

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PROVINSI SULAWESI TENGAH**

**KOMISI II DPR RI
JAKARTA
2021**

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	ii
DAFTAR GAMBAR DAN TABEL	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Tujuan dan Kegunaan	7
D. Metode	8
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoretis	
1. Keberlakuan Undang-Undang Dasar di Indonesia	9
2. Negara Kesatuan	12
3. Otonomi Daerah	14
4. Otonomi Daerah di Indonesia	19
5. Pembangunan Daerah	26
6. Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan	28
7. Penanggulangan Bencana Daerah	30
8. Tanggung Jawab Sosial Perusahaan	33
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah	35
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	
1. Sejarah Provinsi Sulawesi Tengah	38
2. Kondisi Provinsi Sulawesi Tengah	49
3. Permasalahan yang Dihadapi Provinsi Sulawesi Tengah	75
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara	99
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT	
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	107

B. 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 menjadi Undang-Undang	112
C. Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang	114
D. Undang-Undang 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	117
E. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah	119
F. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	122
G. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang	127
H. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	133
I. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata	136
J. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	138
K. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial	140
L. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan	143
M. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	145
N. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	148
O. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan	151

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis	153
B. Landasan Sosiologis	155
C. Landasan Yuridis	157
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	160
B. Ruang Lingkup Materi Muatan	161
BAB VI PENUTUP	
A. Simpulan	179
B. Saran	182
DAFTAR PUSTAKA	183

DAFTAR GAMBAR DAN TABEL

Gambar 1.	Jumlah Wisatawan di Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2015-2019	80
Tabel 1.	Luas Wilayah Provinsi Sulawesi Tengah Berdasarkan Lampiran Undang-Undang Pembentukan Kabupaten/Kota Se-Provinsi Sulawesi Tengah	75
Tabel 2.	Permasalahan dan Evaluasi capaian Pembangunan Daerah Urusan Pariwisata Provinsi Sulawesi Tengah	83
Tabel 3.	Komposisi Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah 2017-2020	100

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Provinsi Sulawesi Tengah dahulu merupakan bagian dari Daerah Tingkat I Sulawesi Utara Tengah yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 47 Prp. Tahun 1960. Proses pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah sebagai Daerah Otonom mencapai puncak pada tahun 1964, berkat kegigihan perjuangan mahasiswa Sulawesi Tengah di seluruh Indonesia yang berpusat di Jakarta dengan nama "Panitia Penuntut dan Pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah" (P4ST), serta mendapat dukungan sepenuhnya dari Residen Koordinator Sulawesi Tengah, R.M. Kusno Dhanupojo, bersama sebagian besar rakyat Sulawesi Tengah. Setelah dilakukan berbagai macam pertimbangan maka konsepsi pemuda yang dipilih sebagai satu-satunya dasar untuk pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah.¹

Sulawesi Tengah resmi menjadi provinsi dengan disahkannya 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 menjadi Undang-Undang (Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964). Pemerintah Pusat mengundangkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 pada tanggal 23 September 1964 dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1964. Undang-Undang tersebut menetapkan pembentukan dua daerah tingkat I, yaitu Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara. Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah saat itu meliputi Buol-Toli-Toli, Donggala, Poso, dan Banggai. Sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun

¹Tim Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah, *Sejarah Daerah Sulawesi Tengah*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1984, hal. 170-171.

1964 dilakukan upacara serah terima oleh Gubernur J.F. Tumbelaka selaku penguasa Sulawesi Utara Tengah kepada Anwar Datuk Madju Basah Nan Kuning sebagai Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah yang pertama sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1964 pada tanggal 13 Pebruari 1964.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 yang menjadi dasar hukum pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah telah berlaku sangat lama, sedangkan dalam kurun waktu keberlakuannya hingga saat ini, dasar hukum Undang-Undang Dasar 1945 yang digunakan sebagai landasan pengaturannya telah mengalami empat kali amandemen terutama ketentuan pasal mengenai bentuk pemerintahan dan mengenai pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945). Materi muatan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 banyak yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan terkini, antara lain judul undang-undang, nomenklatur penyebutan daerah tingkat I, sistem sentralistik sudah berubah menjadi desentralisasi, pola relasi, pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta adanya perubahan batas wilayah dan penambahan kabupaten/kota di Sulawesi Tengah dari hanya empat kabupaten menjadi dua belas kabupaten dan satu kota, yakni Kabupaten Donggala, Poso, Banggai, Tolitoli, Buol, Morowali, Banggai Kepulauan, Parigi Moutong, Tojo Una-una, Sigi, Banggai Laut, Morowali Utara, dan Kota Palu.

Dari sisi teknis pengaturan, dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 keberadaan Provinsi Sulawesi Tengah masih disatukan bersama-sama dengan Provinsi Sulawesi Tenggara, artinya, belum ada Undang-Undang yang mengatur Provinsi Sulawesi Tengah secara tersendiri. Selain itu, otonomi daerah yang berlaku pada saat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 dibentuk juga masih berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Konsep otonomi daerah berdasarkan undang-undang tersebut sangat berbeda dengan konsep otonomi daerah yang

ada dalam beberapa pengaturan Undang-Undang yang menggantinya, terakhir dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya, ketidaksesuaian pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 akan semakin jelas jika ditelusuri dari perspektif filosofis dibentuknya daerah otonom. Sebagaimana dijelaskan oleh Halilul Khairi, filosofi dari dibentuknya daerah otonom adalah sebagai bentuk pengakuan dan pemberian hak oleh negara kepada suatu kelompok masyarakat (*locality*) untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri terhadap urusan tertentu. Pengakuan dan pemberian hak oleh negara tersebut dilakukan karena sebelum terbentuknya negara, sudah terdapat berbagai kelompok masyarakat yang hidup dengan tata nilai dan tata kelola kehidupan bersama yang berbeda-beda.² Oleh karena itu, pemberlakuan otonomi seharusnya memberikan kesempatan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya sesuai dengan nilai dan tata kelola kehidupan daerah setempat.

Penyesuaian perlu dilakukan terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 juga karena adanya kewajiban negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat (MHA) beserta hak-hak tradisionalnya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Masyarakat hukum adat merupakan masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 ini mengandung pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan MHA sesuai dengan perannya

²Halilul Khairi, *Tanggapan terhadap Rencana Penyusunan RUU Pembentukan Daerah Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sumatera Barat, Jambi, Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Tengah*, Makalah disampaikan dalam Diskusi dengan Tim Penyusun RUU Pembentukan Daerah di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Senin, 27 Juli 2020.

sebagai subsistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang maju dan modern termasuk pengakuan dan penghormatan hak-hak tradisional yang meliputi hak ulayat, hak memperoleh manfaat atau kenikmatan dari tanah air, serta hak diakui dan dijunjung tinggi.³

Dari sisi potensi daerah, Provinsi Sulawesi Tengah memiliki potensi sumber daya alam (SDA) yang besar dan beragam, mulai dari pertanian, kehutanan, kelautan dan perikanan, peternakan, perkebunan serta pertambangan. Komoditas unggulan di Sulawesi Tengah antara lain kakao, rotan, pertambangan, peternakan dan perikanan. Posisi Sulawesi Tengah yang strategis tepat di tengah pulau Sulawesi juga mengindikasikan pentingnya peran Sulawesi Tengah dalam pergerakan arus barang dan pengembangan ekonomi di pulau Sulawesi. Pengelolaan SDA dewasa ini menempatkan Sulawesi Tengah dalam tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi (7,15% Tahun 2019). Namun demikian, pengelolaan potensi SDA tersebut belum mampu memperbaiki tingkat kemiskinan Provinsi Sulawesi Tengah yang masih tinggi sebesar mencapai 13,9 %. Hal ini sangat kontras dan berbanding terbalik dengan tingkat pertumbuhan ekonomi Provinsi Sulawesi Tengah yang tinggi dan masuk dalam katagori tiga besar pertumbuhan ekonomi provinsi tertinggi di Indonesia. Selain itu juga kekayaan tambang, gas dan energi yang dimiliki Sulawesi Tengah belum berdampak secara signifikan bagi pembangunan daerah Sulawesi Tengah. Peningkatan keberadaan perusahaan multinasional dan industri manufaktur di Sulawesi Tengah nyata belum dapat dinikmati sendiri untuk kesejahteraan masyarakat Sulawesi Tengah.

Lebih lanjut, di balik potensi daerah Sulawesi Tengah yang besar dan beragam yang dapat memacu pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, karakteristik wilayah Sulawesi Tengah juga termasuk salah satu wilayah yang rentan terhadap bencana alam di Indonesia.⁴ Banyak

³UIN Sunan Gunung Djati, *Otonomi Daerah Pasca Amandemen Undang-undang Dasar 1945 Antara Idealita dan Realita*, <https://uinsgd.ac.id/otonomi-daerah-pasca-amandemen-undang-undang-dasar-1945-antara-idealita-dan-realita/>, diakses pada 30 Oktober 2020.

⁴Walhi Sulteng, *Menyoal Konsistensi Arah Revisi Perda RTRW Provinsi Sulteng*, diakses dari <https://walhisulteng.com/menyoal-konsistensi-arrah-revisi-perda-rtrw-provinsi-sulteng/>, diakses pada 30 Oktober 2020.

wilayah di Sulawesi Tengah yang rawan terhadap bencana alam seperti gempa bumi, longsor, banjir, tsunami, dan bahkan likuifaksi. Menurut Sangadji,⁵ akibat peristiwa bencana Tahun 2018 khususnya di wilayah Kabupaten Sigi saja menyebabkan kerusakan sawah dan sarana pengairan yang menyebabkan penurunan produksi hingga mencapai 50 persen. Di samping itu, salah satu isu strategis tujuan pembangunan berkelanjutan di Provinsi Sulawesi Tengah adalah tingginya alih fungsi lahan. Sejak tahun 2014 hingga tahun 2017 telah terjadi peningkatan luas lahan pemukiman sebesar 12.598,64 hektar, penyusutan hutan lahan kering sekunder seluas 286.234,16 hektar, penyusutan lahan pertanian kering 2.124,92 hektar dan lahan sawah 485,41 hektar, perluasan perkebunan sebesar 79.941,11 hektar, serta areal tambang juga terjadi peningkatan sebesar 8.213,03 hektar.⁶

Dari sisi luas wilayah, Provinsi Sulawesi Tengah merupakan provinsi dengan wilayah paling luas dibandingkan daerah lain di Sulawesi, namun kondisi infrastruktur di Sulawesi Tengah masih belum cukup baik.⁷ Selain itu, sampai saat ini Provinsi Sulawesi Tengah juga masih menghadapi permasalahan perbatasan wilayah dengan provinsi yang berbatasan langsung, yaitu Provinsi Gorontalo, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, dan Sulawesi Selatan.⁸ Artinya, Provinsi Sulawesi Tengah masih membutuhkan suatu konsep perencanaan pembangunan dan penataan ruang yang baik dan berbasis mitigasi bencana dalam

⁵Muhd. Nur Sangadji, *Masukan untuk RUU Sulteng Berbasis KLHS RPJMD Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2016-2021*, Makalah disampaikan dalam Diskusi dengan Tim Penyusun RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Rabu, 23 September 2020.

⁶*Ibid.* Secara keseluruhan, isu strategis tujuan pembangunan berkelanjutan di Provinsi Sulawesi Tengah meliputi: tingginya angka kemiskinan, air minum dan sanitasi layak, angka kematian bayi, ketersediaan dan pengelolaan air, tingginya alih fungsi lahan, kebencanaan, ketimpangan pembangunan antarkabupaten.

⁷Patta Tope, *Kondisi Terkini Perekonomian dan Permasalahannya*, Makalah disampaikan dalam Diskusi dengan Tim Penyusun RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jumat 18 September 2020.

⁸*Ibid.* Lihat juga di:

- <https://www.google.com/amp/s/beritapalu.com/2014/05/13/tapal-batas-sulteng-sulbar-masih-bermasalah/%3famp>, diakses 4 Oktober 2020.

- <https://www.google.com/amp/s/gemasulawesi.com/buntut-masalah-batas-wilayah-warga-tutup-jalan-sulawesi-tengah-gorontalo/>, diakses 4 Oktober 2020.

menjawab masalah perbatasan, daerah rawan bencana, dan alih fungsi lahan tersebut.

Dengan berbagai pertimbangan tersebut, agar pembangunan di Provinsi Sulawesi Tengah lebih mengedepankan karakteristik dan kekhasan daerah, mengoptimalkan potensi SDA dan SDM di daerah, terencana dan terarah, serta mensejahterakan masyarakat di Provinsi Sulawesi Tengah maka diperlukan langkah kongkrit berupa pembenahan tatanan hukum melalui penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah yang selaras dengan kebutuhan hukum masyarakat dan perkembangan zaman. RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah perlu disusun agar mampu mengakomodasi dan memfasilitasi berlangsungnya pembangunan SDM yang terbebas, terutama dari kebodohan, keterbelakangan, dan kemiskinan;⁹ menguatkan karakteristik daerah yang meliputi kebudayaan, keberadaan MHA, kekhasan adat istiadat, objek wisata, keragaman potensi alam dan kondisi geografis daerah Sulawesi Tengah; serta terciptanya akselerasi pembangunan infrastruktur yang merata sesuai dengan luas Provinsi Sulawesi Tengah, kemajuan penerapan teknologi pertanian masyarakat, memperbanyak industri pengolahan dari hulu ke hilir yang melibatkan pelaku ekonomi lokal dan tenaga kerja lokal, jaminan pemulihan lahan bekas tambang, dan peningkatan indeks pembangunan SDM.

Berdasarkan hal di atas, Komisi II DPR RI mengusulkan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah dengan menugaskan Badan Keahlian DPR RI untuk melakukan penyusunan NA dan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah tersebut. RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah ini masuk dalam Daftar Kumulatif Terbuka Prioritas Program Legislasi Nasional Tahun 2021.

⁹Irwan Waris, FISIP Universitas Tadulako Palu, Makalah disampaikan dalam diskusi dengan Tim Penyusun RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI di Universitas Tadulako, Kamis, 22 Oktober 2020.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi untuk kebutuhan penyusunan Naskah Akademik ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana teori dan praktik pelaksanaan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Sulawesi Tengah pada saat ini?
2. Bagaimanakah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Sulawesi Tengah pada saat ini?
3. Apa yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah?
4. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui teori dan praktik pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Sulawesi Tengah pada saat ini.
2. Mengetahui kondisi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Sulawesi Tengah pada saat ini.
3. Merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan, serta materi muatan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah ini diharapkan dapat digunakan

sebagai bahan bagi penyusunan draf RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti hasil-hasil penelitian atau kajian, literatur. Selain itu dilakukan juga kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait.

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula pengumpulan data dengan berbagai pihak berkepentingan atau stakeholders, yaitu Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sulawesi Tengah, Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tadulako, dan Yayasan ALKhairaat Sulawesi Tengah. Selain itu juga dilakukan diskusi dengan Badan Informasi Geospasial, Kementerian Dalam Negeri, Prof. Dr. Rer Pol. Patta Tope (Guru Besar Universitas Tadulako), Dr. Ir. Muhd. Nur Sangadji, DEA (pakar pembangunan provinsi Sulawesi Tengah), Prof. Dr. Ir. Amar, S.T., M.T., IPU., ASEAN Eng., (Wakil Rektor Bidang Pengembangan dan Kerja sama Universitas Tadulako), Dr. Sri Yunanto, MA. (Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhamadiyah).

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Keberlakuan Undang-Undang Dasar di Indonesia

Secara harfiah “*constitution*” atau dalam bahasa Belanda “*constitutie*” sering diterjemahkan dalam bahasa Indonesia menjadi “undang-undang dasar”, kebiasaan menerjemahkan istilah *constitution* menjadi undang-undang dasar, sesuai dengan kebiasaan orang Belanda dan Jerman, yang dalam percakapan sehari-hari memakai kata “*Grondwet*” (*Grond* = dasar; *wet* = undang-undang) dan *grundgesetz* (*Grund* = dasar; *gesetz* = undang-undang) yang keduanya menunjukkan naskah tertulis.¹⁰

Hampir semua negara di dunia memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam sejarahnya, UUD 1945 ditetapkan dan disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945. Menurut Jimly Assidique jika ditinjau dari sudut perkembangan naskah undang-undang dasar, maka sejak proklamasi 17 Agustus 1945 sampai sekarang, tahap-tahap sejarah konstitusi Indonesia dapat dikatakan telah melewati enam tahap perkembangan, yaitu: Periode pertama tanggal 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949, berlaku UUD 1945; Periode kedua tanggal 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950, berlaku Konstitusi RIS 1949; Periode ketiga tanggal 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959, berlaku Undang-Undang Dasar Sementara 1950; Periode keempat tanggal 5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999, berlaku kembali UUD 1945 beserta Penjelasannya; Periode kelima tanggal 19 Oktober 1999 – 10 Agustus 2002; dan Periode keenam tanggal 10 Agustus 2002 sampai dengan sekarang. Pada

¹⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2007, hal. 95.

Periode kelima hingga saat ini berlaku UUD NRI 1945 sebagai hasil amandemen secara berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001, 2002 dengan menggunakan naskah yang berlaku mulai 5 Juli 1959 sebagai standar dalam melakukan perubahan di luar teks yang kemudian dijadikan lampiran yang tak terpisahkan dari naskah UUD 1945.¹¹ Dengan demikian menurut Jimly Assidique kurun waktu selama terjadi perubahan UUD 1945 dalam satu rangkaian kegiatan itu, dapat disebut sebagai satu kesatuan periode tersendiri, yaitu periode konstitusi transisional.¹²

Hal penting yang terjadi dalam amandemen Kedua UUD 1945 yakni terjadinya perubahan sistem pemerintahan di Indonesia yang sebelum terjadinya amandemen UUD 1945 selama 32 (tiga puluh dua) tahun pemerintahan berjalan secara sentralistik menjadi sistem pemerintahan Indonesia yang bersifat desentralistik dalam bentuk daerah otonom tetapi tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tertulis pada Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan Pasal 1 Ayat (1) berbunyi “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Sedangkan daerah otonom diatur dalam Bab VI yang berjudul Pemerintahan Daerah pada Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan dan daerah-daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Mencermati keterkaitan antara ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945 dalam hubungan dengan desentralisasi, Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa Indonesia ialah negara kesatuan dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, ide negara kesatuan tidaklah sentralistik, baik secara teoritik maupun ketentuan UUD, hubungan pusat dengan daerah tidak sentralistik, kekuasaan negara

¹¹Jimly Assidique, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007, hal. 73.

¹²*Ibid*, hal. 74.

dibagi kepada daerah melalui desentralisasi kekuasaan.¹³ Selanjutnya juga Bagir Manan mengemukakan bahwa Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang disertai asas desentralisasi.¹⁴ Dengan demikian, secara teoritik persoalan-persoalan hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan desentralistik akan terdapat pula di Negara Republik Indonesia.

Pasal 18 hasil amandemen II UUD 1945 tersebut mengandung prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, yakni:

- a. Prinsip pembagian daerah yang bersifat hirarki di muat dalam ayat (1).
- b. Prinsip otonomi dan tugas pembantuan dimuat dalam ayat (2).
- c. Prinsip demokrasi dimuat dalam ayat (3) dan ayat (4).
- d. Prinsip otonomi seluas-luasnya dimuat dalam ayat (5).

Selain itu terdapat penambahan Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 (pada tanggal 18 Agustus Tahun 2000) sebagai acuan dasar penerapan otonomi daerah serta pengaturan utama hubungan antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pasal 18A UUD NRI 1945 mengandung prinsip yang berhubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu hubungan wewenang sebagaimana dimuat dalam ayat (1) dan hubungan keuangan yang dimuat dalam ayat (2). Sedangkan di dalam Pasal 18B terkandung prinsip yaitu prinsip pengakuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa yang dimuat dalam ayat (1) dan prinsip pengakuan eksistensi dan hak-hak tradisi masyarakat adat sebagaimana dimuat dalam ayat (2).¹⁵

¹³Husin Ilyas, *Implikasi Pengalihan Sistem Pemerintahan Sentralistik ke Sistem Otonomi Daerah terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Inovatif, Vol. 4, No. 5, Tahun 2011, hal. 12.

¹⁴Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hal. 19.

¹⁵Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001, hal. 229-230.

2. Negara Kesatuan

Negara kesatuan yang dianut suatu negara tidak terlepas dari prinsip demokrasi yang berlandaskan pada kedaulatan rakyat dengan segala keberagaman yang ada. Relasi yang mendasar antara negara kesatuan dan prinsip demokrasi yang dianut merujuk pada otonomi pemerintahan dan masyarakat sipil saling berjalan dalam kondisi seimbang. Hal ini berbeda dengan pemikiran negara integralistik yang justru menafikan otonomi di antara kedua ranah publik tersebut, yaitu dalam relasi antara pemerintahan dan masyarakat, atau bahkan dianggap mendukung fasisme dan mengarah pada terbentuknya rezim totaliterianisme.¹⁶

Prinsip negara kesatuan yang berlandaskan pada keberagaman dan desentralisasi merupakan bagian penting dari sistem politik yang demokratis. Hal tersebut dibutuhkan bagi negara yang berhadapan dengan kebutuhan kompleks pembangunan daerahnya dan sekaligus menjadi agenda dalam penerapan otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah. Pembukaan keran otonomi seluas-luasnya bagi daerah tanpa harus terjebak pada bentuk negara kesatuan itu sendiri yang melangkah terlalu jauh ke federalisme. Sementara itu, penting disadari bahwa negara kesatuan dengan sistem sentralisasi kekuasaan terbukti gagal dalam memberikan kesejahteraan bagi masyarakat daerah dan bahkan menciptakan api sekam perpecahan bagi integrasi nasional. Indonesia yang pernah mengalami sejarah panjang sentralisasi kekuasaan dimasa rezim orde baru dalam hubungan pusat-daerahnya menjadi logis untuk menerapkan negara kesatuan yang menghargai keragaman yang ada. Melalui penerapan bentuk negara kesatuan yang memberikan toleransi dan menjaga keberagaman yang ada maka otomatis sekaligus memberikan “hak-

¹⁶Lihat “Sisi Gelap Negara Integralistik” dalam Pustakom, Soepomo, *Pergulatan Tafsir Negara Integralistik, Biografi Intelektual, Pemikiran Hukum Adat, dan Konstitusionalisme*, Yogyakarta: Thafa Media, 2015, hal. 37-42.

hak dasar” bagi daerah itu sendiri, termasuk pula dalam hal rekrutmen politik lokal.¹⁷

Di samping persoalan demokrasi dan totaliterianisme, penting pula dicatat suatu negara yang menganut bentuk negara kesatuan dalam konteks kedaulatan wilayahnya, yaitu pemerintahan setempat, kondisi kemasyarakatan, beserta posisi kewilayahan geografis yang melingkupinya. Kedaulatan wilayah dapat dibagi dalam dua tataran, yaitu berbentuk wilayah mayoritas daratan atau justru lebih berlandaskan pada wilayah mayoritas perairan dan bersifat kepulauan. Dibandingkan dengan negara kesatuan yang berlandaskan kontinental atau mayoritas daratan maka perjalanan panjang dalam memperoleh pengakuan kedaulatan atas wilayah mayoritas perairan dan kepulauan adalah tidak mudah untuk memperoleh pengakuan dunia internasional, hal ini menyangkut tingkat kesulitan dalam pengelolaan kedaulatan wilayah dengan mayoritas perairan kepulauan yang lebih tinggi dibandingkan bentuk negara kesatuan berbentuk wilayah mayoritas daratan. John G. Butcher dan R.E. Elson menggambarannya sebagai:

*“In crucially important respect, jurisdiction over maritime space differs from that over land territory. In theory a state’s jurisdiction over its land territory is uniform, the state exercises sovereign over all of its land territory regardless of how far that territory is from its administrative capital. In sharp contrast, the nature of a state jurisdiction over its maritime space can vary markedly from one part of the sea to another depending on its relationship to the state’s land territory.”*¹⁸

Negara Indonesia berbentuk negara kesatuan, dimana hanya satu pemerintahan yang berdaulat ke dalam dan ke luar, yaitu pemerintah pusat. Sedangkan untuk menjalankan pemerintahan di daerah, pemerintah pusat melimpahkan wewenang kepada aparatnya di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi, menyerahkan wewenang

¹⁷Syaukani, Afan Gaffa, dan M. Ryass Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hal. 28-29.

¹⁸John G. Butcher dan R.E. Elson, *Sovereignty and the Sea: How Indonesia Became an Archipelagic State*, Singapore: National University of Singapore, 2017, hal. xxi.

kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya berdasarkan asas desentralisasi/otonomi, dan menugaskan kepada daerah/desa untuk membantu pelaksanaan urusan pusat berdasarkan asas pembantuan.¹⁹

3. Otonomi Daerah

Otonomi daerah sebagai suatu konsep sangat berkaitan dengan desentralisasi yang merupakan bagian dari demokratisasi. Keterkaitan yang sangat erat dari masing-masing konsep itu tidak terlepas dari konteks implisit dari tujuan desentralisasi. B. Smith misalnya, mengemukakan, desentralisasi mencakup tujuan bagi pemerintah pusat, sekaligus bagi pemerintah dan masyarakat daerah. Bagi pemerintah pusat, desentralisasi diagendakan dalam rangka pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan dan stabilitas politik. Sementara tujuan otonomi daerah bagi pemerintah daerah dan masyarakat lokal, merupakan konsekuensi dari desentralisasi yang diagendakan dalam rangka tercapainya kesamaan politik (*political equality*), pertanggungjawaban publik pemerintah daerah (*local accountability*), dan daya tanggap (*responsiveness*) pemerintahan lokal terhadap pelayanan yang dibutuhkan masyarakat.²⁰ Smith menganggap bahwa desentralisasi telah lama dianggap sebagai “*necessary condition of economic, social, and political development*”. Meskipun demikian, konsep desentralisasi, “*has been used extremely loosely, permitting many different kinds of institutional arrangements to be presented in its name.*” Keberagaman ini menurut Smith:

“underlineds the political importance attached to decentralization in less developed countries. Ideologically, it has proved an indispensable concept. Perhaps not surprisingly, the development burden which has been placed on the idea of decentralization has been too great for it to bear. Third world states find much promise in decentralization. The performances of decentralized

¹⁹Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: Pustaka Setia, 2019, hal. 9.

²⁰Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, London: Asia Publishing, 1985. hal ---

government all to often falls disappointingly short of expectations.”²¹

Otonomi daerah perlu dilihat sebagai: (1) otonomi masyarakat daerah, bukan sekedar, bukan sekedar otonomi pemerintahan daerah; (2) merupakan hak daerah yang sejak awal sudah melekat pada masyarakat setempat. Konsekuensi logis dari cara pandang (1), maka paket kebijakan otonomi daerah harus berorientasi pada pemberdayaan dan kesejahteraan bagi masyarakat lokal. Sedangkan konsekuensi logis dari cara pandang (1), adalah tegas bahwa otonomi daerah merupakan hak masyarakat yang tidak dapat dicabut oleh pemerintah pusat. Dalam kaitan ini, otoritas pemerintah pusat hanya terbatas pada penyerahan dan pengaturan wewenang yang sudah ada pada daerah melalui berbagai bentuk kebijakan yang disepakati bersama oleh para pihak.

Sejumlah aspek lain yang perlu diagendakan dalam rangka perspektif baru otonomi daerah adalah,²² *pertama*, otonomi fleksibel atau bersifat kondisional bagi daerah di tingkat penerapannya. Perbedaan dan keragaman potensi daerah dan kebutuhan daerah meniscayakan diagendakannya otonomi daerah yang bersifat fleksibel atau kondisional. Ini berarti harus terbukti peluang bagi daerah untuk mengimplementasikan otonomi dengan skala relatif penuh (otonomi khusus), otonomi luas, dan otonomi secara terbatas di mana bobot administratifnya lebih besar dibandingkan dengan pertimbangan politiknya. Sehingga, besaran dan cakupan otonomi harus bersifat fleksibel dan kondisional dengan kebutuhan dan keperluan daerah setempat.

Kedua, sebagai konsekuensi logis cara pandang otonomi daerah, maka diperlukan paradigma baru yang memungkinkan dilakukannya reorganisasi pemerintahan daerah sesuai potensi, kemampuan, dan kebutuhan masing-masing daerah. Skala dan besaran kebutuhan

²¹*Ibid.*, hal. 185.

²²Tim LIPI, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI*, Kerja sama Pusat Penelitian Politik-LIPI dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta, 2003, hal. 8-9.

setiap daerah hampir pasti tidak sama sebagai implikasi dari kondisi heterogenitas lingkungan alam dan masyarakat setempat di daerah bersangkutan masing-masing.

Ketiga, pelembagaan mekanisme bagi partisipasi rakyat. Untuk menghindari kecenderungan terjadinya perilaku penyalahgunaan kewenangan atau tindakan korupsi dari pusat ke daerah dan munculnya raja-raja kecil baru di daerah, maka diperlukan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan proses pengambilan kebijakan. Partisipasi masyarakat tadi terutama diperlukan untuk mendorong agar terjadinya transparansi pemerintahan daerah dan yang terpenting adalah terbangunnya kepercayaan masyarakat lokal atau publik (*political trust*) secara umum terhadap kebijakan yang disusun dan diambil guna mengatasi persoalan-persoalan di lapangan.

Keempat, pelembagaan supervisi atau *control* masyarakat terhadap pemerintahan daerah. Melalui pengawasan masyarakat diharapkan bias munculnya bukan hanya keterbukaan dalam hal pengambilan kebijakan, tetapi juga efisiensi dan akuntabilitas atas setiap sumber daya yang digunakan dalam pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di daerah melalui program-program yang dijalankan, atau terhindar dari praktek kebocoran atau penyalahgunaan kewenangan dan mencegah pemborosan. Ini juga termasuk dalam hal penggunaan anggaran pemerintah daerah atau dana yang dialokasikan oleh pemerintah pusat, baik melalui format Dana Alokasi Umum (DAU) atau Dana Alokasi Khusus (DAK). Poin utama sebagai bentuk tujuan dari adanya kontrol masyarakat terhadap pemerintah daerah adalah otonomi daerah sejauh mungkin dituntut untuk mampu mendorong pemberdayaan masyarakat setempat dalam proses pemenuhan kebutuhan dasarnya.

Kelima, otonomi daerah juga diharapkan mampu mendorong perluasan atau kreatifitas daerah dalam menggarap sumber pendapatan daerah. Hal ini merupakan bagian dari penguatan desentralisasi fiskal dan sekaligus pendapatan asli daerah (PAD) tanpa

harus berbenturan dengan kepentingan pemerintah pusat dalam menggerakkan iklim investasi di daerah.

Dalam konteks otonomi daerah, terdapat sejumlah hal yang menjadi substansi bagi kepentingan lokal setempat dan sekaligus negara yang menganutnya pada tingkatan nasional dan bahkan pandangan dari negara lain atau kalangan asing di dunia internasional.²³ Substansi otonomi daerah tersebut meliputi:²⁴

- a. otonomi daerah dianggap bisa menjamin administrasi pemerintahan yang lebih efisien dan kreatif, serta menegaskan penggunaan prinsip *subsidiary*. Prinsip *subsidiary* bagi OECD merupakan prinsip yang dapat meningkatkan efektivitas sektor publik. Treisman, misalnya, juga mengidentifikasi tiga dasar alasan munculnya ekspektasi bahwa otonomi daerah akan meningkatkan kualitas pemerintahan: yaitu karena meningkatnya pengetahuan pejabat publik atas kondisi lokal; karena semakin mudah terciptanya kesesuaian antara kebijakan terhadap selera dan kebutuhan lokal, serta semakin meningkatnya akuntabilitas para pejabat daerah. Sebaliknya, bagi Thomas Courchene (1992), negara-negara yang menganut paham sentralistik mudah terjebak pada ketidakefisienan dalam hal penggunaan sumber daya pemerintahan dan pembangunannya, cenderung tidak responsif karena sebagian kalangan birokratnya tidak berhadapan langsung dengan rakyat lokal, dan di atas itu semua karena otonomi daerah pada dasarnya memisahkan dinamika pasar di sektor swasta dan intervensi sektor publik;
- b. Otonomi daerah dalam konteks Persatuan Nasional (*National Unity*) bahwa di antara kedua konsep ini bias dianggap paradoks atau kontroversial, tetapi sebenarnya otonomi daerah justru mendorong pengakuan yang substantif terhadap identitas daerah dan ini berpotensi memajukan persatuan nasional itu sendiri serta sekaligus mencegah terjadinya proses pemisahan diri yang

²³M. Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Malang: Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang (UMM), 2008, hal. 22-30.

²⁴*Ibid.*

bernada separatism bagi bahaya kedaulatan suatu negara.

Mengutip argument Treisman, Bank Dunia mencatat:

“A primary objective of decentralization is to maintain national stability in the face of pressure for localization. When a country finds itself deeply divided especially along geographic and ethnic lines, decentralisation provides an institutional mechanism for bringing opposition groups into a formal, rule bound bargaining process.”

Lebih lanjut, OECD juga menegaskan bahwa otonomi daerah menciptakan lingkungan yang lebih baik bagi keberlangsungan identitas nasional. Ini berlaku terutama bagi negara-negara dengan kondisi keragaman sosial, geografi, dan ekonominya yang tersebar lokasinya satu sama lain.

- c. Otonomi daerah dan Pembangunan Daerah. Di mana pembangunan daerah merupakan salah satu agenda peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam arti luas juga sebenarnya merupakan bentuk kongkrit pentingnya tanggungjawab bagi pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan di tingkat bawah untuk berbagi beban dan tanggungjawabnya. Sehingga dengan adanya berbagi beban dalam pelaksanaan program-program pembangunan nasional semacam ini, maka berpotensi bagi terciptanya keseimbangan antara dimensi nasional dan lokal dari proses pembangunan yang dijalankan.

