perkembangan dunia. Oleh karena itu, dalam UU Pemajuan Kebudayaan, negara berupaya mengatur langkah-langkah strategis dalam perlindungan, pengembangan, dan pembinaan guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Keterkaitan antara UU tentang Pemajuan Kebudayaan dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara terdapat pada pengaturan mengenai pemajuan kebudayaan. Hal ini dikarenakan masyarakat Sulawesi Utara memiliki adat istiadat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal sebagai jati diri yang mengakar dalam kehidupan masyarakat serta menjadi bagian kekayaan kebudayaan nasional sesuai *bhinneka tunggal ika*. UU tentang Pemajuan Kebudayaan juga menyatakan bahwa pemajuan kebudayaan bertujuan untuk mengembangkan nilai-nilai luhur budaya bangsa, memperkaya

keberagaman budaya, memperteguh jati diri bangsa, memperteguh persatuan dan kesatuan bangsa; mencerdaskan kehidupan bangsa, meningkatkan citra bangsa, mewujudkan masyarakat madani, meningkatkan kesejahteraan rakyat, melestarikan warisan budaya bangsa, dan mempengaruhi arah perkembangan peradaban dunia.

Selain itu keterkaitan antara UU tentang Pemajuan Kebudayaan dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara adalah tentang kewajiban Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah untuk melakukan pemeliharaan objek pemajuan kebudayaan. Sesuai dengan Pasal 24 ayat (4) UU tentang Pemajuan Kebudayaan pemeliharaan objek pemajuan kebudayaan dilakukan dengan cara: (a) menjaga nilai keluhuran dan kearifan objek pemajuan kebudayaan; (b) menggunakan objek pemajuan kebudayaan sehari-hari; (c) menjaga keanekaragaman objek pemajuan kebudayaan; (d) menghidupkan dan menjaga ekosistem kebudayaan untuk setiap objek pemajuan kebudayaan; dan (e) mewariskan objek pemajuan kebudayaan kepada generasi berikutnya. Terkait dengan pendanaan, melalui Pasal 48 UU tentang Pemajuan Kebudayaan ini diatur sumber pendanaan pemajuan kebudayaan melalui APBN, APBD, masyarakat, dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 23 Tahun 2014 mulai berlaku pada tanggal 2 Oktober 2014. Undang-undang tersebut mencabut dan menggantikan UU Nomor 32 Tahun 2004. UU No. 23 Tahun 2014 dibentuk dengan pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang secara berturut-turut sebagai berikut:⁸⁰

⁸⁰Ketentuan Menimbang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1. bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945, susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang;
2. bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara; dan
4. bahwa UU tentang Pemda Tahun 2004 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti.

UU No. 23 Tahun 2014 dibentuk atas dasar kewenangan yang dimiliki oleh Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Undang-undang tersebut juga menjabarkan beberapa materi muatan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yang meliputi bentuk dan kedaulatan, kekuasaan pemerintah, dan pemerintah daerah.

UU No. 23 Tahun 2014 terdiri atas 27 (dua puluh tujuh) bab dan 411 (empat ratus sebelas) pasal. Undang-undang tersebut telah diubah sebanyak 3 (tiga) kali. Perubahan pertama melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015, perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, dan perubahan ketiga melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja).

UU No. 23 Tahun 2014 pada pokoknya mengatur mengenai:

1. pembagian wilayah negara⁸¹

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota. Selanjutnya daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa.

2. kekuasaan pemerintahan

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945. Kekuasaan Pemerintahan tersebut diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.⁸²

3. urusan pemerintahan⁸³

Urusan pemerintahan diklasifikasikan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

4. kewenangan daerah provinsi di laut dan daerah provinsi yang berciri kepulauan

Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.⁸⁴ Kewenangan tersebut meliputi eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan

⁸¹Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁸²Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸³ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸⁴Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi, pengaturan administratif, pengaturan tata ruang, ikut serta dalam memelihara keamanan di laut, dan ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.⁸⁵

Selanjutnya, daerah provinsi yang berciri kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut. Selain itu, daerah provinsi yang berciri kepulauan mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan asas tugas pembantuan.⁸⁶ Untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di provinsi yang berciri kepulauan, Pemerintah Pusat dalam menyusun perencanaan pembangunan dan menetapkan kebijakan DAU dan DAK harus memperhatikan provinsi yang berciri kepulauan.⁸⁷ Selain itu, dalam rangka mendukung percepatan pembangunan di provinsi yang berciri kepulauan, Pemerintah Pusat dapat mengalokasikan dana percepatan di luar DAU dan DAK.⁸⁸

5. penataan daerah⁸⁹

Dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan penataan daerah. Penataan daerah tersebut ditujukan untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan, meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah, serta memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah.

Penataan daerah terdiri atas pembentukan daerah dan penyesuaian daerah. Pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Penyesuaian daerah berupa

⁸⁵Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸⁶Pasal 28 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸⁷Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸⁸Pasal 29 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸⁹ Pasal 31, Pasal 32 ayat (1), dan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

perubahan batas wilayah daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi, pemindahan ibu kota, dan/atau perubahan nama ibu kota.

6. penyelenggara pemerintahan daerah

Penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibantu oleh perangkat daerah.⁹⁰ Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, penyelenggara pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan.⁹¹

7. perangkat daerah⁹²

Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah diisi oleh pegawai aparatur sipil negara. Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, dan badan. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan, dan kecamatan. Perangkat daerah provinsi dan kabupaten/kota tersebut selain melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah juga melaksanakan tugas pembantuan.

8. peraturan daerah dan peraturan kepala daerah

Peraturan daerah dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Peraturan daerah memuat materi muatan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu,

⁹⁰Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹¹Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹²Pasal 209 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

peraturan daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹³

Peraturan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan peraturan daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan. Peraturan kepala daerah ditetapkan oleh kepala daerah.⁹⁴

9. pembangunan daerah⁹⁵

Daerah melaksanakan pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah. Pembangunan tersebut merupakan perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah diserahkan ke daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional.

10. keuangan daerah⁹⁶

Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah. Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah meliputi pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah, pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah, pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk pemerintahan daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang, serta pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal). Adapun, hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan.

⁹³Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹⁴Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹⁵ Pasal 258 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹⁶ Pasal 279 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

11. Badan Usaha Milik Daerah⁹⁷

Daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pendirian BUMD tersebut ditetapkan dengan peraturan daerah. BUMD terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Pendirian BUMD bertujuan untuk:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

12. pelayanan publik⁹⁸

Pemerintah daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan pada asas kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, serta kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

13. partisipasi masyarakat⁹⁹

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat tersebut mencakup penyusunan peraturan daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat; perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah; pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah; dan penyelenggaraan pelayanan publik. Partisipasi

⁹⁷ Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁹⁸ Pasal 344 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹⁹ Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

masyarakat tersebut dilakukan dalam bentuk konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

14. perkotaan¹⁰⁰

Perkotaan merupakan wilayah dengan batas-batas tertentu yang masyarakatnya mempunyai kegiatan utama di bidang industri dan jasa. Perkotaan dapat berbentuk kota sebagai daerah dan kawasan perkotaan. Kawasan Perkotaan berupa bagian daerah kabupaten dan bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan langsung.

15. kawasan khusus dan kawasan perbatasan negara¹⁰¹

Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional, Pemerintah Pusat dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Kawasan khusus tersebut berupa kawasan perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas, kawasan hutan lindung, kawasan hutan konservasi, kawasan taman laut, kawasan buru, kawasan ekonomi khusus, kawasan berikat, kawasan angkatan perang, kawasan industri, kawasan purbakala, kawasan cagar alam, kawasan cagar budaya, kawasan otorita, dan kawasan untuk kepentingan nasional lainnya yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk membentuk kawasan khusus tersebut, Pemerintah Pusat mengikutsertakan daerah yang bersangkutan.

Selanjutnya, kawasan perbatasan negara merupakan kecamatan-kecamatan terluar yang berbatasan langsung dengan negara lain. Kewenangan Pemerintah Pusat di kawasan perbatasan meliputi seluruh kewenangan tentang pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

¹⁰⁰Pasal 355 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰¹Pasal 360 dan Pasal 361 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

undangan mengenai wilayah negara. Selain itu, kewenangan pemerintah pusat di kawasan perbatasan meliputi penetapan rencana detail tata ruang, pengendalian dan izin pemanfaatan ruang, serta pembangunan sarana dan prasarana kawasan. Kewenangan lainnya menjadi kewenangan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

16. kerja sama daerah dan perselisihan¹⁰²

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Kerja sama tersebut dapat dilakukan oleh daerah dengan daerah lain, pihak ketiga, dan/atau lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

17. desa¹⁰³

Dalam daerah kabupaten/kota dapat dibentuk desa. Desa mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Desa. Pemerintah Pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat menugaskan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada desa. Pendanaan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada desa oleh Pemerintah Pusat dibebankan pada APBN. Pendanaan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada desa oleh pemerintah daerah provinsi dibebankan kepada APBD provinsi. Pendanaan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada desa oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dibebankan kepada APBD kabupaten/kota.

¹⁰² Pasal 363 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰³ Pasal 371 dan Pasal 372 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

18. pembinaan dan pengawasan¹⁰⁴

Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

19. tindakan hukum terhadap aparatur sipil negara di instansi daerah¹⁰⁵

Penyidik memberitahukan kepada kepala daerah sebelum melakukan penyidikan terhadap aparatur sipil negara di instansi daerah yang disangka melakukan pelanggaran hukum dalam pelaksanaan tugas. Pemberitahuan penyidikan tersebut tidak berlaku dalam hal tertangkap tangan melakukan sesuatu tindak pidana, disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, dan/atau disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara. Penyidikan tersebut diberitahukan kepada kepala daerah dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam.

20. inovasi daerah¹⁰⁶

Dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan inovasi. Inovasi tersebut meliputi semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

21. informasi pemerintahan daerah¹⁰⁷

Pemerintah daerah wajib menyediakan informasi pemerintahan daerah yang terdiri atas informasi pembangunan daerah dan informasi keuangan daerah. Informasi pemerintahan daerah tersebut dikelola dalam suatu sistem informasi pemerintahan daerah.

¹⁰⁴ Pasal 373 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁰⁵ Pasal 384 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰⁶ Pasal 386 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰⁷ Pasal 391 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

22. dewan pertimbangan otonomi daerah¹⁰⁸

Dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dibentuk dewan pertimbangan otonomi daerah. Dewan pertimbangan otonomi daerah tersebut bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai rancangan kebijakan yang meliputi penataan daerah, dana dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus, dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta penyelesaian permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan/atau perselisihan antara daerah dengan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian. Susunan keanggotaan dewan pertimbangan otonomi daerah terdiri atas Wakil Presiden selaku ketua, Menteri Dalam Negeri selaku sekretaris, para menteri terkait sebagai anggota, dan perwakilan kepala daerah sebagai anggota. Untuk mendukung kelancaran tugas dewan pertimbangan otonomi daerah dibentuk sekretariat yang dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri.

Sejak keberlakuannya sampai dengan sekarang, UU No. 23 Tahun 2014 sudah 13 (tiga belas) kali diajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi yaitu melalui Permohonan Perkara No. 7/PUU-XIII/2015, Perkara No. 87/PUU-XIV/2015, Perkara No. 136/PUU-XIII/2015, Perkara No. 137/PUU-XIII/2015, Perkara No. 28/PUU-XIV/2016, Perkara No. 30/PUU-XIV/2016, Perkara No. 31/PUU-XIV/2016, Perkara No. 56/PUU-XIV/2016, Perkara No. 66/PUU-XIV/2016, Perkara No. 87/PUU-XIV/2016, Perkara No. 3/PUU-XV/2017, Perkara No. 34/PUU-XV/2017, dan Perkara No. 12/PUU-XVII/2019.¹⁰⁹ Dari ketiga belas permohonan tersebut, sebanyak 3 (tiga) permohonan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 7/PUU-XIII/2015, Putusan No. 137/PUU-XIII/2015, dan Putusan No. 56/PUU-XIV/2016.¹¹⁰

¹⁰⁸Pasal 396 dan Pasal 397 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰⁹Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi*, dimuat dalam <https://mkri.id/index.php?page=web.Putusan&id=1&kat=5&cari=pemerintahan+daerah>, hal. 1-2, diakses tanggal 20 Oktober 2020.