Catatan kritis atas teori otonomi daerah adalah adanya bantahan (*counter argument*) mengenai apa yang disebut sebagai nilai negatif otonomi daerah, yaitu: pertama, menciptakan fragmentasi dan bahkan perpecahan yang justru tidak diharapkan; kedua, bisa melemahkan dibandingkan harapan untuk upaya memperkuat kualitas pemerintahan; dan ketiga, dapat membuka ruang penyimpangan atau bahkan pemanfaatan elit atas iklim demokrasi yang dibuka di tingkat lokal.²⁵ Terkait penyimpangan kekuasaan oleh elit dalam otonomi

²⁵*Ibid*, hal. 90-98.

daerah, salah satu substansi persoalan yang justru menjadi anomali dalam praktik desentralisasi di Indonesia pasca reformasi 1998 adalah praktik penyalahgunaan kewenangan yang lekat dengan modus korupsi politik. Ini membutuhkan langkah ekstra kerja keras dan membutuhkan dukungan politik tersendiri dalam memotong faktor penyebab dari munculnya anomali desentralisasi yang dibajak oleh praktik korupsi politik. Todung Mulya Lubis menyoroti persoalan ini, bahwa:

*“Democratization has also opened the way to regional autonomy and decentralization. If the past, corruption was centralized, democratization and “reformasi” have intentionally decentralized corruption as well. This is one of the unintended results of decentralization.”*²⁶

Kondisi masa lalu yang kuat dengan sistem politik tersentralisasi dengan kurun waktu yang panjang dianggap tidak terlepas menjadi faktor penting dalam terbukanya peluang atas praktik korupsi di tengah desentralisasi. Padahal, sejatinya desentralisasi diharapkan dapat menggerakkan kemajuan daerah, kesejahteraan masyarakat, dan berdampak signifikan bagi percepatan pembangunan di tingkat nasional.

Meskipun telah terjadi penyimpangan kekuasaan dalam otonomi daerah dan desentralisasi, tetap penting bagi Indonesia sebagai negara yang menganut bentuk negara kesatuan tetap menjalankan otonomi daerah dan desentralisasi. Namun dalam penyelenggaraannya diperlukan upaya pengawasan dan penguatan kontrol masyarakat sehingga dampak penyimpangan otonomi daerah dapat diminimalisir. Hal ini dijalankan dalam rangka pembangunan nasional, kemajuan daerah, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

4. Otonomi Daerah di Indonesia

Dalam sejarahnya, Indonesia telah beberapa kali mengalami perubahan terkait landasan konstitusi dan regulasi yang mengatur operasionalisasi kebijakan daerahnya. Catatan berikut menunjukkan

²⁶Todung Mulya Lubis, *Political Corruption in Indonesia*, CSIS: Jakarta, 2017, hal. 62-63.

perubahan dimaksud, (1) di tingkat landasan konstitusi, yaitu, sebagai berikut:

- a. Tanggal 18 Agustus 1945, Penetapan berlakunya Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Konstitusi Republik Indonesia Serikat, 31 Januari 1950;
- c. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, 15 Agustus 1950;
- d. Pengumuman berlakunya kembali Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, 15 Agustus 1950; dan
- e. Amandemen UUD 1945 oleh MPR yang ke-1, ke-2, ke-3, dan ke-4, pada tahun 1999, 2000, 2001, dan tahun 2002.

Dari keseluruhan aturan yang dikeluarkan tersebut, kecuali Konstitusi RIS, melahirkan Undang-Undang (UU) tentang Pemerintahan Daerah, yaitu sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948;
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957;
- d. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959;
- e. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965;
- f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974;
- g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999;
- h. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004; dan
- i. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 telah menjadi ketentuan regulasi otonomi daerah yang paling lama masa berlakunya, yaitu ketika pemerintah orde baru meletakkan ideologi pembangunannya bagi stabilitas dan pengaturan hubungan pusat dan daerah yang lebih ketat dibandingkan masa sebelumnya. Melalui Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974, prinsip otonomi yang dipakai bukan lagi “otonomi yang riil dan seluas-luasnya” tetapi “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Dengan demikian prinsip otonomi yang riil atau nyata di masa pemerintahan orde baru, merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah. Sedangkan istilah

“seluas-luasnya” tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip yang digariskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Perwujudan dari prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab dapat dilihat dari pemahaman atas prinsip otonomi. Prinsip otonomi daerah yang nyata artinya bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan dan tindakan, atau kebijaksanaan yang dapat menjamin daerah yang bersangkutan mampu mengurus rumah tangga sendiri. Prinsip otonomi daerah yang bertanggung jawab artinya bahwa pemberian otonomi itu harus sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahannya yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Di masa reformasi setelah tahun 1998, berlakulah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999, prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam undang-undang ini adalah sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas;

- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah;
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi, dan sehingga dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah adminitrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom;
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah; dan
- h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 mengenai kebijakan otonomi daerah secara efektif sejak Januari 2001 dianggap mengakibatkan munculnya beberapa persoalan mengenai peran dan kinerja pemerintahan daerah. Pertama, terkait pencarian bentuk, sistem, program, dan pola kerja yang sesuai dengan kondisi masing-masing daerah yang beragam. Kedua, peran DPRD yang semakin signifikan yang justru kurang diimbangi format jelas atas aspirasi

masyarakat yang diwakilinya dan kepentingan elit lokal yang mudah mendorong instabilitas pemerintahan daerah. Ketiga, ketidakjelasan peran masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah di tengah relasi kepala daerah dan DPRD. Keempat, sinergi antarpemangku kepentingan dalam otonomi daerah. Kelima, hubungan pusat-daerah yang kurang mampu mendorong kreativitas dan inovasi daerah di tengah iklim kebebasan dan kewenangan otonom yang disandanginya.

Berbagai kelemahan mendasar otonomi daerah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 diatasi melalui pemberlakuan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang membagi daerah kabupaten atau kota dengan provinsi secara berjenjang (hierarki). Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut: *“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”*. Ketentuan ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Ketentuan yang lebih menekankan adanya hubungan keterkaitan dan ketergantungan serta sinergi antartingkat pemerintahan juga dipertegas dalam Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004. Pembagian daerah seperti ini berbeda sekali dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang lebih memperlihatkan kemandirian atau kebebasan atau bahkan sifat independensi daerah kabupaten/kota dari daerah provinsi. Pemerintah provinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari pemerintah kabupaten/kota dan tidak ada hubungan hirarki antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Di masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Budiono, dilakukan proses pembahasan guna mengubah UU Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian melahirkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui pemberlakuan UU Nomor 23 Tahun 2014 diletakkan prinsip otonomi daerah dalam sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia yang menegaskan bahwa kekuasaan pemerintahan sesungguhnya berada di tangan Presiden yang

diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dengan demikian, urusan pemerintahan yang dilaksanakan di daerah sesungguhnya adalah kekuasaan Presiden yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk:

- a. menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan; dan
- b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Norma, standar, prosedur, dan kriteria berupa peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan/atau yang menjadi kewenangan daerah. Kewenangan pemerintah pusat menetapkan norma, standar, dan prosedur dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian. Terkait dengan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, UU Nomor 23 Tahun 2014 semakin memperjelas pembagian urusan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dengan susunan yang lebih sederhana dan mudah dipahami. Di samping itu, untuk menjamin kesatuan pemikiran dalam UU ini maka pembagian urusan yang semula diatur dalam Peraturan Pemerintah, saat ini dijadikan lampiran yang tidak terpisahkan dengan batang tubuh UU Nomor 23 Tahun 2014.

Beranjak dari paradigma pemikiran pemerintahan di atas, di sisi yang lain muncul kritik bahwa UU Nomor 23 Tahun 2014 cenderung berwatak sentralistik. Sekalipun pemerintah saat itu menyebut UU ini memiliki tujuan menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, ketentuan dan penjelasan di dalamnya menyiratkan kehendak untuk memusatkan kembali penyelenggaraan pemerintahan. Untuk menjustifikasi penyelenggaraan pemerintahan sentralistik tersebut,

UU ini membangun sejumlah argumen mengenai asal-usul kekuasaan pemerintahan. UU ini berargumen bahwa dalam negara kesatuan, pemerintah pusatlah yang pertama kali mendapatkan kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut kemudian dibagi kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah berada di bawah pembinaan dan pengawasan oleh pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada pada pemerintah pusat sebagai sumber asal kekuasaan pemerintahan. Ekspresi resentralisasi UU Nomor 23 Tahun 2014 juga ditampilkan dari ketentuan mengenai penyerahan kewenangan (desentralisasi). UU Nomor 23 Tahun 2014 menarik secara signifikan kewenangan pengelolaan sumber daya alam kelautan dan perikanan dari kabupaten/kota.²⁷

Perubahan yang sangat drastis terjadi pada sektor kelautan di mana tidak menyisakan satu kewenanganpun kepada kabupaten/kota untuk pengelolaan sumber daya laut. Desentralisasi pengelolaan sumber daya laut hanya sampai di tingkat provinsi. Tidak seperti di sektor kelautan, pada sektor perikanan, kabupaten/kota masih memiliki kewenangan sekalipun lebih banyak untuk urusan pemberdayaan nelayan kecil. Urusan pengelolaan dan penyelenggaraan tempat pelelangan ikan, penerbitan izin perikanan budidaya, serta pengawasan sumber daya perikanan menjadi kewenangan yang diberikan ke provinsi.

Ketentuan Pasal 9 UU Nomor 23 tahun 2014 mengatur klasifikasi urusan pemerintahan yang terdiri dari: (1) urusan pemerintahan absolut, merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat; (2) urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota; dan (3) urusan pemerintahan umum, merupakan urusan

²⁷Yelli Meivi Dapu, *Implikasi UU No. 23 Tahun 2014 Terhadap Kewenangan Urusan Pemerintahan Daerah Di Bidang Kelautan dan Perikanan*, Jurnal Lex et Societatis, Vol. IV, No. 8, 2016, hal. 73.

pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah urusan pemerintahan yang lokasinya lintas provinsi atau lintas negara, urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas provinsi atau lintas negara, urusan pemerintahan yang manfaat atau sebaliknya berupa dampak negatifnya lintas provinsi atau lintas negara, urusan pemerintahan yang penggunaan sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pusat, dan/atau urusan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.²⁸

Sedangkan kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi adalah: (1) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas kabupaten/kota; (2) urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas kabupaten/kota; (3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas kabupaten/kota; dan/atau (4) urusan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh provinsi.

Adapun kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota, adalah urusan pemerintahan yang lokasinya dalam kabupaten/kota, urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam kabupaten/kota, urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh kabupaten/kota.²⁹

5. Pembangunan Daerah

Konsepsi tentang pembangunan daerah tidak terlepas dari pembangunan ekonomi daerah itu sendiri (*regional economic development*). Sebelum beranjak pada tataran pembangunan daerah, penting kiranya dipahami mengenai apa yang disebut sebagai daerah

²⁸Salmon Bihuku, "Urusan Pemerintahan Konkuren Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Lex Administratum*, Vol. 1/ VI Januari- Maret 2018, hal. 39

²⁹*Ibid.*, hal. 40.

(regions) itu sendiri. Di satu sisi, ada yang mengasumsikan keberadaan daerah sebagai semata-mata yang berkaitan dengan kohesi geografis dan entitas ekonomi. Christaller (1993) dan Losch (1954) memberikan pendefinisian daerah yang menyangkut kohesi kewilayahan tadi. Penggunaan asumsi dalam landasan teoritis daerah ini bermanfaat untuk menentukan struktur ruang daerah dalam kaitan orientasi pembangunan yang dijalankan. Casey Dawkins mengutip Christaller (1993) dan Losch (1954), menyebutkan:

“...regions are defined as hierarchical systems of central places or cities. Each region has small number of larger higher order cities and a large number of smaller lower order cities. The order of city is determined by the diversity of good offered in the city, which in turn determined by the relative size of market areas for different goods. Cities are assumed to import goods from higher order cities, export goods to lower order cities, and not interact with other cities of the same order. A limitation of definition is that it is only useful as a way to determine the spatial structure of regions that house market oriented (as opposed to labor or input oriented) firms.”³⁰

Di sisi lain, daerah juga ada yang mendefinisikannya sebagai sumber daya alam, ekosistem, atau batasan geografis. Beberapa penulis menyarankan pendekatan terhadap daerah sebagai saling ketergantungan antara sumber daya alam dan manusia yang menjadi penduduknya. Markusen (1987) misalnya, sebagaimana dikutip pula oleh Casey J. Dawkins, mendefinisikan daerah sebagai:

“historically evolved, contiguous territorial society that possesses a physical environment, a socioeconomic, political, and cultural milieu, and a spatial structure distinct from other regions and from the other major territorial units, city and nation.”³¹

Dalam pembangunan daerah itu sendiri, perkembangan pendekatan teoritisnya semakin luas spektrum keterlibatan dari para pihak yang ada di dalam pembangunan dimaksud. Sebagai bagian apa yang disebut sebagai bagian dari pendekatan pembangunan ekonomi

³⁰Casey J. Dawkins, “Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments”, *Journal of Planning Literature*, Vol. 18, Issue. 2, 2003, hal. 133, dalam <https://regional.development.theory>.

³¹*Ibid.*, hal. 134.

daerah dan kelembagaan politik (*political institutions and regional economic development*), perkembangan demikian melahirkan apa yang kemudian disebut sebagai perspektif neo klasik yang membahas pembangunan daerah berlandaskan pendekatan neoklasikal.

Pendekatan neoklasikal pembangunan daerah mengombinasikan antara pertumbuhan dari dalam dan kelembagaan ekonomi, yang pada gilirannya melahirkan apa yang disebut sebagai pembangunan daerah yang saling terintegrasi. Teori pembangunan daerah demikian tidak saja bertumpu pada peran pemerintah dan mekanisme pasar yang melakukan transaksi, tetapi juga keterlibatan masyarakat, termasuk sektor privat, atau swasta dalam berpartisipasi di dalamnya. Sebagaimana disebutkan oleh Casey J. Dawkins, keterlibatan para pihak sangat dibutuhkan dalam pengembangan potensi daerah, karena masing-masing pihak memiliki kelebihan dan sekaligus keterbatasannya masing-masing. Kelebihan dan keterbatasan dari pihak pemerintah, mekanisme pasar, dan kalangan masyarakat luas, termasuk pihak swasta terkait dengan apa yang disebut sebagai bagian dari isu kebijakan pembangunan daerah itu sendiri, yaitu terkait isu efisiensi dan isu keadilan.³² Lebih lanjut Casey J. Dawkins mengatakan:

“...the convergence-divergence debate is no longer simply an academic debate when viewed in light of policy issues related to efficiency and equity. If one concept accepts the convergence hypothesis, then one can assume that lagging regions will tend to grow faster and approach standards of living in developed regions over time, and inequities will be resolved in the long run simply by improving the functioning of the market.”³³

6. Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan

Salah satu persoalan penting yang dihadapi oleh suatu negara dalam menyelenggarakan pembangunan ekonomi adalah bagaimana menghadapi *trade-off* antara pemenuhan kebutuhan pembangunan di satu sisi dan upaya mempertahankan kelestarian lingkungan di sisi

³²*Ibid.*, hal. 152.

³³*Ibid.*

lain. Tujuan pembangunan pada hakikatnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, sedangkan pembangunan berkelanjutan merupakan pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka (*World Commission on Enviromental Development (WCED)*).

Emil Salim menyatakan bahwa konsep pembangunan berkelanjutan mengandung arti bahwa dalam setiap gerak pembangunan harus mempertimbangkan aspek lingkungan.³⁴ Pembangunan merupakan suatu proses jangka panjang yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari satu generasi ke generasi, dalam kurun waktu yang tidak terbatas.

World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 26 Agustus – 4 September 2002 menyimpulkan 6 (enam) aspek terkait dengan pembangunan berkelanjutan seperti perubahan iklim, penanggulangan bencana, keragaman biologi, keragaman budaya, pengetahuan *indegenuous* atau pengetahuan lokal, dan kesetaraan gender. Aspek-aspek tersebut memberikan pengaruh terhadap keberlangsungan pembangunan ekonomi, sehingga perlu diperhatikan dalam setiap merumuskan kebijakan pembangunan.

Oleh karena itu, pembangunan berkelanjutan merupakan pembangunan yang dapat berlangsung secara terus menerus dan konsisten dengan menjaga kualitas hidup (*well being*) masyarakat dengan tidak merusak lingkungan dan mempertimbangkan cadangan sumber daya yang ada untuk kebutuhan masa depan. Dengan demikian, dalam upaya menerapkan pembangunan berkelanjutan diperlukan adanya paradigma baru dalam perencanaan pembangunan daerah yang berorientasi *marker driven* (ekonomi), dimensi sosial, lingkungan dan budaya sebagai prinsip keadilan saat ini dan masa depan.

³⁴I Wayan Runa, "Pembangunan Bekelanjutan Berdasarkan Konsep Tri Hita Karana Untuk Kegiatan Ekowisata", *Jurnal Kajian Bali, Bali*, 2012, hal. 149-162.

7. Penanggulangan Bencana Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU tentang Penanggulangan Bencana), penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Dalam hal pemaknaan pengertian mitigasi dari ketentuan dari Pasal 1 angka 9 UU tentang Penanggulangan Bencana yaitu “serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana”. Oleh karena itu pemerintah daerah perlu dilekati tanggung jawab yang meliputi penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum; perlindungan masyarakat dari dampak bencana; pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang memadai sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana di dalam Pasal 33 UU tentang Penanggulangan Bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi:

a. prabencana

Setiap kegiatan pembangunan *yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat* yang mempunyai risiko menimbulkan bencana *harus* dilengkapi dengan analisis risiko bencana sebagai bagian dari usaha penanggulangan bencana.

b. saat tanggap darurat

Terkait dengan status [keadaan] darurat bencana, hal tersebut ditetapkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan skala bencana. Penetapan status [keadaan] darurat bencana pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan kewenangannya oleh:

- 1) Presiden untuk skala nasional;
- 2) Gubernur untuk skala provinsi; dan
- 3) Bupati/Walikota untuk skala kabupaten/kota.

Penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah, terdapat beberapa indikator yang menjadi acuan penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah tersebut yang meliputi: jumlah korban; kerugian harta benda; kerusakan prasarana dan sarana; cakupan luas wilayah yang terkena bencana; dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.

c. pascabencana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahap pascabencana yang meliputi rehabilitasi dan rekonstruksi.

Penanggulangan bencana merupakan bagian dari pembangunan dengan desentralisasi tanggung jawab. Paradigma tersebut meniscayakan setiap upaya pencegahan dan mitigasi hingga rehabilitasi dan rekonstruksi diintegrasikan dan menjadi arus utama dalam program-program pembangunan di berbagai sektor. Penanggulangan bencana merupakan rencana terpadu yang bersifat lintas sektor dan lintas wilayah serta meliputi aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan. Akan tetapi penanggulangan bencana di berbagai daerah yang merupakan tanggung jawab pemerintah daerah kenyataannya belum dipatuhi secara masif, terpadu, dan berkelanjutan.

Penanggulangan bencana dan penanganan bencana merupakan urusan konkuren yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah secara eksplisit tertuang pada berbagai bidang pemerintahan, yaitu urusan pemerintah wajib bidang perumahan rakyat dan kawasan pemukiman; bidang ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan bidang sosial. Bahkan tertuang pada urusan pemerintahan pilihan seperti pada bidang pertanian dan bidang kehutanan. Selain itu, perhatian pemerintah daerah terhadap ancaman bencana di wilayahnya baik dari segi pendanaan maupun dari sisi upaya

pengelolaan risiko bencana sebagai urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar di daerah belum diprioritaskan. Ketika pemerintah daerah mendapatkan pendelegasian dari pemerintah pusat untuk melaksanakan urusan pemerintahan wajib tersebut, pemerintah daerah masih dihadapkan pada persoalan keterbatasan anggaran sehingga belum semua urusan pemerintahan wajib ini bisa dilaksanakan dengan sungguh-sungguh oleh pemerintah daerah.

Pemerintah daerah juga dapat memiliki wewenang meliputi penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah; pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana; pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain; pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya; perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurasan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan penertiban pengumpulan dan penyaluran uang atau barang pada wilayahnya.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana yang efektif membutuhkan pendanaan yang kuat, sinergi dari berbagai kementerian/instansi/lembaga di tingkat pusat dan daerah, serta kerja sama dengan berbagai pemangku kepentingan termasuk masyarakat. Persoalan yang dihadapi daerah adalah mereka belum bisa menyediakan dana yang cukup untuk mendukung penyelenggaraan penanggulangan bencana karena keterbatasan dana yang dimiliki. Selain itu, kemampuan koordinasi dari lembaga pemegang mandat koordinasi lembaga di pusat dan di daerah menjadi kunci untuk membangun sinergi.

8. Tanggung Jawab Sosial Perusahaan

Perusahaan mempunyai peran penting dalam pembangunan ekonomi, terutama dalam peningkatan investasi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Sehingga kebijakan pembangunan ekonomi harus didukung oleh komitmen perusahaan maupun pemerintah dalam menciptakan iklim ekonomi yang kondusif. Upaya perusahaan dan pemerintah dalam menjaga keberlangsungan kegiatan perekonomian sangat ditentukan oleh dukungan pembangunan sosial kemasyarakatan. Oleh karena itu, diperlukan pembangunan sosial sebagai strategi kolektif dan terencana, untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui seperangkat kebijakan sosial yang mencakup sektor pendidikan, kesehatan, perumahan, ketenagakerjaan, jaminan sosial, dan penanggulangan kemiskinan.

Tanggung jawab perusahaan tidak hanya berupa tanggung jawab ekonomi, akan tetapi juga mempunyai tanggung jawab sosial atau tanggung jawab sosial perusahaan atau *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang berkaitan dengan segala aspek yang menunjang berhasilnya perusahaan tersebut. CSR telah menjadi suatu kebutuhan yang dirasakan bersama antara pemerintah, masyarakat, dan perusahaan berdasarkan prinsip saling menguntungkan (kemitraan). CSR memberikan implikasi positif bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, meringankan beban pembiayaan, pembangunan pemerintah, memperkuat investasi perusahaan, serta memperkuat jaringan kemitraan antara masyarakat, pemerintah, dan perusahaan³⁵.

Pada awalnya, pendekatan yang dikembangkan dalam praktik CSR terfokus kepada kegiatan filantropi dan *charity*³⁶ seperti

³⁵Isa Wahyudi dan Busyra Azheri, *Corporate Social Responsibility*, In-Trans Publishing, 2008, hal. 15.

³⁶Filantropi berarti kedermawanan kepada sesama. Pusat bahasa, Kamus Besar bahasa Indonesia.

memberikan bantuan barang dan dana kepada masyarakat yang menjadi target sasaran.³⁷ Farmer dan Hogue menyatakan bahwa:

*“Social responsibility actions by a corporation are action that, when judged by society in the future, are seen to have been maximum help in providing necessary amounts of desired goods and service at minimum financial and social cost, distributed as equitably as possible.”*³⁸

Dalam hal ini Farmer dan Hogue lebih menekankan bahwa CSR adalah komitmen perusahaan untuk mampu memberikan apa yang masyarakat inginkan. Jadi perusahaan tidak hanya dapat menyediakan barang dan memberikan pelayanan terhadap pembeli barang saja, tetapi juga ikut membantu memecahkan masalah-masalah seputar masyarakat.

Namun pendekatan seperti itu dipandang tidak lagi mencukupi. Pendekatan yang dikembangkan kemudian mengarah kepada *community development*. Menurut Edi Suharto, CSR adalah kepedulian perusahaan yang menyisihkan sebagian keuntungannya (*profit*) bagi kepentingan pembangunan manusia (*people*) dan lingkungan (*planet*) secara berkelanjutan berdasarkan prosedur (*procedure*) yang tepat dan profesional.³⁹

Perkembangan pendekatan CSR tidak berhenti pada *community development*. Perkembangan pendekatan CSR selanjutnya menjadi lebih luas, yakni mencakup seluruh kegiatan perusahaan. Dengan demikian, pemahaman tentang kegiatan CSR mengalami perluasan, tidak hanya terfokus pada kegiatan filantropi atau terfokus pada masyarakat sekitar, namun terintegrasi dalam perusahaan, melingkupi seluruh kegiatan perusahaan termasuk dalam mendukung upaya pembangunan daerah yang dilakukan oleh pemerintah.

³⁷International Standard ISO 26000, page 5.

³⁸Richard N. Farmer & Dickerson W. Hogue, *Corporate Social Responsibility*, Toronto: DC Healt and Company, 1988, hal. 87.

³⁹ Isa Wahyudi dan Busyra Azheri, *Loc.cit*.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan Dengan RUU Provinsi Sulawesi Tengah

Sudikno Mertokusumo mengatakan bahwa asas hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat umum dari peraturan yang konkret tersebut.⁴⁰ Asas tersebut akan memberikan pedoman dalam penyusunan peraturan, ke dalam bentuk susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan. Untuk itu, dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan dibutuhkan suatu prinsip dasar yang berasal dari latar belakang penyusunan peraturan tersebut kemudian dijadikan sebagai landasan atau acuan agar pengaturan yang dibuat tidak keluar dari prinsip dasar tersebut.

Untuk mencapai tujuan pembentukannya, materi muatan yang diatur dalam suatu rancangan undang-undang harus mencerminkan asas tertentu. Adapun asas yang dapat menjadi landasan atau pedoman dalam perumusan setiap norma yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah, yaitu:

a. Asas Demokrasi

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

b. Asas Kepentingan Nasional

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

⁴⁰Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1996, hal. 5-6.

c. Asas Keseimbangan Wilayah

Asas keseimbangan wilayah dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah dilaksanakan untuk menyeimbangkan pembangunan antarwilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Tengah dalam rangka mempercepat terwujudnya pemerataan pembangunan dengan memperhatikan potensi antarwilayah kabupaten/kota.

d. Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan

Asas keadilan dan pemerataan kesejahteraan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah dilaksanakan untuk mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan yang mencerminkan rasa keadilan secara proporsional bagi setiap penduduk serta antarwilayah dengan mengintegrasikan pembangunan di seluruh wilayah Sulawesi Tengah.

e. Asas Peningkatan Daya Saing

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

f. Asas Kepastian Hukum

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

g. Asas Keharmonisan

Asas keharmonisan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah harus semakin mendekatkan nilai-nilai yang menyatukan alam Sulawesi Tengah, masyarakat Sulawesi Tengah, dan kebudayaan Sulawesi Tengah sebagai satu kesatuan kehidupan dengan menjaga keharmonisan dan keseimbangan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya yang bersumber dari nilai-nilai adat, tradisi, seni dan budaya, serta

kearifan lokal, dan keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

h. Asas Daya Guna dan Hasil Guna

Asas daya guna dan hasil guna dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah dilaksanakan secara efektif dan efisien dalam mengelola potensi unggulan Sulawesi Tengah sehingga dapat memberikan manfaat dan memenuhi kebutuhan masyarakat guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

i. Asas Pelestarian Kebudayaan

Asas Pelestarian Kebudayaan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah dilaksanakan untuk menjaga, memelihara, dan mempertahankan nilai dengan memperhatikan dan menghargai karakteristik dan kearifan lokal yang hidup di masyarakat.

j. Asas Kesatuan Pembangunan

Asas kesatuan pembangunan dimaksudkan bahwa penyelenggaraan pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah dan pembangunan Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Tengah dilakukan secara terpola, menyeluruh, terencana, terarah, sinergi, dan terintegrasi dalam satu kesatuan wilayah Sulawesi Tengah.

k. Asas Kelestarian Lingkungan Hidup

Asas kelestarian lingkungan hidup dimaksudkan agar dalam pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah memperhatikan kelestarian lingkungan dengan berbasis mitigasi bencana untuk generasi sekarang dan untuk generasi yang akan datang demi kepentingan bangsa dan negara.

l. Asas Keberagaman

Asas keberagaman dimaksudkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah mengakui dan memelihara perbedaan suku bangsa, ras, agama, dan kepercayaan.

m. Asas Tata Kelola Pemerintahan yang Baik

Asas tata kelola pemerintahan yang baik dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan.

n. Asas Peran Serta Masyarakat

Asas peran serta masyarakat dimaksudkan agar masyarakat dapat terlibat dalam setiap proses penyelenggaraan pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah dengan menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya baik secara lisan maupun tertulis serta bersifat inklusif terhadap kelompok yang termarginalkan melalui jalur khusus komunikasi untuk mengakomodasi aspirasi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses dalam pengambilan kebijakan.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

1. Sejarah Provinsi Sulawesi Tengah

a. Sejarah Pra Pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah

Provinsi Sulawesi Tengah dibentuk tahun 1964. Sebelumnya Sulawesi Tengah merupakan salah satu wilayah keresidenan di bawah Pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara-Tengah. Provinsi yang beribu kota di Palu ini terbentuk berdasarkan 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 (Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964). Provinsi Sulawesi Tengah merupakan provinsi terbesar yang ada di Pulau Sulawesi.

Seperti di daerah lain di Indonesia, penduduk asli Sulawesi Tengah merupakan percampuran antara bangsa Wedoid dan Negroid. Penduduk asli ini kemudian berkembang menjadi suku

baru menyusul datangnya bangsa Proto-Melayu tahun 3000 SM dan Deutro-Melayu tahun 300 SM. Keberadaan para penghuni pertama Sulawesi Tengah ini diketahui dari peninggalan sejarah berupa peralatan dari kebudayaan Dongsong (perunggu) dari zaman Megalitikum. Perkembangan selanjutnya banyak kaum migran yang datang dan menetap di wilayah Sulawesi Tengah. Penduduk baru ini dalam kehidupan kesehariannya bercampur dengan penduduk lama sehingga menghasilkan percampuran kebudayaan antara penghuni lama dan baru. Akhirnya, suku-suku bangsa di Sulawesi Tengah dapat dibagi dalam tiga kelompok, yaitu, Palu Toraja, Koro Toraja, dan Poso Toraja.⁴¹

Karena letaknya yang strategis, pelabuhan-pelabuhan yang ada di Provinsi Sulawesi Tengah menjadi tempat persinggahan kapal-kapal milik bangsa Portugis dan Spanyol lebih dari 500 tahun yang lampau. Pada bulan Januari 1580, pengeliling dunia Sir Francis Drake dengan kapalnya *The Golden Hind* pernah singgah di salah satu pulau kecil di pantai timur provinsi ini selama sebulan. Meskipun tidak ada catatan sejarah, bukti persinggahan pelaut-pelaut Portugal dan Spanyol di negeri ini masih ada seperti pada bentuk pakaian masyarakat hingga dewasa ini.⁴²

Setelah dikuasai oleh Belanda pada tahun 1905, Sulawesi Tengah dibagi menjadi beberapa kerajaan kecil di bawah kekuasaan raja-raja yang memiliki kewenangan penuh. Pemerintahan Belanda membagi Sulawesi Tengah menjadi tiga daerah, yaitu: 1) wilayah barat yang dikenal dengan kabupaten Donggala dan Beol Tolitoli yang berada di bawah kekuasaan gubernur yang berkedudukan di Makassar, Sulawesi Selatan; 2) wilayah tengah yang membujur di kawasan timur laut, yakni sebagian Donggala dan bagian selatan Poso berada dibawah

⁴¹Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, *Sekilas Sulawesi Tengah*, dimuat dalam <http://www.sultengprov.go.id/pagesc/2/sekilas-sulteng>, diakses tanggal 16 September 2020.

⁴²*Ibid.*

pengawasan Residen di Manado, Sulawesi Utara; 3) wilayah timur Sulawesi Tengah terdiri atas Kabupaten Banggai dan Banggai kepulauan yang berada dibawah kendali Buton, Sulawesi Tenggara. Pada tahun 1919, raja-raja yang masih berkuasa dibawah pemerintahan Belanda menandatangani suatu perjanjian yang disebut *Korte Verklaring Renewcame*. Perjanjian ini untuk memperbaharui perjanjian mereka dimana seluruh daerah Sulawesi Tengah dipercaya kepada kekuasaan residen Sulawesi Utara. Pada abad ke 13, di Sulawesi Tengah sudah berdiri beberapa kerajaan seperti Kerajaan Banawa, Kerajaan Tawaeli, Kerajaan Sigi, Kerajaan Bangga, dan Kerajaan Banggai. Pengaruh Islam ke kerajaan-kerajaan di Sulawesi Tengah mulai terasa pada abad ke 16. Penyebaran Islam di Sulawesi Tengah ini merupakan hasil dari ekspansi kerajaan-kerajaan di Sulawesi Selatan. Pengaruh yang mula-mula datang adalah dari Kerajaan Bone dan Kerajaan Wajo. Pengaruh Sulawesi Selatan begitu kuat terhadap kerajaan-kerajaan di Sulawesi Tengah, bahkan sampai pada tata pemerintahan.⁴³

Struktur pemerintahan kerajaan-kerajaan di Sulawesi Tengah akhirnya terbagi dua, yaitu yang berbentuk Pitunggota dan berbentuk Patanggota. Pitunggota adalah suatu lembaga legislatif yang terdiri dari tujuh anggota dan diketuai oleh seorang Baligau. Struktur pemerintahan ini mengikuti susunan pemerintahan ala Bone dan terdapat di Kerajaan Banawa dan Kerajaan Sigi. Struktur lainnya, yaitu Patanggota merupakan pemerintahan ala Wajo dan dianut oleh Kerajaan Palu dan Kerajaan Tawaeli. Patanggota Tawaeli terdiri dari Mupabomba, Lambara, Mpanau, dan Baiya. Pengaruh lainnya datang dari Mandar. Kerajaan-kerajaan di Teluk Tomini cikal bakalnya berasal dari Mandar. Pengaruh Mandar lainnya adalah dengan dipakainya istilah raja. Sebelum pengaruh ini masuk, di Teluk Tomini hanya dikenal gelar Olongian atau tuan-tuan tanah yang

⁴³*Ibid.*

secara otonom menguasai wilayahnya masing-masing. Selain pengaruh Mandar, kerajaan-kerajaan di Teluk Tomini juga dipengaruhi Gorontalo dan Ternate. Hal ini terlihat dalam struktur pemerintahannya yang sedikit banyak mengikuti struktur pemerintahan di Gorontalo dan Ternate tersebut. Struktur pemerintahan tersebut terdiri dari Olongian (kepala negara), Jogugu (perdana menteri), Kapitan Laut (Menteri Pertahanan), Walaapulu (menteri keuangan), Ukum (menteri perhubungan), dan Madinu (menteri penerangan).⁴⁴

Dengan meluasnya pengaruh Sulawesi Selatan, menyebar pula agama Islam. Daerah-daerah yang diwarnai Islam pertama kali adalah daerah pesisir. Pada pertengahan abad ke 16, dua kerajaan, yaitu Buol dan Luwuk telah menerima ajaran Islam. Sejak tahun 1540, Buol telah berbentuk kesultanan dan dipimpin oleh seorang sultan bernama Eato Mohammad Tahir. Mulai abad ke 17, wilayah Sulawesi Tengah mulai masuk dalam kekuasaan kolonial Belanda. Dengan dalih untuk mengamankan armada kapalnya dari serangan bajak laut, VOC membangun benteng di Parigi dan Lambunu. Pada abad ke 18, meningkatkan tekanannya pada raja-raja di Sulawesi Tengah. Mereka memanggil raja-raja Sulawesi Tengah untuk datang ke Manado dan Gorontalo untuk mengucapkan sumpah setia kepada VOC. Dengan begitu, VOC berarti telah menguasai kerajaan-kerajaan di Sulawesi Tengah tersebut.