¹¹⁰*Ibid.*

Putusan No. 7/PUU-XIII/2015 menyatakan Pasal 158 ayat (1) huruf c bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa penentuan bilangan pembagi pemilih dilakukan dengan cara mendasarkan pada hasil pemilihan umum di daerah pemilihan kabupaten/kota induk dan kabupaten/kota yang dibentuk sebelum pemilihan umum.¹¹¹ Putusan No. 137/PUU-XIII/2015 membatalkan keberlakuan frasa “*Perda Kabupaten/Kota dan*” dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4), frasa “*Perda Kabupaten/Kota dan/atau*” dalam Pasal 251 ayat (3), serta frasa “*penyelenggara Pemerintah Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan*” dan frasa “*Perda Kabupaten/Kota atau*” dalam Pasal 251 ayat (8) UU tentang Pemda Tahun 2014 karena bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹¹² Adapun, Putusan No. 56/PUU-XIV/2016 membatalkan keberlakuan frasa “*Perda Provinsi dan*” dalam Pasal 251 ayat (1), ayat (4), ayat (5), dan ayat (7) UU tentang Pemda Tahun 2014 karena bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹¹³

Secara keseluruhan pengaturan yang terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2014 memiliki keterkaitan dengan pengaturan yang terdapat dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara. Dalam hal ini, UU No. 23 Tahun 2014 menjadi dasar bagi pengaturan mengenai posisi, batas, dan pembagian wilayah Provinsi Sulawesi Utara, karakteristik Provinsi Sulawesi Utara, kewenangan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara, pembangunan Provinsi Sulawesi Utara, dan pendanaan yang terdapat dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara. Hasil evaluasi dan analisis

¹¹¹Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi*, dimuat dalam https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/7_PUU-XIII_2015.pdf, diakses tanggal 5 November 2020.

¹¹²Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konsitusi*, dimuat dalam https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/137_PUU-XIII_2015.pdf, diakses tanggal 5 November 2020.

¹¹³Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi*, dimuat dalam https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/56_PUU-XIV_2016.pdf, diakses tanggal 5 November 2020.

terhadap UU No. 23 Tahun 2014 menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara.

D. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU No. 6 Tahun 2014) mulai berlaku pada tanggal 15 Januari 2014. UU No. 6 Tahun 2014 dibentuk dengan pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang secara berturut-turut sebagai berikut:¹¹⁴

1. bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945;
2. bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera; dan
3. bahwa desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang.

UU No. 6 Tahun 2014 merupakan undang-undang yang dibentuk atas dasar kewenangan yang dimiliki oleh Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Undang-undang tersebut juga menjabarkan beberapa materi muatan mengenai pemerintah daerah yang diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

UU No. 6 Tahun 2014 terdiri atas 16 (enam belas) bab dan 122 (seratus dua puluh dua) pasal. Beberapa pasal dalam UU No. 6 Tahun 2014 diubah dengan UU tentang Cipta Kerja. UU No. 6 Tahun 2014 pada pokoknya mengatur mengenai:

¹¹⁴Ketentuan Menimbang Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

1. kedudukan dan jenis desa¹¹⁵

Desa berkedudukan di wilayah kabupaten/kota. Desa terdiri atas desa dan desa adat. Penyebutan desa atau desa adat disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

2. penataan desa¹¹⁶

Pemerintah, Pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat melakukan penataan desa yang dilakukan berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penataan tersebut bertujuan untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan desa, dan meningkatkan daya saing desa. Penataan desa meliputi pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan penetapan desa.

3. kewenangan desa¹¹⁷

Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat desa. Selain itu, kewenangan desa juga meliputi kewenangan berdasarkan hak asal-usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota, dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹¹⁵Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹¹⁶ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹¹⁷ Pasal 18 dan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

4. penyelenggaraan pemerintahan desa¹¹⁸

Pemerintahan desa diselenggarakan oleh pemerintah desa. Pemerintah desa adalah kepala desa atau nama lain dan dibantu oleh perangkat desa atau nama lain.

5. hak dan kewajiban desa dan masyarakat desa¹¹⁹

Desa berhak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat desa, menetapkan dan mengelola kelembagaan desa, dan mendapatkan sumber pendapatan. Desa berkewajiban untuk melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat desa, mengembangkan kehidupan demokrasi, mengembangkan pemberdayaan masyarakat desa, serta memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat desa.

Masyarakat desa berhak untuk meminta dan mendapatkan informasi dari pemerintah desa serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa; memperoleh pelayanan yang sama dan adil; menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tertulis secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa; memilih, dipilih, dan/atau ditetapkan menjadi kepala desa, perangkat desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa, atau anggota lembaga kemasyarakatan desa; dan mendapatkan pengayoman dan perlindungan dari gangguan ketenteraman dan ketertiban di desa. Masyarakat desa berkewajiban untuk membangun diri dan memelihara lingkungan desa; mendorong terciptanya kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan

¹¹⁸ Pasal 23 dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹¹⁹ Pasal 67 dan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa yang baik; mendorong terciptanya situasi yang aman, nyaman, dan tenteram di desa; memelihara dan mengembangkan nilai permusyawaratan, permufakatan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan di desa; dan berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di desa.

6. peraturan desa¹²⁰

Peraturan desa terdiri atas peraturan desa, peraturan bersama kepala desa, dan peraturan kepala desa. Peraturan desa merupakan peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama oleh Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan bersama kepala desa merupakan peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa dari 2 (dua) desa atau lebih yang melakukan kerja sama antar-desa. Peraturan kepala desa merupakan peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa untuk melaksanakan peraturan desa.

7. keuangan desa dan aset desa¹²¹

Kuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa. Aset desa dapat berupa tanah kas desa, tanah ulayat, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik desa.

8. Pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan¹²²

Pembangunan desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi

¹²⁰ Pasal 69 dan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹²¹ Pasal 71 dan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹²² Pasal 78 dan Pasal 83 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Pembangunan kawasan perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antardesa dalam 1 (satu) kabupaten/kota. Pembangunan kawasan perdesaan meliputi:

- a. penggunaan dan pemanfaatan wilayah desa dalam rangka penetapan kawasan pembangunan sesuai dengan tata ruang kabupaten/kota;
- b. pelayanan yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan;
- c. pembangunan infrastruktur, peningkatan ekonomi perdesaan, dan pengembangan teknologi tepat guna; dan
- d. pemberdayaan masyarakat desa untuk meningkatkan akses terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi.

Pembangunan kawasan perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat desa di kawasan perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif.

9. Badan Usaha Milik Desa¹²³

Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa. Badan Usaha Milik Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. kerja sama desa¹²⁴

Desa dapat mengadakan kerja sama dengan desa lain dan/atau dengan pihak ketiga. Kerja sama antar-desa meliputi:

- a. pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing;
- b. kegiatan kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat antar-desa; dan/atau
- c. bidang keamanan dan ketertiban.

¹²³ Pasal 87 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹²⁴ Pasal 91, Pasal 92, dan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Adapun, kerja sama dengan pihak ketiga dilakukan untuk mempercepat dan meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

11. lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat desa¹²⁵

Desa mendayagunakan lembaga kemasyarakatan desa yang ada dalam membantu pelaksanaan fungsi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Lembaga kemasyarakatan desa merupakan wadah partisipasi masyarakat desa sebagai mitra pemerintah desa. Lembaga kemasyarakatan desa bertugas melakukan pemberdayaan masyarakat desa, ikut serta merencanakan dan melaksanakan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat desa.

Pemerintah desa dan masyarakat desa dapat membentuk lembaga adat desa. Lembaga adat desa merupakan lembaga yang menyelenggarakan fungsi adat istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat desa. Lembaga adat desa bertugas membantu pemerintah desa dan sebagai mitra dalam memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat desa.

12. ketentuan khusus desa adat¹²⁶

Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi desa adat. Penetapan desa adat tersebut harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional:

¹²⁵ Pasal 94 dan Pasal 95 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹²⁶ Pasal 96 sampai dengan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- b. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
- c. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kewenangan desa adat berdasarkan hak asal-usul meliputi:

- a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- c. pelestarian nilai sosial budaya desa adat;
- d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan desa adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat; dan
- g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa adat.

Pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan desa adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di desa adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan desa adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan desa adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di desa adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

13. pembinaan dan pengawasan¹²⁷

Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota membina dan mengawasi penyelenggaraan

¹²⁷ Pasal 112 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

pemerintahan desa.¹²⁸ Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah.¹²⁹

Sejak keberlakuannya sampai dengan sekarang, UU tentang Desa sudah 3 (tiga) kali diajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi melalui Permohonan Perkara No. 133/PUU-XII/2014, Perkara No. 128/PUU-XIII/2015, dan Perkara No. 65/PUU-XV/2017.¹³⁰ Dari ketiga permohonan tersebut, sebanyak 1 (satu) permohonan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 128/PUU-XIII/2015.¹³¹ Putusan No. 128/PUU-XIII/2015 membatalkan keberlakuan Pasal 33 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf c UU tentang Desa karena bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹³²

Secara keseluruhan pengaturan yang terdapat dalam UU No. 6 Tahun 2014 memiliki keterkaitan dengan pengaturan yang terdapat dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara. Hal tersebut karena desa merupakan satuan pemerintahan terkecil dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hasil evaluasi dan analisis terhadap UU No. 6 Tahun 2014 menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara.

E. Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah

Secara konstitusional pemungutan pajak di Indonesia didasarkan pada Pasal 23 ayat (2) yang diamandemen dengan Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945. Pada intinya pasal tersebut menginginkan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara

¹²⁸Pasal 112 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹²⁹Pasal 112 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹³⁰Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi, hal. 1, dimuat dalam <https://mkri.id/index.php?page=web.Putusan&id=1&kat=5&cari=undang-undang+nomor+6+tahun+2014>, diakses tanggal 5 November 2020.

¹³¹*Ibid.*

¹³²Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi*, dimuat dalam https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/128_PUU-XIII_2015.pdf, diakses tanggal 5 November 2020.

diatur dengan undang-undang. Keberadaan pasal tersebut memunculkan konsekuensi bahwa negara memiliki kewajiban untuk membuat aturan hukum berupa peraturan perpajakan. UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah (UU No.28 Tahun 2009) dibentuk untuk menggantikan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebelumnya yakni UU Nomor 18 Tahun 1997 dan perubahannya UU Nomor 34 Tahun 2000. UU No. 28 Tahun 2009 memiliki beberapa tujuan penting terkait penguatan kapasitas fiskal daerah dari sisi penerimaan pajak dan retribusi, serta memberikan kepastian hukum kepada masyarakat tentang pungutan-pungutan yang boleh dipungut oleh daerah.¹³³ Ketika UU No. 34 Tahun 2000 berlaku, daerah, khususnya kabupaten/kota diperkenankan memungut dan menambah jenis pajak dan retribusi daerah selain yang ditetapkan oleh undang-undang sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sistem inilah yang dikenal dengan *open list*. UU No. 34 Tahun 2000 memberikan kewenangan yang besar bagi pemerintah daerah menerbitkan berbagai peraturan daerah terkait pungutan di daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Implikasinya adalah banyaknya persoalan yang muncul akibat pemerintah daerah yang terlalu bersemangat untuk meningkatkan pendapatan asli daerah yang pada akhirnya justru memberatkan pelaku usaha dan masyarakat luas.

UU No. 28 Tahun 2009 menerapkan ketentuan *closed list* untuk pajak yang boleh dipungut. Hal ini berarti pajak yang boleh dipungut hanya yang ada di dalam undang-undang tersebut. Diluar jenis pajak tersebut daerah tidak dibolehkan untuk menetapkan pungutan. Sedangkan untuk retribusi, UU No. 28 Tahun 2009 menerapkan sistem *semi open list*, dimana masih dibolehkan penambahan jenis retribusi selama memenuhi kriteria yang ditentukan dalam Pasal 150 UU No. 28 Tahun 2009. Adapun kriteria jenis retribusi yang diatur dalam Pasal 150 UU No. 28 Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

¹³³ Boedi Rheza, dkk, *Laporan Penelitian Evaluasi Perda Pungutan di Era UU No.28 Tahun 2009*, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), Jakarta: 2014, hal. 2.

1. Retribusi Jasa Umum:

- a. Retribusi Jasa Umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Usaha atau Retribusi Perizinan Tertentu;
- b. jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
- c. jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau Badan yang diharuskan membayar retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum;
- d. jasa tersebut hanya diberikan kepada orang pribadi atau Badan yang membayar retribusi dengan memberikan keringanan bagi masyarakat yang tidak mampu;
- e. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya;
- f. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang potensial; dan
- g. pemungutan Retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

2. Retribusi Jasa Usaha:

- a. Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Umum atau Retribusi Perizinan Tertentu; dan
- b. jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai Daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah.

3. Retribusi Perizinan Tertentu:

- a. perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka asas desentralisasi;
- b. perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum; dan
- c. biaya yang menjadi beban Daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari

pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

Selain harus memenuhi kriteria jenis retribusi tersebut, penambahan jenis retribusi baru harus diatur dalam peraturan pemerintah sebagai dasar hukum jenis retribusi yang ditambahkan.¹³⁴ Salah satu contoh peraturan pemerintah yang menetapkan jenis retribusi baru adalah, Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2012 tentang Retribusi Pengendalian Lalu Lintas dan Retribusi Perpanjangan Izin Memperkerjakan Tenaga Kerja Asing. Peraturan pemerintah ini dibentuk sebagai konsekuensi adanya pengalihan kewenangan perpanjangan izin kerja tenaga kerja asing dari Pemerintah Pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah.¹³⁵ Adapun jenis pajak daerah yang diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2.
Jenis Pajak Daerah

Pajak Provinsi	Pajak Kabupaten/Kota
1. Pajak Kendaraan Bermotor;	1. Pajak Hotel;
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;	2. Pajak Restoran;
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;	3. Pajak Hiburan;
4. Pajak Air Permukaan; dan	4. Pajak Reklame;
5. Pajak Rokok	5. Pajak Penerangan Jalan;*
	6. Pajak Parkir;
	7. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
	8. Pajak Air Tanah;
	9. Pajak Sarang Burung Walet;
	10. PBB Perdesaan dan Perkotaan;
	11. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Sumber : UU Nomor 28 Tahun 2009.