Permulaan abad ke 20, dengan diikat suatu perjanjian bernama *lang contract* dan *korte verklaring*, Belanda telah sepenuhnya menguasai Sulawesi Tengah, terhadap kerajaan yang membangkang, Belanda menumpasnya dengan kekerasan senjata. Pada permulaan abad ke 20 pula mulai muncul pergerakan-pergerakan yang melakukan perlawanan terhadap kolonial Belanda. Selain pergerakan lokal, masuk pula pergerakan-pergerakan yang berpusat di Jawa. Organisasi yang

⁴⁴*Ibid.*

pertama mendirikan cabang di Sulawesi Tengah adalah Syarikat Islam (SI), didirikan di Buol, Toli-Toli tahun 1916. Organisasi lainnya yang berkembang di wilayah ini adalah Partai Nasional Indonesia (PNI) yang cabangnya didirikan di Buol tahun 1928. organisasi lainnya yang membuka cabang di Sulawesi Tengah adalah Muhammadiyah dan Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII).

Perlawanan rakyat mencapai puncaknya tanggal 25 Januari 1942. Para pejuang yang dipimpin oleh I.D. Awuy menangkap para tokoh kolonial seperti Controleur Toli-Toli De Hoof, Bestuur Asisten Residen Matata Daeng Masese, dan Controleur Buol de Vries. Dengan tertangkapnya tokoh-tokoh kolonial itu, praktis kekuasaan Belanda telah diakhiri. Tanggal 1 Februari 1942, sang merah putih telah dikibarkan untuk pertama kalinya di angkasa Toli-Toli. Namun keadaan ini tidak berlangsung lama karena seminggu kemudian pasukan Belanda kembali datang dan melakukan gempuran. Meskipun telah melakukan gempuran, Belanda tidak sempat berkuasa kembali di Sulawesi Tengah karena pada waktu itu, Jepang mendarat di wilayah itu, tepatnya di Luwuk tanggal 15 Mei 1942. Dalam waktu singkat Jepang berhasil menguasai wilayah Sulawesi Tengah. Di era Jepang, kehidupan rakyat semakin tertekan dan sengsara, seluruh kegiatan rakyat hanya ditujukan untuk mendukung peperangan Jepang. Keadaan ini berlangsung sampai Jepang menyerah kepada Sekutu dan disusul dengan proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia.⁴⁵

Pada awal kemerdekaan, Sulawesi Tengah merupakan bagian dari Provinsi Sulawesi. Sebagaimana daerah lainnya di Indonesia, pasca kemerdekaan adalah saatnya perjuangan mempertahankan kemerdekaan yang baru saja diraih. Rongrongan terus datang dari Belanda yang ingin kembali menjajah Indonesia. Belanda

⁴⁵NN, *Sejarah Sulawesi Tengah*, dimuat dalam <https://sites.google.com/site/gragenews/clients>, diakses tanggal 16 September 2020.

menerapkan politik pecah-belah dimana Indonesia dijadikan negara serikat. Namun, akhirnya bangsa Indonesia dapat melewati rongrongan itu dan ada tanggal 17 Agustus 1950 Indonesia kembali menjadi negara kesatuan. Sejak saat itu, Sulawesi kembali menjadi salah satu provinsi di Republik Indonesia dan berlangsung hingga terjadi pemekaran tahun 1960. Pada tahun tersebut Sulawesi dibagi dua menjadi Sulawesi Selatan-Tenggara yang beribu kota di Makassar dan Sulawesi Utara-Tengah yang beribu kota di Manado. Pada tahun 1964, Provinsi Sulawesi Utara-Tengah dimekarkan menjadi Provinsi Sulawesi Utara yang beribukota di Manado dan Provinsi Sulawesi Tengah yang beribu kota di Palu. Setelah perang dunia II, Sulawesi Tengah dibagi menjadi beberapa bagian dan sub-bagian. Pada tanggal 13 April 1964 terbentuk Provinsi Sulawesi Tengah, sejak saat itu memiliki pemerintahan sendiri dan hingga kini tanggal 13 April diperingati sebagai hari lahir Provinsi Sulawesi Tengah.⁴⁶

b. Sejarah Terbentuknya Provinsi Sulawesi Tengah

Perjuangan pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah sesungguhnya telah diperjuangkan sejak tahun 1948, yakni sejak raja-raja di wilayah ini sepakat mengintegrasikan kerajaannya kepada Republik Indonesia. Mengikuti pola pikir yang dikemukakan oleh Hedy Shri Ahimsa-Putra dan Nasikun⁴⁷ bahwa integrasi sosial biasanya tidak pernah dapat dicapai dengan sempurna, namun dalam kenyataan sejarah Sulawesi Tengah pasca kolonial dapat diperhatikan adanya integrasi awal menuju terbentuknya Provinsi Sulawesi Tengah. Integrasi sebagai upaya awal perjuangan pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah terjadi pada tahun 1948. Peristiwa tahun 1948 berhasil memperjuangkan UU No. 33 Tahun 1952. Keluarnya Undang-Undang Nomor 33

⁴⁶*Ibid.*

⁴⁷Heddy Shri Ahimsa Putra, *Hambatan Budaya dalam Integrasi Politik: Sulawesi Selatan pada Abad Ke-19*, Buletin Antropologi, No. 16 tahun VII/1991, hal. 26.

Tahun 1952 menjadi momentum penting terbentuknya Kabupaten Donggala dan Kabupaten Poso di wilayah Sulawesi Tengah yang di dalamnya menciptakan tokoh-tokoh politik yang berusaha membentuk Provinsi Sulawesi Tengah yang baru dari provinsi induk Provinsi Sulawesi Utara-Tengah.

Pada tanggal 27 sampai dengan tanggal 30 November 1948 diadakan pertemuan raja-raja Sulawesi Tengah yang biasa dikenal dengan nama “Muktamar Raja-Raja se-Sulawesi Tengah di Parigi”. Pada pertemuan itu dihadiri oleh: Raja Poso (W.L. Talasa), Raja Tojo (Muslaini), Raja Una-Una (Lasahido), Raja Bungku (Abd. Rabbie), Raja Tavaeli (Lamakampali), Raja Moutong (Tombolotutu), Raja Parigi (Tagunu), Raja Mori (Rumampuo), Raja Sigi-Dolo (Lamakarate), Raja Banggai (S.A. Amir), Raja Palu (Tjatjo Ijazah), Raja Lore (S. Kabo), Raja Banawa (L. Lamarauna), Raja Kulawi (W. Djiloi), dan *Vorzitter Zelfbestuurscommissie* Tolitoli (R.M. Pusadan). Pertemuan itu menghasilkan Penetapan Undang-Undang Dasar Sulawesi Tengah yang ditetapkan pada tanggal 2 Desember 1948, kemudian disahkan oleh Residen Manado pada tanggal 25 Januari 1949 nomor R.21/1/4. Mereka sepakat untuk keluar dari Negara Indonesia Timur (NIT) dan tetap bergabung dengan NKRI. Keputusan itu antara lain: Pertama, bentuk pemerintahan yang ada di Sulawesi Tengah diarahkan pada corak otonom (setingkat daerah tingkat II); dan Kedua, mengangkat R.M. Pusadan sebagai Kepala Daerah Sulawesi Tengah yang pertama.⁴⁸

Tokoh-tokoh yang aktif di dua kabupaten tersebut memperjuangkan pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sementara (DPRDS) pada tahun 1951. Pada tahun 1951 dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 1951 tentang Pembekuan DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) Sulawesi Selatan, Persiapan Pembubaran Daerah Sulawesi Selatan dan

⁴⁸Haliadi dan Leo Agustino, “Pemikiran Politik Lokal: Sejarah Pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Cosmogov*, Vol. 1, No. 2, 2015, hal. 366.

Pembagian Wilayahnya dalam Lingkungan Daerah Otonom Propinsi Sulawesi. Langkah strategis diambil oleh Sudiro selaku Gubernur Sulawesi Utara-Tengah setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 1951 tersebut sebagai upaya realisasi dari kemauan raja-raja dan masyarakat Sulawesi Tengah dengan mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 33 tanggal 25 Oktober 1951 dan diubah tanggal 30 April 1952 dengan membagi Sulawesi Tengah menjadi dua Kabupaten, yakni Kabupaten Poso dan Kabupaten Donggala. Sesudah Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Utara-Tengah tersebut diterima, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sulawesi Tengah yang dipimpin oleh A.Y. Binol dalam sidangnya pada tanggal 16 November 1951 memutuskan dengan suara bulat dan menyetujui pembagian daerah Sulawesi Tengah menjadi dua daerah, yaitu Poso dengan ibu kota Poso dan Donggala dengan ibu kota Palu.⁴⁹

Berkenaan dengan sidangnya waktu itu juga DPRD Sulawesi Tengah mengeluarkan suatu pernyataan yang memutuskan menyatakan pembekuan DPRD Sementara Daerah Sulawesi Tengah dan Dewan Pemerintahan Daerahnya. Menyerahkan tugas kekuasaan kepada Gubernur Sulawesi untuk dijalankan dengan dibantu oleh suatu Badan Penasehat yang diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas dasar dari Gubernur Sulawesi. Pernyataan Gubernur Sulawesi Utara Tengah tersebut disahkan dengan surat keputusan nomor 118 tanggal 4 Maret 1952, karena Sulawesi Tengah sudah terbagi dua sehingga Kepala Daerah Sulawesi Tengah R.M. Pusadan menyerahkan Kepala Pemerintah daerah Poso dan Donggala. Kabupaten Poso dijabat oleh Abd. Latif Dg. Masikki dan Kabupaten Donggala dijabat oleh Intje Naim.⁵⁰

Wilayah Sulawesi Tengah pada tahun 1950-an dikendalikan secara politik dari Manado sebagai ibu kota Provinsi Sulawesi Utara-Tengah. Keadaan aparat pemerintahan yang belum

⁴⁹*Ibid.* hal. 367.

⁵⁰*Ibid.* dan lihat juga Kementerian Penerangan Republik Indonesia, *Seri Provinsi Sulawesi*. Jakarta: Tanpa Tahun, hal. 192.

memadai waktu itu sehingga mulai dari aturan ketatanegaraan maupun pelaksanaan administrasi pemerintahan secara praktis belum terlaksana secara memadai. Terutama pada tahun 1957 sampai dengan tahun 1960, keadaan militer di Sulawesi Tengah dapat dikatakan tidak stabil atau belum terkoordinir secara memadai. Keadaan itu terlihat dari penataan Kodam Sulawesi Utara Tengah yang dipengaruhi oleh PRRI/Permesta pada bulan Juni 1957 dan adanya pembelotan Panglima Kodam Sulawesi Utara Tengah Letkol. D.J. Somba yang menyatakan dukungannya kepada PRRI dan menyatakan diri lepas dari Republik Indonesia.⁵¹

Dalam sejarah perjuangan penuntutan Provinsi Sulawesi Tengah yang berlangsung selama kurang lebih 10 tahun, oleh pemerintah pusat dikenal delapan macam konsepsi, yang masing-masing isinya sebagai berikut:⁵²

- 1) Konsepsi Provinsi Sulawesi Tengah yang wilayahnya meliputi Kabupaten Donggala, Kabupaten Poso, dan Kabupaten Gorontalo. Konsep ini dikenal dengan nama "Konsepsi Residen Manoppo" dan mendapat dukungan dari DPRD Donggala pada tahun 1954;
- 2) Konsepsi Provinsi Sulawesi Tengah yang wilayahnya meliputi Kabupaten Donggala, Kabupaten Poso, dan Kabupaten Tanah Toraja. Konsepsi ini terkenal dengan nama "Konsepsi Tumakaka-Tambing" atau Konsepsi Provinsi Toraja Raya";
- 3) Konsepsi Provinsi Sulawesi Tengah yang wilayahnya meliputi Kabupaten Donggala, Kabupaten Poso dan Kabupaten Luwu-Palopo. Konsepsi ini dikenal dengan nama "Konsepsi Hamid Syahid Arsyad Pane" atau "Konsepsi Makassar" yang berdasarkan hak historis dari Kerajaan Luwu-Palopo;
- 4) Konsepsi Provinsi Sulawesi Tengah yang wilayahnya meliputi Kabupaten Donggala, Kabupaten Poso, Kabupaten Gorontalo

⁵¹Ellyas Josep, dalam Haliadi dan Leo Agustino, *Op.cit.*, hal. 358.

⁵²Tim Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah, *Loc.cit.*

dan Kabupaten Bolaang Mongondow. Konsepsi ini dikenal dengan nama "Konsepsi Zakaria Imban" (anggota DPR-GR asal Bolaang-Mongondow);

- 5) Konsepsi Provinsi Sulawesi Tengah yang wilayahnya meliputi Kabupaten Donggala, Kabupaten Poso, Kabupaten Tanah Toraja dan Kabupaten Mamuju. Konsepsi ini dikemukakan oleh bekas Menteri Antar Daerah dalam Kabinet Karya, Dr. Tobing;
- 6) Konsepsi Provinsi Sulawesi Tengah yang wilayahnya meliputi daerah Luwuk/Banggai, daerah Kolonodale, daerah Bungku dan daerah Kendari. Konsepsi ini kemudian berubah menjadi "Konsepsi Provinsi Sulawesi Timur" yang dikenal dengan nama "Konsepsi Ngitung" (Bekas Kepala Daerah Kabupaten Poso);
- 7) Konsepsi Provinsi Sulawesi Tengah yang wilayahnya meliputi daerah Toli-Toli, Daerah Buol, Kepulauan Una-Una, Gorontalo dan Bolaang Mongondow. Konsepsi ini kemudian berubah menjadi "Konsepsi Provinsi Tomini," yang dikenal pula sebagai "Konsepsi Nani Wartabone" (Bekas Residen Koordinator Sulawesi Utara); dan
- 8) Konsepsi Provinsi Sulawesi Tengah yang wilayahnya hanya meliputi Kabupaten Donggala dan Kabupaten Poso. Konsepsi ini dikenal dengan nama "Konsepsi Mahasiswa Sulteng" atau Konsepsi Rusdy Toana-Mene Lamakarate.

Berkat kegigihan perjuangan mahasiswa Sulawesi Tengah di Seluruh Indonesia yang berpusat di Jakarta dengan nama "Panitia Penuntut dan Pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah" (P4ST), serta mendapat dukungan sepenuhnya dari Residen Koordinator Sulawesi Tengah, R.M. Kusno Dhanupojo, bersama sebagian besar rakyat Sulawesi Tengah. Akhirnya konsepsi nomor 8 yang disetujui dan diterima oleh pemerintah pusat.

Guna realisasinya maka pada akhirnya pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

(PERPU) No. 2 Tahun 1964 tentang Pembentukan Propinsi Sulawesi Tengah dengan ibu kotanya Palu, yang kemudian disyahkan dengan Undang-Undang No. 13 yang diundangkan pada tanggal 23 September 1964, dan berlaku surut pada tanggal 1 Januari 1964 (Lembaran Negara tahun 1964 No. 94), di mana wilayahnya meliputi kabupaten-kabupaten dengan luasnya menurut perincian sebagai berikut:

- a. Kabupaten Poso = 24.122 Km².
- b. Kabupaten Donggala = 23.497 Km².
- c. Kabupaten Banggai = 13.163 Km².
- d. Kabupaten Buol-Toli-Toli = 7.261 Km².

Proses pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah sebagai Daerah Otonom mencapai puncak pada tahun 1964. Setelah dilakukan berbagai macam pertimbangan sehingga konsepsi pemuda yang dipilih sebagai satu-satunya dasar untuk pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah. Pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 1964 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah dengan ibukota di Palu. Perppu tersebut disahkan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 yang diundangkan pada tanggal 23 September 1964 dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1964. Upacara serah terima dilakukan oleh Gubernur J.F. Tumbelaka selaku penguasa Sulawesi Utara Tengah kepada Anwar Datuk Madju Basah Nan Kuning sebagai Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah yang pertama sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1964 pada tanggal 13 Februari 1964.⁵³

Provinsi Sulawesi Tengah terbentuk sejak tahun 1964 dengan ibu kota pemerintahan di Palu. Pada saat itu berarti Palu sebagai suatu kota berfungsi sebagai titik simpul atas beberapa kabupaten di Provinsi Sulawesi Tengah. Sejak Kota Palu dijadikan

⁵³*Ibid.*

sebagai ibu kota Provinsi Sulawesi Tengah, maka Gubernur yang berkuasa berkedudukan di Kota Palu.⁵⁴

2. Kondisi Provinsi Sulawesi Tengah

a. Demografi dan Geografi

Posisi Sulawesi Tengah terletak antara 2⁰22' Lintang Utara dan 3⁰48' Lintang Selatan serta 119⁰22' dan 124⁰22' Bujur Timur. Posisi geostrategis Sulawesi Tengah berada di tengah Wilayah Nusantara dan di tengah Pulau Sulawesi, berada di lintasan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) II dan ALKI III.⁵⁵

Provinsi Sulawesi Tengah merupakan provinsi di bagian tengah Pulau Sulawesi. Ibukota Provinsi Sulawesi Tengah adalah Kota Palu. Jumlah penduduk Provinsi Sulawesi Tengah sebanyak 2.635.009 jiwa, dengan komposisi penduduk laki-laki sebanyak 1.350.844 jiwa dan perempuan sebanyak 1.284.165 jiwa. Seks rasio adalah 105, berarti terdapat 105 laki-laki untuk setiap 100 perempuan. Seks rasio menurut kabupaten/kota yang terendah adalah Kota Palu sebesar 102 dan tertinggi adalah Kabupaten Poso sebesar 108. Seks Rasio pada kelompok umur 0-4 sebesar 106, kelompok umur 5-9 sebesar 106, kelompok umur lima tahunan dari 10 sampai 64 berkisar antara 102 sampai dengan 115, dan kelompok umur 65-69 sebesar 104.⁵⁶

Sulawesi Tengah memiliki wilayah terluas di antara semua provinsi di Pulau Sulawesi, dan memiliki jumlah penduduk terbanyak kedua di Pulau Sulawesi setelah Provinsi Sulawesi Selatan. Sulawesi Tengah dengan luas daratan 68.033 kilo meter persegi dan wilayah laut 189.480 kilometer persegi, terletak di bagian barat kepulauan Maluku dan bagian selatan Negara

⁵⁴Haliadi dan Leo Agustino, *Loc.cit.*, hal. 371.

⁵⁵Tim Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah, *Laporan Kompilasi Hasil Pengumpulan Data Ke Provinsi Sulawesi Tengah 21-23 Oktober 2020*, Jakarta: Pusat Perancangan Undang-Undang Sekretariat Jenderal DPR RI, 2020, hal. 4.

⁵⁶Ed. *Umur Penduduk Provinsi Sulawesi Tengah*, diunduh dari <https://sp2010.bps.go.id/index.php/site?id=7200000000&wilayah=Sulawesi-Tengah>, diakses tanggal 23 Oktober 2020.

Filipina. Secara administratif Provinsi Sulawesi Tengah terbagi dalam 12 (dua belas) kabupaten dan 1 (satu) kota, yaitu: Kabupaten Donggala, Kabupaten Parigi Moutong, Kabupaten Poso, Kabupaten Morowali, Kabupaten Morowali Utara, Kabupaten Tojo Una-Una, Kabupaten Banggai, Kabupaten Banggai Kepulauan, Kabupaten Banggai Laut, Kabupaten Tolitoli, Kabupaten Buol, dan Kabupaten Sigi, serta Kota Palu.⁵⁷

Jumlah penduduk Provinsi Sulawesi Tengah yang mencakup mereka yang bertempat tinggal di daerah perkotaan sebanyak 640.948 jiwa (24,32 persen) dan di daerah perdesaan sebanyak 1.994.061 jiwa (75,68 persen). Persentase distribusi penduduk menurut kabupaten/kota bervariasi dari yang terendah sebesar 5,02 persen di Kabupaten Buol hingga yang tertinggi sebesar 15,70 persen di Kabupaten Parigi Moutong.⁵⁸ Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar desa/kelurahan yang dihuni penduduk Provinsi Sulawesi Tengah masih termasuk klasifikasi perdesaan. Dari 13 kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tengah, Kabupaten Parigi Moutong memiliki kejumlah penduduk yang paling besar. Penduduk Kabupaten Parigi Moutong tahun 2019 berjumlah 490.915 jiwa dengan komposisi penduduk laki-laki berjumlah 251.381 jiwa dan penduduk perempuan berjumlah 239.534 jiwa. Kota Palu menempati posisi kedua yakni sebanyak 391.383 jiwa yang terdiri dari 196.605 jiwa laki-laki dan 194.778 jiwa perempuan. Sebagai kabupaten termuda, Kabupaten Banggai Laut merupakan kabupaten dengan jumlah penduduk terkecil di Provinsi Sulawesi Tengah. Penduduk Kabupaten Banggai Laut tahun 2019 berjumlah 75.003 jiwa dengan komposisi, 37.681 jiwa penduduk laki-laki dan 37.322 jiwa penduduk perempuan.⁵⁹

⁵⁷Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, *Sekilas Sulawesi Tengah*, dimuat dalam <http://www.sultengprov.go.id/pagesc/2/sekilas-sulteng>, diakses tanggal 23 Oktober 2020.

⁵⁸Ed. *Umur Penduduk Provinsi Sulawesi Tengah*, diunduh dari <https://sp2010.bps.go.id/index.php/site?id=7200000000&wilayah=Sulawesi-Tengah>, diakses tanggal 23 Oktober 2020.

⁵⁹*Ibid.*

Dilihat dari daerah tempat tinggal penduduknya, mayoritas penduduk dari dua belas kabupaten selain Kota Palu, bermukim di daerah perdesaan. Kabupaten Parigi Moutong merupakan kabupaten dengan jumlah penduduk terbesar yang bermukim di wilayah perdesaan. Penduduk Kabupaten Parigi Moutong yang tinggal di daerah perdesaan sebanyak 418.583 jiwa (85,27%) dan sisanya 72.332 jiwa (14,73%) bermukim di wilayah perkotaan. Sebagian besar penduduk yang tinggal di daerah perkotaan berada di Kota Palu dengan jumlah penduduk yang berada di daerah perkotaan sebesar 382.255 jiwa atau 97,67 persen dari total penduduk Kota Palu, sedangkan penduduk yang bermukim di wilayah perdesaan hanya 9.128 jiwa (3,33%).⁶⁰

Median umur penduduk Provinsi Sulawesi Tengah tahun 2010 adalah 24,94 tahun. Angka ini menunjukkan bahwa penduduk Provinsi Sulawesi Tengah termasuk kategori menengah. Penduduk suatu wilayah dikategorikan penduduk muda bila median umur <20, penduduk menengah jika median umur 20-30, dan penduduk tua jika median umur >30 tahun. Rasio ketergantungan penduduk Provinsi Sulawesi Tengah adalah 58,28. Angka ini menunjukkan bahwa setiap 100 orang usia produktif (15-64 tahun) terdapat sekitar 58 orang usia tidak produktif (0-14 dan 65+), yang menunjukkan banyaknya beban tanggungan penduduk suatu wilayah. Rasio ketergantungan di daerah perkotaan adalah 48,41 sementara di daerah perdesaan 61,74. Perkiraan rata-rata umur kawin pertama penduduk laki-laki sebesar 25,4 tahun dan perempuan 21,8 tahun (perhitungan *Singulate Mean Age at Marriage/SMAM*).⁶¹

Sulawesi merupakan pulau terbesar ke-4 di Indonesia setelah Papua, Kalimantan, dan Sumatera. Bentuk unik pulaunya menyerupai huruf K yang membujur dari utara ke selatan dengan tiga semenanjung yang membujur ke timur laut, timur dan

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹*Ibid.*

tenggara. Pulau ini dibatasi oleh Selat Makassar di bagian barat yang menjadikannya terpisah dari Kalimantan serta dipisahkan dari kepulauan Maluku oleh laut Maluku. Sulawesi tengah memiliki beberapa kawasan konservasi seperti suaka alam, suaka margasatwa dan hutan lindung yang memiliki keunikan flora dan fauna unik sekaligus menjadi objek penelitian bagi para ilmuwan dan naruralis. Ibukota Sulawesi Tengah adalah palu. Kota ini terletak di teluk palu dan berbagai dua oleh sungai palu yang membujur dari lembah palu dan bermuara di laut.⁶²

b. Agama, Adat, dan Budaya

Penduduk Sulawesi Tengah sebagian besar beragama Islam dengan persentase 72,36%, pemeluk agama Kristen 24,51%, pemeluk agama Hindu dan Budha 3,13%. Penyebaran agama Islam di Sulawesi Tengah adalah Abdullah Raqile yang lebih dikenal dengan Dato Karamah, seorang Ulama dari Sumatra Barat. Agama Kristen pertama kali disebarkan oleh Missioneris dari Belanda, yaitu A.C Cruyt dan Adrian di wilayah kabupaten Poso dan bagian selatan kabupaten Donggala. Sedangkan agama Hindu dan Budha dibawa oleh para transmigran asal Bali.

Provinsi Sulawesi Tengah didiami oleh 12 (dua belas) etnis atau suku yaitu:⁶³

- 1) Etnis Kaili di Kabupaten Donggala, Kota Palu dan sebagian Kabupaten Paringi Moutong;
- 2) Etnis Kulawi di Kabupaten Donggala;
- 3) Etnis Lore dan Pamona di Kabupaten Poso;
- 4) Etnis Mori dan Bungku di Kabupaten Morowali;
- 5) Etnis Saluan, Balantak, dan Banggai di Kabupaten Banggai;
- 6) Etnis Buol di Kabupaten Buol; dan
- 7) Etnis Tolitoli di Kabupaten Tolitoli.

⁶²*Ibid.*

⁶³*Ibid.*

Selain itu, juga terdapat beberapa suku terasing yang hidup di daerah pengunungan, antara lain Suku Dala di Kabupaten Donggala, suku Wana di Kabupaten Monowali, suku sea-sea di Kabupaten Banggai, dan suku Daya di Kabupaten Buol dan Toli-toli. Selain penduduk asli, ada pula etnis lain dari Bali, Jawa, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, serta Bugis dan Makasar yang sejak lama menetap dan membaaur dengan masyarakat setempat.

Masyarakat yang tinggal di daerah perdesaan diketuai oleh ketua adat di samping pimpinan pemerintah seperti kepala Desa. Ketua adat menetapkan hukum adat dan denda berupa kerbau bagi yang melanggar. Pada umumnya masyarakat sering mengadakan upacara untuk menyambut para tamu seperti persembahan ayam putih, beras, telur dan tuak yang difermentasikan dan disimpan dalam bambu. Sulawesi Tengah kaya akan budaya yang diwariskan secara turun menurun. Tradisi yang menyakut aspek kehidupan dipelihara dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Kepercayaan lama adalah warisan budaya yang tetap terpelihara dan dilakukan dalam beberapa bentuk dengan berbagai pengaruh modern serta pengaruh agama. Karena banyak kelompok etnis mendiami Sulawesi Tengah, maka terdapat pula banyak perbedaan di antara etnis tersebut yang merupakan kekhasan yang harmonis dalam masyarakat. Mereka yang tinggal di pantai bagian barat kabupaten Donggala telah bercampur dengan masyarakat Bugis dari Sulawesi Selatan dan masyarakat Gorontalo.

Selain itu, terdapat pengaruh dari Sumatera Barat seperti nampak dalam dekorasi upacara perkawinan. Kabupaten Donggala memiliki tradisi menenun kain warisan zaman Hindu. Pusat-pusat penenunan terdapat di Donggala Kodi, Watusampu, Palu, Tawaeli dan Banawa. Sistem tenun ikat ganda yang merupakan teknik special yang bermotif Bali, India dan Jepang masih dapat ditemukan. Sementara itu, masyarakat pegunungan

memiliki budaya tersendiri yang banyak dipengaruhi oleh suku Toraja, di Sulawesi Selatan. Meski demikian, tradisi, adat, model pakaian dan arsitektur rumah berbeda dengan Toraja, contohnya penggunaan kulit pohon beringin sebagai pakaian penghangat badan.

Rumah tradisional Sulawesi Tengah terbuat dari tiang dan dinding kayu yang beratap ilalang hanya memiliki satu ruang besar. Lobo atau duhunga merupakan ruang bersama atau aula yang digunakan untuk festival atau upacara, sedangkan tambu merupakan rumah tempat tinggal. Selain rumah, ada pula lumbung padi yang disebut gampiri. Buya atau sarung seperti model Eropa hingga sepanjang pinggang dan keraba-semacam baju atasan yang dilengkapi dengan benang emas. Tali atau mahkota pada kepala diduga merupakan pengaruh kerajaan Eropa. Baju banjara yang disulam dengan benang emas merupakan baju laki-laki yang panjangnya hingga lutut. Daster atau sarung sutra yang membujur sepanjang dada hingga bahu, mahkota kepala yang berwarna-warni dan parang yang diselip di pinggang melengkapi pakaian adat. Untuk menyaksikan sebagian atraksi budaya di Sulawesi Tengah dapat kita jumpai di Festival Danau Poso yang diselenggarakan pada bulan Agustus setiap tahunnya.⁶⁴

Kekhasan adat istiadat di Provinsi Sulawesi Tengah sangat beragam. Terkait dengan hal ini untuk Sulawesi Tengah telah ditetapkan 5 karya budaya Provinsi Sulawesi Tengah sebagai Warisan Budaya Tak Benda (WBTB) nasional, sesuai hasil sidang penetapan warisan budaya nasional pada bulan Agustus 2019 di Jakarta yaitu: ⁶⁵

⁶⁴*Ibid.*

⁶⁵Tim Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah, *Laporan Kompilasi Hasil Pengumpulan Data Ke Provinsi Sulawesi Tengah 21-23 Oktober 2020*, Jakarta: Pusat Perancangan Undang-Undang Sekretariat Jenderal DPR RI, 2020, hal. 4.

- 1) alat musik tradisional lalove. Lalove masuk dalam domain karya budaya yang masuk dalam kategori kemahiran kerajinan tradisional;
- 2) senjata tradisional Guma, adalah senjata tradisional yang panjangnya sekitar 1 meter. Guma melambangkan keperkasaan pria dan terbuat dari baja sedangkan sarungnya dibuat dari kayu hitam atau tanduk. Karya budaya ini masuk dalam kategori kemahiran kerajinan tradisional tradisional;
- 3) novakia ada balia, adalah salah satu induk upacara tradisional yang berkaitan dengan religi dan kepercayaan suku bangsa Kaili pada umumnya. Karya budaya ini masuk dalam kategori adat istiadat masyarakat, ritus, dan perayaan-perayaan, sistem ekonomi tradisional, sistem organisasi sosial, upacara tradisional;
- 4) tarian torompio, jenis tarian yang masuk kategori seni pertunjukan, termasuk seni visual, seni teater, seni suara, seni tari, seni musik, dan film. Kondisi karya budaya hingga saat ini masih bertahan. Tari Torompio diyakini berasal dari Pamona Timur (Taripa). Torompio adalah ungkapan dalam bahasa Pamona. Ungkapan ini terdiri atas dua kata, yakni “toro” yang berarti “berputar” dan “pio” yang berarti “angin”. Jadi, “torompio” berarti “angin berputar”; dan
- 5) vaino, termasuk dalam karya budaya masuk dalam kategori tradisi dan ekspresi lisan, termasuk bahasa sebagai wahana warisan budaya tak benda, termasuk cerita rakyat, naskah kuno, permainan tradisional. Vaino ialah satu jenis pertunjukan yang telah ada sejak pertengahan abad ke-17 setelah masuk agama Islam di negeri ini. Vaino salah satu kesenian tradisional orang Kaili yang merupakan pantun dinyanyikan secara berkelompok pria dan wanita.