Adapun jenis retribusi daerah berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009 adalah sebagaimana tercantum pada tabel berikut ini.

¹³⁴Boedi Rheza, *op.cit.*

¹³⁵Tjip Ismail, dkk, *Analisis dan Evaluasi tentang Pajak dan Retribusi Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta:2013, hal. 31.

Tabel 3.
Jenis Retribusi Daerah

Jasa Umum	Jasa Usaha	Perizinan Tertentu
1. Kesehatan	1. Pemakaian Kekayaan Daerah	1. Persetujuan Bangunan Gedung*
2. Persampahan	2. Pasar Grosir/Pertokoan	2. Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
3. KTP dan Akta Capil	3. Tempat Pelelangan	3. Izin Trayek Usaha
4. Pemakaman	4. Terminal	4. Izin Perikanan
5. Parkir di tepi jalan umum	5. Tempat Khusus Parkir	
6. Pasar	6. Tempat Penginapan/Villa	
7. Pengujian Kendaraan Bermotor	7. Rumah Potong Hewan	
8. Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	8. Kepelabuhanan	
9. Biaya Cetak Peta	9. Tempat Rekreasi dan Olahraga	
10. Penyedotan Kakus	10. Penyeberangan di air	
11. Pengolahan Limbah Cair	11. Penjualan Produksi Daerah	
12. Tera/Tera Ulang		
13. Pendidikan		
14. Pengendalian Menara Telekomunikasi		

Sumber: UU No. 28 Tahun 2009 dan UU No. 11 Tahun 2020

Semula jenis retribusi perizinan tertentu yang diatur dalam Pasal 141 UU No. 28 Tahun 2009 terdiri dari retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol; retribusi izin gangguan, retribusi izin trayek; dan retribusi izin usaha perikanan. Akan tetapi ketentuan Pasal 114 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengubah nama retribusi izin mendirikan bangunan menjadi retribusi persetujuan bangunan gedung dan menghapus retribusi izin gangguan.

UU No.28 Tahun 2009 mengatur ketentuan tentang materi muatan yang harus ada dalam sebuah peraturan daerah mengenai pajak daerah maupun peraturan daerah mengenai retribusi daerah. Khusus untuk pajak daerah, UU No.28 Tahun 2009 memberikan ketentuan batasan tarif tertinggi yang boleh dipungut oleh daerah. Akan tetapi untuk retribusi, UU No. 28 Tahun 2009 tidak memberikan batasan tarif tertinggi.

Ketentuan lain yang dimuat dalam UU No. 28 Tahun 2009 adalah adanya mekanisme pengawasan dan pembatalan peraturan daerah

Pembatalan peraturan daerah pada UU No.28 Tahun 2009 ini ditetapkan dengan menggunakan peraturan presiden, sehingga yang berhak melakukan pembatalan peraturan daerah adalah Presiden.¹³⁶ Akan tetapi aturan mengenai mekanisme pengawasan dan pembatalan peraturan daerah dalam Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159 UU No. 28 Tahun 2009 ini telah dibatalkan oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi, Pasal 114 angka 5, angka 6, dan angka 7 UU No. 11 Tahun 2020 mengatur kembali ketentuan dalam Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159 UU No. 28 Tahun 2009. Tidak ada mekanisme pembatalan peraturan daerah dalam UU No. 11 Tahun 2020. Jika peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau kebijakan fiskal nasional, menteri keuangan merekomendasikan dilakukannya perubahan atas peraturan daerah dimaksud kepada menteri dalam negeri. Menteri dalam negeri kemudian memerintahkan gubernur/bupati/walikota untuk melakukan perubahan peraturan daerah dalam waktu 15 (lima belas) hari kerja.¹³⁷

Ada beberapa aturan dalam UU No. 28 Tahun 2009 yang oleh Mahkamah Konstitusi dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, yakni mengenai pajak penerangan jalan,¹³⁸ pajak terhadap alat-alat berat,¹³⁹ penetapan tarif maksimal retribusi pengendalian menara telekomunikasi,¹⁴⁰ dan pajak hiburan golf¹⁴¹. Aturan mengenai pajak yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 tersebut saat ini sudah tidak berlaku lagi, kecuali untuk pajak penerangan jalan. Mahkamah konstitusi dalam putusannya menyatakan bahwa walaupun bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 pengaturan pajak penerangan jalan masih tetap berlaku sampai dengan dilakukannya

¹³⁶ Boedi Rheza, *op.cit.*, hal. 5.

¹³⁷ Pasal 114 angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

¹³⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU XV/2017

¹³⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU XV/2017

¹⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU XII/2014

¹⁴¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU IX/2011

perubahan UU No. 28 Tahun 2009 paling lama 3 (tiga) tahun sejak putusan diucapkan, yakni 13 Desember 2018.

Dalam kaitannya dengan pembentukan RUU Sulawesi Utara, materi muatan dalam RUU Sulawesi Utara sedapat mungkin tidak bertentangan dengan aturan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah yang ada di dalam UU No. 28 Tahun 2009.

F. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU tentang Kepariwisata) terdiri atas 17 (tujuh belas) bab dan 70 (tujuh puluh) pasal. UU tentang Kepariwisata mengatur antara lain prinsip penyelenggaraan kepariwisataan; pembangunan kepariwisataan; usaha pariwisata; hak dan kewajiban masyarakat, wisatawan, pelaku usaha; kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan dan pembangunan kepariwisataan; koordinasi lintas sektor; dan badan promosi pariwisata.

Sulawesi Utara memiliki potensi obyek wisata yang layak untuk diperhitungkan sebagai daya tarik wisatawan baik dalam maupun luar negeri. Hal ini terlihat dari perkembangan jumlah wisatawan yang terus meningkat. Keterkaitan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara dan UU tentang Kepariwisata yaitu dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara harus mengatur mengenai penyelenggaraan dan pembangunan pariwisata untuk dapat meningkatkan perekonomian di Provinsi Sulawesi Utara dan dapat menyelesaikan permasalahan terkait kepariwisataan di Provinsi Sulawesi Utara selama ini. Peran pemerintah daerah, hak dan kewajiban masyarakat, serta wisatawan harus diperjelas dalam hal penyelenggaraan dan pembangunan kepariwisataan yang diatur dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara.

G. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional mengamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan

untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna dan berhasil guna dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam konteks tersebut, penataan ruang diyakini sebagai pendekatan yang tepat dalam mewujudkan keterpaduan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna dan berhasil guna. Diharapkan dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang, kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional UUD NRI Tahun 1945. Penyelenggaraan tata ruang di Indonesia telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang). UU Penataan Ruang mengatur bahwa masing-masing daerah harus menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) provinsi maupun kabupaten/kota. Penetapan RTRW ini sangat terkait dan mempengaruhi masalah perlindungan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan, serta penyelamatan kawasan hutan.

Arah pengaturan dari UU Penataan Ruang adalah:

1. memperkuat ketahanan nasional berdasarkan wawasan nusantara, demi menjaga keserasian dan keterpaduan antardaerah dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan;
2. menyelenggarakan penataan ruang yang komprehensif, holistik, terkoordinasi, terpadu, efektif, dan efisien dengan memperhatikan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, dan kelestarian lingkungan hidup;
3. melakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, dan keterpaduan penggunaannya;

4. memberi perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang; dan
5. melakukan penataan ruang yang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.

Kegiatan penataan ruang terdiri dari 3 (tiga) kegiatan yang saling terkait, yaitu: perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang melalui produk rencana tata ruang berupa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Secara hierarki, RTRW terdiri dari Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRW Kab/Kota). Ketiga rencana tata ruang tersebut harus dapat terangkum di dalam suatu rencana pembangunan sebagai acuan di dalam implementasi perencanaan pembangunan berkelanjutan di wilayah Indonesia. Sebagai undang-undang utama (*core*) dalam penyelenggaraan penataan ruang, UU Penataan Ruang diharapkan dapat mewujudkan rencana tata ruang yang dapat memaksimalkan dan memadukan berbagai kegiatan sektor pembangunan, baik dalam pemanfaatan sumber daya alam maupun sumber daya buatan.

Dalam kaitannya dengan pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara maka perlu ada sinkronisasi pengaturan materi muatan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara dengan UU Penataan Ruang karena UU Penataan Ruang memiliki keterkaitan dengan beberapa peraturan perundang-undangan lain, seperti peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perlindungan lahan pertanian berkelanjutan, pertambangan mineral dan batu bara, kehutanan, perumahan dan kawasan pemukiman, wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dan lain-lain, serta beberapa peraturan pelaksana lainnya.

H. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi di antara berbagai tingkat pemerintah, serta bagaimana cara mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya.¹⁴² Dasar konstitusional pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah di Indonesia adalah Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Pasal ini merupakan landasan filosofis dari dibentuknya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU No. 33 Tahun 2004).

UU No. 33 Tahun 2004 dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁴³ Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.¹⁴⁴ Dalam hal ini, penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam rangka desentralisasi dibiayai dari APBD,¹⁴⁵ sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik kewenangan pusat yang didekonsentrasikan kepada

¹⁴²Nick Devas et.al, 1989, *Keuangan Pemerintahan Daerah di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, hal. 179 sebagaimana dikutip oleh W. Riawan Tjandra dalam *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia, 2013, hal. 105.

¹⁴³ UU No. 32 Tahun 2004 sudah digantikan dengan UU No. 23 Tahun 2014. Jadi pendanaan tersebut yang semula untuk mendukung penyerahan urusan pemerintahan kepada Pemerintah Daerah yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 berubah menjadi untuk mendukung penyerahan urusan pemerintahan kepada Pemerintah Daerah yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014.

¹⁴⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁴⁵ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

gubernur atau ditugaskan kepada pemerintah daerah dalam rangka tugas pembantuan, dibiayai dari APBN.¹⁴⁶

Pendapatan daerah untuk mendanai penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam rangka desentralisasi bersumber dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.¹⁴⁷ Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.¹⁴⁸ Adapun lain-lain pendapatan asli daerah meliputi hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan; jasa giro; pendapatan bunga; keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.¹⁴⁹ Pendapatan asli daerah bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.¹⁵⁰

Dana perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus.¹⁵¹ Dana perimbangan yang diterima oleh daerah masuk ke dalam komponen APBD. Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-daerah. Ketiga

¹⁴⁶ Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁴⁷ Pasal 5 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁴⁸ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁴⁹ Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁵⁰ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁵¹ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

komponen dana perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari Pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.¹⁵²

Dana bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam yang merupakan pendapatan dari APBN. Semula dana bagi hasil yang bersumber dari pajak hanya terdiri atas pajak bumi dan bangunan (PBB) dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB). Akan tetapi dalam UU No. 33 Tahun 2004 ditambahkan jenis dana bagi hasil dari Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21. Adapun dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam semula hanya berasal dari kehutanan; pertambangan umum; perikanan; pertambangan minyak bumi; dan pertambangan gas bumi. Saat ini, dengan adanya UU No. 33 Tahun 2004 sektor pertambangan panas bumi ditambahkan menjadi jenis dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam.¹⁵³ Dana bagi hasil dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu yang telah diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004.¹⁵⁴

Dana alokasi umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah.¹⁵⁵ Besaran dana alokasi umum yang diterima oleh suatu daerah berbeda dengan daerah lainnya. Hal ini karena dana alokasi umum untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar masing-masing daerah itu sendiri. Dana alokasi umum bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh dana alokasi umum dengan jumlah relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun mempunyai kebutuhan fiskal yang besar akan memperoleh dana alokasi umum dengan jumlah relatif besar.

¹⁵² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁵³ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁵⁴ Pasal 12 sampai dengan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁵⁵ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi dana alokasi umum sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.¹⁵⁶ UU No. 33 Tahun 2004 menetapkan bahwa jumlah keseluruhan dana alokasi umum sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari pendapatan dalam negeri netto yang ditetapkan dalam APBN.¹⁵⁷ Akan tetapi dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang (UU No. 2 Tahun 2020) ketentuan Pasal 27 ayat (1) beserta penjelasannya dinyatakan tidak berlaku sepanjang berkaitan dengan kebijakan keuangan negara untuk penanganan penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) dan atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini. Begitu juga dengan ketentuan mengenai penyaluran dana alokasi umum yang dalam Pasal 35 UU No. 33 Tahun 2004 dilaksanakan setiap bulan masing-masing sebesar 1/12 (satu perdua belas) dari dana alokasi umum daerah yang bersangkutan.¹⁵⁸ Dengan berlakunya UU No. 2 Tahun 2020, pemerintah pusat dapat menyesuaikan besaran belanja wajib (*mandatory spending*) yang sebelumnya sudah ditetapkan dalam berbagai undang-undang.¹⁵⁹ Salah

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁵⁸ Pasal 28 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang

¹⁵⁹ Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

satu besaran belanja wajib yang dapat disesuaikan pemerintah pusat adalah besaran dana alokasi umum terhadap pendapatan dalam negeri bersih sebagaimana diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004.