Terdapat berbagai faktor yang turut mengambil bagian dalam *pembentukan* kebudayaan penduduk Sulawesi Tengah seperti dijumpai sekarang. Faktor-faktor tersebut antara lain⁶⁶:

- a) Gerak perpindahan (migrasi) penduduk pada masa prasejarah yang masuk secara bertahap ke Sulawesi Tengah.
- b) Persebaran agama Islam dan Kristen di kalangan penduduk Sulawesi Tengah.
- c) Pengaruh dan pergerakan kemerdekaan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat.

Masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan diketuai oleh ketua adat disamping pimpinan pemerintah seperti kepala Desa. Ketua adat menetapkan hukum adat dan denda berupa kerbau bagi yang melanggar. Di sebagian wilayah Sulawesi Tengah ada yang namanya “Ngata Toro”. Penyebutan desa adat “Ngata Toro” sebagai salah satu entitas yang ada di Sulawesi Tengah diperlukan mendapatkan penguatan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah sebagai bentuk perlindungan dari konsesnsi-konsesni lahan dan pertanahan akibat eksploitasi SDA, penambangan dan lain-lain.

Masyarakat adat Ngata Toro adalah sekelompok masyarakat adat (lokal) yang bermukim di sekitar kawasan penyangga Taman Nasional Lore Lindu. Di Ngata Toro terdapat lima organisasi komunitas lokal yang berhubungan dengan pengelolaan Taman Nasional Lore Lindu, yaitu: ⁶⁷

- a) Maromu/persatuan, merupakan sistem kerja sama atau gotong royong yang berlaku dalam pengelolaan tanah hutan bagi masyarakat adat Ngata Toro;
- b) Lembaga Masyarakat Adat, berfungsi sebagai Lembaga Kemasyarakatan Ngata yang menjadi wadah permusyawaratan

⁶⁶Tim Penyusun Pokok Pikiran Kebudayaan Provinsi Sulawesi Tengah, *Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2018*, hal. 3.

⁶⁷Helmayetti Hamid, *Kapabilitas Fungsional Organisasi Komunitas Lokal Desa Toro Dalam Pengelolaan Taman Nasional Lore Lindu*, Tesis, Universitas Hasanuddin, 2007, hal. 70-80 dan hal.147.

- dan permufakatan para totua ngata (dewan adat) dalam menjalankan aturan dan sanksi adat;
- c) Tondo Ngata, merupakan tenaga operasional, pengawas dan penegak hukum adat serta pelaksana eksekusi sanksi adat;
 - d) Pemerintah Desa;
 - e) Organisasi Perempuan Adat Ngata Toro (OPANT), organisasi yang pembentukannya didasarkan atas kebutuhan pentingnya partisipasi perempuan dalam pengelolaan kehidupan bersama di Desa Toro.

Dalam hubungannya dengan keberadaan regulasi tingkat daerah yang pernah/ sedang berlaku yang mengatur tentang pemajuan kebudayaan di Sulawesi Tengah, paling tidak terdapat 15 regulasi yang berkaitan langsung kepengaturannya tentang Kebudayaan, baik menyangkut regulasi dalam upaya perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan baik pada tingkatan Peraturan Daerah maupun Peraturan Gubernur⁶⁸.

c. Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Secara umum, perkembangan IPM di beberapa provinsi di Indonesia sepanjang 2018-2019 mengalami peningkatan status yang ditinjau dari sisi status level. Hal ini ditunjukkan dengan bertambahnya provinsi dengan predikat IPM “Tinggi”, dari 21 provinsi pada tahun 2018 menjadi 22 provinsi pada tahun 2019. DKI Jakarta masih menjadi satu-satunya provinsi dengan nilai IPM tertinggi dari tahun ke tahun, mengingat bahwa DKI Jakarta merupakan Ibu Kota Negara Republik Indonesia di mana segala fasilitas baik kesehatan, pendidikan, maupun segala aktifitas ekonomi dan pemerintahan berpusat di DKI Jakarta⁶⁹.

⁶⁸Tim Penyusun Pokok Pikiran Kebudayaan Provinsi Sulawesi Tengah, *Op.cit.*, hal 3.

⁶⁹BPS, *Indeks Pembangunan Manusia 2018*, diunduh dari <https://www.bps.go.id/publication/2019/08/27/34432798c6ae95c6751bfbba/indeks-pembangunan-manusia-2018.html>., diakses tanggal 26 Oktober 2020.

Pada tahun 2019, Sulawesi Tengah merupakan salah satu dari 11 provinsi di Indonesia dengan nilai IPM berkategori “Sedang”. IPM yang dicapai Sulawesi Tengah tercatat sebesar 69,50 dan masih jauh di bawah IPM Indonesia sebesar 71,98. Dilihat dari posisinya, IPM Sulawesi Tengah berada pada peringkat 25 dari 34 provinsi yang ada di Indonesia. Peringkat ini belum mengalami perubahan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Selama 2013-2019, nilai pertumbuhan IPM Sulawesi Tengah melambat sebesar 0,97 dan 0,49 persen pada tahun 2014 dan 2015. Namun, pada tahun 2016 angka pertumbuhan IPM Sulawesi Tengah menunjukkan perkembangan yang mengembirakan, yaitu sebesar 1,07 persen, jauh lebih tinggi dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Kemudian kembali melambat menjadi 0,95 persen pada tahun 2017 dan pada tahun 2018 tumbuh 1,13 persen. Namun pada tahun 2019, pertumbuhan IPM Sulawesi Tengah kembali melambat menjadi sebesar 0,90 persen. Kemajuan pembangunan manusia Sulawesi Tengah pada tahun 2019 terlihat dari perubahan status pembangunan manusia di tingkat kabupaten/kota. Kabupaten Banggai dengan IPM sebesar 70,36 pada tahun 2019 mengalami perubahan status dari “Sedang” menjadi “Tinggi”. Dengan adanya perubahan status ini menunjukkan adanya perbaikan pembangunan manusia di Kabupaten Banggai. Peningkatan IPM di tingkat provinsi juga tercermin pada level kabupaten/kota. Capaian pembangunan manusia tingkat kabupaten/kota di Sulawesi Tengah tahun 2019 berkisar antara 64,52 (Tojo Una-una) hingga 81,50 (Palu). Selama periode 2018 hingga 2019, seluruh kabupaten/kota mengalami peningkatan IPM. Pada periode ini, tercatat tiga kabupaten/kota dengan kemajuan pembangunan manusia paling cepat, yaitu Kabupaten Tojo Una-Una (1,80 persen), Kabupaten Toli-Toli (1,27 persen), dan Kabupaten Morowali (1,24 persen).⁷⁰

⁷⁰BPS, *Indeks Pembangunan Manusia Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi*

Jika dilihat dari tiga dimensi pembentuk IPM, secara umum Sulawesi Tengah mengalami peningkatan di seluruh dimensi. *Dimensi pertama*, yaitu umur panjang dan hidup sehat yang diukur dengan indikator Umur Harapan Hidup saat Lahir (UHH). Indikator ini mencerminkan derajat kesehatan di suatu wilayah, baik dari sisi sarana prasarana, akses, maupun kualitas kesehatan. Pada tahun 2019, UHH Sulawesi Tengah mencapai 68,23 tahun. Artinya, bayi yang baru lahir diharapkan dapat bertahan hidup hingga usia 68,23 tahun. Sebaran UHH kabupaten/kota di Sulawesi Tengah berkisar antara 63,94 tahun (Parigi Moutong) hingga 70,85 tahun (Poso). Kecenderungan Umur Harapan Hidup tahun 2013-2019 di Sulawesi Tengah menunjukkan perkembangan dari tahun ke tahun. Kondisi ini menunjukkan bahwa bayi yang baru lahir hidup diharapkan dapat hidup lebih lama karena membaiknya derajat kesehatan masyarakat. *Dimensi kedua*, yaitu pengetahuan yang diukur dengan indikator harapan lama sekolah dan rata-rata lama sekolah. Secara umum, harapan lama sekolah dan rata-rata lama sekolah di Sulawesi Tengah mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2019, harapan lama sekolah di Sulawesi Tengah sebesar 13,14 tahun dan angka rata-rata lama sekolah sebesar 8,75 tahun. Pada level kabupaten/kota, harapan lama sekolah berkisar antara 12,23 tahun (Morowali Utara) hingga 16,22 tahun (Palu), serta rata-rata lama sekolah berkisar antara 7,47 tahun (Parigi Moutong) hingga 11,60 tahun (Palu). *Dimensi ketiga*, yaitu standar hidup layak. Jika dilihat dari rentang nilai pengeluaran per kapita disesuaikan pada tahun 2019 berkisar antara 7.619 ribu rupiah per tahun (Banggai Kepulauan) hingga 15.205 ribu rupiah per tahun (Palu). Untuk nilai Provinsi

Sulawesi Tengah sebesar 9.604 ribu rupiah per orang per tahun.⁷¹

d. Potensi Daerah

Sulawesi Tengah memiliki banyak sekali sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan masyarakatnya, baik untuk kelangsungan hidup masyarakatnya maupun untuk pendapatan ekonomi masyarakat dan pemerintahannya. Dengan memiliki 12 (dua belas) kabupaten yang kekayaan alamnya melimpah, Sulawesi Tengah dapat bersaing di pasar ekspor dunia. Beberapa di antaranya adalah Kabupaten Sigi, Poso, Donggala, dan Kabupaten Banggai Laut.⁷²

Selain memiliki sumber daya alam yang melimpah sebagai potensi ekspor Provinsi Sulawesi Tengah, terdapat juga beberapa objek wisata. Objek wisata ini dimanfaatkan untuk menambah pendapatan ekonomi masyarakat dan pemerintahan setempat. Di antara objek wisata tersebut adalah:⁷³

- 1) Pantai Pusementasi yang terletak di Kabupaten Donggala, sekitar 12 km dari Kota Palu;
- 2) Jembatan Palu, yaitu ikon kota Palu dan terbentang di atas Teluk Talise) dan Tugu Perdamaian Nosarara, Nosabatutu yang berada di Kota Palu;
- 3) Talise Beach atau Pantai Talise yang terletak di Kota Palu;
- 4) Danau Poso dan Danau Tambing yang terletak di Tentena, Kabupaten Poso;
- 5) Dataran tinggi Napu, yang membentang di antara empat desa, yaitu: Desa Sedoa, Wuasa, Wanga, dan Watutau, Kabupaten Poso;

⁷¹BPS Provinsi Sulawesi Tengah, *Indeks Pembangunan Manusia Sulawesi Tengah*, diunduh dari <https://sulteng.bps.go.id/subject/26/indeks-pembangunan-manusia.html>, diakses tanggal 26 Oktober 2020.

⁷²Muhd. Nur Sangadji, *Loc.cit.*

⁷³Primadita Rahma, *12 Tujuan Wisata di Sulawesi Tengah*, diunduh dari <https://www.tripzilla.id/wisata-sulawesi-tengah/20639>, diakses tanggal 27 Oktober 2020.

- 6) Taman Nasional Lore Lindu yaitu kawasan konservasi yang merupakan habitat mamalia asli terbesar di Sulawesi ini terdiri dari Suaka Margasatwa Lore Kalamanta, Hutan Wisata Danau Lindu, dan Suaka Margasatwa Sopo Gumbasa. Di Taman Nasional Lore Lindu, juga terdapat patung-patung megalit yang usianya mencapai ratusan, bahkan ribuan tahun. Terdapat setidaknya 1,400-an monumen batu;
- 7) Bukit dan pantai Pulo Dua yang terletak Kabupaten Banggai;
- 8) Pantai enu dan pantai kaluku yang terletak di Banawa Tengah, Kabupaten Donggala;
- 9) Air terjun Sampala, terletak di desa Sakita, Kabupaten Marowali;
- 10) Pulau Samburi yang merupakan kepulauan yang mendapat julukan miniatur Raja Ampat, di Kabupaten Marowali;
- 11) Air terjun Morondo di Kabupaten Tojo Una-Una; dan
- 12) Kepulauan Ampena yang merupakan ibu kota Kabupaten Tojo Una-Una.

Ada banyak komoditas yang memiliki produk untuk diekspor ke luar negeri, di antaranya adalah:

- 1) Kehutanan

Berdasarkan riset yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah pada tahun 2016, tercatat ada 11 produk yang unggul di komoditas kehutanan. Produk yang paling banyak diekspor adalah produk kayu gergajian. Produk kehutanan ini diekspor ke banyak negara, salah satunya adalah negara Cina. Komoditas kehutanan ini diekspor dengan nilai FOB 5.223.247,16 juta USD pada tahun 2015 dan 4.834.065,68 juta USD. Sedangkan volumenya

berkisar 2.997,95 ton pada tahun 2015 dan 4.218,49 ton pada tahun 2016.⁷⁴

2) Pertanian dan Perkebunan

Perkembangan sektor pertanian sangat dominan sehingga dalam mengatasi dampak krisis ekonomi dibutuhkan peningkatan nilai produksi dari sektor pertanian unggulan yang dimiliki Provinsi Sulawesi Tengah. Pertanian merupakan sumber utama mata pencaharian penduduk dengan padi sebagai tanaman utama. Kopi, kakao, dan cengkeh merupakan tanaman perdagangan unggulan. Selain itu, juga terdapat hasil hutan berupa rotan beberapa macam kayu seperti agates, eboni, dan meranti yang merupakan andalan Sulawesi Tengah.⁷⁵

Sesuai sistem pengairan lahan persawahan dapat dibedakan antara lain lahan sawah irigasi teknis seluas 54.314 ha, irigasi setengah teknis seluas 36.241 ha, irigasi sederhana seluas 13.410 ha, irigasi desa/NonPekerjaan Umum seluas 22.929 ha dan lahan sawah non irigasi teknis seluas 23.518 ha. Dari luas lahan tersebut jumlah produksi padi sawah yang dihasilkan setiap tahunnya dihasilkan setiap tahunnya mencapai 726.714 ton/ha. Luas lahan palawijaya, hortikultura, dan sayur mayur 57.320 ha, luas buah-buahan 14.029,92 ha dan luas lahan tanaman obat 667.272 ha.

Bidang sektor pertanian merupakan yang terpenting dalam perekonomian karena merupakan penyumbang terbesar yaitu sekitar 48,79% bagi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sementara tanaman bahan kedua (14,74% dari PDRB) setelah perkebunan (24,09%). Secara umum

⁷⁴Mister Exportir, *Inilah Potensi Ekspor Provinsi Sulawesi Tengah Terlengkap*, diunduh dari <https://misterexportir.com/potensi-ekspor-provinsi-sulawesi-tengah/>, diakses tanggal 27 Oktober 2020.

⁷⁵Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 10 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2016-2021.

pertumbuhan produksi berasal dari dua sumber, yaitu peningkatan luas panen dan peningkatan hasil per hektar yang ditunjang dengan perbaikan saluran irigasi, penggunaan pupuk yang berimbang serta benih unggul bermutu. Pencapaian produksi tanaman pangan bagi penduduk Sulawesi Tengah utamanya beras, jagung, kacang tanah, kacang hijau, dan ubi jalar dipenuhi dari produksi sendiri. Dari potensi unggulan perkebunan yang menjadi unggulan, antara lain:⁷⁶

- a) Biji Kakao;
- b) Kelapa sawit;
- c) Karet;
- d) Sayuran;
- e) Tanaman Perkebunan; dan
- f) Tanaman Pangan.

3) Kelautan dan Perikanan

Di sektor perikanan dan kelautan mempunyai potensi yang sangat besar karena luas perairan lautnya yang cukup besar dan diharapkan pengelolaan potensi tersebut dapat menciptakan industri berbasis perikanan yang terus tumbuh dan berakibat pada peningkatan nilai pendapatan daerah. Potensi unggulan yang dapat dikembangkan dari sektor perikanan dan kelautan ini antara lain: udang, tuna, cakalang, kerapu, teripang, lajang, dan rumput laut. Wilayah pengembangan potensi udang terdapat di 6 (enam) kabupaten yang dikelompokkan menjadi 2 (dua) klaster, yaitu Parigi Moutong dan Banggai. Rasio sangatlah besar, sehingga lingkungan relatif lebih baik. Adapun sasaran areal pada

⁷⁶Mister Exportir, *Inilah Potensi Ekspor Provinsi Sulawesi Tengah Terlengkap*, diunduh dari <https://misterexportir.com/potensi-ekspor-provinsi-sulawesi-tengah/>, diakses tanggal 27 Oktober 2020.

tahun 2009 sebesar 6.150,00 ha dengan hasil produksi kisaran 14.000 ton.⁷⁷

Sedangkan pengembangan potensi tuna terdapat di 6 (enam) kabupaten di Provinsi Sulawesi Tengah yang difokuskan pada 3 (tiga) klaster yaitu Donggala, Banggai, dan Parigi Moutong dengan sasaran armada pada tahun 2009 sebesar 150 unit dengan hasil produksi sebesar 7.500 ton. Untuk potensi unggulan rumput laut sendiri dikembangkan di 10 (sepuluh) kabupaten/kota yang terfokus pada 3 (tiga) klaster, yaitu Parigi Moutong, Toli-toli, dan Banggai Kepulauan. Sedangkan mutu yang terbaik sementara ini, yaitu Gell Straight dan Yield. Peningkatan sasaran areal dinilai cukup baik karena tahun 2008 sasaran areal hanya berkisar 7.851 ha dengan hasil produksi 84.119 ton yang terus mengalami peningkatan di tahun 2009 menjadi 11.777 ha dengan hasil produksi 126.179.⁷⁸

4) Pertambangan dan Energi

Provinsi Sulawesi Tengah memiliki sumber daya bahan galian dan mineral, antara lain mineral logam industri dan bahan bangunan serta bahan bakar fosil, yaitu batu bara dan minyak. Bahan galian golongan A (strategis), antara lain minyak dan gas bumi, batu bara, dan nikel. Bahan galian golongan B (vital), antara lain emas, molibdenum, chromit, tembaga, dan belerang. Bahan galian golongan C (bukan strategis dan vital) meliputi sirtukil, granit, marmer, pasir kuarsa, pasir besi, lempung dan sebagainya.⁷⁹

a) Galian A (Strategis)⁸⁰

⁷⁷*Ibid.*

⁷⁸*Ibid.*

⁷⁹Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, *Sektor Pertambangan dan Energi*, diunduh dari <https://www.sultengprov.go.id/pagesc/9/sektor-pertambangan-dan-energi>, diakses tanggal 27 Oktober 2020.

⁸⁰*Ibid.*

Potensi pertambangan bahan galian golongan A berupa minyak dan gas bumi terletak di kabupaten Banggai dan Morowali, gas alam beralokasi di kabupaten Banggai yang pada saat ini sedang dalam tahap eksplorasi. Untuk batubara yang berlokasi di kabupaten Morowali dan Banggai Kepulauan, saat ini dalam tahap eksploitasi, sedangkan potensi nikel berlokasi di Morowali, Banggai, dan kabupaten Tojo Una-Una masih pada tahap eksplorasi. Namun ada pula potensi yang masih bersifat indikasi, yaitu Galena (Timah hitam) yang terdapat di kabupaten Donggala, Toli-Toli, dan kabupaten Poso dan sedang dalam tahap eksplorasi yang berlokasi di Minahaki, Serono I Matindak oleh PT. Union Texas, Serono II oleh PT. Expan dan Pertamina, dan Sinorang I dan Dongin oleh Pertamina. Di lapangan Tiaka juga terdapat cadangan minyak bumi sebesar 110 juta barrel, sedangkan di Sinorang Kecamatan Batui terdapat cadangan gas sebanyak 4 trilyun kubik (TFC) yang dapat dimanfaatkan untuk industri petro kimia, elpiji, bahan bakar pabrik, dan pembangkit listrik serta gas. Bahan galian golongan A diantaranya:

(1) Nikel

Area tambang nikel yang terdapat di kabupaten Morowali sebesar 149.700 ha dengan cadangan terduga terbesar 8.000.000 WMT. Blok Tompira sendiri memiliki cadangan infered Linonit sejumlah 6 juta ton kadar Ni 1,40%, saprolit 0.3 juta ton kadar Ni 2,4 %. Diblok Ungkaya potensi infered limonit sebanyak 3,1 juta ton kadar Ni 1.37%, Saprolit 0,2 juta ton kadar Ni 2,63%. Blok Taloa infered Limonit 1 juta ton kadar Ni 1,36 %. Di Kabupaten Banggai Nikel yang terkandung pada Blok Siuna dengan luas arel tambang 45.000 ha kadar Nikel (niko) 1,23-2,93% cadangan nferred 14.048

juta ton nico. Pada blok pagimana-Bunta luas areal tambang nikel 50.000 ha dengan mmkadar nico 1,45% cadangan nferred 3.6 juta ton. Untuk balinggara luas aeral tambang 15.000 ha sebaran Ni Laterit 250 ha dan Blok Toli dengan luas areal tambang 62.500 ha dengan kadar Ni 1,15%. Untuk Kabupaten Tojo Una-una pada Blok Ulubongka dan Blok Balingara di Kecamatan Ampana Tete di mana cadangan dan kadar belum diketahui atau masih dalam pendataan.

(2) Migas

Potensi minyak bumi yang dijadikan unggulan dari Provinsi Sulawesi Tengah teradapat di Kabupaten Monowali Kecamatan Bungku Utara, termasuk blok Tomori Sulawesi Lapangan Tiaka telah berhasil satu sumur di eksploitasi oleh Medco Energi JOB pertamina E&P yang menghasilkan 6000 barrel/hari. Kabupaten Donggala juga memiliki potensi minyak bumi di Blok Surumana yang berbatasan dengan Sulawesi Barat, yang saat ini telah dimenangkan oleh Exxon Mobile dan pada Blok Balaesang serta Blok Dampelas belum ada yang dilelang. Potensi gas bumi terdapat di Kabupaten Banggai Kecamatan Toili dan Batui dengan cadangan 1,6 triliun kaki kubik dan luas 475 km².

(3) Batubara

Untuk batubara yang ada di Kabupaten Morowali, Kecamatan Mori atas dengan tebal lapisan 0,3-1,0 m jenis gambut (peat), lignit dan brow coal pada kabupaten Donggala di Kecamatan Sirenja dengan penyebaran 15 ha dan ketebalan 0,35 m. Hasil analisa *grap sampling* menunjukkan kadar air 20,79 %, abu 9,68% fx carbon 29,55 %, belerang 1,26 % dengan nilai kalori seluruhnya 4.130 kkal. Untuk Kabupaten

Banggai Kepulauan terdapat di Kecamatan Bulage (tatarandang) dengan tebal lapisan 1,5 m dan kalori 5.600 kkal. Di daerah Paisabatu dan Lelengan di Kecamatan Buko nerlapis 20 cm – 2 m, dengan kalori 5.700 kkal dimana cadangan potensinya belum diketahui.

(4) Galena

Di Kabupaten Donggala Kecamatan Marawola potensi Galena belum diketahui cadangan dan kadarnya. Sedangkan di Kabupaten Toli-Toli Kecamatan Dondo penyebaran Galena (Pb) bersama-sama dengan seng (Zn) dan Molibdenum (MoS₂) pada koordinat 120 33 40 BT dan 00 40 24 LS. Sumber daya tereka 100.000.000 ton.

(5) Biji Besi

Potensi biji besi terdapat di Kabupaten Tojo Una-Una di Kecamatan Ulubongka, dan Blok Balingara kecamatan Ampana Tete dengan kadar Fe₂O₃ 53%. Di Kabupaten Banggai terdapat di Blok Siuna dengan luas 45.000 ha, cadangan infered 14.048 juta ton. Blok Pagimana-Bunta dengan luas areal tambang 50.000 ha dan kadar Fe₂O₃ 42,46% cadangan infered 3.6 juta ton dan pada blok Balingara luas 15.000 ha. Sedangkan biji besi yang ada di Kabupaten Morowali dengan luas areal tambang 149.700 ha dimana cadangan terduga 8.000.000 WMT. Blok Tampira mempunyai cadangan infered limonit 6 juta ton, pada blok Ungkaya potensi infered limonit sebanyak 3.1 juta ton dan Saprolit 0.2 juta ton. Pada Blok Bulu Taloa potensi infered limonit terdapat 1 juta ton dengan kadar rata-rata Fe₂O₃ 47%.

(6) Chromit

Chromit juga merupakan salah satu potensi yang diunggulkan di Provinsi Sulawesi Tengah dimana titik chromit terdapat di Kabupaten Morowali Kecamatan Petasia, kecamatan Bungku Tengah dan Kecamatan Bungku Barat. Luas areal tambang chromit di Kecamatan Bungku Barat sebesar 3000 ha dengan cadangan pasti 88.010 DMT (Dry Metric Ton), dimana cadangan terkira sebesar 459.772 DMT, cadangan terduga 250.000 DMT dengan kadar rata-rata 4% CR2 O3.

b) Galian B (Vital)⁸¹

(1) Tembaga

Potensi Tembaga yang terdapat di Propinsi Sulawesi Tengah tersebar di Kabupaten Parigi Moutong, Kabupaten Toli-Toli Kecamatan Dondo, Kabupaten Buol Kecamatan Biau Kecamatan Bokat, Kabupaten Pos Kecamatan Lore Utara dengan cadangan dan belum diketahui pada tiap-tiap kabupaten.

(2) Emas

Emas yang juga dijadikan potensi unggulan terdapat di Kabupaten Parigi Moutong Kecamatan Moutong yang hingga saat ini masih ditambang secara tradisional oleh masyarakat dengan produksi 0.3-1.0 gram/hari/orang, demikian juga halnya yang terjadi di Kecamatan Tolai dan Ampibabo dengan hasil 0.5-1.5 gram/hari/orang. Penambangan tradisional juga masih dilakukan oleh masyarakat Kabupaten Toli-toli Kecamatan Dondo dan Kabupaten Donggala Kecamatan Sirenja. Sedangkan di Kabupaten Buol

⁸¹*Ibid.*

Kecamatan Palele potensi emas dengan sumber daya tereka 1.000.000 ton dengan kadar emas 30-51 gram/ton dan Ag 125-575 gram/ton yang masih ditambang secara sederhana menggunakan peralatan tromol. Di Kecamatan Bunobogu (Bulagidun) sumber daya tereka 15.000.000 ton dengan unsur utama tembaga (Cu) 7% dan Au 0.7 gram/ton. Sedangkan di Kecamatan Biau cadangan dan kadarnya masih belum diketahui. Untuk di Kota Palu sendiri potensi emas terdapat di Kecamatan Palu Timur (Poboya) dengan luas areal tambang 49.460 ha, perkiraan cadangan 1.5 juta oz Au (USD 300/oz Au), 1.5 juta oz Ag (USD 5/oz Ag), dengan perkiraan produksi 150.000 oz Au/Tahun, 150.000 oz Au/tahun dengan perkiraan umur tambang 10 (sepuluh) tahun.

(3) Wofram – Tungsten

Di Kabupaten Poso Kecamatan Lore Utara ditemukan Wolfram – Tungsten dalam bentuk Schelite dan Wolframite dengan kadar 1.600 ppm.

(4) Molibdenum

Potensi Molibdenum terdapat di Kabupaten Toli-Toli Kecamatan Dondo dengan kadar rata-rata MoS₂ = 0.14% dan cadangan mereka 18 juta ton dan di Kabupaten Parigi Moutong di Kecamatan Moutong dengan cadangan dan kadar yang belum diketahui.

c) Galian C (Bukan Strategis dan Bukan Vital)⁸²

Jenis galian C antara lain lempung, granit, marmer, onix, batu gamping, fosfat, mika, kaolin, gypsum, pasir kuarsa, giok, batu apung, talk, asbes, diorite, dan dolomit.

⁸²*Ibid.*

5) Industri/Manufaktur

Sektor industri usaha mikro, kecil, dan menengah perannya tidak begitu besar dalam pembentukan ekonomi Sulawesi Tengah, namun berperan dalam menciptakan lapangan kerja dan pemerataan pendapatan di provinsi ini. Pada tahun 2013 jumlah industri manufaktur terbesar adalah industri makanan dan minuman. Industri makanan sebanyak 27 perusahaan atau sebesar 38 persen dari total perusahaan industri manufaktur besar sedang. Sementara golongan industri lainnya yang juga potensi di daerah ini adalah perusahaan industri kayu dan barang-barang dari kayu termasuk alat-alat rumah tangga yang terbuat dari kayu (tidak termasuk furnitur) dan barang-barang anyaman yakni sebanyak 17 perusahaan atau 24 persen dari seluruh perusahaan industri manufaktur besar dan sedang.

e. **Pertumbuhan Ekonomi dan Kesejahteraan**⁸³

Pertumbuhan ekonomi Sulawesi Tengah mengalami perlambatan pada triwulan III 2019. Ekonomi Sulawesi Tengah tumbuh 6,07% *year on year (yoy)*, melambat dibanding triwulan sebelumnya 6,48% *yoy*. Secara sektoral, melambatnya pertumbuhan salah satunya disebabkan oleh kinerja lapangan usaha pertanian yang telah mengalami kontraksi terutama di tanaman pangan akibat beberapa infrastruktur pendukung seperti irigasi yang belum optimal pasca bencana. Dari sisi pengeluaran, konsumsi rumah tangga masih tumbuh rendah seperti triwulan sebelumnya dan ekspor juga melambat terutama ekspor *Liquid Natural Gas* akibat faktor harga *Liquid Natural Gas* yang menurun. *Tracking* pertumbuhan ekonomi Sulawesi Tengah pada triwulan IV 2019 diprakirakan lebih baik, didorong

⁸³Bank Indonesia, *Ringkasan Eksekutif Laporan Perekonomian Sulawesi Tengah Edisi November 2019*, diunduh dari <https://www.bi.go.id/id/publikasi/kajian-ekonomi-regional/sulteng/Pages/Laporan-Perekonomian-Provinsi-Sulawesi-Tengah-Periode-November-2019.aspx>, diakses tanggal 28 Oktober 2020.

oleh konsumsi rumah tangga, investasi yang masih positif, serta ekspor yang tetap tumbuh.

Total realisasi belanja daerah mencapai Rp2,38 triliun atau 52,49% dari total anggaran yang tersedia sebesar Rp4,55 triliun. Persentase nilai realisasi belanja pada triwulan laporan lebih rendah dibandingkan rata-rata periode yang sama tiga tahun sebelumnya yang mencapai 58,77%. Sementara itu, total belanja APBN mencapai Rp6,53 triliun, dengan tingkat serapan anggaran 53,29% dari total pagu belanja Rp12,25 triliun. Hal ini disebabkan oleh adanya perubahan program-program yang akan menyesuaikan dengan program pasca bencana. Pasalnya rencana program 2019 telah disahkan pada periode sebelum bencana terjadi, sehingga pada waktu itu program yang dicanangkan belum diarahkan untuk penanganan bencana.

Inflasi Sulawesi Tengah pada triwulan III 2019 tercatat 5,71% yoy, lebih tinggi dari triwulan II 2019 sebesar 5,32% yoy. Secara tahunan, inflasi Sulteng masih tercatat tinggi karena menggunakan faktor asumsi dasar terendah (*base-effect*), namun secara akumulatif inflasi masih rendah yakni 1,40 % *year to date* (ytd), lebih rendah dari triwulan sebelumnya 2,13% ytd. Penurunan tekanan inflasi disebabkan oleh produksi bahan makanan yang meningkat dan relatif menurunnya permintaan pada beberapa jenis kebutuhan pokok masyarakat.

Stabilitas keuangan daerah masih terjaga dengan baik meskipun terdapat sedikit peningkatan risiko. Beberapa sumber kerentanan korporasi seperti kondisi negara mitra dagang dan perkembangan harga komoditas global mengalami penurunan pada triwulan laporan. Hal ini tentunya perlu dicermati lebih lanjut karena akan berdampak negatif terhadap kinerja industri pengolahan yang melakukan ekspor. Di samping itu, terjadinya bencana gempa, tsunami, dan likuifaksi juga menjadi eksternalitas negatif yang mengakibatkan optimisme

rumah tangga mengalami penurunan. Sementara itu, perkembangan indikator perbankan seperti pertumbuhan aset dan kredit mengalami perlambatan. Namun demikian, perkembangan rasio kredit bermasalah masih terkendali dalam level yang rendah yakni 1,87%.

Pada triwulan III 2019 Kantor Perwakilan Bank Indonesia Sulawesi Tengah (KPWBI Sulteng) mencatat terdapat *net-outflow* uang kartal sebesar Rp 239,41 miliar. Hal ini mengindikasikan kebutuhan uang kartal pada triwulan laporan cukup tinggi. Transaksi non tunai yang dilakukan melalui BI-Real Time Gross Settlement (BI-RTGS) naik 57,06%, sementara yang dilakukan melalui Kliring Nasional Bank Indonesia (SKNBI) turun 15,86%. Transaksi BI RTGS mendominasi dari segi volume transaksi di Sulawesi Tengah dibandingkan dengan SKNBI. Sepanjang triwulan III 2019, transaksi menggunakan kartu Debit dan Kartu ATM mengalami penurunan dari sisi nominal transaksi. Nominal transaksi menggunakan kartu ATM/Debit di Sulawesi Tengah mengalami penurunan pada triwulan III 2019 dibandingkan dengan triwulan sebelumnya. Penurunan nominal transaksi secara total senilai Rp 602,512 miliar pada triwulan III 2019. Di sisi lain, Sepanjang triwulan III 2019, jumlah kartu kredit juga mengalami peningkatan dari sisi nominal transaksi. Nominal transaksi kartu kredit di Sulawesi Tengah mengalami peningkatan pada triwulan III 2019 dibandingkan dengan triwulan sebelumnya. Peningkatan nominal transaksi kartu kredit secara keseluruhan adalah sebanyak Rp 2,97 miliar pada triwulan III 2019 yang didominasi oleh transaksi belanja.

Tingkat kesejahteraan masyarakat Sulawesi Tengah membaik pada periode laporan. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) pada Agustus 2019 mencapai 3,15% lebih rendah dibandingkan tahun lalu yang sebesar 3,43. Tingkat kemiskinan mengalami penurunan seiring dengan perkembangan sektor industri dan pariwisata di Sulawesi Tengah. Rasio Gini Sulawesi Tengah

pada Maret 2019 sebesar 0.327, relatif stagnan jika dibandingkan posisi September 2018 yakni 0.317. Nilai Tukar Petani (NTP) Sulawesi Tengah meningkat dibandingkan triwulan sebelumnya namun masih berada di bawah NTP Nasional.

Prospek perekonomian Sulawesi Tengah pada triwulan I 2020 diperkirakan berada pada rentang 6,0% - 6,4% (yoy). Dampak bencana terhadap perekonomian Sulawesi Tengah diperkirakan semakin mengecil setelah setahun berlalu. Pertumbuhan ekonomi Sulawesi Tengah sepanjang 2019 mengalami pergeseran yang cukup besar dari sisi komponen pengeluaran, konsumsi rumah tangga yang sebelumnya dominan dalam kontribusi terhadap pembentukan PDRB mengalami penurunan yang cukup dalam. Peran dari konsumsi rumah tangga dapat tergantikan oleh peran ekspor luar negeri yang cukup tinggi. Hal ini diperkirakan akan berubah pada triwulan I 2020, konsumsi rumah tangga diperkirakan akan kembali membaik sebagai faktor pendorong pertumbuhan ekonomi dengan diiringi ekspor yang tetap tumbuh serta investasi yang masih terus berlangsung. Dari sisi penawaran, pertumbuhan ekonomi Sulawesi Tengah diperkirakan masih akan ditopang oleh sektor industri pengolahan, pertanian, konstruksi.⁸⁴

Pertumbuhan ekonomi Sulawesi Tengah secara keseluruhan tahun 2020 diperkirakan relatif stabil dan berada pada kisaran 6,1% - 6,5% (yoy). Pertumbuhan ekspor, investasi, dan konsumsi diperkirakan masih menjadi pendorong ekonomi Sulawesi Tengah secara keseluruhan. Ekspor utama dari produk baja turunan diperkirakan akan tetap tinggi ditengah permintaan yang diperkirakan menurun. Hal ini dikarenakan faktor harga nikel yang mengalami peningkatan yang signifikan pasca keluarnya

⁸⁴BPS Provinsi Sulawesi Tengah, *Ekonomi Provinsi Sulawesi Tengah Triwulan III-2019 Tumbuh 6,07 Persen Dibandingkan Triwulan III-2018*, diunduh dari <https://sulteng.bps.go.id/pressrelease/2019/11/05/860/ekonomi-provinsi-sulawesi-tengah-triwulan-iii-2019-tumbuh-6-07-persen-dibandingkan-triwulan-iii-2018--.html>, diakses tanggal 28 Oktober 2020.

aturan pelarangan ekspor bijih nikel. Sedangkan dari sisi investasi, berlanjutnya komitmen pembangunan untuk kawasan industri di Morowali dan Morowali Utara akan mendorong investasi tumbuh cukup tinggi. Ditambah dengan perbaikan infrastruktur yang masih akan berlanjut hingga 2022. Dari sisi konsumsi, perbaikan lapangan usaha pertanian dan juga PILKADA pada semester II 2020 akan mendorong peningkatan konsumsi baik dari rumah tangga maupun konsumsi Lembaga Non-Profit yang Melayani Rumah Tangga (LNPRT).⁸⁵

Inflasi Sulawesi Tengah pada triwulan I 2020 diperkirakan akan mengalami sedikit peningkatan dibandingkan triwulan sebelumnya. Inflasi pada triwulan I 2019 diperkirakan berada pada kisaran 3,2 - 3,6% (yoy). Inflasi pada triwulan I 2020 diperkirakan disebabkan oleh kenaikan harga pada komoditas harga yang ditetapkan pemerintah seperti kenaikan iura BPJS dan kenaikan harga cukai rokok. Inflasi dapat bergerak lebih tinggi apabila harga bahan pangan juga mengalami peningkatan. Oleh karena itu penting pengendalian harga yang berasal dari upaya-upaya antisipasi TPID dalam menjaga ekspektasi dan pasokan komoditas kebutuhan pokok masyarakat. Dari sisi kelompok bahan makanan, aturan perdagangan antar daerah yang mengharuskan pemenuhan kebutuhan domestik lebih didahulukan dibanding perdagangan antar daerah (antar provinsi) diharapkan mampu menahan gejolak harga. Tata cara dan pengawasan yang tepat seharusnya mampu mengatur produksi dan distribusi bahan makanan. Selain itu, upaya peningkatan produktivitas dan pengaturan waktu tanam harus segera dijalankan, agar kontinuitas pasokan tetap terjaga di sepanjang tahun.⁸⁶

⁸⁵*Ibid.*

⁸⁶*Ibid.*

3. Permasalahan yang Dihadapi Provinsi Sulawesi Tengah

a. Luas Wilayah dan Batas Wilayah

1) Luas Wilayah

Provinsi Sulawesi Tengah merupakan provinsi paling luas diantara provinsi lainnya di pulau Sulawesi. Terdapat 3 (tiga) versi yang berbeda, versi pertama, luas wilayah Provinsi Sulawesi Tengah yang mengacu pada draf Rencana tata Ruang dan Rencana Tata Wilayah (RTRW) Provinsi Sulawesi Tengah tahun 2018-2038 yaitu luas wilayah daratan kurang lebih 63.211,22 KM². Versi kedua, luas wilayah Provinsi Sulawesi Tengah mengacu berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Administrasi Kewilayahan Kementerian Dalam Negeri yakni sebesar 61.841,29 KM². Versi ketiga, luas wilayah Provinsi Sulawesi Tengah berdasarkan lampiran Undang-Undang Pembentukan Kabupaten/Kota Se-Provinsi Sulawesi Tengah akumulasinya adalah 64.673,57 KM² sebagaimana dijelaskan pada tabel berikut ini:

Tabel 1. Luas Wilayah Provinsi Sulawesi Tengah Berdasarkan Lampiran Undang-Undang Pembentukan Kabupaten/Kota Se-Provinsi Sulawesi Tengah

No	Kabupaten/Kota	Luas Wilayah (Km2)
1.	Kota Palu	395,06
2.	Kabupaten Banggai	9672,70
3.	Kabupaten Banggai Kepulauan	2488,79
4.	Kabupaten Balut	725,67
5.	Kabupaten Buol	4043,57
6.	Kabupaten Donggala	4275,08
7.	Kabupaten Morowali	3037,04
8.	Kabupaten Morowali Utara	10004,28
9.	Kabupaten Parimo	6311,83
10	Kabupaten Poso	8722,61
11	Kabupaten Sigi	5196,02

12	Kabupaten Tojo Una Una	5721,15
13	Kabupaten Toli-Toli	4079,77
	Total Luas	64.673,57

Dari uraian di atas sangat jelas bahwa selama ini ada permasalahan perbedaan luas wilayah daratan Provinsi Sulawesi Tengah. Adanya 3 (tiga) versi luas wilayah Provinsi Sulawesi Tengah yang berbeda tersebut tentunya sangat merugikan Provinsi Sulawesi Tengah. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan bagaimana selama ini Pemerintah Pusat dalam menentukan perhitungan besaran anggaran DAU dan transfer dana pusat lainnya yang berbasis pada luas wilayah, penentuan besaran anggaran yang diterima oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah yang bersumber dari APBN, dan akurasi perhitungan luas wilayah yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

2) Batas Wilayah

Batas wilayah Provinsi Sulawesi Tengah sebagai berikut:

- a) sebelah utara berbatasan dengan Laut Sulawesi dan Provinsi Gorontalo;
- b) sebelah timur berbatasan dengan Laut Maluku dan Laut Banda;
- c) sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Luwu Utara dan Kabupaten Luwu Timur Provinsi Sulawesi Selatan serta Kabupaten Konawe dan Kabupaten Konawe Utara Provinsi Sulawesi Tenggara; dan
- d) sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Pasangkayu dan Kabupaten Mamuju Tengah Provinsi Sulawesi Barat serta Selat Makassar.

Adapun permasalahan batas wilayah Provinsi Sulawesi Tengah dengan provinsi lainnya yang belum jelas terutama batas wilayah dengan Provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi

Gorontalo. Sedangkan batas wilayah Provinsi Sulawesi Tengah dengan Provinsi lainnya yang sudah jelas yakni batas wilayah dengan Provinsi Sulawesi Barat melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 60 Tahun 2018 dan Provinsi Sulawesi Tenggara melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2010.

Menurut Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah juga terdapat permasalahan *klaim* sepihak dari provinsi baik kabupaten/kota terhadap wilayah provinsi maupun kabupaten/kota lainnya dalam permasalahan luas wilayah daratan juga pulau-pulau dalam sebuah lautan, sehingga diusulkan ruang koordinasi penyelesaian antar kabupaten/kota dalam provinsi dan antar provinsi dengan provinsi lainnya.

b. Bagi Hasil Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Berdasarkan hasil evaluasi Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah terhadap Rancangan APBD Kabupaten/Kota se-Sulawesi Tengah, secara umum penganggaran APBD Kabupaten/Kota cukup baik. Hal ini terlihat dari terpenuhinya alokasi penganggaran yang diwajibkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, yaitu alokasi anggaran 20% fungsi pendidikan, 10% fungsi kesehatan, dan 25% anggaran infrastruktur yang bersumber dari transfer umum (DAU dan DBH). Hanya saja permasalahan yang sering timbul adalah ketepatan waktu dalam pembahasan/penetapan APBD yang belum sepenuhnya dilaksanakan secara tepat sesuai peraturan perundang-undangan. Hal ini terjadi karena proses pembahasan yang cukup alot antara Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Badan Anggaran DPRD terhadap Rancangan APBD sehingga pengambilan persetujuan bersama antara kepala daerah dengan

DPRD tidak tepat waktu, dan hal ini terjadi di semua Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Sulawesi Tengah.

c. **Bencana Alam**

Potensi bencana alam di Provinsi Sulawesi Tengah sangat tinggi dan akan terus ada sebagai risiko nyata mengingat letak geografis serta karakteristik wilayah Sulawesi Tengah yang secara tetrologi lingkungan merupakan daerah bergunung dengan dominasi curah hujan tinggi dan memiliki banyak sesar tektonik⁸⁷ dengan faktor penstabil utama adalah berupa hutan. Artinya, setiap kegiatan yang tingkatnya ekstraktif jika dilakukan tanpa sinergitas dan tidak sesuai Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) pasti akan merusak hutan (alam) dan menimbulkan bencana bagi Sulawesi Tengah. Mengantisipasi risiko tersebut, Nur Sangadji menjelaskan penting terpenuhinya 3 syarat pembangunan yang baik di setiap provinsi, yaitu mampu memenuhi kebutuhan komunitas atau masyarakat, peka terhadap bencana atau *natural disaster*, dan peka terhadap konflik (*conflict*).⁸⁸

Bencana alam berskala daerah meliputi gempa, tsunami, dan likuifaksi yang pernah terjadi secara bersamaan di tahun 2018 seharusnya dapat menjadi titik awal bagi Sulawesi Tengah untuk membuat suatu perencanaan pembangunan yang berbasis mitigasi bencana berupa paradigma manajemen bencana sebagai upaya mengurangi risiko melalui penguatan kapasitas dan pengurangan kerentanan masyarakat. Bencana alam juga berpotensi akan terjadi melihat kegiatan penambangan di Morowali dan Luwu dan pembukaan perkebunan kelapa sawit

⁸⁷Sulawesi dan pulau-pulau kecil di sekitarnya mempunyai kondisi geologi yang kompleks. Hal ini disebabkan kawasan itu merupakan tempat tumbukan lempeng (*triple junction*) dan struktur geologi utama di antaranya Sesar Palu-Koro, Sesar Walanae, Sesar Matano, Sesar Naik Batui, Sesar Naik Poso, Sesar Balantak, Sesar Gorontalo dan Tujaman (Parit) Sulawesi Utara. Lihat: Amar Akbar Ali, *Isu-Isu Strategis dan Potensi Pengembangan Wilayah Provinsi Sulawesi Tengah*, disampaikan dalam diskusi virtual dengan tim Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah, Jakarta, 8 Oktober 2020.

⁸⁸Muhd. Nur Sangadji, *Loc.cit.*

yang terus berlangsung di Provinsi ini, memang sangat ekstraktif karena harus dengan membakar lahan yang pasti merusak *bio diversity* lalu ketika hujan turun akan menghasilkan *run off* dengan mengabaikan AMDAL.⁸⁹

Kendala yang dihadapi Provinsi Sulawesi Tengah yaitu, *pertama*, adanya pemukiman di kawasan pasca likuifaksi yang seharusnya kawasan tersebut seharusnya menjadi *bank land* atau lahan cadangan yang ditata sebagai ruang terbuka tanpa ada bangunan atau pemukiman di atasnya. *Kedua*, dokumen tata ruang Provinsi Sulawesi Tengah hingga saat ini belum selesai karena terkendala adanya pembukaan lahan hutan, padahal cetak biru atau *blue print* tersebut sangat dibutuhkan sebagai penunjuk arah dalam melakukan pembangunan suatu wilayah secara harmonis dan terencana.⁹⁰

Melihat fakta penanganan bencana alam yang pernah terjadi di Sulawesi Tengah maka pemerintah perlu lebih dalam penetapan status bencana nasional atau daerah agar tidak merugikan daerah provinsi atau kabupaten/kota yang mengalami bencana agar proses pemulihan pasca bencana dapat dilakukan dengan baik, termasuk pentingnya kejelasan berupa aturan baku mekanisme keuangan bantuan bencana.⁹¹

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah menghendaki adanya pengaturan mengenai mitigasi bencana secara khusus, permasalahan penanganan likuifaksi, dan Rencana Tata ruang dan Rencana Tata Wilayah (RTRW) secara bersama, sehingga menjamin keselamatan masyarakat Provinsi Sulawesi Tengah. Selain itu juga diperlukan pengaturan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi sebagai ujung tombak untuk menyelenggarakan pembangunan berbasis mitigasi bencana serta

⁸⁹*Ibid.*

⁹⁰*Ibid.*

⁹¹Berdasarkan hasil diskusi dengan Yayasan Al Khairaat, dalam rangka pengumpulan data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah ke Palu, pada tanggal, Kamis 22 Oktober 2020.

menetapkan zonasi daerah rawan bencana, khususnya di wilayah eks bencana dan diseluruh wilayah provinsi.⁹²

d. Potensi Pariwisata

Sektor pariwisata merupakan salah satu komponen dalam pembangunan ekonomi. Upaya pengembangan pariwisata di Sulawesi Tengah didasarkan pada potensi yang dimilikinya. Provinsi Sulawesi Tengah banyak memiliki destinasi objek wisata yang potensial dan berpotensi untuk dapat dioptimalkan sebagai sumber pendapatan daerah. Sektor pariwisata telah memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi Sulawesi Tengah pada tahun 2017 sebesar 4,41 persen dan pada tahun 2018 sebesar 6.65 persen.⁹³

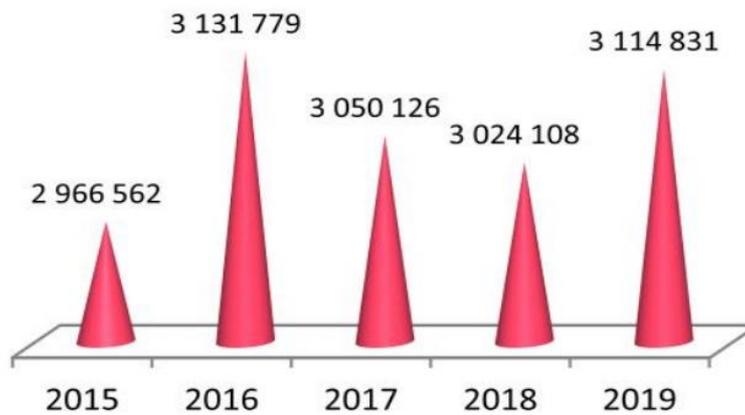
Adapun terkait dengan kunjungan wisatawan, menurut Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Tengah jumlah wisatawan yang berkunjung ke Sulawesi Tengah dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2019 cenderung stabil, yaitu di atas 3 juta wisatawan. Dampak pulihnya Kota Palu dapat dilihat dari jumlah wisatawan yang berkunjung di tahun 2019 lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah wisatawan yang berkunjung di tahun 2018.⁹⁴

Gambar 1. Jumlah Wisatawan di Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2015-2019

⁹²Berdasarkan hasil diskusi dengan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dalam rangka pengumpulan data Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah ke Palu, pada tanggal 21 Oktober 2020.

⁹³M. Ridwan, Kunjungan Wisatawan Mancanegara di Sulteng Meningkat, diakses dari <https://sulteng.antarane.ws.com/berita/58361/kunjungan-wisatawan-mancanegara-di-sulteng-meningkat> pada 8 November 2020.

⁹⁴Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Tengah, *Statistik Daerah Provinsi Sulawesi Tengah 2020*, Palu: BPS Sulteng, 2020, hal. 14.



Sumber: BPS Provinsi Sulawesi Tengah

Dalam melakukan pengembangan destinasi objek wisata yang potensial, Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah telah menerbitkan Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 25 Tahun 2016 tentang Destinasi Pariwisata Prioritas Tahun 2016-2021 (Pergub No. 25 Tahun 2016). Pergub No. 25 Tahun 2016 menetapkan beberapa destinasi pariwisata prioritas di Sulawesi Tengah. Kawasan destinasi pariwisata prioritas tersebut terletak di tiga wilayah kabupaten, yaitu Kabupaten Tojo Una-Una, Kabupaten Sigi, dan Kabupaten Poso. Adapun destinasi pariwisata prioritas yang ditetapkan dalam ketentuan Pasal 3 dan Pasal 5 Pergub No. 25 Tahun 2016 yaitu:

1) destinasi pariwisata prioritas Kepulauan Togeana

Kawasan pembangunan dan pengembangan destinasi pariwisata prioritas Kepulauan Togeana di Kabupaten Tojo Una-Una meliputi:

- a) Pulau Kadidiri merupakan jenis wisata bahari di Kecamatan Togeana;
- b) hutan mangrove merupakan jenis wisata ekologi di Desa Lembanato Kecamatan Togeana;
- c) kolam ubur-ubur merupakan jenis wisata ekologi di Desa Lembanato Kecamatan Togeana;
- d) Pulau Papan merupakan jenis wisata bahari di Desa Kadoda Kecamatan Talatako;

- e) California sebagai lokasi *diving* dan merupakan jenis wisata bahari di Pulau Katupat Kecamatan Togean;
- f) Tanjung Keramat sebagai lokasi *diving* dan merupakan jenis wisata bahari di Kecamatan Walea Besar;
- g) Pulau Paladan merupakan jenis wisata bahari di Kecamatan Walea Besar; dan
- h) Pulau Pangempa merupakan jenis wisata bahari di Kecamatan Togean.

2) destinasi pariwisata prioritas Lore Lindu

Kawasan pembangunan dan pengembangan destinasi pariwisata prioritas Lore Lindu di Kabupaten Sigi dan Kabupaten Poso meliputi:

- a) Danau Lindu merupakan jenis wisata alam dan budaya di Kecamatan Lindu;
- b) Matantimali sebagai lokasi olahraga paralayang dan merupakan jenis wisata alam di Desa Wayu Kecamatan Marawola Barat;
- c) Desa Pakuli merupakan jenis wisata alam di Kecamatan Gumbasa;
- d) Padang Sepe merupakan jenis wisata sejarah di Desa Kolori Kecamatan Lore Barat; dan
- e) Situs Megalith Pokekea merupakan jenis wisata sejarah di Desa Hanggira Kecamatan Lore Tengah.

Menurut Amar, terdapat banyak potensi pariwisata di Sulawesi Tengah. Sulawesi Tengah memiliki panorama dan bentang alam yang indah, unik, dan eksotik. Namun, kondisi ini belum banyak dikemas secara profesional untuk dapat dieksplorasi dan dipromosikan sebagai produk wisata yang dapat dipasarkan secara luas. Selain itu, kawasan wisata di Sulawesi Tengah juga masih terkendala dengan minimnya sarana dan

prasarana, terbatasnya jangkauan antardaerah, dan kurangnya promosi.⁹⁵

Hal yang sama juga disampaikan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dalam Tabel Permasalahan dan Evaluasi capaian Pembangunan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah. Pengembangan sektor pariwisata di Provinsi Sulawesi Tengah saat ini masih mengalami tiga permasalahan, yaitu:

- 1) belum optimalnya sarana dan prasarana daerah tujuan wisata;
- 2) masih banyak daerah tujuan wisata baru yang belum terjangkau; dan
- 3) rendahnya promosi pariwisata Sulawesi Tengah.⁹⁶

Tabel 2. Permasalahan dan Evaluasi Capaian Pembangunan Daerah Urusan Pariwisata Provinsi Sulawesi Tengah

No	URUSAN /IKK	TAFSIRAN CAPAIAN TARGET	PERMASALAHAN	FAKTOR-FAKTOR PENENTU KEBERHASILAN
1	2	3	4	5
4.	Pariwisata			
4.1	Kunjungan wisata	Peningkatan jumlah kunjungan wisatawan dari berbagai negara tercatat pada tahun 2015 sudah 9.686 wisman kunjungan wisatawan	<ul style="list-style-type: none"> • Belum optimalnya sarana dan prasarana daerah Tujuan Wisata (DTW) • Masih banyak DTW baru yang belum terjangkau. • Rendahnya promosi pariwisata Sulawesi Tengah. 	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan sarana dan prasarana akses ke DTW • Optimalisasi promosi DTW baru dan perbaikan infrastruktur. • Sosialisasi DTW di Sulawesi Tengah.

⁹⁵Berdasarkan hasil diskusi dengan Amar Akbar Ali, *Loc.cit.*

⁹⁶Berdasarkan hasil diskusi dengan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dalam *Loc.cit.*

4.2	Kontribusi Sektor Pariwisata terhadap PDRB	Sektor pariwisata telah berkembang, kontribusinya terhadap PDRB masuk dalam kelompok jasa-jasa.	<ul style="list-style-type: none"> • Belum optimalnya sarana dan prasarana daerah Tujuan Wisata (DTW) • Masih banyak DTW baru yang belum dikembangkan • Promosi pariwisata Sulawesi Tengah belum optimal 	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan sarana dan prasarana akses ke DTW • Optimalisasi promosi DTW baru dan perbaikan infrastruktur. • sosialisasi RIPARPROV di Kabupaten/Kota
-----	--	---	---	--

Sumber: Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Tengah, 2020.

Oleh karena itu, diperlukan adanya perhatian khusus terhadap perencanaan dan upaya pengembangan melalui perbaikan sarana dan prasarana serta promosi destinasi wisata di Sulawesi Tengah agar sektor pariwisata dapat berkembang dan bersaing secara global. Selain itu, pemerintah daerah juga perlu membuka seluas-luasnya pintu gerbang masuk ke Provinsi Sulawesi Tengah, salah satunya melalui optimalisasi jalur penerbangan (bandar udara).

Pemerintah daerah juga perlu melakukan upaya optimalisasi terhadap potensi pariwisata baru, karena Provinsi Sulawesi Tengah juga memiliki objek wisata khas/memiliki karakteristik yang tidak dimiliki daerah lain atau bahkan negara lain, salah satunya potensi wisata bekas bencana likuifaksi. Menurut M. Nur Sangaji, perlu dibangun museum likuifaksi dan pusat penelitian likuifaksi di Sulawesi Tengah. Istilah likuifaksi telah disepakati dalam dunia internasional dengan mengambil istilah lokal Nalodo dan kelak akan dibangun *Center Research of Nalodo*.⁹⁷

⁹⁷Muhd. Nur Sangadji, *Loc.cit.*

e. Penanganan Konflik dan Terorisme

Dari analisis pengajar Program Studi Sosiologi FISIP Universitas Tadulako, Palu, Surahman Cinu, bahwa konflik horizontal yang terjadi di Poso, Sulawesi Tengah, akibat munculnya dinamika elit yang dilatarbelakangi oleh perebutan penguasaan sumber daya sosial, dimana kemudian, massa dilibatkan dengan memakai identitas agama dan budaya sebagai perekat kelompok. Keterlibatan massa dalam konflik horizontal tersebut didasarkan pada keterikatan dan keterkaitan mereka pada nilai-nilai agama dan budaya yang diyakininya. Agama dan budaya dalam konteks demikian dipahami sebagai institusi yang direproduksi oleh sistem sosial yaitu para elit sosial.

Peran tokoh agama, elit sosial, dan pemerintah masih efektif karena simbol kultur *sintuwu maroso*, dimaknai sebagai simbol persaudaraan dan persatuan yang kuat. Namun, ketika terjadi eskalasi konflik, pemaknaan *sintuwu maroso* berdialektika dengan kekerasan, bahkan posisi dan peran tokoh agama, elit sosial, dan pemerintah semakin tidak berdaya menghadapi konflik horizontal Poso. Hal tersebut memberi peluang untuk masing-masing komunitas agama merekatkan diri, di mana sikap primordial semakin terbangun, struktur perasaan *in group* semakin kuat yang memperkokoh basis *in group*. Dengan demikian, struktur sosial budaya masyarakat yang telah terbangun sejak lama menjadi runtuh akibat konflik yang tertransformasikan oleh kekuasaan yang terus menyatu dalam relasi sosial yang ditempuh melalui level disharmonis.⁹⁸

Masyarakat Poso membutuhkan lembaga yang memungkinkan mereka dapat saling memahami dan berinteraksi satu dengan lainnya, di mana para pemuka agama dan tokoh

⁹⁸Surahman Cinu, *Agama, Militerisasi dan Konflik (Kasus Poso, Sulawesi Tengah)*, dalam *Jurnal AL-FIKRA*, Vol. 15, No. 1, Januari- Juni 2016, hal. 41-42.

masyarakat diberdayakan sebagai upaya konsolidasi perdamaian.⁹⁹

Sementara itu, Letnan Jenderal Agus S.B, Panglima Kodam VII/Wirabuana (yang berganti nama menjadi Kodam XIV/Hasanuddin per 26 April 2017) sejak 22 Oktober 2015 hingga Juli 2018, menganalisis persoalan penting dalam hal penanganan kasus konflik di Poso sebagai berikut:¹⁰⁰

Berdasarkan data dari Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), bahwa sejak pecahnya konflik Poso pada 1998 sampai 2004, telah dilakukan upaya pemulihan situasi di Poso oleh aparat Polri dengan melaksanakan operasi *Sintuwu Maroso*. Otoritas pelaksanaan operasi *Sintuwu Maroso* berada di bawah lembaga ekstrateritorial Kepolisian bernama Satuan Tugas (Satgas). Operasi *Sintuwu Maroso* yang dikelola oleh Satgas merupakan operasi gabungan antara kepolisian dan TNI.

Miliaran rupiah digunakan untuk operasi keamanan di Poso. Anggaran operasi ini tidak hanya dibebankan kepada institusi TNI dan Polri, tetapi juga kepada Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Poso. Namun operasi keamanan yang telah melibatkan sekitar 3.900 personil Polri dan TNI serta didukung oleh APBD Kabupaten Poso hampir sebanyak sembilan miliar rupiah dinilai kurang berhasil memberikan jaminan keamanan kepada masyarakat setempat. Dalam banyak hal, aparat keamanan dan hukum dinilai tidak berhasil memberikan rasa aman dan gagal membangun kepercayaan dari dua komunitas masyarakat di Poso yang berkonflik, yaitu komunitas Islam dan Kristen. Data Komnas HAM pada tahun 2004, terdapat 41 kasus kriminal di Kabupaten Poso, termasuk yang berkaitan dengan kerusuhan. Dari sisi keamanan, terlihat bahwa sepanjang 2004

⁹⁹*Ibid.*

¹⁰⁰Agus SB, *Setelah Poso: Pembinaan Teritorial dan Jaringan Pasca Konflik*, Gramedia, Jakarta, 2019, hal. 51-57.

terjadi berbagai kasus kekerasan seperti halnya 11 kasus penembakan misterius dan 8 kasus pengeboman.¹⁰¹

Selain pendekatan keamanan dalam bentuk operasi pemulihan keamanan, pemerintah Kabupaten Poso pun melakukan upaya damai yang disebut *Rujuk Sintuwu Maroso* yang berlangsung pada 22 Agustus 2000 dan oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Pemerintah Kabupaten Poso menjadi mediator dalam upaya rujuk yang mengundang beberapa tokoh adat setempat dari perwakilan suku bangsa setempat.

Pada saat itu, para tokoh adat setempat di atas membacakan 5 butir *Rujuk Sintuwu Maroso*, yaitu, pertama, mendukung *Rujuk Sintuwu Maroso* yang dilaksanakan di Kabupaten Poso; kedua, seluruh masyarakat kabupaten Poso ikut bertanggungjawab menciptakan keadaan atas dasar perdamaian dan kekeluargaan demi kepentingan bangsa dan negara; ketiga, tetap menjadikan *Sintuwu Maroso* sebagai ikatan moral, kesatuan dan persatuan, serta kekeluargaan dari seluruh rakyat Poso dan sepakat bahwa kesepahaman itu adalah awal dari upaya menuju *Rujuk Sintuwu Maroso* yang dikaitkan dengan adat istiadat; keempat, mendukung upaya penegakan supremasi hukum dalam menyelesaikan kerusuhan yang terjadi di Kabupaten Poso. Oknum yang terbukti melakukan tindak pidana tetap ditindak secara hukum demi tegaknya apa yang disebut sebagai kebenaran, keadilan dan ketertiban dalam masyarakat, dan: kelima, apabila kesepakatan ini telah ditandatangani tetapi terjadi kerusuhan yang dipelopori oleh kelompok tertentu, kelompok tersebut akan ditindak sesuai dengan hukum yang berlaku.

Dalam perspektif budaya Poso, kegiatan *Rujuk Sintuwu Maroso* sebenarnya telah menerapkan salah satu bentuk perdamaian secara simbolis yang dikenal dengan istilah *Motambu Tana*. Kegiatan adat ini dilakukan ketika ada sebuah peristiwa

¹⁰¹*Ibid.*

yang memalukan atau atau bencana yang melanda sebuah wilayah. *Motambu Tana* merupakan sumpah bagi masyarakat. Kegiatan ini dilakukan dengan cara memotong seekor kerbau, kemudian kepala kerbau ditanam. Prosesi perdamaian secara adat ini dimaksudkan untuk mengubur masa lampau. Sebagai catatan, setelah kepala kerbau ditanam dalam tanah, semua pihak yang sebelumnya terlibat konflik tidak bisa lagi diungkit-ungkit.

Di samping upaya perdamaian dilakukan oleh pemerintah daerah, pemerintah pusat mengupayakan jalan damai melalui Deklarasi Malino pada 20 Desember 2001. Deklarasi Malino menggunakan pendekatan agama yang melibatkan para tokoh masyarakat adat setempat dan diinisiasi oleh pemerintah pusat sebagai rangkaian dari proses perundingan yang dijalankan. Perundingan tersebut berawal pada tahun 1998 saat para pihak yang berlatar agama tertentu, masing-masing pihak merasa tertindas dan kalah. Dalam Deklarasi Malino, terdapat prestasi yang menjadi pertanda positif kearah rekonsiliasi. Salah satunya adalah penyerahan senjata rakitan dari inisiatif masyarakat secara sukarela yang terjadi di beberapa desa, di antaranya Desa Lawanga dan Desa Pandiri pada 1 Januari 2000.

Dalam perumusan isi Deklarasi Malino, terdapat beberapa orang yang menjadi tim perumusanya, yaitu 3 orang tokoh, yang mewakili pihak Islam, yang mewakili pihak Kristen, dan yang mewakili Pemerintah. Dalam rumusan yang dihasilkan terdapat 10 poin Deklarasi Malino untuk Poso. Selengkapnya adalah:

- 1) Menghentikan semua bentuk konflik dan perselisihan;
- 2) Menaati semua bentuk dan upaya penegakkan hukum dan mendukung pemberian sanksi hukum bagi siapa saja yang melanggar;
- 3) Meminta aparat negara bertindak tegas dan adil untuk menjaga keamanan;

- 4) Menolak memberlakukan keadaan darurat sipil serta campur tangan pihak asing untuk menciptakan suasana damai;
- 5) Menghilangkan seluruh fitnah dan ketidakjujuran terhadap semua pihak dan menegakkan sikap saling menghormati dan memaafkan satu sama lain demi terciptanya kerukunan hidup bersama;
- 6) Tanah Poso adalah bagian integral dari Republik Indonesia. Karena itu, setiap warga negara memiliki hak untuk hidup, datang dan tinggal secara damai dan menghormati adat istiadat setempat;
- 7) Mengembalikan semua hak kepemilikan kepada pemiliknya yang sah, sebagaimana konflik dan perselisihan berlangsung;
- 8) Mengembalikan seluruh pengungsi ke tempat asalnya masing-masing;
- 9) Melakukan rehabilitasi sarana dan prasarana ekonomi secara menyeluruh bersama pemerintah;
- 10) Menjalankan syariat agama masing-masing dengan cara dan prinsip saling menghormati dan menaati segala aturan yang telah disetujui, baik dalam undang-undang maupun peraturan dan ketentuan-ketentuan lainnya.

Di saat itu pula dibentuk Komisi Keamanan dan Penegakkan Hukum yang dipimpin oleh Kapolda Sulawesi Tengah, Brigjen Pol. Zainal Abidin Ishak, dan Komisi Sosial Ekonomi.