Dana alokasi khusus dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah.¹⁶⁰ Tidak semua daerah mendapatkan dana alokasi khusus. Hanya daerah yang memenuhi kriteria tertentu yang mendapatkan dana alokasi khusus.¹⁶¹ Kegiatan khusus yang dapat didanai oleh dana alokasi khusus antara lain kegiatan layanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan dan perlindungan sosial.¹⁶² Adapun daerah yang mendapatkan dana alokasi khusus adalah daerah yang memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, atau kriteria teknis. Kriteria umum dihitung untuk melihat kemampuan APBD untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD dikurangi dengan belanja pegawai.¹⁶³ Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan apakah suatu daerah merupakan daerah yang telah diatur mengenai kekhususannya di dalam undang-undang. Kriteria khusus dapat juga dilihat dari apakah suatu daerah mempunyai karakteristik tertentu, misal daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal terpencil, daerah yang termasuk rawan banjir dan longsor, serta daerah yang termasuk daerah ketahanan pangan.¹⁶⁴ Kriteria teknis antara lain meliputi standar kualitas atau kuantitas konstruksi, serta perkiraan manfaat lokal dan nasional yang menjadi

¹⁶⁰ Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

¹⁶¹ Penjelasan Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

¹⁶² Penjelasan Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

¹⁶³ Penjelasan Pasal 40 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁶⁴ Penjelasan Pasal 40 ayat (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

indikator dalam perhitungan teknis yang ditetapkan oleh kementerian negara atau departemen teknis.¹⁶⁵

Pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam rangka dekonsentrasi dilaksanakan setelah adanya pelimpahan wewenang pemerintah pusat melalui kementerian negara/lembaga kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.¹⁶⁶ Dana dekonsentrasi berasal dari APBN yang merupakan bagian anggaran kementerian negara/lembaga yang dialokasikan berdasarkan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga.¹⁶⁷ Dana dekonsentrasi bukan merupakan komponen APBD. Dana dekonsentrasi dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat nonfisik, antara lain lain koordinasi perencanaan, fasilitasi, pelatihan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.¹⁶⁸ Semua barang yang diperoleh dari dana dekonsentrasi menjadi barang milik negara yang dapat dihibahkan kepada pemerintah daerah.¹⁶⁹

Sementara itu, pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dilaksanakan setelah adanya penugasan dari pemerintah pusat melalui kementerian negara/lembaga kepada kepala daerah.¹⁷⁰ Dana tugas pembantuan berasal dari APBN yang merupakan bagian dari anggaran kementerian negara/lembaga yang dialokasikan berdasarkan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga.¹⁷¹ Dana tugas pembantuan bukan merupakan komponen APBD. Dana tugas pembantuan dialokasikan untuk kegiatan

¹⁶⁵Penjelasan Pasal 40 ayat (4) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁶⁶Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁶⁷Pasal 88 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁶⁸Pasal 87 ayat (7) dan Penjelasan Pasal 87 ayat (7) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁶⁹Pasal 91 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁷⁰Pasal 94 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁷¹Pasal 95 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

yang bersifat fisik.¹⁷² Semua barang yang diperoleh dari dana tugas pembantuan menjadi barang milik negara yang dapat dihibahkan kepada daerah.¹⁷³ Kedepannya, dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan yang merupakan bagian dari anggaran kementerian negara/lembaga yang digunakan untuk melaksanakan urusan daerah secara bertahap akan dialihkan menjadi dana alokasi khusus.¹⁷⁴

Dalam UU No. 33 Tahun 2004 diatur mengenai beberapa larangan yang tidak boleh dilakukan oleh daerah antara lain menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi (misal dengan mengatur pengenaan pajak dan retribusi terhadap objek yang telah dikenakan pajak oleh pemerintah pusat) dan menetapkan peraturan daerah yang dapat menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan impor atau ekspor (misal menetapkan retribusi izin masuk kota dan pajak atas pengeluaran atau pengiriman barang dari suatu daerah ke daerah lain).¹⁷⁵ Hal lain yang tidak dapat dilakukan oleh daerah adalah melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri¹⁷⁶ atau menerima hibah langsung dari luar negeri.¹⁷⁷ Pinjaman atau hibah yang di dapat daerah dari pihak luar negeri harus melalui pemerintah pusat. Pelanggaran atas ketentuan ini dikenakan sanksi administratif berupa penundaan dan/atau pemotongan atas penyaluran dana bagi hasil dan dana alokasi umum oleh menteri keuangan.¹⁷⁸

Hal lain yang diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 adalah mengenai pengendalian dalam pengelolaan keuangan daerah. Pasal 83

¹⁷²Pasal 94 ayat (7) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁷³Pasal 98 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁷⁴Pasal 108 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁷⁵Pasal 7 dan Penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁷⁶Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁷⁷Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

¹⁷⁸Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

UU No. 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa yang menetapkan batas maksimal jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD adalah menteri keuangan dengan jumlah kumulatif defisit tidak melebihi 3% (tiga persen) dari produk domestik bruto tahun bersangkutan. Akan tetapi dalam UU No. 2 Tahun 2020 ketentuan batas maksimal defisit anggaran ditetapkan dapat melampaui 3% (tiga persen) dari produk domestik bruto selama masa penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau untuk menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan paling lama sampai dengan berakhirnya Tahun Anggaran 2022.¹⁷⁹

Provinsi Sulawesi Utara merupakan salah satu daerah otonom yang mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, serta kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum berdasarkan asas dekonsentrasi. Dalam melaksanakan kewenangannya tersebut Pemerintahan Daerah Provinsi Sulawesi Utara serta daerah lain tentu harus memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 33 Tahun 2004.

I. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Konsep perencanaan pembangunan daerah bertujuan mengoptimalkan penggunaan potensi sekaligus mengurangi ketimpangan antardaerah. Perencanaan pembangunan daerah secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU No. 25 Tahun 2004), yang mengatur tahapan perencanaan mulai dari Rencana Pemerintah

¹⁷⁹Pasal 2 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

Jangka Panjang Daerah (RPJP Daerah), Rencana Pemerintah Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah), Rencana Strategis Satuan Kerja Pemerintah Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Pemerintah Daerah (Renja SKPD). Dalam otonomi daerah, berbagai aspek yang erat kaitannya dengan perencanaan pembangunan berkaitan dengan alokasi sumber daya, peningkatan peran masyarakat, potensi dan keanekaragaman daerah dipadukan dalam satu kesatuan sistem pembangunan nasional.

Pengaturan mengenai ruang lingkup perencanaan pembangunan nasional tertuang dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7 UU No. 25 Tahun 2004. Perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah Negara Republik Indonesia. Pasal 8 UU No. 25 Tahun 2004 menyatakan bahwa perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yaitu:

1. penyusunan rencana;
2. penetapan rencana;
3. pengendalian pelaksanaan rencana; dan
4. evaluasi pelaksanaan rencana.

Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan, sehingga secara keseluruhan siklus perencanaan yang utuh terbentuk. Pencapaian kinerja dari satu tahap pelaksanaan rencana dievaluasi untuk menjadi pertimbangan dalam penganggaran tahun berikutnya, sehingga penganggaran menjadi wajar dan berbasis kinerja. Implementasi rencana pengendaliannya serta evaluasi pelaksanaan rencana merupakan bagian dari siklus perencanaan yang amat menentukan kebijakan penganggaran. Untuk itu, kedudukan perencanaan dan penganggaran dalam proses pembangunan merupakan kegiatan penting dalam mata rantai guna mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

Bertemunya kegiatan perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah terjadi dalam rangkaian tahapan penyusunan rencana kerja disetiap tingkatan perencanaan pembangunan daerah. Prinsip utama

dalam kegiatan perencanaan dan penganggaran daerah adalah menyusun dan menganggarkan prioritas kegiatan yang disepakati dengan tidak melebihi kapasitas fiskal daerah. Oleh karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan daerah maka harus diminimalisir *gap* antara perencanaan dan penganggaran, sehingga dapat mendorong optimalisasi potensi dan mengurangi kesenjangan di daerah.

Pada hakikatnya perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu proses interaksi timbal balik antara lembaga perencanaan dan perencana dengan masyarakat daerah yang sangat pluralistik, baik sebagai subjek ataupun objek perencanaan. Setiap daerah pasti memiliki permasalahan spesifik yang sering kali berbeda antardaerah. Perbedaan inipun berakibat pada perbedaan rencana pembangunan yang akan dilakukan di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan daerah seharusnya bergantung pada permasalahan yang muncul di daerah tersebut. Namun, pada kenyataannya permasalahan suatu daerah sering kali tidak tercerminkan dalam struktur perencanaan dan anggaran pemerintah daerah. Bahkan, hal yang dianggap sebagai bukan masalah justru mendapat alokasi belanja yang lebih besar. Untuk itu, diperlukan upaya-upaya baru guna meluruskan mekanisme perencanaan dan penganggaran.

Keterkaitan antara UU No. 25 Tahun 2004 dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara terdapat pada pengaturan mengenai perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah. Perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah Provinsi Sulawesi Utara harus merujuk kepada sistem pengaturan perencanaan pembangunan nasional dengan memperhatikan potensi serta kemampuan fiskal daerah. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan Provinsi Sulawesi Utara diharapkan dapat menjadi instrumen dalam menuntaskan setiap persoalan daerah terutama dalam mengurangi tingkat kesenjangan pembangunan daerahnya.

Selain itu, UU No. 25 Tahun 2004 dapat menjadi pedoman dalam merumuskan instrumen perencanaan pembangunan daerah secara

spesifik di Provinsi Sulawesi Utara sehingga penyelesaian permasalahan di Provinsi Sulawesi Utara dapat tercerminkan dalam struktur perencanaan dan anggaran pemerintah daerahnya.

J. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 1964 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah Dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara Dengan Mengubah Undang-Undang No. 47 Prp Tahun 1960 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara (Lembaran Negara Tahun 1964 No. 7) Menjadi Undang-Undang

UU No. 13 Tahun 1964 merupakan undang-undang pengesahan perpuu karena keadaan mendesak Pemerintah untuk memisahkan Daerah Tingkat II Buol-Toli-Toli, Donggala, Poso dan Banggai dalam wilayah Daerah Tingkat I Sulawesi Utara Tengah, dan Daerah Tingkat II Kendari, Kolaka, Muna dan Buton dalam wilayah Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan Tenggara perlu dipisahkan untuk dijadikan wilayah Daerah Tingkat I yang baru, yaitu masing-masing Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara.

Pemisahan daerah tingkat II ini dimaksudkan untuk lebih mengintensifkan dan melancarkan jalannya pemerintahan. Oleh sebab itu pada tahun 1964, daerah Sulawesi dibagi menjadi empat daerah pemerintahan dengan membentuk lagi dua Daerah Tingkat I, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pasal 2 UU No. 13 Tahun 1964 membagi wilayah pemerintahan di Sulawesi menjadi:

1. Pemerintah Daerah Tingkat I Sulawesi Utara berkedudukan di Manado.
2. Pemerintah Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah berkedudukan di Palu.
3. Pemerintah Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan berkedudukan di Makassar.
4. Pemerintah Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara berkedudukan di Kendari.

UU No. 13 Tahun 1964 hanya membahas mengenai pembagian wilayah pemerintahan sebagaimana tercantum diatas tanpa mengatur secara eksklusif kebutuhan hukum masyarakat di masing-masing pemerintah daerah.

Secara umum materi muatan dalam UU No. 13 Tahun 1964 mengatur tentang pembagian daerah tingkat I dan daerah tingkat II, keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong-Royong Daerah Tingkat I, dan keanggotaan Badan Pemerintah Harian Daerah Tingkat I. Oleh sebab itu materi muatan khususnya mengenai pembagian urusan kewenangan dalam undang-undang ini dirasa sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat khususnya masyarakat Sulawesi Utara.