Deklarasi Malino ternyata belum mampu juga menciptakan suasana yang kondusif dan betul-betul damai di Poso. Faktanya, setelah Deklarasi Malino justru terjadi aksi terorisme dan pemboman yang dilakukan oleh kelompok Santoso. Untuk meredakan terorisme, Polri kemudian mengadakan Operasi Camar Maleo dan Operasi Tinombala. Operasi Camar Maleo I berlangsung pada 26 Januari hingga 26 Maret 2015 dengan didukung 926 personil Polri. Operasi Camar Maleo II berlangsung pada 27 Maret hingga 25 Juni 2015 dengan didukung 604

personil Polri. Operasi Camar Maleo III berlangsung pada 27 Juni hingga 11 Oktober 2015 dengan didukung 538 personil Polri dan 105 personil TNI. Operasi Camar Maleo IV berlangsung pada 12 Oktober 2015 hingga 9 Januari 2016 dengan didukung 1.126 personil Polri dan 273 personil TNI.

Polri juga menggelar Operasi Tinombala I – IX. Operasi Tinombala I berlangsung pada 10 Januari hingga 9 Maret 2016 dengan didukung 1.538 personil Polri dan 1.800 personil TNI. Operasi Tinombala II berlangsung pada 10 Maret hingga 8 Mei 2016 dengan didukung 1.538 personil Polri dan 1.800 personil TNI. Operasi Tinombala III berlangsung pada 8 Mei hingga 6 Agustus 2016 dengan didukung 1.518 personil Polri dan 1.800 personil TNI. Operasi Tinombala IV berlangsung pada 7 Agustus hingga 4 November 2016 dengan didukung 1.722 personil Polri dan 1.800 personil TNI. Operasi Tinombala V berlangsung pada 5 November hingga 3 Januari 2016 dengan didukung 1.051 personil Polri dan 1.082 personil TNI. Selanjutnya Operasi Tinombala VII berlangsung pada 4 April sampai dengan 2 Juli 2017 dengan didukung 896 personil Polri dan 1.082 personil TNI. Operasi Tinombala VIII berlangsung pada 3 Juli hingga 30 September 2017 dengan melibatkan 886 personil Polri dan 1.082 personil TNI. Operasi Tinombala IX dilakukan pada 1 Oktober hingga 31 Desember 2017 dengan mengerahkan 905 personil Polri dan 1.082 personil TNI.

f. Perencanaan Pembangunan

Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah saat ini mengacu kepada Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2016-2021. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Sulawesi Tengah selama periode 2016-2021 dipergunakan untuk

mengarahkan semua sumber daya yang dimiliki, dan mengupayakan sumber daya lain untuk mendukung pelaksanaan program dan pencapaian tujuan pembangunan di Provinsi Sulawesi Tengah.

Secara umum rencana pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah ditujukan untuk memberikan penguatan mutu modal manusia dan infrastruktur.¹⁰² Pembangunan di Provinsi Sulawesi Tengah selama ini diarahkan untuk mencapai keberhasilan indikator makro ekonomi terutama dalam mengurangi jumlah kemiskinan, mengurangi tingkat pengangguran terbuka, peningkatan IPM, serta pemenuhan infrastruktur dasar. Adapun prioritas pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah diantaranya:¹⁰³

- 1) pendidikan dan kesehatan;
- 2) pengentasan kemiskinan;
- 3) revitalisasi pertanian, kehutanan, perikanan, dan kelautan;
- 4) iklim investasi dan iklim usaha;
- 5) peningkatan infrastruktur dan energi;
- 6) reformasi birokrasi dan tata kelola;
- 7) pembangunan hukum dan ketertiban; dan
- 8) lingkungan hidup dan pengelolaan bencana.

Terkait sinkronisasi perencanaan program/kegiatan antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dengan pemerintah kabupaten/kota dilaksanakan dengan melakukan kesesuaian Tahapan dalam RPJMD, RKPD, KUA-PPAS dan RAPBD. Pemerintah Sulawesi Tengah setiap tahun melakukan fasilitasi dokumen RPJMD, RKPD, KUA dan PPAS serta melaksanakan evaluasi APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD Kabupaten/Kota untuk mensinkronkan perencanaan serta mengevaluasi realisasi pembangunan daerah.¹⁰⁴

¹⁰²Tema Musrenbang RKPD Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2020.

¹⁰³Patta Tope, *Kualitas Pembangunan Ekonomi Sulawesi Tengah*, Majalah Pembangunan Bappeda Provinsi Sulawesi Tengah, Edisi IX, Maret, 2013.

¹⁰⁴Jawaban tertulis Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah Tanggal 19 November 2020.

Oleh karena itu, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dan pemerintah kabupaten/kota dalam menyusun perencanaan dan realisasi pembangunan berupaya untuk konsisten pada setiap tahapan perencanaan anggaran daerah, mulai dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Rencana Kerja Pemerintah Daerah, Kebijakan Umum APBD, Prioritas Plafon Anggaran Sementara dan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD sesuai amanat Pasal 310 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 23 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, dan Pasal 23 ayat (2), Pasal 89 ayat (1) dan Pasal 90 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Berdasarkan hasil evaluasi Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah terhadap Rancangan APBD Kabupaten/Kota se-Sulawesi Tengah, secara umum penganggaran APBD Kabupaten/Kota cukup baik. Hal ini terlihat dari terpenuhinya alokasi penganggaran yang diwajibkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, yaitu alokasi anggaran 20% fungsi pendidikan, 10% fungsi kesehatan dan 25% anggaran infrastruktur yang bersumber dari transfer umum (DAU dan DBH).

Hanya saja permasalahan yang sering timbul adalah ketepatan waktu dalam pembahasan/penetapan APBD yang

belum sepenuhnya dilaksanakan secara tepat sesuai peraturan perundang-undangan. Hal ini terjadi karena proses pembahasan yang cukup alot antara Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Badan Anggaran DPRD terhadap Rancangan APBD sehingga pengambilan persetujuan bersama antara kepala daerah dengan DPRD tidak tepat waktu, dan hal ini terjadi disemua Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Sulawesi Tengah.

Oleh karena itu, diperlukan adanya sinkronitas dalam proses pembahasan/penetapan APBD, baik oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah maupun Badan Anggaran DPRD, sehingga persetujuan bersama terhadap Rancangan APBD dapat dilakukan tepat waktu yaitu paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun, sebagaimana diatur dalam Pasal 312 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

g. *Corporate Social Responsibility*

Permasalahan pokok di Provinsi Sulawesi Tengah adalah sumber daya alam yang melimpah seharusnya akan menjadi peluang dan kekuatan besar untuk mensejahterakan masyarakat. Namun faktanya hal yang mendasar saat ini adalah kekayaan sumber daya alam yang besar di bidang kelautan/pesisir, kehutanan, perkebunan dan terutama ESDM, justru tidak memberi nilai tambah terhadap pendapatan daerah melalui eksplorasi, eksploitasi, dan pengelolaan oleh perusahaan skala besar. Terhadap hal ini, UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pungutannya yang bersifat tertutup maka tidak memberi ruang pungutan pada perusahaan-perusahaan skala besar tersebut. Demikian pula halnya dengan CSR, yang semata-mata tergantung pada komitmen perusahaan yang bersangkutan, sampai saat ini tidak memberi pengaruh signifikan pada peningkatan kesejahteraan sosial bagi

masyarakat dan lingkungan perusahaan¹⁰⁵. Banyaknya perusahaan tambang yang besar di Provinsi Sulawesi Tengah misalnya, ternyata juga belum memberikan kontribusi yang dapat dirasakan masyarakat.

Dengan banyaknya perusahaan multinasional di Provinsi Sulawesi Tengah seharusnya diiringi dengan juga banyaknya CSR yang dikeluarkan oleh perusahaan multinasional tersebut. Namun sayangnya, hingga saat ini permasalahan CSR tidak terkoordinir dengan baik, terutama terkait nilai total CSR yang ada di Provinsi Sulawesi Tengah. Selama ini dana CSR yang sudah berjalan diatur oleh Pemerintah Provinsi dan dibagi ke Kabupaten/Kota hanya berasal dari 2 (dua) perusahaan, yakni Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Bank Sulteng. Agar terkoordinasi dengan baik, CSR harus dijadikan kewenangan provinsi dan diatur secara tegas agar tidak liar dan hasil pemanfaatannya dapat dikembalikan ke pemerintah kota/kabupaten. Selain itu harus ada sinergi antara program pemerintah dan penyaluran dana CSR perusahaan agar optimal dan bermanfaat bagi masyarakat. Contoh kasus dari munculnya perusahaan multinasional di Morowali harus diantisipasi oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah berupa pola CSR lingkungan. Oleh karena itu, meskipun UU terkait telah mengatur secara umum tentang bagi hasil kepada daerah penghasil, harapan pemerintah daerah adalah memasukan muatan dalam RUU tentang bagi hasil antara pemerintah dan pemerintah daerah, khususnya terhadap pengelolaan bidang kelautan/pesisir, kehutanan, perkebunan dan terutama ESDM. Dengan adanya pengaturan yang khusus dalam RUU diharapkan menjangkau pengaturan potensi daerah yang *existing* dilakukan perusahaan oleh perusahaan skala besar bernilai tambah pada pendapatan

¹⁰⁵Berdasarkan hasil diskusi antara Tim Kerja Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI dengan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dalam kegiatan pengumpulan data terkait penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah, tanggal 21 – 23 Oktober 2020.

daerah melalui upaya yang signifikan yang diatur oleh negara di luar pungutan pajak daerah dan retribusi daerah, dan CSR.

Dengan demikian RUU ini bukan sekedar untuk mengakomodasi pengaturan UU Pembentukan Daerah pada umumnya, namun secara khusus harus ada pengaturan CSR perusahaan agar dapat memberi dampak yang signifikan bagi kemajuan Provinsi Sulawesi Tengah. Misalkan program CSR berupa pemberian beasiswa kepada pelajar dan mahasiswa di Provinsi Sulawesi Tengah¹⁰⁶. Selain itu juga penting dipertegas dalam pengaturannya mengenai pengelolaan CSR secara resmi oleh Pemerintah Provinsi sehingga CSR dapat menjadi sumber pemasukan baru bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD).

h. Pemanfaatan Sumber Daya Alam

Provinsi Sulawesi Tengah memiliki potensi sumber daya alam yang besar di bidang kelautan/pesisir, kehutanan, perkebunan, serta energi dan sumber daya mineral. Namun, sumber daya alam yang besar tersebut belum mampu memberikan manfaat yang seharusnya akan menjadi peluang dan kekuatan besar untuk mensejahterakan masyarakat.

Selain itu, pengelolaan sumber daya alam di Sulawesi Tengah oleh perusahaan skala besar justru tidak memberi nilai tambah terhadap pendapatan daerah. Bahkan terdapat perusahaan nasional dan multi nasional yang melakukan eksplorasi sumber daya alam, namun belum mampu memberikan kontribusi dalam menurunkan angka kemiskinan yang masih tinggi di Provinsi Sulawesi Tengah.

i. Adat Istiadat dan Kebudayaan¹⁰⁷

¹⁰⁶Berdasarkan hasil diskusi antara Tim Kerja Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI dengan tokoh masyarakat di Universitas Al Khairat dalam kegiatan pengumpulan data terkait penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah, tanggal 21 – 23 Oktober 2020.

¹⁰⁷Tim Penyusun Pokok Pikiran Kebudayaan Provinsi Sulawesi Tengah, *Op.cit.*

Adat Istiadat merupakan objek pemajuan kebudayaan yang berupa kebiasaan yang didasarkan pada nilai tertentu dan dilakukan oleh kelompok masyarakat secara terus-menerus dan diwariskan pada generasi berikutnya, antara lain tata kelola lingkungan dan tata cara penyelesaian sengketa. Provinsi Sulawesi Tengah kaya dengan khasanah adat istiadatnya yang ditandai dengan banyak warisan kebiasaan yang didasarkan nilai-nilai luhur adat istiadat tersebut, berkaitan dengan beberapa jenis aktivitas kehidupan masyarakatnya, baik menyangkut hubungan manusia dengan sang khalik, adat yang berkaitan dengan hubungan manusia dengan sesama manusia, serta adat yang mengatur antara hubungan manusia dengan alam lingkungannya. Dari aspek daur hidup, ada juga mengatur sejak perkawinan manusia, kelahiran, kedewasaan sampai menyangkut kematian yang senantiasa dijaga dan dipelihara oleh komunitas adat pendukungnya.¹⁰⁸

Adat istiadat di Sulawesi Tengah sungguh beragam, sehingga menimbulkan berbagai kearifan lokal yang jika diangkat kepermukaan akan memberi warna atau nuansa pada khasanah keindonesiaan kita. Kearifan lokal Sulawesi Tengah itu tumbuh subur di setiap wilayah yang kini telah menjadi kabupaten, bahkan kota. Kearifan lokal itu jika diadopsi dengan baik dapat menjadikan kita sebagai bangsa yang bijak, tidak melupakan bumi yang dipijak, dan memiliki kepercayaan diri dalam melakukan pembangunan di segala bidang dan bergaul menjayakan bangsa ini di fora internasional.¹⁰⁹

Masyarakat Sulawesi Tengah sebagian besar penduduknya memeluk agama Islam dan Kristen, meskipun demikian sampai saat ini masih terdapat sejumlah penduduk yang masih menjalankan upacara atau ritual adat. Upacara atau ritual tersebut merupakan warisan tradisi nenek moyang secara turun-

¹⁰⁸*Ibid*, hal. 38.

¹⁰⁹Irwan Waris, *Loc.cit.*

temurun yang berdasarkan pada kepercayaan asli mereka. Berbagai upacara yang diselenggarakan masyarakat Sulawesi Tengah umumnya berkenaan dengan lingkaran/daur hidup manusia (*life cycle*), yang terdiri atas kelahiran, masa dewasa, perkawinan, dan kematian. Di samping itu juga masih banyak upacara lain yang berkaitan dengan aktivitas hidup sehari-hari seperti aktivitas usaha dalam memenuhi kebutuhan hidup.

Di Provinsi Sulawesi Tengah, masih banyak masyarakat hukum adat yang memegang prinsip adat istiadatnya dalam menjalankan aktivitas hidupnya. Khusus di kota Palu misalnya, berdasarkan hasil dokumen Pokok-Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah (PPKD) Kota Palu 2018, terdapat 29 jenis objek berkaitan dengan adat istiadat antara lain yaitu: Givu, Mekayu, Metambani, Moevu, Molobe Bau, Mombanga Banua, Mosiala Pale, Mosibagi Uve, Moumbu Banua, Movunja, Holama, Nolelei, Ombo, Petomunaka, Poboti, Santongo Eo, Mosidondo, Motapi, Motapi, Mombangu Bantaya, dan Mosabu. Adat istiadat tersebut, berkaitan dengan beberapa jenis, yaitu; adat istiadat tentang tata perilaku masyarakat, adat istiadat terkait perilaku terhadap agama, perkawinan, gotong-royong, dan sebagainya yang dominan dilakoni oleh etnis Kaili sebagai etnis asli/penghuni awal lembah Palu. Beberapa adat istiadat tersebut sudah mulai jarang dilaksanakan oleh masyarakat suku Kaili lembah Palu sebagai pemiliki murni adat istiadat tersebut. Hal ini tidak terlepas oleh semakin lemahnya SDM dan lembaga objek tersebut. Permasalahan tersebut tidak hanya terjadi terhadap adat istiadat di Kota Palu secara umum permasalahan adat istiadat di Provinsi Sulawesi Tengah, yaitu:¹¹⁰

- 1) sistem nilai budaya atau adat istiadat lokal yang selama ini mengatur tata kelakuan hidup manusia telah kehilangan

¹¹⁰Tim Penyusun Pokok Pikiran Kebudayaan Provinsi Sulawesi Tengah, *Op.cit.*, Lampiran VII.1.3 – 1.4, hal 107 – 111.

- legitimasinya sehingga posisi adat-istiadat telah diganti oleh hukum positif;
- 2) nilai-nilai kepercayaan yang bersumber dari tradisi dan agama mulai luntur dan posisinya telah diganti dengan nilai-nilai ilmu pengetahuan yang sekuler;
 - 3) di dalam masyarakat telah mulai luntur nilai gotong-royong dan diganti nilai individualis yang mengancam akhlak manusia;
 - 4) lemahnya penguatan lembaga adat dan masyarakat dalam memelihara dan melestarikan ritual/tradisi ritus; dan
 - 5) lemahnya penguatan lembaga adat dan masyarakat untuk melestarikan khazanah pengetahuan tradisional dan teknologi tradisional.

Secara kuantitas lembaga yang eksis untuk memfasilitasi beberapa objek teknologi tradisional di Sulawesi Tengah masih sangat minim. Hanya sebagian masyarakat melalui lembaga adat dan/atau komunitas yang tetap menjaga keberadaan teknologi dengan berbagai keterbatasannya. Teknologi tradisional yang menjadi bagian dari kebudayaan lokal tidak luput dari kondisi pemarjinalan. Namun demikian pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah tetap berkomitmen mengakui, melindungi, serta melestarikan adat istiadat dan kebudayaan di wilayahnya. Hal ini dibuktikan dengan diterbitkannya Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Pedoman Peradilan Adat di Sulawesi Tengah. Peraturan Gubernur ini mengatur tentang arahan pelaksanaan peradilan adat yang dapat diberlakukan di wilayah geokultural Sulawesi Tengah. Selain itu terdapat juga Surat Pengakuan/Pernyataan Kepala Balai Taman Nasional Lore Lindu Sulawesi Tengah Nomor:651/VI/BTNLL.1/2000 tanggal 18 Juli Tahun 2000 tentang Pengakuan Wilayah Adat Ngata/Desa Toro. Surat ini berisi tentang adanya pengakuan dari Balai Taman Nasional Lore Lindu Sulawesi Tengah tentang keberadaan kawasan wilayah adat komunitas masyarakat Ngata/Desa Toro.

Berdasarkan kondisi adat istiadat dan budaya di Provinsi Sulawesi Tengah tersebut, maka diperlukan pengaturan mengenai menjaga dan melestarikan adat istiadat dan masyarakat adat yang telah ada di Provinsi Sulawesi Tengah sebagai salah satu kekayaan budaya, dengan mengangkat masyarakat adat yang masih berpengaruh dan memegang teguh adat istiadat. Hal yang tidak kalah penting juga terkait pengaturan tata ruang wilayah adat. Penguatan sistem tata ruang berdasarkan kearifan lokal sebagai bentuk kepedulian terhadap kearifan lokal (*local wisdom*) diperlukan adanya penguatan terhadap sistem penataan ruang wilayah yang dapat mengadopsi ketentuan adat setempat tanpa mengabaikan sistem hukum yang berlaku. Selain itu, fenomena ini dapat memberikan khazanah tersendiri dan juga akan dapat mengurangi terjadinya konflik dalam pemanfaatan ruang¹¹¹.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagaimana diatur dalam Bab II Pasal 2 Ayat (1) bahwa adanya pengaturan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu konsekuensi dari adanya pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah, dalam hal ini adalah Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. Untuk menyelenggarakan dan membiayai desentralisasi, pemerintah provinsi menghimpun penerimaan daerah yang dapat bersumber dari pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah dapat diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan pendapatan lain-lain. Pemerintah daerah dapat menghimpun PAD sesuai dengan potensi daerah masing-masing yang bersumber dari pajak

¹¹¹Amar Akbar Ali, *Loc.cit.*

daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah. Sementara dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang ditetapkan dalam APBN yang bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

Tabel 3. Komposisi Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah 2017-2020** (miliar rupiah)

Uraian*	Tahun											
	2017			2018			2019			2020		
	Anggaran	Realisasi	%	Anggaran	Realisasi	%	Anggaran	Realisasi	%	Anggaran	Realisasi**	%
PAD	937,20	954,95	101,89	992,02	1.008,11	101,62	1.032,03	1.090,78	105,69	1.041,46	449,02	43,11
Pajak	782,65	790,35	100,98	803,75	835,46	103,95	826,00	896,32	108,51	850,20	431,31	50,73
Retribusi	5,56	9,14	164,39	9,94	11,23	112,98	10,09	12,67	125,57	11,38	4,53	39,81
Kekayaan	21,65	18,48	85,36	16,91	16,91	100,00	18,56	18,38	99,03	16,96	0,00	0,00
Lain-lain PAD	127,34	136,98	107,57	161,42	144,51	89,52	177,38	163,41	92,12	162,92	13,18	8,09
Dana Perimbangan	2.731,65	2.647,25	96,91	2.823,52	2.731,43	96,74	3.091,97	2.994,30	96,84	3.184,42	1.120,98	35,20
Bagi Hasil	183,85	124,84	67,90	257,60	196,35	76,22	205,58	149,61	72,77	122,62	47,99	39,14
DAU	1.546,25	1.546,25	100,00	1.586,16	1.586,16	100,00	1.637,59	1.637,59	100,00	1.662,16	903,91	54,38
DAK	1.001,55	976,16	97,46	979,76	948,92	96,85	1.248,80	1.207,10	96,66	1.399,64	169,08	12,08
Lain-lain	30,23	32,89	108,80	15,51	112,97	728,37	46,52	42,99	92,41	41,97	22,99	54,78
TOTAL	3.699,08	3.635,09	98,27	3.831,05	3.852,51	100,56	4.170,52	4.128,07	98,98	4.267,85	1.592,99	37,33

Catatan: *) PAD: Pendapatan Asli Daerah; Pajak: Hasil Pajak Daerah; Retribusi: Hasil Retribusi Daerah; Kekayaan: Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan; Lain-lain PAD: Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah; Bagi Hasil: Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak; DAU: Dana Alokasi Umum; DAK: Dana Alokasi Khusus; Lain-lain: Lain-lain Pendapatan yang Sah; TOTAL: Total Pendapatan Daerah. Satuan dalam Rp Miliar.

**) Realisasi hingga Triwulan II/2020 terhadap APBD-P 2020.

Sumber: BPKAD Provinsi Sulawesi Tengah dalam Publikasi Regional Bank Indonesia.

Berdasarkan data di atas, secara nominal dalam periode 2017 sampai dengan 2019, PAD Provinsi Sulawesi Tengah cenderung meningkat. Walaupun jika dilihat dari persentase terhadap anggaran, PAD sempat mengalami penurunan di tahun 2018. Tren peningkatan PAD tersebut mencerminkan kinerja dan prestasi Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tengah dalam mengoptimalkan potensi daerahnya.

Salah satu tolak ukur kemandirian suatu daerah dari sisi anggaran dapat dilihat dari Indeks Kemandirian Fiskal (IKF). Indeks ini merupakan

salah satu bentuk evaluasi atas transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Indeks ini bertujuan untuk melihat tingkat kemandirian suatu daerah terhadap bantuan pihak eksternal, baik yang bersumber dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah lain. Indeks ini ditunjukkan oleh rasio PAD terhadap total pendapatan daerah.¹¹² Semakin tinggi angka rasio, maka semakin tinggi kemandirian daerah dalam menghimpun pendapatannya.

Dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), IKF Provinsi Sulawesi Tengah tahun 2019 baru mencapai 0,2642, atau mengalami kenaikan dibandingkan tahun sebelumnya yang telah mencapai 0,2619. Angka ini menempatkan Provinsi Sulawesi Tengah masih di bawah kategori mandiri dengan batas minimal 0,50. Oleh karena itu, sangat penting bagi pemerintah daerah untuk memiliki kapabilitas dalam menghimpun PAD serta menjalankan roda pemerintahan secara mandiri.

Namun di sisi lain, pendapatan daerah Provinsi Sulawesi Tengah masih didominasi oleh dana perimbangan dan cenderung mengalami peningkatan. Hal ini disebabkan adanya peningkatan pada komponen DBH dan DAU. Apabila dilihat secara lebih detail, alokasi dana perimbangan terbesar disumbang oleh DAU dengan rata-rata alokasi 41,7 persen per tahun terhadap total pendapatan daerah. Tren peningkatan dana perimbangan mengindikasikan bahwa Provinsi Sulawesi Tengah masih bergantung pada alokasi dana perimbangan dari Pemerintah Pusat untuk menjalankan fungsi pemerintahan setiap tahunnya.

Rancangan Undang-Undang ini berupaya mengatur optimalisasi dana perimbangan daerah di Provinsi Sulawesi Tengah dalam upaya meningkatkan layanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dana perimbangan daerah merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan

¹¹²Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, *Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018, 2019*.

Desentralisasi. Jumlah dana perimbangan daerah ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN.

Dalam penetapan dana perimbangan daerah di Provinsi Sulawesi Tengah dalam RUU ini tidak merubah skema pendanaan yang selama ini berlaku. Namun, dalam RUU ini diperlukan adanya penyesuaian terkait komposisi dana perimbangan sesuai dengan karakteristik daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang berkaitan dengan aspek kehidupan masyarakatnya. Beberapa hal yang perlu dipertimbangkan terkait dengan penyesuaian alokasi dana perimbangan di Provinsi Sulawesi Tengah di antaranya:

1. Penyesuaian dalam Penentuan Dana Bagi Hasil

DBH daerah merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dilakokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Tujuan DBH adalah untuk memperbaiki keseimbangan vertikal antara pusat dan daerah dengan memperhatikan potensi daerah penghasil.

Berdasarkan kondisi dan karakteristik Provinsi Sulawesi Tengah yang memiliki kekayaan sumber daya alam yang cukup potensial terutama dalam bidang pertambangan dan kehutanan, Oleh karena itu penentuan DBH harus dilakukan seoptimal mungkin. Mengingat kondisi aktual DBH yang selama ini ditetapkan terutama dari sektor pertambangan belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat di Provinsi Sulawesi Tengah, maka diperlukan adanya penyesuaian. Dengan demikian, RUU ini berupaya untuk mendorong adanya pengaturan DBH yang ditujukan dalam rangka memberikan rasa keadilan bagi masyarakat di Provinsi Sulawesi Tengah.

2. Penyesuaian dalam Penentuan Dana Alokasi Umum

DAU merupakan salah satu transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka

pelaksanaan desentralisasi. Formula DAU menggunakan pendekatan celah fiskal (*fiscal gap*) yaitu selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dikurangi dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah dan Alokasi Dasar (AD) berupa jumlah gaji PNS daerah.

Dalam memformulasikan DAU di Provinsi Sulawesi Tengah secara aktual dianggap belum secara optimal mempertimbangkan karakteristik wilayahnya yang sangat luas. Hal ini berdampak kepada kemampuan daerahnya dalam mengoptimalkan layanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, dalam RUU ini berusaha untuk mendorong adanya pengaturan terkait kebutuhan fiskal Provinsi Sulawesi Tengah yang lebih menekankan kepada aspek luas wilayah, yang selama ini menjadi persoalan terjadinya kesenjangan dalam pelayanan kepada masyarakat.

Selain itu, RUU ini juga berusaha mengoptimalkan alokasi DAU tambahan terutama untuk membiayai gaji perangkat desa di Provinsi Sulawesi Tengah, sehingga dapat memaksimalkan pelayanan masyarakat di pedesaan. Hal ini merupakan upaya untuk meningkatkan peran desa dalam pembangunan masyarakat, sebagai karakteristik khas pembangunan wilayah di Provinsi Sulawesi Tengah.

3. Penyesuaian dalam Penentuan Dana Alokasi Khusus

DAK merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN.

Provinsi Sulawesi Tengah dapat dipertimbangkan untuk mendapatkan DAK terutama untuk membantu daerahnya dalam meningkatkan pembangunan di bidang kelautan dan perikanan, bidang pertanian, bidang kehutanan, dan bidang sarana dan prasarana daerah tertinggal. Pertimbangan penentuan DAK di

Provinsi Sulawesi Tengah tersebut, didasarkan pada karakteristik wilayahnya yang masih terpencil, terpencar, dan terbelakang.

Selain upaya mendorong pengaturan optimalisasi Dana Perimbangan daerah di Provinsi Sulawesi Tengah, RUU ini juga berusaha mengoptimalkan alokasi dana desa dan dana pemajuan kebudayaan. Provinsi Sulawesi Tengah merupakan daerah yang sebagian besar wilayahnya adalah pedesaan, sehingga peran dana desa sangat penting dalam upaya mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah memperoleh sumber pendanaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Melalui RUU ini, selain sumber pendanaan yang sudah diperoleh, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dapat memperoleh sumber pendanaan lain yang berasal dari:

- a. retribusi wisatawan dan pelaku industri pariwisata;
- b. kontribusi wisatawan dan pelaku industri pariwisata; dan
- c. dana pemajuan kebudayaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Retribusi dan kontribusi dipungut dan dikelola oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemungutan dan pengelolaan retribusi dan kontribusi diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Sulawesi Tengah. Retribusi diberikan atas pelayanan yang diterima. Retribusi dan kontribusi dimanfaatkan untuk pelestarian lingkungan alam beserta fungsinya, adat istiadat, tradisi, seni, budaya, dan kearifan lokal masyarakat Sulawesi Tengah. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemanfaatan retribusi dan kontribusi diatur dalam Perda Provinsi Sulawesi Tengah.

Dana pemajuan kebudayaan dialokasikan oleh Pemerintah Pusat. Dana pemajuan kebudayaan digunakan untuk perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan kebudayaan dalam rangka pemajuan kebudayaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kemampuan keuangan negara. Penggunaan

dana pemajuan kebudayaan khususnya diperuntukkan dalam upaya melestarikan masyarakat adat Ngata Toro yang merupakan sekelompok masyarakat adat yang bermukim di sekitar kawasan penyangga Taman Nasional Lore Lindu, Sulawesi Tengah. Masyarakat adat ini terbentuk ratusan tahun yang lalu dan telah mewujudkan sebuah komunitas yang mapan sejak masa pra kolonial di wilayah Sulawesi Tengah.

Meskipun secara umum dengan adanya RUU Provinsi Sulawesi Tengah ini tidak memberikan perubahan signifikan terhadap beban keuangan Negara, namun masih terdapat potensi adanya penambahan beban keuangan Negara sebagai akibat dari RUU ini, antara lain:

1. Penetapan Sulawesi Tengah Sebagai Provinsi Kepulauan

Secara geografis Sulawesi Tengah dengan luas daratan 68.033 kilometer persegi dan wilayah laut 189.480 kilometer persegi, serta terdiri dari 1.632 pulau. Artinya sekitar 66 persen wilayah di Sulawesi Tengah merupakan laut. Berdasarkan amanat dalam Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, dan Pasal 25A UUD NRI Tahun 1945 secara implisit memuat substansi mengenai pengakuan negara tentang kekhususan pengaturan terhadap daerah-daerah kepulauan. Dalam implementasi atas UUD NRI 1945 tersebut, sudah dijalankan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yang telah memasukkan kekhususan daerah kepulauan dalam penghitungan Dana Perimbangan. Perhitungan serta besaran alokasi anggaran DAU bagi daerah kepulauan telah memperhitungkan wilayah laut dalam penghitungannya, dimana sejak tahun 2018 penghitungan DAU bagi daerah kepulauan telah memasukkan 100 persen unsur luas wilayah laut sebagai variabel Luas Wilayah dalam penghitungan DAU. Namun demikian, walaupun telah memasukkan unsur kekhususan daerah kepulauan dalam perhitungan dana perimbangan, dengan melihat perkembangan daerah kepulauan yang masih jauh tertinggal dibandingkan bukan daerah kepulauan, serta arah pembangunan yang masih bias daratan, mendorong disusunnya RUU tentang Daerah Kepulauan. Apabila dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi tengah ini memuat unsur/menyatakan Sulawesi tengah sebagai daerah

kepulauan, maka kedepannya jika RUU tentang daerah kepulauan disahkan, maka akan menimbulkan konsekuensi terhadap tambahan anggaran dana Perimbangan kepada Sulawesi tengah selaku daerah kepulauan.

2. Penyesuaian dalam Pengelolaan Dana CSR

UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pungutannya yang bersifat tertutup maka tidak memberi ruang pungutan khususnya pada perusahaan skala besar. Demikian pula halnya dengan CSR, yang bergantung pada komitmen perusahaan yang bersangkutan, yang mana sampai saat ini tidak memberi pengaruh signifikan pada peningkatan kesejahteraan sosial bagi masyarakat dan lingkungan di Sulawesi Tengah. Oleh karena itu, meskipun oleh UU terkait telah mengatur (namun masih secara umum) tentang bagi hasil kepada daerah penghasil, maka harapan Pemerintah Daerah dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah yaitu diaturnya materi muatan mengenai pengelolaan dana CSR.

3. Pembangunan Berbasis Mitigasi Bencana

Wilayah Sulawesi Tengah termasuk daerah rawan bencana alam terutama gempa bumi. Wilayah ini dilalui oleh jalur pertemuan tiga lempeng tektonik, yaitu lempeng Indo-Australia, lempeng Eurasia, dan lempeng Pasifik. Selain itu wilayah Sulawesi Tengah juga tercatat memiliki enam jenis kebencanaan.¹¹³ Untuk itu, APBD berbasis mitigasi bencana harus segera direalisasikan. Dana darurat dialokasikan oleh Pemerintah Pusat untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh pemerintah daerah dengan menggunakan sumber APBD. Dengan membuat anggaran khusus untuk mitigasi bencana dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah, jika terjadi kedaruratan maka anggaran kebencanaan sudah siap.

¹¹³BNPB, *Buku Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2015-2019*, 2014, hal. 34-36.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah sebagai berikut:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sebagaimana dimuat dalam alinea ke empat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia adalah dalam rangka pemenuhan tujuan nasional, yakni memberikan perlindungan kepada segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut dalam melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pernyataan bangsa Indonesia untuk membentuk Pemerintah Negara Indonesia tersebut juga diiringi dengan pernyataan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Secara teoritis, negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi; (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala urusan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom (Huda, 2014: 2).