Dinamika sosial masyarakat Sulawesi Utara telah menghasilkan berbagai macam tuntutan kebutuhan yang oleh UU No. 13 Tahun 1964 tidak dapat diakomodasi. Sehubungan dengan itu, UU No. 13 Tahun 1964 harus segera disesuaikan, karena sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika masyarakat Sulawesi Utara dalam menatap masa depannya di era milenial yang penuh tantangan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Indonesia memiliki Pancasila yang merupakan dasar negara Indonesia dan sumber segala sumber hukum negara. Berdasarkan teori kausa materialis (asal mula bahan)¹⁸⁰, Pancasila juga merupakan jati diri bangsa Indonesia karena Pancasila sejatinya ada dalam setiap adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan, dan nilai-nilai religius bangsa Indonesia. Pancasila pada hakikatnya merupakan nilai-nilai yang dimiliki oleh setiap masing-masing individu rakyat Indonesia sebagai *local wisdom* bangsa Indonesia.¹⁸¹

Adapun pemaknaan Pancasila berkorelasi dengan tujuan negara yang juga merupakan filosofi bangsa yakni dalam sila ke 5 (lima) yang berbunyi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Lebih lanjut, tujuan negara dalam pembangunan nasional tentunya harus didasarkan pada falsafah dan konstitusi negara. Sumber falsafah dan kebijakan negara Indonesia juga tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa tujuan negara adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dengan berdasarkan Pancasila.

Berdasarkan pemikiran di atas, negara memiliki suatu kewajiban yang dijamin oleh Pancasila dan konstitusi yakni kesejahteraan rakyatnya. Untuk Indonesia dengan wilayah yang begitu luas dan terbentang dari Sabang hingga Merauke, upaya perwujudan kesejahteraan harus melibatkan semua pihak baik pusat dan daerah.

¹⁸⁰Teori Kausa merupakan teori yang dikembangkan oleh Aristoteles yang terdiri dari Kausa Materialis, Kausa Formalis, Kausa Efficient, dan Kausa Finalis. Selengkapnya lihat dalam P.J. Suwarno, *Pancasila Budaya Bangsa Indonesia (Penelitian Pancasila dengan Pendekatan Historis, Filosofis, & Sosio-Yuridis Kenegaraan)*, Yogyakarta: Kanisius, 2009, hal. 81.

¹⁸¹Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, 2014, hal. 99.

Untuk itulah semenjak reformasi muncul konsep otonomi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Desentralisasi adalah istilah dengan konotasi yang luas. Setiap penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat dapat tercakup dari pengertian tersebut. Konsep desentralisasi selalu berkaitan dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kekuasaan yang menjadi domain Pemerintah Pusat yang diserahkan ke daerah. Dalam konteks Indonesia, desentralisasi selalu dikaitkan pembentukan daerah otonom atau pemerintahan daerah dan penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintahan daerah sehingga pemerintahan daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tersebut.

Konsep otonomi daerah yang kita gunakan saat ini merupakan perwujudan bahwa pembangunan suatu bangsa tidak bisa lepas dari pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Pelaksanaan pembangunan itu harus memberikan kesempatan dan ruang gerak bagi upaya pengembangan demokratisasi dan kinerja pemerintah daerah untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Kebijakan otonomi daerah yang telah diterapkan, hendaknya memberi peluang bagi perubahan paradigma pembangunan yang semula lebih mengedepankan pencapaian pertumbuhan menjadi pemerataan dengan prinsip mengutamakan keadilan dan perimbangan.

Sebagai daerah otonom, daerah memiliki kewenangan dan tanggungjawab untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat luas. Dengan semangat perubahan paradigma tersebut, pemerintah daerah diharapkan mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Kemandirian dalam mengelola kepentingan daerahnya sendiri menuntut pemerintah daerah untuk mampu melakukan eksplorasi terhadap potensi ekonomi dan sumber daya unggulan yang ada di daerah. Hal ini diharapkan dapat membuat daerah lebih maju, progresif dan kreatif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menyelenggarakan pemerintahan daerahnya.

UU No. 13 Tahun 1964 dibentuk pada saat berlakunya UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen. Dari sisi filosofis, pertimbangan dan

alasan pembentukan UU No. 13 Tahun 1964 sudah tidak selaras dan berbeda dengan aturan saat ini yang berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945 setelah diamandemen. Oleh karena itu, perlu untuk dibentuk RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara.

B. Landasan Sosiologis

Berbagai perubahan telah terjadi di Indonesia hingga saat ini, salah satunya adalah kemajuan teknologi informasi. Kemajuan tersebut telah mengubah hubungan antarindividu, hubungan antara warga negara dengan pemerintah, hubungan pemerintah dengan dunia usaha, hubungan dunia usaha dengan masyarakat, dan hubungan antar warga masyarakat baik disuatu daerah maupun dengan daerah lainnya. Sementara itu, perubahan dibidang politik telah mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, seiring dengan pergantian rezim orde lama ke orde baru dan dari orde baru ke orde reformasi sampai sekarang.

Bangsa Indonesia juga telah melakukan beberapa kali perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di bidang politik dan hukum terjadi desentralisasi kekuasaan, demokratisasi, penegakan hak asasi manusia, dan pemberantasan korupsi. Di bidang ekonomi Indonesia mengalami perubahan dari ekonomi terpimpin di masa orde lama ke ekonomi pasar bebas di masa orde baru, kemudian bergeser ke ekonomi kerakyatan yang sedang mencari bentuknya di masa reformasi.

Sementara itu, di bidang sosial budaya terjadi lompatan yang mengguncang sendi-sendi kehidupan sosial budaya masyarakat pasca agraris yang masuk ke era masyarakat digital yang melahirkan kelompok masyarakat milenial. Masyarakat milenial tersebut memiliki karakter *connected* (terhubung melalui internet dan *gadget*), kreatif (berpikir *out of the box*) dan percaya diri (*confident*). Perubahan sosial budaya masyarakat tersebut berdampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, termasuk di daerah Provinsi Sulawesi Utara.

Berdasarkan dinamika perubahan di Indonesia yang berdampak

terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah Provinsi Sulawesi Utara, setidaknya ada beberapa persoalan masyarakat yang perlu untuk segera diselesaikan. Beberapa persoalan di Provinsi Sulawesi Utara yang dimaksud tersebut diantaranya:

1. Persoalan Lintas Batas Penduduk

Sebagaimana kita ketahui Sulawesi Utara berbatasan dengan Republik Filipina di sebelah utara. Letak geografis Provinsi Sulawesi Utara yang berbatasan dengan negara tetangga Filipina tersebut, telah memunculkan persoalan lintas batas penduduk yang belum sesuai dengan aturan keimigrasian yang berlaku di Indonesia. Persoalan lintas batas kependudukan di Provinsi Sulawesi Utara telah memunculkan masalah status kewarganegaraan masyarakat yang berlatar belakang Sangir-Filipina. Diperkirakan jumlah warga keturunan Indonesia (Sangir-Filipina) mencapai sekitar 10.000 jiwa yang ada di Filipina selatan. Dari jumlah tersebut sebanyak 2.600 jiwa yang ada di Mindanau dan sekitarnya telah menyatakan diri menjadi warga negara Filipina. Sementara dalam perekaman KTP di Konsulat Jenderal RI di Davao tercatat 2.763 jiwa memilih tetap menjadi warga negara Indonesia. Selebihnya sekitar 4.000 jiwa belum menentukan sikap.

Persoalan status kewarganegaraan yang terjadi diperbatasan Provinsi Sulawesi Utara dengan Negara Filipina, bukan semata masalah administrasi kependudukan. Walaupun perbatasan penduduk diperbatasan tersebut sudah berlangsung sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia berdiri, namun dalam rangka menjaga kedaulatan negara Indonesia persoalan warga keturunan Indonesia (Sangir-Filipina) harus segera dituntaskan. Oleh karena itu, pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Utara harus didorong agar dapat melakukan sejumlah pembangunan yang masif di daerah perbatasan, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat disekitarnya. Dengan adanya upaya dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat diperbatasan daerah Provinsi Sulawesi

Utara, persoalan kewarganegaraan dapat dituntaskan, sehingga ancaman kedaulatan negara dapat dihilangkan.

Berdasarkan hal tersebut, RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara, selain melakukan penyesuaian terhadap perubahan dinamika kebangsaan Indonesia, juga secara spesifik perlu memberikan perhatian terhadap pembangunan didaerah perbatasan dengan negara Filipina. Adanya instrumen hukum yang menjamin keberlangsungan pembangunan daerah Provinsi Sulawesi Utara diperbatasan dengan negara Filipina, diharapkan dapat mendorong kesejahteraan warga negara Indonesia, sehingga akan mewujudkan kedaulatan negara.

2. Ketimpangan Ekonomi dan Kesejahteraan Masyarakat di Wilayah Kepulauan dan Daratan

Provinsi Sulawesi Utara terdiri dari sejumlah daerah kepulauan. Dalam wilayah Provinsi Sulawesi Utara terdapat 287 pulau dimana 59 pulau berpenduduk dan 228 tidak berpenduduk. Oleh karena itu, Provinsi Sulawesi Utara merupakan salah satu provinsi kepulauan di Indonesia. Kondisi daerah yang memiliki sejumlah pulau baik yang berpenghuni maupun yang tidak berpenghuni, telah menimbulkan beberapa persoalan. Penduduk yang tinggal di beberapa kepulauan di Provinsi Sulawesi Utara dikategorikan sebagai penduduk yang masih dalam garis kemiskinan. Kondisi penduduk beberapa kepulauan ini sangat senjang apabila dibandingkan dengan penduduk di daratan besar Pulau Provinsi Sulawesi Utara.

Perekonomian masyarakat beberapa kepulauan masih mengandalkan produk pertanian dan perikanan yang sama dengan produk masyarakat daratan daerah Provinsi Sulawesi Utara, kecuali untuk beberapa produk tertentu seperti pala yang telah memiliki nilai tersendiri. Biaya produksi yang tinggi karena ketersediaan pasar hanya di daratan daerah Provinsi Sulawesi Utara menyebabkan daya saing produk-produk masyarakat kepulauan lebih rendah. Ketersediaan energi menjadi persoalan tersendiri bagi masyarakat

kepulauan terutama berkaitan dengan penanganan produk perikanan.

Persoalan kesenjangan ekonomi yang dialami oleh masyarakat kepulauan dan daratan di daerah Provinsi Sulawesi Utara harus dapat dituntaskan. Oleh karena itu, RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara diharapkan dapat menjadi instrumen hukum untuk mengupayakan penuntasan masalah kesenjangan ekonomi masyarakat antara daerah kepulauan dan daratan di Provinsi Sulawesi Utara. Selain itu, RUU Provinsi Sulawesi Utara juga diharapkan dapat mengupayakan perwujudan pembangunan daerah berbasis kepulauan, sehingga secara spesifik dapat menyelesaikan persoalan kemiskinan dan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di beberapa kepulauan.

3. Hak Masyarakat (Termasuk Masyarakat Adat Dan Nelayan Tradisional) Terkait Tanah dan Ruang Produksi

Masyarakat Sulawesi Utara sering diidentikkan dengan tiga etnis terbesar di wilayah ini yakni: Minahasa, Bolaang Mongondow, dan Sangir. Masyarakat Minahasa dan Bolaang Mongondow berada di daratan utama dengan batas wilayah masing-masing (disebut orang daratan) dan masyarakat Sangir berada di pulau-pulau bagian Utara (disebut orang pulau). Masing-masing kelompok masyarakat ini memiliki karakteristik masing-masing terutama dalam hal bahasa dan budaya. Orang daratan pada prinsipnya merupakan masyarakat agraris, sementara orang pulau selain sebagai masyarakat agraris mereka pun adalah masyarakat bahari yang ulung. Selain ketiga etnis terbesar tersebut, terdapat beberapa etnis minoritas yang diklaim sebagai pendatang, yakni: Bajo, Tionghoa, Gorontalo, Ternate, dan Bali.

Sebagaimana diketahui wilayah Sulawesi Utara telah lama dijadikan alur perdagangan global, regional, dan lokal kawasan bagian timur utara Indonesia. Kekayaan alam di wilayah ini dan wilayah di sekitarnya menjadi faktor penting yang menjadi target perdagangan. Pergeseran ekonomi dunia dari wilayah sekitar Atlantik

terutama Eropa ke wilayah Asia Timur dan Pasifik, menempatkan Indonesia dan Sulawesi Utara menjadi sangat penting. Khusus bagi Sulawesi Utara dapat mengambil peran penting sebagai salah satu pintu Indonesia di Asia Timur dan Pasifik. Sulawesi Utara dengan potensinya dapat memanfaatkan beberapa produk prioritas perdagangan yang dikembangkan negara-negara ASEAN terutama produk-produk pertanian, perikanan, perawatan kesehatan, perjalanan darat dan laut, serta pariwisata.

Berdasarkan hal tersebut, RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara, harus menjamin ketersediaan tanah dan ruang produksi bagi masyarakatnya. Sebagai masyarakat agraris dan maritim, masyarakat daerah Provinsi Sulawesi Utara harus diberikan akses dalam mengelola sumber daya alamnya. Pembangunan daerah dan perkembangan jalur perdagangan di daerah Provinsi Sulawesi Utara jangan sampai meminggirkan penduduk lokalnya.

Dari sisi budaya kekayaan adat istiadat masyarakat Provinsi Sulawesi Utara bukan saja harus dilestarikan, namun harus dikembangkan sebagai komoditas pariwisata yang dapat meningkatkan perekonomian masyarakat. Oleh karena itu, RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara diharapkan dapat menjadi instrumen hukum dalam menjaga kelangsungan masyarakat daerah Provinsi Sulawesi Utara untuk mendapatkan akses pengembangan dalam mengelola sumber daya alam dan kebudayaannya.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk adalah untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-

undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Salah satu persoalan hukum yang terkait dengan peraturan perundangan-undangan mengenai Provinsi Sulawesi Utara adalah peraturan yang sudah ketinggalan. Provinsi Sulawesi Utara dibentuk berdasarkan UU No. 13 Tahun 1964. UU No. 13 Tahun 1964 yang terdiri dari 3 (tiga) bab dan 16 (empat belas) pasal pada pokoknya antara lain mengatur pembentukan daerah tingkat I Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara; mengubah daerah tingkat I Sulawesi Utara-Tengah menjadi daerah tingkat I Sulawesi Utara serta mengubah daerah tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara menjadi daerah tingkat I Sulawesi Selatan; cakupan wilayah Sulawesi Utara yakni Daerah Tingkat II Kepulauan Sangihe dan Talaud, Minahasa, Bolaang Mongondow, Gorontalo, Kotapradja Manado, dan Gorontalo; tempat kedudukan pemerintah daerah Sulawesi Utara di Manado; jumlah anggota DPRD Gotong Royong Tingkat I; serta ketentuan peralihan tentang peraturan negara atau daerah yang berlaku, kepala daerah, anggota DPRD, anggota badan pemerintah harian daerah, penyerahan aset.

Secara umum, pengaturan yang terdapat dalam UU Nomor 13 Tahun 1964 sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan perkembangan hukum yang ada saat ini. Misal mengenai cakupan wilayah Provinsi Sulawesi Utara yang semula memiliki 4 (empat) daerah tingkat II dan 2 (dua) kotapradja kini terdiri atas 11 (sebelas) kabupaten dan 4 (empat) kota. Selain itu, jumlah anggota DPRD yang semula berjumlah 35 orang saat ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No. 7 Tahun 2017) untuk DPRD Provinsi Sulawesi Utara berjumlah 45 (tiga puluh lima) orang. Selain itu, diperlukan penyesuaian dengan regulasi terbaru terutama terkait dengan nomenklatur, kelembagaan, hirarkis, hubungan pusat dan daerah, mekanisme pemilihan pemimpin daerah serta batas wilayah dan luas laut. Misal mengenai istilah daerah tingkat I menjadi daerah provinsi; istilah daerah tingkat II menjadi daerah kabupaten/kota; kata Manado diubah menjadi Manado; DPRD Gotong Royong diubah DPRD; serta

mekanisme pengangkatan wakil kepala daerah yang semula dapat diangkat presiden diubah menjadi dipilih berpasangan bersama gubernur/kepala daerah pada pemilihan kepala daerah langsung.

Mengingat UU Nomor 13 Tahun 1964 dibentuk lebih dahulu maka materi muatan yang diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 1964 tentu sudah berbeda dengan materi muatan yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, UU No. 7 Tahun 2017, dan UU No. 33 Tahun 2004. Oleh karena itu, materi muatan UU No. 13 Tahun 1964 perlu diubah untuk disesuaikan dengan materi muatan UU No. 23 Tahun 2014, UU No. 7 Tahun 2017, dan UU No. 33 Tahun 2004, serta undang-undang terkait lainnya. Selain itu, UU No. 13 Tahun 1964 dibentuk sebelum adanya UU No. 12 Tahun 2011. Oleh karena itu, teknik penyusunan UU Nomor 13 Tahun 1964 perlu diubah untuk disesuaikan dengan teknik penyusunan undang-undang sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN
RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Jangkauan

Jangkauan pengaturan yang terdapat dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara mencakup:

1. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Sulawesi Utara sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi sesuai dengan tugas, wewenang, kewajiban, dan haknya sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. DPRD Provinsi Sulawesi Utara sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota sesuai dengan tugas, wewenang, kewajiban, dan haknya sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. DPRD kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Perangkat Daerah sebagai unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; dan
6. Masyarakat Provinsi Sulawesi Utara sesuai dengan perannya masing-masing.

B. Arah Pengaturan

Pengaturan yang terdapat dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara diarahkan untuk meningkatkan pembangunan di Provinsi

Sulawesi Utara terutama di wilayah perbatasan dan kepulauan dengan mengakomodasi kearifan lokal yang tumbuh dan berkembang di Provinsi Sulawesi Utara serta sumber-sumber potensi ekonomi yang dimiliki oleh Provinsi Sulawesi Utara. Selain itu, pengaturan yang terdapat dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara juga diarahkan untuk melakukan penyesuaian dengan pengaturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan terkait.

C. Ruang lingkup Materi Muatan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara

Ruang lingkup materi muatan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum memuat nomenklatur yang penting dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara yang membutuhkan pengertian dan definisi, antara lain:

- a. Provinsi Sulawesi Utara adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki batas wilayah, penduduk, dan otonomi sesuai dengan karakter dan budaya masyarakat Sulawesi Utara yang khas sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.
- b. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Utara dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Utara menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara adalah Gubernur Provinsi Sulawesi Utara sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah

- yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Provinsi Sulawesi Utara.
- e. Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara adalah Bupati atau Walikota sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara.
 - f. Pemerintah Daerah di Provinsi Sulawesi Utara yang selanjutnya disebut Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara.
 - g. Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara yang selanjutnya disebut Perda Provinsi adalah peraturan daerah yang disetujui bersama antara Gubernur Provinsi Sulawesi Utara dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Utara untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara.
 - h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara yang selanjutnya disebut Perda Kabupaten/Kota adalah peraturan daerah yang disetujui bersama antara Bupati atau Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara.
 - i. Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik yang selanjutnya disingkat SPBE adalah penyelenggaraan pemerintahan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memberikan layanan kepada pengguna SPBE.

Pengaturan undang-undang ini didasarkan atas Pancasila, UUD NRI tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan bhinneka tunggal ika. Adapun asas yang mendasari norma dalam Undang-Undang ini yaitu asas demokrasi, kepentingan nasional, keseimbangan wilayah, kepastian hukum, keadilan dan pemerataan kesejahteraan, serta asas peningkatan daya saing.

Pengaturan mengenai RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara bertujuan untuk:

- a. mewujudkan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara yang efektif dan efisien berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. mewujudkan pemerintahan yang berkomitmen kuat untuk memaksimalkan kewenangan yang dimiliki sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menyejahterakan masyarakat;
- c. mewujudkan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik yang baik;
- d. mewujudkan kemandirian dalam ekonomi kerakyatan dan ketercukupan kebutuhan dasar;
- e. mewujudkan pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;
- f. mewujudkan sumber daya manusia yang berkarakter, berkualitas, dan berdaya saing;
- g. meningkatkan pelayanan dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan; dan
- h. meningkatkan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah.

2. Posisi, Batas Wilayah, Pembagian Wilayah, dan Ibu Kota Provinsi Sulawesi Utara

Provinsi Sulawesi Utara terletak pada $123^{\circ} 07'$ (seratus dua puluh tiga derajat tujuh menit) Bujur Timur – $127^{\circ} 10'$ (seratus dua puluh tujuh derajat sepuluh menit) Bujur Timur dan $0^{\circ} 15'$ (nol derajat lima belas menit) Lintang Utara – $5^{\circ} 34'$ (lima derajat tiga puluh empat menit) Lintang Utara.

Provinsi Sulawesi Utara mempunyai batas wilayah di sebelah utara berbatasan dengan Laut Sulawesi dan Republik Filipina; sebelah timur berbatasan dengan Laut Maluku; sebelah selatan berbatasan dengan Laut Maluku dan Teluk Tomini; dan sebelah barat

berbatasan dengan Kabupaten Gorontalo Utara dan Kabupaten Bone Bolango Provinsi Gorontalo.

Provinsi Sulawesi Utara terdiri atas 11 (sebelas) kabupaten dan 4 (empat) kota, yaitu Kabupaten Bolaang Mongondow; Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan; Kabupaten Bolaang Mongondow Timur; Kabupaten Bolaang Mongondow Utara; Kabupaten Kepulauan Sangihe; Kabupaten Kepulauan Talaud; Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro; Kabupaten Minahasa; Kabupaten Minahasa Selatan; Kabupaten Minahasa Tenggara; Kabupaten Minahasa Utara; Kota Bitung; Kota Kotamobagu; Kota Manado; dan Kota Tomohon. Kabupaten/kota tersebut terdiri atas kecamatan dan kecamatan terdiri atas desa dan/atau kelurahan. Adapun ibu kota Provinsi Sulawesi Utara berkedudukan di Kota Manado.

3. Karakteristik Provinsi Sulawesi Utara

Provinsi Sulawesi Utara memiliki karakteristik masyarakat yang tinggal di wilayah kepulauan dan di wilayah daratan; ekonomi masyarakat yang bertumpu pada sektor pertanian, perikanan, pariwisata, perdagangan, dan pertambangan; kawasan perbatasan negara; wilayah kepulauan; dan kawasan rawan bencana.

4. Urusan Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Provinsi Sulawesi Sulawesi Utara diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya, meliputi: eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi; pengaturan administratif; pengaturan tata ruang; ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Pemerintahan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Pola dan Arah Pembangunan Provinsi Sulawesi Utara

Pembangunan Provinsi Sulawesi Utara dilakukan dengan pola pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat Provinsi Sulawesi Utara. Pola pembangunan Provinsi Sulawesi Utara diselenggarakan secara terencana, terarah, terintegrasi, dan berkelanjutan berdasarkan tata ruang wilayah dan potensi sumber daya alam setiap kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara.

Arah pembangunan Provinsi Sulawesi Utara meliputi: pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat; pengembangan tata kehidupan masyarakat; peningkatan daya saing; pemenuhan aspek manajemen risiko kehidupan; pemenuhan nilai filosofis kehidupan masyarakat Provinsi Sulawesi Utara; dan pengutamaan dan pengembangan produk keunggulan sesuai dengan potensi ekonomi dan sumber daya alam di setiap wilayah Provinsi Sulawesi Utara.

Pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat dilaksanakan melalui pemenuhan: kebutuhan dasar yang mencakup pangan, sandang, papan, serta kesehatan dan pendidikan; kebutuhan jaminan sosial dan perlindungan tenaga kerja; kebutuhan pelayanan kehidupan yang berbasis teknologi, informasi, dan komunikasi; kebutuhan rasa nyaman, aman, dan damai bagi kehidupan masyarakat; dan kebutuhan pelayanan dalam pelaksanaan dan keberadaan budaya, adat istiadat, dan pranata kebudayaan. Pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat meliputi sumber daya manusia, lembaga, dan sarana prasarana.

Pengembangan tata kehidupan masyarakat dilaksanakan berdasarkan nilai kearifan lokal yang mengedepankan kesejahteraan, keadilan, dan kebahagiaan umat manusia sesuai dengan nilai spiritualitas, kemanusiaan, persatuan dan kesatuan, toleransi, kebersamaan, keharmonisan, dan kegotongroyongan.

Peningkatan daya saing merupakan peningkatan kemampuan daya saing Provinsi Sulawesi Utara yang diwujudkan dengan: meningkatkan kemampuan daerah untuk menghasilkan produk barang dan jasa yang berkualitas; meningkatkan kompetensi tenaga kerja dan alih teknologi melalui pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan; mengutamakan pemanfaatan sumber daya lokal; menghasilkan tingkat pendapatan dan kesempatan kerja yang tinggi dengan tetap terbuka terhadap persaingan eksternal; dan menciptakan iklim investasi yang kondusif.

Pemenuhan aspek manajemen risiko kehidupan di Provinsi Sulawesi Utara harus dipersiapkan agar masyarakat di Provinsi Sulawesi Utara mampu menghadapi timbulnya permasalahan dan tantangan baru yang berdampak positif dan negatif dalam tataran lokal, nasional, dan internasional sehingga tidak mengalami gegar budaya dalam kehidupan masyarakat. Pemenuhan aspek manajemen risiko kehidupan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui pemeliharaan tradisi budaya dan kearifan lokal Provinsi Sulawesi Utara dengan semangat ke-*Bhinneka Tunggal Ika-an*.

Masyarakat Provinsi Sulawesi Utara mempunyai nilai filosofis kehidupan, antara lain *mapalus* dan *si tou timou tumou tou*. Pemenuhan nilai filosofis kehidupan masyarakat Provinsi Sulawesi Utara menjadi pedoman setiap Gubernur Provinsi Sulawesi Utara. Pemenuhan nilai filosofis kehidupan masyarakat Provinsi Sulawesi Utara dilakukan melalui pemeliharaan tradisi budaya dan kearifan lokal Provinsi Sulawesi Utara dengan semangat ke-*Bhinneka Tunggal Ika-an*. Nilai filosofis *mapalus* dan *si tou timou tumou tou* merupakan acuan dasar pembangunan di Provinsi Sulawesi Utara.

Pengutamakan dan pengembangan produk unggulan sesuai dengan potensi ekonomi dan sumber daya alam di setiap wilayah di Provinsi Sulawesi Utara harus ditetapkan dalam peraturan daerah dan menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah Provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara.

Pengutamaan dan pengembangan produk unggulan sesuai dengan potensi ekonomi dan sumber daya alam di setiap wilayah Provinsi Sulawesi Utara diikuti dengan pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia secara berkelanjutan oleh pemerintah daerah. Pengutamaan dan pengembangan produk unggulan sesuai dengan potensi ekonomi dan sumber daya alam di setiap wilayah Provinsi Sulawesi Utara dilakukan dengan mengakui dan menghormati adat istiadat masyarakat Provinsi Sulawesi Utara.

6. Prioritas Pembangunan Provinsi Sulawesi Utara

Dalam upaya mewujudkan tujuan pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara yang efektif dan efisien, perlu ditetapkan prioritas pembangunan di Provinsi Sulawesi Utara. Prioritas pembangunan tersebut dapat diubah sesuai dengan dinamika kebutuhan masyarakat. Perubahan prioritas pembangunan dilakukan melalui penetapan rencana pembangunan jangka panjang daerah dan rencana pembangunan jangka menengah daerah yang ditetapkan melalui Perda Provinsi.

Prioritas pembangunan di Provinsi Sulawesi Utara paling sedikit meliputi peningkatan kualitas sumber daya manusia yang berkepribadian dan berdaya saing; pengembangan perekonomian masyarakat; pengembangan infrastruktur pembangunan; pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang berkelanjutan; pembangunan kawasan perbatasan dan daerah kepulauan; pengelolaan tata pemerintahan yang efektif dan efisien; dan penguatan upaya mitigasi bencana.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia dititikberatkan pada aspek pendidikan, kesehatan, dan kehidupan sosial budaya dan agama berlandaskan pada iman takwa, dan ilmu pengetahuan teknologi. Dalam mewujudkan peningkatan kualitas sumber daya manusia diperlukan strategi dan kebijakan meliputi:

- a. peningkatan kualitas sumber daya manusia yang menunjang sektor pendidikan, kesehatan, sosial budaya, dan agama;

- b. pembangunan dan perbaikan sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan, sosial budaya, dan agama; dan
- c. penyediaan sarana teknologi penunjang pendidikan.

Pengembangan perekonomian masyarakat dititikberatkan pada pengembangan sektor pertanian, perkebunan, kelautan dan perikanan, pertambangan, industri, pariwisata, dan perdagangan yang berbasis pada potensi dan pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, potensi agraris, dan daerah kepulauan dengan dukungan transportasi yang kuat. Dalam mewujudkan pengembangan perekonomian diperlukan strategi dan kebijakan melalui:

- a. peningkatan efisiensi berbagai kebijakan dalam upaya peningkatan produktivitas ekonomi dan nilai tambah produksi dengan memanfaatkan teknologi tepat guna;
- b. penciptaan sistem distribusi yang efisien;
- c. pembentukan struktur ekonomi industrialis yang diiringi oleh perdagangan, jasa, dan transportasi;
- d. pembangunan pertanian yang berkelanjutan;
- e. pemanfaatan potensi kelautan dan perikanan secara optimal;
- f. pemanfaatan potensi pariwisata secara optimal;
- g. pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam secara arif dan bijaksana dengan memperhatikan kelestarian ekosistem dan kesejahteraan bagi masyarakat;
- h. penstimulasian tumbuhnya pengusaha di daerah terutama untuk industri kecil dan menengah; dan
- i. pembentukan kawasan ekonomi khusus.

Pengembangan infrastruktur pembangunan dititikberatkan pada penyediaan sarana dan prasarana dalam rangka percepatan pembangunan ekonomi melalui peningkatan kuantitas dan kualitas pelayanan publik. Dalam mewujudkan pengembangan infrastruktur pembangunan diperlukan strategi dan kebijakan melalui:

- a. pembangunan sarana dan prasarana transportasi darat, laut dan udara yang berkualitas;
- b. penyediaan sarana prasarana air minum bagi masyarakat;
- c. penyediaan listrik sampai ke pelosok wilayah;
- d. penyediaan sarana dan prasarana pendidikan dan kesehatan;
- e. pengembangan telematika dan pelayanan telekomunikasi serta informasi ke seluruh wilayah dengan harga yang terjangkau;
- f. pengembangan perumahan dan permukiman; dan
- g. pengembangan fasilitas perkantoran, fasilitas umum, dan sosial.

Pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang berkelanjutan dititikberatkan pada pengelolaan sumber daya alam secara efisien untuk menjamin keberlanjutan pembangunan dan menjaga keseimbangan lingkungan. Dalam mewujudkan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang berkelanjutan diperlukan strategi dan kebijakan melalui:

- a. pembangunan yang diarahkan untuk terjaminnya ketersediaan sumber daya berkelanjutan;
- b. pembangunan yang diarahkan untuk terwujudnya kelestarian fungsi daerah aliran sungai dan keberadaan air tanah;
- c. pembangunan yang diarahkan untuk terwujudnya sistem manajemen bencana alam;
- d. pembangunan yang diarahkan untuk terwujudnya pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan; dan
- e. pembangunan yang diarahkan untuk terwujudnya peningkatan kapasitas pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang bermanfaat untuk masyarakat dalam wilayah tersebut.

Pembangunan kawasan perbatasan dan kepulauan dititikberatkan pada aspek keamanan dan peningkatan kesejahteraan kawasan perbatasan dan daerah kepulauan. Dalam mewujudkan kawasan perbatasan dan kepulauan diperlukan strategi dan kebijakan melalui:

- a. pembangunan kawasan perbatasan dan daerah kepulauan dengan pendekatan keamanan;
- b. pembangunan kawasan perbatasan dan kepulauan dengan pendekatan peningkatan kesejahteraan masyarakat; dan
- c. pembangunan infrastruktur untuk pengembangan industri yang berbasis pada sektor perikanan di daerah kepulauan.

Pengelolaan tata pemerintahan yang efektif dan efisien dititikberatkan pada pembangunan bidang politik, hukum dan administrasi pemerintahan. Dalam mewujudkan pengelolaan tata pemerintahan yang efektif dan efisien diperlukan strategi dan kebijakan melalui:

- a. pembangunan hukum yang diarahkan untuk menciptakan kepastian hukum dan rasa keadilan tertib hukum;
- b. pembangunan yang diarahkan untuk menciptakan prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- c. pembangunan yang diarahkan untuk menciptakan transparansi dan keterbukaan informasi kepada masyarakat;
- d. pengembangan administrasi pemerintahan berbasis teknologi informasi;
- e. peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat; dan
- f. pembangunan yang diarahkan untuk menciptakan prinsip partisipasi masyarakat.

Penguatan upaya mitigasi bencana dititikberatkan pada pengurangan risiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana. Dalam mewujudkan penguatan upaya mitigasi bencana diperlukan strategi dan kebijakan melalui:

- a. pelaksanaan penataan tata ruang;
- b. pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan; dan
- c. penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern.

Untuk mendukung prioritas pembangunan di Provinsi Sulawesi Utara, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, dan pemerintah Kabupaten/Kota melaksanakan pembangunan infrastruktur darat, laut, dan udara secara terintegrasi dan terkoneksi.

7. Pembangunan Provinsi Sulawesi Utara

Pembangunan Provinsi Sulawesi Utara secara tematik dilakukan sesuai dengan potensi kabupaten/kota. Pembangunan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara dilaksanakan sesuai rencana tata ruang wilayah dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah nasional. Rencana tata ruang wilayah tersebut meliputi ruang kawasan: budi daya pertanian tanaman pangan dan hortikultura; budi daya perkebunan; budi daya perikanan dan kelautan; budi daya peternakan; budi daya kehutanan; industri; perdagangan; pariwisata; pemukiman; kegiatan pertambangan serta minyak dan gas; kegiatan konstruksi; simpul pelayanan transportasi; perdagangan dan jasa; dan/atau ekonomi khusus.

Pembangunan Provinsi Sulawesi Utara dan pembangunan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara dilaksanakan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan di Provinsi Sulawesi Utara. Kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara yang melaksanakan pembangunan sesuai rencana tata ruang wilayah diberikan insentif oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. Pemberian insentif oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara tersebut terdiri dari: pemberian kompensasi; pemberian penyediaan prasarana dan sarana; penghargaan; dan/atau publikasi atau promosi daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan mekanisme pemberian insentif diatur dalam Perda Provinsi.

Dalam pembangunan Provinsi Sulawesi Utara, Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara mengembangkan potensi energi baru dan terbarukan di Provinsi Sulawesi Utara secara berkelanjutan untuk mendorong akselerasi perekonomian Provinsi Sulawesi Utara.

8. Perencanaan Pembangunan Provinsi Sulawesi Utara

Perencanaan pembangunan Provinsi Sulawesi Utara terdiri atas: rencana pembangunan jangka panjang daerah; rencana pembangunan jangka menengah daerah; dan rencana kerja pembangunan daerah. Penyusunan perencanaan pembangunan Provinsi Sulawesi Utara dan perencanaan pembangunan seluruh kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara harus berpedoman pada pola dan arah pembangunan Provinsi Sulawesi Utara dan prioritas pembangunan Provinsi Sulawesi Utara. Selain berpedoman pada pola dan arah pembangunan Provinsi Sulawesi Utara dan prioritas pembangunan Provinsi Sulawesi Utara, penyusunan perencanaan pembangunan harus berpedoman pada rencana pembangunan jangka panjang nasional, rencana pembangunan jangka menengah nasional, dan rencana kerja Pemerintah.

9. Personel, Aset, dan Dokumen

Personel Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara meliputi aparatur sipil negara yang karena tugas dan kemampuannya diperlukan untuk mendukung penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara. Gaji dan tunjangan aparatur sipil negara dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah Provinsi Sulawesi Utara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Aset dan dokumen Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara meliputi:

- a. barang milik Provinsi Sulawesi Utara yang bergerak dan tidak bergerak yang berada dalam wilayah Provinsi Sulawesi Utara;
- b. badan usaha milik daerah Provinsi Sulawesi Utara yang kedudukan, kegiatan, dan lokasinya berada di Provinsi Sulawesi Utara;
- c. utang piutang Provinsi Sulawesi Utara; dan
- d. dokumen dan arsip yang karena sifatnya diperlukan oleh Provinsi Sulawesi Utara.

Ketentuan lebih lanjut mengenai personel, aset, dan dokumen diatur dalam Perda Provinsi.

10. Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE)

Dalam rangka percepatan pembangunan Provinsi Sulawesi Utara, Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara perlu mengembangkan dan menerapkan SPBE di setiap satuan kerja pemerintahan daerah di seluruh kabupaten/kota. SPBE bertujuan untuk:

- a. meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan publik pemerintahan daerah;
- b. mengoptimalkan akses masyarakat terhadap sumber informasi pemerintahan daerah guna menguatkan partisipasi dalam pembangunan daerah;
- c. meningkatkan produktivitas dan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien;
- d. mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi;
- e. membangun komunikasi antara pemerintah, masyarakat, dunia bisnis dan pihak lain yang berkepentingan untuk memberikan pelayanan secara cepat dan tepat;
- f. melakukan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- g. mengintegrasikan berbagai layanan antarlembaga pemerintahan; dan
- h. mengoptimalkan satu data di Provinsi Sulawesi Utara.

Penerapan SPBE di Provinsi Sulawesi Utara dilakukan secara sistematis, terintegrasi, dan taat asas. Penerapan SPBE di Provinsi Sulawesi Utara disusun dalam rencana induk teknologi informasi komunikasi Provinsi Sulawesi Utara. Rencana induk teknologi informasi komunikasi mengatur penggunaan dan pengembangan teknologi informasi komunikasi, serta validitas, dan autentikasi data di Provinsi Sulawesi Utara.

Penggunaan dan pengembangan teknologi informasi dan komunikasi mengatur:

- a. pembangunan dan pengelolaan aplikasi di tiap-tiap organisasi perangkat daerah;
- b. interoperabilitas aplikasi internal dan eksternal Provinsi Sulawesi

Utara;

- c. sifat dan inovasi layanan aplikasi;
- d. jaminan keamanan jaringan dan tempat penyimpanan data; dan
- e. pemutakhiran maha data.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam menerapkan SPBE perlu menyiapkan sumber daya berupa pendanaan; infrastruktur teknologi informasi yang memadai; dan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan keahlian. Infrastruktur teknologi informasi dapat dipenuhi melalui kerja sama dengan pihak swasta. Sumber daya manusia dapat direkrut melalui tenaga kerja kontrak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

11. Pendapatan dan Alokasi Dana Perimbangan

Pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara memperoleh sumber pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Provinsi Sulawesi Utara berhak mendapatkan alokasi dana perimbangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam dana perimbangan tersebut Pemerintah Pusat mengalokasikan dana alokasi khusus prasarana pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara mengalokasikan anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk penyelenggaraan SPBE sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Pemerintah Pusat mengalokasikan anggaran pendapatan dan belanja negara untuk pengembangan daerah perbatasan sesuai dengan kemampuan keuangan negara.

12. Partisipasi Masyarakat

Dalam setiap perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan yang diselenggarakan di Provinsi Sulawesi Utara wajib melibatkan partisipasi masyarakat yang ada di Provinsi Sulawesi Utara. Pelibatan partisipasi masyarakat yang ada di Provinsi Sulawesi Utara bertujuan untuk kontrol sosial; menyerap tenaga kerja;

meningkatkan kualitas sumber daya manusia; meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan menumbuhkan kesadaran dan rasa memiliki masyarakat Provinsi Sulawesi Utara terhadap daerahnya.

Partisipasi masyarakat yang ada di Provinsi Sulawesi Utara berbentuk: pemikiran berupa ide, saran-saran, gagasan, serta peran serta dalam pengambilan keputusan; tenaga dan/atau keahlian; pemantauan dan evaluasi program dan kegiatan pembangunan; dan pemanfaatan hasil pembangunan. Partisipasi masyarakat dapat dilakukan melalui konsultasi publik; musyawarah; kemitraan; penyampaian aspirasi; pengawasan; dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Masyarakat dapat menyampaikan aspirasi dan pengaduan, baik kepada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara maupun kepada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara. Pemerintah daerah di Provinsi Sulawesi Utara wajib menerima dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat. Penerimaan dan tindak lanjut aspirasi dan pengaduan masyarakat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum dan/atau kunjungan kerja DPRD Provinsi Sulawesi Utara dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara, serta melalui musyawarah perencanaan pembangunan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara maupun Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara.

Pemerintah daerah di Provinsi Sulawesi Utara memberikan akses atas aplikasi mengenai perencanaan pembangunan daerah Provinsi Sulawesi Utara kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasi. Pemerintah daerah di Provinsi Sulawesi Utara wajib menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat mengenai perencanaan pembangunan daerah Provinsi Sulawesi Utara.

13. Ketentuan Penutup

Pada saat UU tentang Provinsi Sulawesi Utara mulai berlaku: ketentuan UU No. 13 Tahun 1964 dan ketentuan peraturan

perundang-undangan di bawah undang-undang yang mengatur mengenai Provinsi Sulawesi Utara, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU tentang Provinsi Sulawesi Utara.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. UU No. 13 Tahun 1964 sudah tidak sesuai lagi dengan perubahan ketatanegaraan Indonesia. Ketentuan dalam UU No. 13 Tahun 1964 perlu disesuaikan mengingat telah diundangkannya UU No. 38 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo yang cakupan wilayahnya merupakan beberapa wilayah Provinsi Sulawesi Utara. Selain itu UU No. 13 Tahun 1964 perlu disesuaikan dengan UU No. 12 Tahun 2011 dan undang-undang terkait lainnya. Provinsi Sulawesi Utara memiliki karakteristik kewilayahan yang terdiri dari wilayah daratan dan kepulauan dan juga Provinsi Sulawesi Utara merupakan wilayah perbatasan negara yang berbatasan langsung dengan Negara Filipina. Berdasarkan hal karakteristik kewilayahan tersebut muncul beberapa permasalahan, antara lain kesenjangan ekonomi antara masyarakat kepulauan dan daratan serta pengelolaan pembangunan kawasan perbatasan. Provinsi Sulawesi Utara sebagai daerah yang memiliki potensi besar ekonomi masyarakat pada sektor perikanan dan kelautan, pertanian, perkebunan, pariwisata, dan pertambangan. Provinsi Sulawesi Utara telah lama dijadikan alur perdagangan global, regional, dan lokal kawasan bagian timur utara Indonesia sehingga memerlukan landasan hukum yang lebih komprehensif dalam rangka pengembangan wilayah, ekonomi, dan kependudukan.
2. Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait yakni mengevaluasi dan menganalisis UUD NRI Tahun 1945, UU No. 5 Tahun 2017, UU No. 23 Tahun 2014, UU No. 6 Tahun 2014, UU No. 28 Tahun 2009, UU No. 10 Tahun 2009, UU No. 26 Tahun 2007, UU No. 33 Tahun 2004, UU No. 25 Tahun 2004, dan UU No. 13 Tahun 1964.

3. Pembuatan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada 3 (tiga) landasan penting, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis menyangkut pemikiran mendasar yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dan menyangkut tujuan bernegara, kewajiban negara melindungi masyarakat, bangsa, serta hak-hak dasar warga negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Landasan sosiologis menggambarkan fakta empiris mengenai perkembangan serta permasalahan dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan landasan yuridis menggambarkan persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur.
4. Arah pengaturan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara adalah agar RUU ini mampu menjawab perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum pemerintah daerah dan masyarakatnya dalam rangka menjalankan roda pemerintahan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mengakomodasi karakteristik, memenuhi kebutuhan, dan mengatasi permasalahan di Provinsi Sulawesi Utara dengan tetap menempatkan Provinsi Sulawesi Utara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia serta tidak membentuk daerah khusus yang baru. Materi muatan pengaturan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara antara lain: posisi, batas wilayah, pembagian wilayah, dan ibu kota Provinsi Sulawesi Utara; karakteristik Provinsi Sulawesi Utara; urusan pemerintahan daerah; pola dan arah pembangunan Provinsi Sulawesi Utara; prioritas pembangunan Provinsi Sulawesi Utara; pembangunan Provinsi Sulawesi Utara; perencanaan pembangunan Provinsi Sulawesi Utara; personel, aset, dan dokumen; Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik; pendapatan dan alokasi dana perimbangan; dan partisipasi masyarakat.

B. Saran

Berdasarkan simpulan tersebut maka disarankan untuk melakukan penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Utara dan diharapkan Naskah Akademik sebagai dasar pemikiran disusunnya Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Utara ini dapat memenuhi kebutuhan masyarakat serta lebih memberikan jaminan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Sulawesi Utara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sejalan dengan tujuan pembangunan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*. Jakarta: The Habibie Center, 2001.
- _____. *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- BPS. *Statistik Indonesia 2020*. BPS, Jakarta, Indonesia, 2020. ISBN. 978-602-438-328-2.
- BPS Sulawesi Utara. *Provinsi Sulawesi Utara Dalam Angka*. BPS Sulawesi Utara, Sulawesi Utara, Indonesia, 2020. ISSN: 0215-2274.
- Budihardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 2008.
- Djumala, Darmansjah. *Soft Power untuk Aceh, Resolusi Konflik, dan Politik Desentralisasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013.
- Harriss, John, Kristian Stokke, dan Olle Tornquist. *Politicising Democracy: The New Local Politics of the Democratization*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Grafindo Persada, 2005.
- Ismail, Tjip dkk. *Analisis dan Evaluasi tentang Pajak dan Retribusi Daerah*. Badan Pembinaan Hukum Nasional: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Jakarta, 2013.
- Kaelan. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma, 2014.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Terjemahan dari *General Theory of Law and State*. Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2006.
- Manan, Bagir. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri. *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 1984.
- Muttalib, M.A. dan Mohd. Akbar Ali Khan, *Theory of Local Government*, New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 1983.

- Prang, Amrizal J. *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*. Lhokseumawe: Biena Edukasi, 2015.
- Ramanathan, K. *Asas Sains Politik*. Selongor, Malaysia: Fajar Bakti Sdn. Bhd., 2003.
- Ranadireksa, Hendarmin. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Bandung: Fokusmedia, 2007.
- Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Smith, Brian C. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: George Allen & Unwin, London, 1985.
- Soegijoko, Sugijanto. *Strategi Pengembangan Wilayah dalam Pengentasan Kemiskinan*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997.
- Soekartawi. *Prinsip-Prinsip Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Rajawali Press, 1990.
- Soemarmi, Amiek, Erlyn Indarti, Pujiyono, dan Amalia Diamantina. *Konsep Negara Kepulauan dalam Upaya Perlindungan Wilayah Pengelolaan Perikanan Indonesia*. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 48 No. 3, Juli 2019, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Sukardja, Ahmad. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Sumodiningrat, Gunawan. *Membangun Perekonomian Rakyat; Seri Ekonomika Pembangunan*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar dan IDEA, 1998.
- Suwarno, P.J. *Pancasila Budaya Bangsa Indonesia (Penelitian Pancasila dengan Pendekatan Historis, Filosofis, & Sosio-Yuridis Kenegaraan)*. Yogyakarta: Kanisius, 2009.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2013.
- Tumenggung, Syafruddin A. *Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997.
- Wasistiono, Sadu. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Reformasi (1999-2004)*, dalam Soetandyo Wignosubroto, Bhenyamin Hoessein, Djohermansyah Djohan, Robert A. Simanjuntak, Syarif Hidayat BN Marbun, Sadu Wasistiono, Sutoro Eko (Tim Penulis). *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Institute for Local Development & Yayasan Tifa, Jakarta, 2005.
- Yamin, M. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1951.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 1964 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah Dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara Dengan Mengubah Undang-Undang No. 47 Prp Tahun 1960 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara Tengah Dan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara (Lembaran Negara Tahun 1964 No. 7) Menjadi Undang-Undang

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU IX/2011

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU XIV/2016

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU XV/2017

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU XV/2017

JURNAL

Indah. *Hubungan Wewenang antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. *Rechtidee Jurnal Hukum*, Volume 9, No. 2, Desember 2014.

Juwana, Hikmahanto. *Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Pulau Sipadan dan Ligitan*. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 33, No. 1, 2003.

Sumodiningrat, Gunawan. *Pembangunan Daerah dan Pengembangan Kecamatan (dalam Perspektif Teori dan Implementasi)*: *Jurnal Perencanaan Wilayah Kota*, Volume 10, No.3, November 1999.

Tahar, Abdul Muthalib. *Penegakan Hukum di Perairan Indonesia dalam Hukum Laut Internasional*. Bandar Lampung: *Justice Publisher*, 2015.

BAHAN YANG TIDAK DITERBITKAN

Ariadno, Melda Kamil. *Tantangan Indonesia sebagai Negara Kepulauan Terbesar untuk menjadi Poros Maritim Dunia*”, dalam *Pidato Pengukuhan Guru Besar*. Jakarta: Universitas Indonesia. 2015.

Badan Keahlian DPR RI, Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Bali, 2020.

Badan Keahlian DPR RI. Hasil Pengumpulan Data RUU Provinsi Sulawesi Tenggara, 13 – 16 Oktober 2020.

Djamaluddin, Rignolda . *Profil Sulawesi Utara*. Makalah disampaikan dalam acara diskusi pakar dengan Tim Penyusun RUU Provinsi Sulawesi Utara, Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI, Jumat 18 September 2020.

Jaweng, Robert Na Endi. *Perubahan UU Pembentukan Daerah: Perspektif Desentralisasi/Otonomi Daerah*. Presentasi disampaikan dalam acara diskusi pakar dengan Tim Penyusun RUU Pembentukan Daerah, Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI, Selasa 4 Agustus 2020.

Kartasasmita, Ginandjar. *Power dan Empowerment: Sebuah Telaah Mengenai Konsep Pemberdayaan Masyarakat*. Makalah Pidato Kebudayaan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional /Ketua Bappenas. Jakarta: TIM, 1996.

Kementerian Keuangan RI. Leaflet Dana Alokasi Umum (DAU). Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

Kementerian Keuangan RI. Leaflet Dana Alokasi Khusus (DAK). Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

- Kementerian Keuangan RI. Leaflet Dana Bagi Hasil (DBH). Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2014.
- Kementerian Keuangan RI. Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia. Edisi II. Direktorat Jenderal Anggaran.
- Khairi, Halilul. *Tanggapan Terhadap Rencana Penyusunan RUU Pembentukan Daerah Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sumatra Barat, Jambi, Riau, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Tengah*. Makalah disampaikan dalam acara diskusi pakar dengan Tim Penyusun RUU Pembentukan Daerah Provinsi, Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI, Senin, 27 Juli 2020.
- Kumorotomo, Wahyudi. *Politik dan Kebijakan Desentralisasi Beberapa Catatan tentang Pembaruan UU Provinsi*. Presentasi disampaikan dalam acara diskusi pakar dengan Tim Penyusun RUU Pembentukan Daerah, Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI, Selasa 4 Agustus 2020.
- Maksum, Irfan Ridwan. *Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom*, dimuat dalam https://www.researchgate.net/publication/306094990_PERBANDINGAN_SISTEM_PEMBAGIAN_URUSAN_PEMERINTAHAN_ANTARA_PEMERINTAH_PUSAT_DAN_DAERAH_OTONOM.
- Mandasari, Zayanti. *Politik Hukum Pemerintahan Desa: Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi*. Tesis Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2015.
- Mukhlis. *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*. Disertasi. Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, 2014.
- Rheza, Boedi, dkk. *Laporan Penelitian Evaluasi Perda Pungutan di Era UU No.28 Tahun 2009*. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD). Jakarta, 2014.