Pada awal masa kemerdekaan, Indonesia menganut model negara kesatuan yang pertama yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. Hal ini tentu dapat dipahami dalam rangka menjaga kesatuan dan integritas nasional sebagai sebuah negara yang baru berdiri. Namun dalam perjalanannya, dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan justru mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan

menjadi tidak harmonis, hal ini disebabkan oleh lambannya pemerintah pusat dalam melakukan pemenuhan tujuan-tujuan negara di tingkat daerah. Perubahan zaman mendorong agar cepatnya terwujud kesejahteraan masyarakat di daerah-daerah, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Kondisi ini selanjutnya mendorong terjadinya pergeseran model negara kesatuan dari negara kesatuan yang disentralisasi menjadi negara kesatuan yang didesentralisasi. Melalui hal tersebut, daerah-daerah akan diberikan kesempatan untuk memajukan daerahnya dengan memanfaatkan kearifan di daerah, potensi, inovasi dan kreatifitas daerah masing-masing sehingga menjadi daerah yang berdaya saing.

Untuk mengakomodir perubahan tersebut, maka dilakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945 dengan menambahkan bab khusus tentang pemerintahan daerah pada amandemen kedua. Jika ditelusuri, maka ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan 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 notabene menjadi rujukan dalam pembentukan 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 menjadi Undang-Undang. Oleh karena itu, dalam penyusunan RUU ini, istilah Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah sebagai bagian dari struktur pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia harus diganti menjadi Provinsi Sulawesi Tengah. Selanjutnya, amanat Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur agar tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah ini akan mengeluarkan ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang Provinsi Sulawesi Tengah dalam 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 menjadi Undang-Undang.

Lebih lanjut, dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan 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) 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. Mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut, saat ini diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda Tahun 2014). Dengan demikian, dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah, perlu diperhatikan UU Pemda Tahun 2014 yang

merupakan mandat dari Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, agar kewenangan pemerintah daerah yang akan diatur tidak saling tumpang tindih.

Selain itu juga dalam ketentuan Pasal 18A (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten *dan* kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam hal ini adalah Provinsi Sulawesi Tengah. 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 masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”*.

Karena diatur dalam undang-undang, pemaknaan frasa *“sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI”*, diatur secara berbeda pula dalam berbagai undang-undang. Misalnya dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, masyarakat hukum adat yang diakui oleh negara adalah sebagai berikut (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010: 104):

- a) sepanjang menurut kenyataan masih ada;
- b) sesuai dengan kepentingan nasional; dan
- c) tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Sedangkan menurut Pasal 67 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 *tentang* Kehutanan, masyarakat hukum adat yang diakui adalah sebagai berikut (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010: 105):

- a) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*);
- b) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
- c) ada wilayah hukum adat yang jelas; dan
- d) memiliki pranata

Terkait dengan perbedaan kriteria tersebut, terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi yang juga menjelaskan frasa “*sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI*”, yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku terhadap UUD NRI Tahun 1945. Dalam putusannya, mahkamah berpendapat bahwa suatu kesatuan MHA dikatakan secara *de facto* masih hidup (*actual existence*) baik bersifat teritorial, genealogis maupun yang bersifat fungsional setidaknya mengandung unsur:

- a) adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*ingroup feeling*);
- b) adanya pranata pemerintahan adat;
- c) adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat;
- d) adanya perangkat norma hukum adat;
- e) khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial, harus memiliki unsur adanya wilayah tertentu.

Terhadap ketentuan MHA yang dipandang sesuai perkembangan masyarakat, adalah apabila kesatuan MHA tersebut:

- a) keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai-nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun yang bersifat sektoral seperti bidang agraria, kehutanan, perikanan, dan lain-lain maupun dalam peraturan daerah.
- b) Substansi hak-hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan maupun masyarakat yang lebih luas, serta tidak bertentangan dengan hak-hak asasi manusia.

Sedangkan terhadap kesatuan MHA beserta hak-hak tradisionalnya yang sesuai dengan prinsip NKRI, Mahkamah berpendapat bahwa kesatuan MHA tersebut:

- a) Keberadaannya tidak mengancam kedaulatan dan integritas NKRI

b) Substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah, parameter untuk pengakuan MHA harus pula diperhatikan sebagai amanah ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Sulawesi Tengah kaya akan budaya yang diwariskan secara turun-temurun, tradisi yang menyangkut aspek kehidupan dipelihara dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, serta kepercayaan lama berupa warisan budaya yang tetap terpelihara dan dilakukan dalam beberapa bentuk dengan berbagai pengaruh.

B. 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 menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2687)

Pada masa awal kemerdekaan, Sulawesi Tengah merupakan bagian dari provinsi Sulawesi yang berlangsung hingga terjadi pemekaran pada tahun 1960. Pada tahun tersebut, Sulawesi dibagi menjadi dua, yaitu Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara yang beribukota di Makassar dan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara-Tengah yang beribukota di Manado. Pada tahun 1964, Daerah Tingkat I Sulawesi Utara-Tengah dimekarkan menjadi Daerah Tingkat I Sulawesi Utara dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah.

Provinsi Sulawesi Tengah dibentuk berdasarkan 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 (Undang-Undang Nomor 13 tahun 1964). Pemekaran wilayah Sulawesi menjadi empat daerah tingkat I adalah untuk lebih mengintensifkan dan melancarkan jalannya pemerintahan daerah di Sulawesi yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Undang-Undang Nomor 13 tahun 1964 terdiri atas 13 (tiga belas) pasal dan 3 (tiga) bab, yaitu ketentuan umum, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup. Dalam bab ketentuan umum diatur mengenai jumlah wilayah tingkat II, kedudukan/ibukota daerah, dan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong-Royong. Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 1964 meliputi wilayah Daerah Tingkat II Buol-Toli-Toli, Donggala, Poso dan Banggai. Kedudukan Pemerintah Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah berada di Palu.

Adapun bab ketentuan peralihan mengatur mengenai pemberlakuan peraturan-peraturan Negara atau Daerah yang telah ada sebelumnya tetap berlaku secara mutatis mutandis bagi daerah Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara. Selanjutnya, bab ketentuan peralihan juga mengatur mengenai teknis pengisian jabatan kepala daerah, anggota dewan perwakilan rakyat daerah gotong-royong, dan anggota badan pemerintah harian daerah. Selain itu, diatur juga mengenai penyerahan aset pemerintah (tanah, bangunan, gedung, dan barang tidak bergerak lainnya) dan mutasi pegawai dari Daerah Tingkat I Sulawesi Utara-Tengah dan Sulawesi Selatan-Tenggara kepada Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara. Selanjutnya bab ketentuan penutup mengatur mengenai masa pemberlakuan undang-undang yang berlaku surut sampai dengan tanggal 1 Januari 1964.

Undang-Undang Nomor 13 tahun 1964 secara substansi tidak banyak mengatur dan menampung keragaman karakteristik dan potensi dari Provinsi Sulawesi Tengah, khususnya mengenai potensi daerah, budaya daerah, dan arah pembangunan provinsi Sulawesi Tengah.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 13 tahun 1964 juga belum mengatur mengenai batas wilayah sehingga sampai saat ini masih sering terjadi konflik batas wilayah dengan provinsi yang berbatasan darat langsung dengan Provinsi Sulawesi Tengah. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian pengaturan terhadap Provinsi Sulawesi Tengah melalui pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah yang mengakomodasi karakteristik dan keragaman potensi, kondisi geografis dan demografis, serta kekhasan budaya daerah Sulawesi Tengah.

C. Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4374)

Secara umum Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang (UU tentang Kehutanan) mengatur mengenai hutan dan kehutanan, termasuk menyangkut konservasi sumber daya alam dan ekosistemnya. Pengaturan ini dimaksudkan untuk mempertahankan keberadaan hutan secara maksimal, menjaga daya dukungnya secara lestari, dan mengurusnya dengan akhlak mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, profesional, serta bertanggung-gugat. Hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus diurus dan dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara

berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang.

Pasal 4 UU tentang Kehutanan mengatur bahwa semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penguasaan hutan oleh negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk:

- a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
- b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
- c. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Adapun terhadap penguasaan hutan tersebut harus tetap memperhatikan hak MHA, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

BAB II UU tentang Kehutanan membagi hutan berdasarkan status dan fungsi hutan. Pasal 5 UU tentang Kehutanan ditegaskan bahwa hutan berdasarkan statusnya dibagi 2 (dua) yaitu hutan negara dan hutan hak. Hutan negara termasuk juga di dalamnya adalah hutan adat. Namun dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013, maka pembagian hutan berdasarkan statusnya menjadi 3 (tiga) yaitu Hutan Negara, Hutan Adat, dan Hutan Hak. Berubahnya rumusan definisi hutan adat pada Pasal 1 angka 6 UU tentang Kehutanan berdasarkan Putusan MK tersebut telah menyebabkan berubahnya struktur pembagian hutan berdasarkan statusnya. Hutan adat yang semula merupakan bagian dari hutan negara, menjadi entitas hukum tersendiri. Selanjutnya pemerintah menetapkan hutan berdasarkan tiga fungsi pokok yaitu sebagai hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi.

Pasal 10 UU tentang Kehutanan mengatur bahwa untuk melakukan pengurusan hutan, meliputi kegiatan penyelenggaraan perencanaan kehutanan, pengelolaan hutan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, dan pengawasan. Hal ini lebih lanjut diatur dalam BAB III sampai dengan BAB VII UU tentang Kehutanan. Terkait pengelolaan hutan, dalam penjelasan Pasal 21 UU tentang Kehutanan dinyatakan bahwa pengelolaan hutan pada dasarnya menjadi kewenangan pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang pemerintahan daerah, sehingga pelaksanaan sebagian pengurusan hutan yang bersifat operasional diserahkan kepada pemerintah daerah tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota, sedangkan pengurusan hutan yang bersifat nasional atau makro, wewenang pengaturannya dilaksanakan oleh pemerintah pusat.

Selanjutnya kewenangan pemerintah daerah dalam UU tentang Kehutanan juga diatur terkait beberapa hal. Dalam Pasal 60 s.d Pasal 65 UU Kehutanan yang mengatur mengenai pengawasan kehutanan juga menyebutkan mengenai kewajiban pemerintah daerah dalam pengawasan kehutanan dengan pengawasan kehutanan khususnya yang dilakukan oleh pihak ketiga., penyerahan kewenangan, dan peran serta masyarakat. Terkait kewenangan Pasal 66 UU tentang Kehutanan menjelaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan kehutanan, pemerintah pusat menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah. Pelaksanaan penyerahan sebagian kewenangan tersebut bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Selanjutnya, dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dibantu oleh forum pemerhati kehutanan sebagaimana diatur dalam Pasal 70 ayat (3) UU tentang Kehutanan.

BAB IX UU mengatur mengenai mengenai hak-hak MHA yang ada di dalam kawasan hutan yaitu:

- a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;

- b. melakukan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan
- c. mendapat pemberdayaan untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Keberadaan dan hapusnya MHA ditetapkan dengan Perda, berdasarkan adanya penelitian yang melibatkan *scientific authority*, pemerintah daerah dan tokoh masyarakat. Provinsi Sulawesi Tengah memiliki kawasan hutan yang saat ini terbagi dalam beberapa status dan fungsi. Sebagian wilayah hutan di Sulawesi Tengah juga merupakan tempat tinggal bagi sejumlah masyarakat adat. Terkait hal tersebut dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah perlu melakukan sinkronisasi dengan UU tentang Kehutanan khususnya substansi yang berkaitan dengan penyelenggaraan kehutanan termasuk hutan adat.

D. Undang-Undang 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421)

Konsep perencanaan pembangunan daerah bertujuan mengoptimalkan penggunaan potensi sekaligus mengurangi ketimpangan antar daerah. Perencanaan pembangunan daerah secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU tentang SPPN), yang mengatur tahapan perencanaan mulai dari Rencana Pemerintah 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, 4, 5, 6 dan 7 UU tentang SPPN.

Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam Wilayah Negara Republik Indonesia. Pada UU tentang SPPN Pasal 8 disebutkan 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 tentang SPPN dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah terdapat pada pengaturan mengenai perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah. Perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah Provinsi Sulawesi Tengah harus merujuk kepada sistem pengaturan perencanaan pembangunan nasional dengan memperhatikan potensi serta kemampuan fiskal daerah. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah diharapkan dapat menjadi instrumen dalam menuntaskan setiap persoalan daerah terutama dalam mengurangi tingkat kesenjangan pembangunan daerahnya.

Selain itu, UU tentang SPPN dapat menjadi pedoman dalam merumuskan instrumen perencanaan pembangunan daerah secara spesifik di Provinsi Sulawesi Tengah. Sehingga penyelesaian permasalahan di Provinsi Sulawesi Tengah dapat tercerminkan dalam struktur perencanaan dan anggaran pemerintah daerahnya.

E. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438)

Dalam rangka mendukung penyelenggaraan otonomi daerah, maka diperlukan penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan Pusat, Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas

Pembantuan. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah) disusun sebagai instrumen hukum dalam penataan sistem keuangan yang memberikan perimbangan antara pemerintah Pusat dan Daerah berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antarsusunan pemerintah.

UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah terbentuk atas dasar rekomendasi Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002. Lebih lanjut lagi, UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dibentuk guna menyesuaikan pengaturan terkait perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun, UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah ini lahir untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Adapun dalam pelaksanaannya semenjak tanggal 2 Oktober 2014 telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah) yang menggantikan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dikarenakan UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah lahir dengan dasar pelaksanaan otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka tentunya harus ada penyesuaian terkait dengan perimbangan keuangan menurut UU tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam penjelasan umum UU tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa

pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada Daerah harus seimbang dengan beban atau Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Ketika Daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai Urusan Pemerintahan dan khususnya Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar, Pemerintah Pusat dapat menggunakan instrumen DAK untuk membantu Daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.

Adapun dasar pendanaan pemerintahan daerah menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah terdiri atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai APBD, penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi didanai APBN, dan penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh daerah dalam rangka tugas pembantuan didanai APBN.

Dana Perimbangan menurut ketentuan Pasal 1 angka 19 UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah adalah "*dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.*" Menurut ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dana perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Keterkaitan antara UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah terdapat pada

pengaturan mengenai dana perimbangan yang spesifik diatur dalam lampiran UU tentang Pemda Tahun 2014. Lampiran yang berjudul Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota di UU tentang Pemda Tahun 2014 perlu diaplikasikan secara riil terhadap Provinsi Sulawesi Tengah. Hal-hal seperti misalnya terkait hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam (SDA) dan lain-lain, perlu dioptimalkan selaras dengan pengaturan yang ada menurut UU tentang Pemda Tahun 2014.

Selain itu, keterkaitan antara UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah terdapat pada pengaturan mengenai sumber penerimaan daerah. Dalam UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sumber penerimaan daerah terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah bersumber dari dari PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Dengan demikian, peningkatan PAD, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan berdampak pada postur penganggaran pemerintahan daerah Provinsi Sulawesi Tengah. Penguatan postur penganggaran Provinsi Sulawesi Tengah juga dapat dikontribusi oleh adanya penambahan persentase beberapa komponen Dana Bagi Hasil (DBH) provinsi dari pengelolaan sumber daya daerah, maupun DBH dari sektor pajak.

Oleh karena itu, maka ketentuan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang terdapat dalam UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah perlu menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah.

F. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723)

Tujuan mendasar dari penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor

24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU tentang Penanggulangan Bencana) adalah untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana. Adapun tanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana menurut ketentuan Pasal 5 UU tentang Penanggulangan Bencana berada di Pemerintah dan pemerintah daerah.

Terkait dengan penetapan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU tentang Penanggulangan Bencana pemerintah pusat yang berwenang untuk menetapkan tentunya dengan beberapa indikator yang menjadi acuan penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah tersebut yang meliputi: jumlah korban; kerugian harta benda; kerusakan prasarana dan sarana; cakupan luas wilayah yang terkena bencana; dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.

Adapun tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 UU tentang Penanggulangan Bencana meliputi:

- a. penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- b. perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
- d. pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang memadai.

Selanjutnya, Pasal 9 UU tentang Penanggulangan Bencana mengatur mengenai wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yang meliputi:

- a. penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;
- b. pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- c. pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;

- d. pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
- e. perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan
- f. pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala provinsi, kabupaten/kota.

Perlu diketahui bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 32 UU tentang Penanggulangan Bencana dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana Pemerintah dapat:

- a. menetapkan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk permukiman; dan/atau
- b. mencabut atau mengurangi sebagian atau seluruh hak kepemilikan setiap orang atas suatu benda sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bagi setiap orang yang hak kepemilikannya dicabut atau dikurangi sebagian atau seluruh hak kepemilikan setiap orang atas suatu benda sesuai dengan peraturan perundang-undangan berhak mendapat ganti rugi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana menurut Pasal 33 UU tentang Penanggulangan Bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi:

- a. prabencana;
- b. saat tanggap darurat; dan
- c. pascabencana.

Tahapan prabencana lebih lanjut diatur dalam Pasal 34 jo. Pasal 35 dan Jo, Pasal 44 UU tentang Penanggulangan Bencana bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana pada tahapan prabencana meliputi dalam situasi tidak terjadi bencana dan dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana. Dalam situasi tidak terjadi bencana meliputi:

- a. perencanaan penanggulangan bencana;
- b. pengurangan risiko bencana;
- c. pencegahan;
- d. pemaduan dalam perencanaan pembangunan;

- e. persyaratan analisis risiko bencana;
- f. pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang;
- g. pendidikan dan pelatihan; dan
- h. persyaratan standar teknis penanggulangan bencana.

Sedangkan dalam situasi terdapat potensi terjadi bencana meliputi:

- a. kesiapsiagaan;
- b. peringatan dini; dan
- c. mitigasi bencana.

Meskipun mitigasi bencana hanya merupakan bagian dari tahapan prabencana dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana, dalam pelaksanaannya mitigasi bencana sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan penanggulangan bencana secara keseluruhan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 47 UU tentang Penanggulangan Bencana, mitigasi dilakukan untuk mengurangi risiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana, dimana kegiatan mitigasi dilakukan melalui pelaksanaan penataan ruang, pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, tata bangunan, dan penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan baik secara konvensional maupun modern.

Dalam hal pendanaan terdapat lintas dimensi tanggung jawab antara pusat dan daerah. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 60 UU tentang Penanggulangan Bencana dana penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah, serta Pemerintah dan pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan dana yang bersumber dari masyarakat. Selanjutnya Pasal 61 UU tentang Penanggulangan Bencana menentukan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana secara memadai, yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara, dana siap pakai, dan anggaran pendapatan belanja daerah.

Dalam pengelolaan bantuan bencana, Pasal 69 UU tentang Penanggulangan Bencana mengatur bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan bantuan santunan duka cita dan kecacatan bagi

korban bencana, kemudian bagi korban bencana yang kehilangan mata pencaharian dapat diberi pinjaman lunak untuk usaha produktif. Adapun besarnya bantuan santunan duka cita dan kecacatan dan pinjaman lunak untuk usaha produktif menjadi tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah, dan mengenai tata cara pemberian dan besarnya bantuan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Unsur masyarakat juga dimungkinkan untuk dapat berpartisipasi dalam penyediaan bantuan bencana.

Selain Pemerintah, berdasarkan Pasal 71 UU tentang Penanggulangan Bencana pemerintah daerah juga melaksanakan pengawasan terhadap seluruh tahap penanggulangan bencana yang meliputi: sumber ancaman atau bahaya bencana; kebijakan pembangunan yang berpotensi menimbulkan bencana; kegiatan eksploitasi yang berpotensi menimbulkan bencana; pemanfaatan barang, jasa, teknologi, serta kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri; kegiatan konservasi lingkungan; perencanaan tata ruang; pengelolaan lingkungan hidup; kegiatan reklamasi; dan pengelolaan keuangan.

Berdasarkan uraian di atas, norma hukum dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah harus memperhatikan substansi UU tentang Penanggulangan Bencana, diantaranya terkait tanggung jawab dan wewenang pemerintah daerah serta kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, pendanaan, dan pengawasan. Dalam hal suatu bencana ditetapkan status dan tingkatan bencana daerah, UU tentang Penanggulangan Bencana belum mengatur lebih lanjut mengenai bagaimana bentuk tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah, sehingga dalam RUU ini perlu diatur mengatur apa saja yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah. Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah masih menghadapi kendala pelaksanaan UU tentang Penanggulangan Bencana sebagai dasar hukum penyelenggaraan penanggulangan bencana di tahap pascabencana, terutama ketika telah ditetapkan berstatus bencana provinsi, masih berhadapan dengan permasalahan pendanaan, relokasi, pengenaan

pajak daerah di kawasan eks bencana, serta pencarian sumber dana dan bantuan.

G. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)

Penataan ruang perlu dikelola secara berkelanjutan dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 serta makna yang terkandung dalam falsafah dan dasar negara Pancasila. Untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 (UU tentang Penataan Ruang) menyatakan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang, yang pelaksanaan wewenangnya dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan tetap menghormati hak yang dimiliki oleh setiap orang.

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. Untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antara pusat dan daerah, antarsektor, dan antar pemangku kepentingan.

Ruang menurut Pasal 1 angka 1 UU tentang Penataan Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, sedangkan tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU

tentang Penataan Ruang. Menurut Pasal 1 angka 5 UU tentang Penataan Ruang yang dimaksud dengan Penataan Ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja), penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan:

- a. kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana;
- b. potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan, kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, dan lingkungan hidup serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan; dan
- c. geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.

Terkait ketentuan huruf a tersebut di atas maka mengamanatkan penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan kondisi fisik wilayah NKRI yang rentan terhadap bencana.

Selanjutnya, Pasal 6 juga mengatur bahwa penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer. Penataan ruang wilayah secara berjenjang dilakukan dengan cara rencana tata ruang wilayah nasional dijadikan acuan dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota, dan rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi acuan bagi penyusunan rencana tata ruang kabupaten/kota. Penataan ruang wilayah secara komplementer merupakan penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota yang disusun saling melengkapi satu sama lain dan bersinergi sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturan rencana tata ruang. Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan. Dalam hal terjadi ketidaksesuaian antara pola ruang rencana

tata ruang dan kawasan hutan, izin dan/atau hak atas tanah, penyelesaian ketidaksesuaian tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah Daerah tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) UU tentang Penataan Ruang yang menyebutkan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, selanjutnya ayat (2) menyebutkan bahwa negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang diatur dalam Pasal 10 yang terdiri dari 7 ayat dalam UU tentang Penataan Ruang selanjutnya diubah dengan UU tentang Cipta Kerja yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 10

Wewenang Pemerintah Daerah provinsi dilaksanakan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi; dan
- c. kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan fasilitasi kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Adapun wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang diatur dalam Pasal 11 yang terdiri dari 6 ayat dalam UU tentang Penataan Ruang selanjutnya diubah dengan UU tentang Cipta Kerja yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 11

Wewenang Pemerintah Daerah kabupaten/kota dilaksanakan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- c. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/ kota.

Menurut Pasal 22 ayat (1) UU tentang Penataan Ruang, penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi harus mengacu kepada:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
- b. pedoman bidang penataan ruang; dan
- c. rencana pembangunan jangka panjang daerah.

Pasal 22 ayat (2) UU tentang Penataan Ruang selanjutnya mengatur mengenai penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi harus memperhatikan 8 hal yang kemudian melalui UU tentang Cipta Kerja diubah menjadi 7 hal dengan menghapus huruf g “rencana tata ruang kawasan strategis provinsi”, 7 hal tersebut meliputi:

- a. perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang provinsi;
- b. upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi provinsi;
- c. keselarasan aspirasi pembangunan provinsi dan pembangunan kabupaten / kota;
- d. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- e. rencana pembangunan jangka panjang daerah;
- f. rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan; dan
- g. rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Dalam tahapan Perencanaan Tata Ruang Wilayah Provinsi, semula dalam Pasal 23 ayat (1) UU tentang Penataan Ruang yang mengatur rencana tata ruang wilayah provinsi memuat:

- a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi;
- b. rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi;
- c. rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi;
- d. penetapan kawasan strategis provinsi;
- e. arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan

- f. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Kemudian Pasal 23 ayat (1) tersebut oleh UU tentang Cipta Kerja diubah bahwa rencana tata ruang wilayah provinsi memuat:

- a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi;
- b. rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi;
- c. rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi;
- d. arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- e. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan zonasi sistem provinsi, arahan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Selain itu, ketentuan Pasal 23 ayat (2) sampai dengan ayat (9) UU tentang Penataan Ruang sebagaimana diubah dengan UU tentang Cipta Kerja adalah sebagai berikut:

Pasal 23

- (1) ...
- (2) Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi pedoman untuk:
 - a. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
 - b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
 - c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi;
 - d. pewujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta ke serasian antarsektor;
 - e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan

- f. penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (3) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah provinsi adalah 20 (dua puluh) tahun.
 - (4) Rencana tata ruang wilayah provinsi ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam setiap periode 5 (lima) tahunan.
 - (5) Peninjauan kembali rencana tata ruang wilayah provinsi dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali dalam periode 5 (lima) tahun apabila terjadi perubahan lingkungan strategis berupa:
 - a. bencana alam yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
 - b. perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan Undang-Undang;
 - c. perubahan batas wilayah daerah yang ditetapkan dengan Undang-Undang; dan
 - d. perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis.
 - (6) Rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi.
 - (7) Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) wajib ditetapkan paling lama 2 (dua) bulan terhitung sejak mendapat persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat.
 - (8) Dalam hal Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) belum ditetapkan, Gubernur menetapkan rencana tata ruang wilayah provinsi paling lama 3 (tiga) bulan terhitung sejak mendapat persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat.
 - (9) Dalam hal rencana tata ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) belum ditetapkan oleh Gubernur, rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan oleh Pemerintah pusat paling lama 4 (empat) bulan terhitung sejak mendapat persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat.

Mengingat pentingnya penyelenggaraan penataan ruang bagi Pemerintah Daerah maka dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah perlu disesuaikan dengan UU tentang Penataan Ruang terutama mengenai batasan kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk menghindari adanya konflik antar daerah mengenai batasan kewenangannya sehingga diharapkan dapat mewujudkan

rencana tata ruang yang dapat mengoptimalisasikan dan memadukan berbagai kegiatan sektor pembangunan. Selain itu, tata ruang diselenggarakan dengan memperhatikan kondisi geografis di wilayah provinsi yang rentan terhadap bencana sebagai rujukan utama agar terdapat keterpaduan rencana tata ruang wilayah antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dan dukungan pelaksanaan penanggulangan bencana secara terintegrasi dan terkoordinasi.

H. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490)

Keunikan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil adalah rentan berkembangnya konflik dan terbatasnya akses pemanfaatan bagi masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil. Hal ini menunjukkan bahwa wilayah ini perlu dikelola secara baik agar dampak aktivitas manusia dapat dikendalikan dan sebagian wilayah pesisir dipertahankan untuk konservasi. Oleh karena itu, masyarakat perlu didorong untuk mengelola wilayah pesisirnya dengan baik, salah satunya dengan memberikan insentif bagi yang telah berhasil mengelola wilayah pesisirnya dengan baik, tetapi sanksi bagi yang melakukan kerusakan.

Undang-Undang ini diberlakukan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang meliputi daerah pertemuan antara pengaruh perairan dan daratan, ke arah daratan mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah perairan laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Secara garis besar pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi kegiatan perencanaan, pengelolaan, serta

pengawasan dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Terkait perencanaan, dalam BAB IV Undang-Undang ini disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk menyusun beberapa dokumen perencanaan sesuai dengan kewenangannya dan dengan melibatkan masyarakat serta dunia usaha. Hal ini ditujukan agar terdapat arah dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Selain itu, dalam rangka menjaga harmonisasi antara perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dengan pembangunan secara keseluruhan maka perencanaan ini tidak bisa dilepaskan dari rencana pembangunan jangka panjang dan rencana tata ruang wilayah pemerintah daerah.

Selanjutnya untuk melakukan pemanfaatan, undang-undang ini mengatur mengenai batasan dan tata cara pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan dengan skema perizinan. Pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil pada dasarnya harus diutamakan bagi kemajuan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir itu sendiri. Oleh karenanya berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang ini yang telah diubah dengan UU tentang Cipta Kerja Pemerintah Pusat wajib memfasilitasi Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di laut kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional, yang melakukan pemanfaatan sumber daya perairan pesisir untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Sedangkan dalam Pasal 21 dan Pasal 22 menegaskan bahwa pemanfaatan ruang dan sumber daya perairan pesisir dan perairan pulau-pulau kecil pada wilayah MHA oleh MHA menjadi kewenangan MHA setempat, sehingga kewajiban memenuhi Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di laut dikecualikan bagi MHA. Adapun MHA yang tersebut ditetapkan pengakuannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain terkait pemberian Perizinan Berusaha, untuk menjaga kelestarian daya

dukungnya secara berkelanjutan diatur pula mengenai penyelenggaraan konservasi dan rehabilitasi.

Bagian yang tidak kalah pentingnya dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil adalah pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan ketentuan di bidang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Hal ini dilakukan untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara terpadu dan berkelanjutan.

Rentannya berbagai wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terhadap bencana juga harus menjadi perhatian. Pasal 56 Undang-Undang ini menyebutkan bahwa dalam menyusun rencana pengelolaan dan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terpadu, Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah wajib memasukkan dan melaksanakan bagian yang memuat mitigasi bencana di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sesuai dengan jenis, tingkat, dan wilayahnya. Mitigasi bencana wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilakukan dengan melibatkan tanggung jawab Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat.

Provinsi Sulawesi Tengah memiliki wilayah pesisir yang luas dengan sebagian masyarakatnya juga tinggal di daerah pesisir, menjadikannya perlu memberikan perhatian khusus dalam pengelolaan daerah ini. Sehingga sumber daya yang ada di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dapat dimanfaatkan dengan baik bagi kemajuan dan peningkatan kesejahteraan khususnya masyarakat pesisir itu sendiri. Selain itu terjadinya tsunami di Palu dan Donggala juga menunjukkan bahwa mitigasi bencana di wilayah pesisir merupakan bagian yang tidak kalah pentingnya sehingga potensi bencana dan kerusakan yang ditumbulkannya dapat diminimalisir atau bahkan dihilangkan. Dengan demikian UU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil selayaknya menjadi salah satu acuan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah khususnya terkait pengelolaan dan mitigasi bencana.

I. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 49661)

Kekayaan berupa letak geografis yang strategis, keanekaragaman bahasa dan suku bangsa, keadaan alam, flora, dan fauna, peninggalan purbakala, serta peninggalan sejarah, seni, dan budaya merupakan sumber daya dan modal untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia. Sumber daya tersebut perlu dimanfaatkan secara optimal melalui penyelenggaraan kepariwisataan yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan daya tarik wisata dan destinasi di Indonesia, serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antarbangsa.

Selain itu pembangunan kepariwisataan dapat dijadikan sarana untuk menciptakan kesadaran akan identitas nasional dan kebersamaan dalam keragaman. Pembangunan kepariwisataan dikembangkan dengan pendekatan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat dan pembangunan yang berorientasi pada pengembangan wilayah, bertumpu kepada masyarakat, dan bersifat memberdayakan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU tentang Kepariwisata) menjelaskan bahwa kepariwisataan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional. Oleh karena itu pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Selanjutnya dalam Pasal 6 UU tentang Kepariwisata dijelaskan bahwa untuk mewujudkan pembangunan kepariwisataan dilakukan

melalui pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan budaya dan alam, serta kebutuhan manusia untuk berwisata. Pembangunan pariwisata meliputi perencanaan pembangunan industri pariwisata, destinasi pariwisata, pemasaran, dan kelembagaan kepariwisataan.

Perencanaan pembangunan pariwisata dilakukan berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan baik pada tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Selanjutnya Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat mengembangkan destinasi pariwisata dengan melakukan penetapan kawasan strategis pariwisata dan kawasan pariwisata khusus yang merupakan bagian integral dari rencana tata ruang wilayah. Untuk mendorong industri pariwisata, dilakukan juga pengelolaan usaha pariwisata yang antara lain dilakukan dengan pendaftaran usaha pariwisata dan dukungan bagi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi dalam usaha pariwisata.

Dalam urusan kepariwisataan, Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun berdasarkan Pasal 29 UU tentang Kepariwisata yang telah diubah dengan UU tentang Cipta Kerja menyebutkan bahwa Pemerintah provinsi berwenang:

- a. menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi;
- b. mengoordinasikan penyelenggaraan kepariwisataan di wilayahnya;
- c. menerbitkan Perizinan Berusaha sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat;
- d. menetapkan destinasi pariwisata provinsi;
- e. menetapkan daya tarik wisata provinsi;
- f. memfasilitasi promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya;
- g. memelihara aset provinsi yang menjadi daya tarik wisata provinsi;
dan
- h. mengalokasikan anggaran kepariwisataan.

Untuk membantu Pemerintah dan pemerintah daerah dalam mengembangkan usaha pariwisatanya, dapat pula dibentuk badan promosi pariwisata yang merupakan lembaga swasta dan bersifat mandiri. Secara khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 43 UU tentang Kepariwisataan, disebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat memfasilitasi pembentukan badan promosi pariwisata daerah yang berkedudukan di ibu kota provinsi dan kabupaten/kota. Badan ini nantinya berfungsi sebagai koordinator promosi pariwisata yang dilakukan dunia usaha di pusat dan daerah serta sebagai mitra kerja Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Melimpahnya sumber daya pariwisata Indonesia, tidak terkecuali yang dimiliki Provinsi Sulawesi Tengah seharusnya dapat menjadi modal untuk pembangunan dan kemajuan Provinsi Sulawesi Tengah. Oleh karena itu, dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah, UU tentang Kepariwisataan dapat menjadi salah satu acuan khususnya untuk menentukan arah pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah di bidang kepariwisataan.

J. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049)

Esensi otonomi daerah adalah kemandirian daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah daerah juga diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan secara maksimal khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan didaerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Untuk penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah tersebut, daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, pemungutan pajak saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD).

Pengaturan pungutan pajak daerah dan retribusi daerah dalam UU tentang PDRD, telah mendorong adanya keluasan kemampuan daerah untuk membiayai kebutuhannya. Hal ini dikarenakan daerah dapat dengan mudah menyesuaikan pendapatannya sejalan dengan adanya peningkatan basis pajak daerah dan diskresi dalam penetapan tarif. Selain itu keberadaan Undang-Undang tersebut, memberikan kepastian bagi masyarakat dan dunia usaha tentang tidak adanya kewenangan daerah untuk menetapkan jenis pajak dan retribusi baru selain yang diatur dalam UU tentang PDRD, sehingga menumbuhkan kesadaran masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

Pemungutan atau penarikan sumber daya ekonomi melalui pajak daerah dan retribusi daerah selain diatur melalui undang-undang, saat ini diatur dengan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah, sehingga dapat diterapkan secara kuat dan jelas sebagai salah satu sumber penerimaan daerah. Adanya instrumen peraturan yang jelas dan kuat, memberikan kepastian dalam peningkatan sumber pendapatan daerah, khususnya dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Jenis pajak daerah dalam UU tentang PDRD dibedakan atas pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Pajak provinsi meliputi pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak air permukaan, dan pajak rokok. Adapun pajak kabupaten/kota meliputi pajak hotel, pajak restoran,

pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan batuan, pajak parkir, pajak air tanah, pajak sarang burung walet, pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan, dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Pengaturan jenis pajak sebagaimana diuraikan tersebut bersifat limitatif. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya sesuai Pasal 2 ayat (3) UU tentang PDRD menentukan bahwa daerah dilarang memungut pajak selain jenis pajak tersebut.

Keterkaitan antara UU tentang PDRD dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah terdapat pada pengaturan mengenai pemungutan pajak daerah daerah dan retribusi daerah yang dilakukan oleh Provinsi Sulawesi Tengah sebagai bentuk penyelenggaraan otonomi daerahnya. Kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah terhadap PAD Provinsi Sulawesi Tengah akan memberikan pengaruh terhadap penguatan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerahnya, sehingga akan menunjang keberlangsungan pelayanan terhadap masyarakat.

Kontribusi PAD dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjadi dasar pertimbangan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah dalam menyusun postur penganggaran daerahnya dalam rangka perencanaan belanja daerah dan perencanaan pembangunan daerahnya secara berkelanjutan.

K. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5315)

Negara Indonesia dengan jumlah penduduk sekitar 260 juta jiwa mempunyai keanekaragaman suku, agama, ras, dan budaya yang menjadi kekayaan serta warisan budaya bangsa. Di satu sisi, keanekaragaman yang ada dapat memberikan kontribusi positif bagi upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat. Namun di sisi lain, keanekaragaman tersebut dapat membawa dampak negatif bagi kehidupan berbangsa dan bernegara apabila terdapat ketimpangan pembangunan, ketidakadilan dan kesenjangan sosial ekonomi, serta

ketidakterkendalian dinamika kehidupan politik. Di samping itu, transisi demokrasi dalam tatanan dunia yang semakin terbuka mengakibatkan semakin cepatnya dinamika sosial, termasuk faktor intervensi asing. Kondisi tersebut menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara yang rawan konflik, terutama konflik yang bersifat horisontal. Akibat yang ditimbulkan dari adanya konflik tersebut, yaitu hilangnya rasa aman, muncul rasa takut di masyarakat, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, korban jiwa dan trauma psikologis sehingga menghambat terwujudnya persatuan dan kesatuan bangsa.

Sistem penanganan konflik yang dikembangkan selama ini lebih mengarah pada penanganan yang bersifat militeristik dan represif. Selain itu, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penanganan konflik masih bersifat parsial dan belum komprehensif sesuai dengan dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk itu, Pemerintah terus melakukan berbagai upaya dalam penanganan konflik, termasuk membentuk suatu undang-undang khusus, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (UU tentang Penanganan Konflik Sosial). UU tentang Penanganan Konflik Sosial terdiri dari 10 bab dan 62 pasal.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 UU tentang Penanganan Konflik Sosial mendefinisikan konflik sosial adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional. Sedangkan ketentuan Pasal 1 angka 2 UU tentang Penanganan Konflik Sosial menyebutkan penanganan konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa, baik sebelum, pada saat, maupun sesudah terjadi konflik yang mencakup pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pascakonflik.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 3 disebutkan pencegahan konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mencegah

terjadinya konflik dengan peningkatan kapasitas kelembagaan dan sistem peringatan dini. Pengaturan lebih lanjut dalam Pasal 6, pencegahan Konflik dilakukan dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat dengan upaya: a) memelihara kondisi damai dalam masyarakat; b) mengembangkan sistem penyelesaian perselisihan secara damai; c) meredam potensi konflik; dan d) membangun sistem peringatan dini.

Penghentian konflik yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 adalah serangkaian kegiatan untuk mengakhiri kekerasan, menyelamatkan korban, membatasi perluasan dan eskalasi konflik, serta mencegah bertambahnya jumlah korban dan kerugian harta benda. Terkait penghentian konflik lebih lanjut diatur dalam Pasal 12, penghentian konflik dilakukan melalui: a) penghentian kekerasan fisik; b) penetapan status keadaan konflik; c) tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban; dan/atau d) bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI.

Definisi pemulihan pascakonflik sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan keadaan dan memperbaiki hubungan yang tidak harmonis dalam masyarakat akibat konflik melalui kegiatan rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi. Lebih lanjut pemulihan pascakonflik diatur dalam Pasal 36 ayat (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan upaya pemulihan pascakonflik secara terencana, terpadu, berkelanjutan, dan terukur. Pasal 36 ayat (2) menyebutkan upaya pemulihan pascakonflik meliputi: a) rekonsiliasi; b) rehabilitasi; dan c) rekonstruksi.

Keterkaitan UU tentang Penanganan Konflik Sosial dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah yaitu UU Penanganan Konflik Sosial menjadi landasan dan jaminan untuk tetap eksisnya pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa, tanpa diganggu akibat perbedaan pendapat atau Konflik yang terjadi di antara kelompok masyarakat. Hal ini sangat penting, mengingat dari aspek historis pernah terjadi konflik antar

kelompok etnis yang banyak memakan korban di wilayah Poso, Sulawesi Tengah. Melalui UU tentang Penanganan Konflik Sosial, negara bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan dan penegakan hukum bagi masyarakat Sulawesi Tengah melalui upaya penciptaan suasana yang aman, tenteram, dan damai.

Peran negara untuk memberikan jaminan keamanan juga akan muncul dalam hal terjadi pengelolaan kekayaan sumber daya alam di Provinsi Sulawesi Tengah yang berpotensi dapat menimbulkan konflik, baik konflik kepemilikan maupun kelemahan dalam sistem pengelolaannya, yang tidak memperhatikan kepentingan masyarakat setempat. Pembentukan UU tentang Penanganan Konflik Sosial juga dimaksudkan untuk memelihara kondisi damai dan harmonis dalam hubungan sosial kemasyarakatan; meningkatkan tenggang rasa dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara; memelihara keberlangsungan fungsi pemerintahan; melindungi jiwa, harta benda, serta sarana dan prasarana umum; memberikan perlindungan dan pemenuhan hak korban; serta memulihkan kondisi fisik dan mental masyarakat.

L. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5432)

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan) dibentuk sebagai upaya menangani perusakan hutan yang telah menimbulkan kerugian negara, kerusakan kehidupan sosial budaya dan lingkungan hidup, serta meningkatkan pemanasan global yang telah menjadi isu nasional, regional, dan internasional. Ruang lingkup undang-undang ini meliputi (i) pencegahan perusakan hutan; (ii) pemberantasan perusakan hutan; (iii) kelembagaan; (iv) peran serta masyarakat; (v) kerja sama internasional;

(vi) perlindungan saksi, pelapor, dan informan; (vii) pembiayaan; dan (viii) sanksi.

Dalam melakukan pencegahan perusakan hutan, Pemerintah melakukan beberapa upaya seperti pembuatan kebijakan, menetapkan sumber kayu alternatif dengan mendorong pengembangan hutan tanaman yang produktif dan teknologi pengolahan dan meningkatkan peran serta masyarakat. Sedangkan berkaitan dengan pemberantasan perusakan hutan, dalam Pasal 8 disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan pemberantasan perusakan hutan yang dilakukan dengan cara menindak secara hukum pelaku perusakan hutan, baik langsung, tidak langsung, maupun yang terkait lainnya. Pada dasarnya perbuatan perusakan hutan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi kegiatan pembalakan liar dan/atau penggunaan kawasan hutan secara tidak sah yang dilakukan secara terorganisasi (Pasal 11 ayat (1)). Selain mengatur mengenai perbuatan apa saja yang dikategorikan sebagai perusakan hutan, Undang-Undang ini juga mengatur mengenai hukum acaranya yang meliputi penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan untuk perbuatan tersebut.

Selanjutnya BAB VI UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan mengatur mengenai peran serta masyarakat dalam rangka pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan, masyarakat berhak:

- a. mencari dan memperoleh informasi adanya dugaan telah terjadinya perusakan hutan;
- b. mendapat pelayanan dalam mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi perusakan hutan dan penyalahgunaan izin kepada penegak hukum;
- c. mencari dan memperoleh informasi terhadap izin pengelolaan hutan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah setempat;
- d. menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab kepada penegak hukum; dan

e. memperoleh perlindungan hukum dalam melaksanakan haknya dan dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan persidangan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk mempertahankan kelestarian hutan di Provinsi Sulawesi Tengah agar dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat maka penegakan Undang-Undang ini harus dilakukan secara bersama-sama dengan UU tentang Kehutanan. Untuk itu dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah perlu dilakukan sinkronisasi dengan UU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan khususnya sebagai hukum formil dari pengaturan mengenai kehutanan dan juga terkait dengan peran pemerintah daerah.

M. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU tentang Desa) disusun dengan semangat penerapan amanat UUD NRI Tahun 1945, yaitu pengakuan dan penghormatan kesatuan MHA sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7). Dengan demikian UU tentang Desa juga masih memiliki keterkaitan dengan UU tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 1 angka 1 UU tentang Desa disebutkan “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Dari definisi tersebut jelas bahwa desa adalah lingkup terkecil dari pemerintah daerah yang juga memiliki otonomi untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya untuk kepentingan masyarakat desa. Dalam sejarahnya Desa memiliki hak asal usul dan

hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam konteks memiliki hak asal-usul dan hak tradisional ini jugalah yang menjadikan Desa memiliki keterkaitan dengan kesatuan masyarakat adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan MHA yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi MHA, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

Sehubungan dengan lingkup wilayah desa dan desa adat merupakan bagian dari wilayah daerah dan kewenangan pemerintahan daerah, maka ketentuan mengenai wilayah daerah berlaku pula bagi desa dan desa adat dalam tingkatan yang lebih rendah, salah satunya yakni terkait penataan desa. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU tentang Desa disebutkan “Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa.” Adapun penataan desa dilakukan dengan tujuan:

- a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa; dan
- e. meningkatkan daya saing Desa.

Dalam melakukan penataan desa untuk upaya mencapai tujuan tersebut, Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat melakukan pembentukan, penghapusan; penggabungan; perubahan status, dan penetapan Desa. Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau

perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa ini harus ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

Pembentukan Desa merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada. Pembentukan Desa harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa. Pemerintah dapat memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional. Sedangkan penghapusan Desa dapat terjadi karena bencana alam dan/atau kepentingan program nasional yang strategis. Adapun penggabungan desa harus memenuhi ketentuan dua Desa atau lebih yang berbatasan dapat digabung menjadi Desa baru berdasarkan kesepakatan Desa yang bersangkutan dengan memperhatikan persyaratan yang ditentukan dalam Undang-Undang ini.

Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa. Sebaliknya Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengubah status kelurahan menjadi Desa berdasarkan prakarsa masyarakat dan memenuhi persyaratan yang ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kelurahan yang berubah status menjadi Desa, sarana dan prasarana menjadi milik Desa dan dikelola oleh Desa yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat Desa.

Dengan demikian berdasarkan uraian konteks penataan desa di atas, tujuan ditetapkannya pengaturan Desa dalam Undang-Undang ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

- a. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- b. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- d. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- e. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
- f. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- g. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- i. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

N. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah) lahir sebagai amanat dari ketentuan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”. Ketentuan mengenai pemerintahan daerah

dalam UUD NRI Tahun 1945 pada dasarnya diatur secara khusus dan komprehensif dalam Pasal 18 Bab VI tentang Pemerintah Daerah. Namun poin penting dalam pasal tersebut yang menjadi dasar hukum pembentukan daerah justru terdapat pada ayat (1) dan ayat (2). Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan: “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. Selanjutnya Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi ini dikenal dengan istilah desentralisasi.

Dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukanlah penataan daerah. Salah satu aspek penting dalam penataan daerah adalah pembentukan daerah dan penyesuaian daerah. Penataan Daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk:

- a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
- e. meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
- f. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Pembentukan daerah dan penyesuaian Daerah dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional. Pembentukan Daerah berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional berlaku untuk daerah perbatasan, pulau-pulau terluar, dan daerah tertentu untuk menjaga kepentingan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan penyesuaian daerah Penyesuaian Daerah berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional berupa perubahan batas wilayah Daerah dan pemindahan ibu kota.

Dalam Pasal 32 UU tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pembentukan daerah dapat berupa pemekaran daerah atau penggabungan daerah. Pembentukan daerah ini sendiri mencakup pembentukan daerah provinsi dan pembentukan daerah kabupaten/kota. Untuk pemekaran daerah dapat berupa pemecahan Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih Daerah baru atau penggabungan bagian Daerah dari Daerah yang bersanding dalam 1 (satu) Daerah provinsi menjadi satu Daerah baru. Sedangkan penggabungan daerah dapat berupa penggabungan dua Daerah kabupaten/kota atau lebih yang bersanding dalam satu Daerah provinsi menjadi Daerah kabupaten/kota baru dan penggabungan dua Daerah provinsi atau lebih yang bersanding menjadi Daerah provinsi baru.

Berdasarkan penjelasan aspek pembentukaan daerah tersebut, maka pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi Daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan Daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya Daerah. Pembentukan Daerah didahului dengan masa persiapan selama 3 (tiga) tahun dengan tujuan untuk penyiapan Daerah tersebut menjadi Daerah. Apabila setelah tiga tahun hasil evaluasi menunjukkan Daerah Persiapan tersebut tidak memenuhi syarat untuk menjadi Daerah, statusnya dikembalikan ke Daerah induknya. Apabila Daerah Persiapan setelah melalui masa pembinaan selama tiga tahun memenuhi syarat untuk menjadi Daerah, maka Daerah Persiapan tersebut dibentuk melalui undang-undang menjadi Daerah.

Selanjutnya terkait penyesuaian daerah, Pasal 48 UU tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa penyesuaian daerah dapat berupa:

- a. perubahan batas wilayah Daerah;
- b. perubahan nama Daerah;

- c. pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi;
- d. pemindahan ibu kota; dan/atau
- e. perubahan nama ibukota.

Dengan demikian dalam UU tentang Pemerintahan Daerah ini penataan daerah dilakukan melalui pengaturan yang bersifat afirmatif yang dimulai dari pemetaan Urusan Pemerintahan yang akan menjadi prioritas Daerah dalam pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Melalui pemetaan tersebut diharapkan akan tercipta sinergi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang Urusan Pemerintahannya di desentralisasikan ke Daerah. Sinergi Urusan Pemerintahan akan melahirkan sinergi kelembagaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah karena setiap kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian akan tahu siapa pemangku kepentingan (stakeholder) dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian tersebut di tingkat provinsi dan kabupaten/kota secara nasional. Sinergi urusan pemerintahan dan kelembagaan tersebut akan menciptakan sinergi dalam perencanaan pembangunan antara kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dengan Daerah untuk mencapai target nasional. Manfaat lanjutannya adalah akan tercipta penyaluran bantuan yang terarah dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap daerah-daerah yang menjadi stakeholder utamanya untuk akselerasi realisasi target nasional.

O. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6055)

Kebudayaan Nasional Indonesia adalah keseluruhan proses dan hasil interaksi antar-kebudayaan yang hidup dan berkembang di Indonesia. Perkembangan tersebut bersifat dinamis, yang ditandai oleh adanya interaksi antar-kebudayaan, baik di dalam negeri maupun dengan budaya lain dari luar Indonesia dalam proses dinamika perubahan dunia. Dalam konteks tersebut, bangsa Indonesia menghadapi berbagai masalah, tantangan, dan peluang dalam

memajukan Kebudayaan Nasional Indonesia. Untuk itu, diperlukan langkah strategis berupa upaya pemajuan kebudayaan melalui perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan.

Perencanaan pemajuan kebudayaan Indonesia ke depan dipengaruhi oleh kualitas strategi kebudayaan Indonesia. Strategi kebudayaan merupakan dokumen berisi arah pemajuan kebudayaan yang berlandaskan pada potensi, situasi, dan kondisi kebudayaan Indonesia untuk mewujudkan tujuan nasional. Selanjutnya, strategi kebudayaan digunakan sebagai dasar penyusunan Rencana Induk Pemajuan Kebudayaan (RIPK) yang akan menjadi dasar dan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Pasal 9 dan 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (UU tentang Pemajuan Kebudayaan) mengamanatkan bahwa penyusunan strategi kebudayaan harus didahului oleh penyusunan pokok pikiran kebudayaan daerah (PPKD) yang dilakukan pemerintah daerah. Dokumen ini memuat kondisi faktual dan permasalahan yang dihadapi daerah dalam upaya pemajuan kebudayaan beserta usulan penyelesaiannya. Semakin banyak pemerintah daerah yang menyusun PPKD maka strategi kebudayaan yang dirumuskan akan semakin merepresentasikan kenyataan kebudayaan Indonesia. Dengan demikian, UU tentang Pemajuan Kebudayaan menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak penyusunan strategi kebudayaan yang demokratis.

Berkaitan dengan rencana pembantuan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah, dalam penyusunan RUU tersebut perlu mempertimbangkan Pokok-pokok Kebudayaan Daerah (PPKD) Provinsi Sulawesi Tengah yang memuat permasalahan kebudayaan di Provinsi Sulawesi Tengah. Permasalahan kebudayaan tersebut dan rekomendasinya kemudian perlu diintegrasikan ke dalam materi muatan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah, khususnya terkait dengan aspek pelestarian dan pengembangan kebudayaan Sulawesi Tengah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa tujuan Pemerintah Negara Indonesia 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. Tanggung jawab untuk mewujudkan tujuan negara yang kompleks dan luas cakupannya tersebut bukan saja menjadi tanggung jawab pemerintah pusat semata, tetapi juga memerlukan peran dan kerja sama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik. Dalam konteks tersebut maka negara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia harus hadir untuk melindungi Daerah untuk mensejahterakan Daerah sesuai dengan tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melalui bingkai Negara kesatuan, kekuasaan yang ada pada pemerintah daerah merupakan hasil pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui desentralisasi. Kekuasaan paling tinggi tetap berada pada pemerintah pusat. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan 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*". Prinsip desentralisasi tersebut semakin dipertegas dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Adapun ketentuan Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa "*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan*

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Sedangkan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan “*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.*”

Selanjutnya mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 18A ayat (1) menyatakan bahwa “*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah*”. Ketentuan dalam Pasal 18A ayat (1) ini mengindikasikan bahwa UUD NRI Tahun 1945 menghendaki adanya pengaturan yang berbeda bagi tiap-tiap daerah yang mempunyai corak khusus dan beragam. Pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia seharusnya dapat memberikan kesempatan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya sesuai dengan nilai, budaya, tata kelola kehidupan, dan karakteristik daerah setempat. Melalui pemberian daerah otonom, pemerintahan daerah harus mampu mendorong terlaksananya pelayanan publik secara baik bagi kebutuhan masyarakatnya.

Salah satu alasan untuk dilaksanakannya otonomi daerah adalah tuntutan kebhinnekaan. Dalam hal ini untuk mempertegas ruang otonomi Provinsi Sulawesi Tengah, termasuk adanya pengakuan negara atas MHA beserta hak-hak tradisionalnya. Secara *de facto*, masih terdapat masyarakat adat (terdapat juga suku terasing) dengan susunan dan kekerabatan adat istiadat yang masih hidup dan dipertahankan serta hak tradisionalnya yang mendiami wilayah Provinsi Sulawesi Tengah, namun wilayah hukumnya dengan segala hak tradisionalnya ini begitu mudahnya dihilangkan karena negara belum berupaya secara lebih cepat dan konkrit dalam mengakui dan melindungi MHA.

Dengan demikian secara filosofis penyesuaian pengaturan terhadap provinsi Sulawesi Tengah dengan mendasarkan pada tujuan negara sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 serta

dengan mengakomodasi karakteristik, keragaman potensi, kondisi yang khas di daerah Sulawesi Tengah harus mencapai tujuan hukum yakni kepastian, keadilan, dan manfaat. Kepastian hukum harus tercipta terlebih dahulu baru kemudian tercipta keadilan. Undang-Undang secara filosofis harus hadir dengan kepastian hukum yang pokok. Kepastian hukum adalah menjadi kunci guna mendorong lahirnya nilai berikutnya, yaitu nilai keadilan sosial, tidak hanya bagi daerah namun secara khusus bagi masyarakat Provinsi Sulawesi Tengah.

B. Landasan Sosiologis

Pengaturan Provinsi Sulawesi Tengah yang terbentuk melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 telah berlaku selama 56 (lima puluh enam) tahun. Hingga saat ini, dasar hukum pembentukan daerah Provinsi Sulawesi Tengah belum mengalami perubahan dan belum disesuaikan dengan perkembangan kesadaran hukum serta dinamika sosial yang terjadi di tengah-tengah masyarakat agar menjadi *living law* yang mampu menggerakkan masyarakat untuk mewujudkan cita-citanya.

Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964, terdapat beberapa permasalahan yang masih terjadi di Provinsi Sulawesi Tengah, antara lain: *pertama*, masalah luas wilayah Provinsi Sulawesi Tengah dan batas wilayahnya. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 sebagai dasar pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah tidak membahas mengenai luas wilayah provinsi. Selain itu, sampai saat ini juga masih terdapat masalah batas wilayah antara Provinsi Sulawesi Tengah dengan provinsi sekitarnya, khususnya dengan Provinsi Gorontalo, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, dan Sulawesi Selatan. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian perhitungan luas wilayah dan kawasan perbatasan dengan provinsi lain agar tidak terjadi konflik dan tumpang tindih dalam rencana tata ruang dan wilayah di Provinsi Sulawesi Tengah.

Kedua, karakter wilayah Sulawesi Tengah merupakan daerah bergunung dengan dominasi curah hujan tinggi dan memiliki banyak

sesar tektonik sehingga Sulawesi Tengah termasuk daerah yang rentan terhadap bencana alam. Oleh karena itu, proses pembangunan di Sulawesi Tengah perlu diatur dan dilakukan berdasarkan kebijakan penataan ruang dan perencanaan pembangunan yang berbasis mitigasi bencana dan meminimalisasi dampak kerusakan lingkungan.

Ketiga, masih tingginya disparitas pertumbuhan ekonomi antarkabupaten di Provinsi Sulawesi Tengah. Capaian pertumbuhan ekonomi Provinsi Sulawesi Tengah pada tahun dalam lima tahun terakhir termasuk daerah yang pertumbuhannya di atas pertumbuhan ekonomi nasional. Namun, kondisi tersebut tidak diikuti dengan pemerataan pertumbuhan ekonomi antarkabupaten di Provinsi Sulawesi Tengah, terutama dengan daerah yang terdapat industri pertambangan besar.

Keempat, terdapat banyak potensi pariwisata di Provinsi Sulawesi Tengah. Namun, pengembangan pariwisata tersebut terkendala dengan minimnya sarana dan prasarana, jangkauan antardaerah yang masih sulit, dan kurangnya promosi. Oleh karena itu, perlu perencanaan dan pengembangan kepariwisataan di Provinsi Sulawesi Tengah.

Kelima, provinsi Sulawesi Tengah kaya akan SDA baik mineral maupun non mineral. Namun kekayaan SDA tersebut tidak menjadikan masyarakat Sulawesi Tengah menjadi sejahtera. Program dan kebijakan pemerintah daerah masih banyak fokus pada sektor pertambangan yang notabene bukan pekerjaan atau sumber utama penghasilan masyarakat. Padahal sektor pertambangan tidak terlalu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pendapatan asli daerah. Akibatnya memunculkan banyak pengangguran akibat kemampuan/keahlian masyarakat yang tidak sesuai dengan lapangan pekerjaan. Untuk itu perlu adanya tindakan afirmasi (keberpihakan) pemerintah daerah terhadap potensi kekayaan SDA seperti perairan dan kelautan, perkebunan, pertanian, dan kehutanan yang lebih berkolerasi dengan kemampuan/keahlian masyarakat Sulawesi Tengah disamping dengan tetap meningkatkan kompetensi lain melalui bimbingan pendidikan dan pelatihan.

Dengan demikian secara sosiologis, pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah harus disusun dengan berlandaskan pada keadaan nyata di Sulawesi Tengah dengan mempertimbangkan segala karakteristik dan kekhasannya dan keberagaman serta permasalahan yang ada. Sehubungan dengan hal itu penting juga adanya pengakuan terhadap susunan dan kekerabatan masyarakat adat beserta adat istiadatnya. Selama ini wilayah masyarakat adat dengan segala hak tradisionalnya ini begitu mudahnya dihilangkan karena belum adanya pengakuan oleh negara melalui Undang-Undang. Secara *de facto* masyarakat adat dengan susunan dan kekerabatan adat istiadat yang masih hidup telah jauh lama mendiami wilayah Provinsi Sulawesi Tengah sehingga harus dipertahankan beserta hak tradisionalnya.

C. Landasan Yuridis

Pengaturan mengenai Provinsi Sulawesi Tengah berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 saat ini banyak yang sudah tidak sesuai lagi dengan politik hukum otonomi daerah pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang terbaru yang mengatur mengenai otonomi daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Beberapa permasalahan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan terkini, antara lain judul undang-undang, nomenklatur penyebutan daerah tingkat I, sistem sentralistik sudah berubah menjadi desentralisasi, pola relasi dan pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta adanya perubahan batas wilayah dan perubahan daerah kabupaten/kota di Sulawesi Tengah. Selain itu aspek penting dalam pelaksanaan otonomi daerah melalui kebijakan desentralisasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah mewujudkan kembali penataan daerah. Penataan Daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk:

1. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
2. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
3. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
4. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
5. meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah; dan
6. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah.

Dalam konteks pengaturan Provinsi Sulawesi Tengah berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 saat ini substansinya masih belum mengakomodasi karakteristik, potensi, keragaman yang khas daerah Sulawesi Tengah, dan berbagai permasalahan yang dihadapi Provinsi Sulawesi Tengah. Lebih lanjut, sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah melalui kebijakan desentralisasi dalam aspek penataan daerah tersebut maka kehadiran RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah akan menjadi payung hukum yang kuat untuk merubah atau mengganti beberapa materi muatan dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dari segi hubungan ketatanegaraan (khususnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah) dan dinamika masyarakat provinsi Sulawesi Tengah. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian pengaturan terhadap Provinsi Sulawesi Tengah daerah Sulawesi Tengah.

Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah akan menjadi dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi Sulawesi Tengah sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah juga akan memberikan jaminan kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah untuk melindungi kepentingan daerah beserta keberagaman masyarakatnya. Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah akan memberikan pedoman (*guideline*) pembangunan prioritas yang diperlukan guna memastikan terciptanya keseimbangan yang sinergis antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah dengan tetap memperhatikan kekhasan dan kearifan lokal masyarakat Sulawesi Tengah dalam

penyelenggaraan otonomi pemerintahan daerah. Dengan demikian pelaksanaan otonomi yang luas melalui kebijakan desentralisasi dalam aspek penataan daerah akan memberikan dampak dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan.

BAB V

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah dimaksudkan untuk lebih mengaktualisasikan pelaksanaan otonomi daerah melalui penguatan peran Pemerintahan Provinsi dan partisipasi aktif dari masyarakat Sulawesi Tengah secara terencana, terpadu, berkeadilan, berwawasan lingkungan, berkarakter, dan mengutamakan adat istiadat, masyarakat adat, serta budaya daerah guna meningkatkan kesejahteraan seluruh penduduk Provinsi Sulawesi Tengah sebagai bagian tak terpisahkan dari bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah ini menjangkau perbaikan penyelenggaraan pembangunan di seluruh wilayah provinsi Sulawesi Tengah yang semakin terencana dan terarah dalam upaya peningkatan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Sulawesi Tengah terutama melalui pembenahan tatanan hukum dengan substansi yang mengakomodasi kekhasan, keragaman potensi daerah, karakteristik daerah, dan kondisi geografis daerah Sulawesi Tengah serta selaras dengan kebutuhan hukum masyarakat dan perkembangan zaman.

Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah disusun sebagai penunjuk arah pembangunan prioritas yang diperlukan guna memastikan terciptanya keseimbangan yang sinergis antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah dengan tetap memperhatikan kekhasan dan kearifan lokal masyarakat Sulawesi Tengah dalam penyelenggaraan otonomi pemerintahan daerah. Adapun arah pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah meliputi penyelenggaraan pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah berprinsip otonomi agar mampu mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat guna mengatasi persoalan: batas-batas

wilayah; perencanaan pembangunan yang berkarakter daerah, terkoneksi, dan kontinu; pola pembangunan berbasis mitigasi bencana dan berarus utama pemajuan kebudayaan; optimalisasi pengelolaan sumber daya alam; penguatan kewenangan Pemerintahan Provinsi; peningkatan peran serta masyarakat; dan pembenahan sistem pendanaan.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Adapun materi muatan perubahan yang diatur dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Dalam ketentuan umum memuat batasan pengertian atau definisi, singkatan/akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi. Pemberian batasan pengertian atau pendefinisian dari suatu istilah dalam suatu undang-undang dimaksudkan untuk membatasi pengertian atau untuk memberikan suatu makna bagi istilah yang digunakan dalam undang-undang. Istilah dan batasan pengertian atau definisi dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah sebagai berikut:

- a. Provinsi Sulawesi Tengah adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki batas wilayah, penduduk, dan otonomi sesuai dengan karakter dan budaya masyarakat Sulawesi Tengah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.
- b. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah

- 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 Tengah adalah Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Provinsi Sulawesi Tengah.
 - e. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang selanjutnya disingkat DPRD Provinsi Sulawesi Tengah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah.
 - f. Mitigasi Bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
 - g. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah.
 - h. Kearifan Lokal adalah nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat untuk melindungi dan mengelola lingkungan hidup secara lestari.
 - i. Masyarakat Adat adalah sekelompok masyarakat adat tradisional di wilayah tertentu, yang bersifat sosioagraris, religius, dan ekonomis yang secara historis terus tumbuh dan berkembang.
 - j. Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang selanjutnya disebut Perda Provinsi Sulawesi Tengah adalah peraturan daerah yang disetujui bersama antara Gubernur dan DPRD Provinsi Sulawesi Tengah untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah.
 - k. Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik yang selanjutnya disingkat SPBE adalah penyelenggaraan pemerintahan yang

memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memberikan layanan kepada pengguna SPBE.

Penyelenggaraan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah berlandaskan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Dalam RUU Provinsi Sulawesi Tengah, penyelenggaraan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah berasaskan:

a. Asas Demokrasi

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

b. Asas Kepentingan Nasional

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

c. Asas Keseimbangan Wilayah

Asas keseimbangan wilayah dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah dilaksanakan untuk menyeimbangkan pembangunan antarwilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Tengah dalam rangka mempercepat terwujudnya pemerataan pembangunan dengan memperhatikan potensi antarwilayah kabupaten/kota.

d. Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan

Asas keadilan dan pemerataan kesejahteraan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah dilaksanakan untuk mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan yang mencerminkan rasa keadilan secara proporsional bagi setiap penduduk serta antarwilayah dengan mengintegrasikan pembangunan di seluruh wilayah Sulawesi Tengah.

e. Asas Peningkatan Daya Saing

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

f. Asas Kepastian Hukum

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

g. Asas Keharmonisan

Asas keharmonisan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah harus semakin mendekatkan nilai-nilai yang menyatukan alam Sulawesi Tengah, masyarakat Sulawesi Tengah, dan kebudayaan Sulawesi Tengah sebagai satu kesatuan kehidupan dengan menjaga keharmonisan dan keseimbangan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya yang bersumber dari nilai-nilai adat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal, dan keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

h. Asas Daya Guna dan Hasil Guna

Asas daya guna dan hasil guna dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah dilaksanakan secara efektif dan efisien dalam mengelola potensi unggulan Sulawesi Tengah sehingga dapat memberikan manfaat dan memenuhi kebutuhan masyarakat guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

i. Asas Pelestarian Kebudayaan

Asas Pelestarian Kebudayaan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah

dilaksanakan untuk menjaga, memelihara, dan mempertahankan nilai dengan memperhatikan dan menghargai karakteristik dan kearifan lokal yang hidup di masyarakat.

j. Asas Kesatuan Pembangunan

Asas kesatuan pembangunan dimaksudkan bahwa penyelenggaraan pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah dan pembangunan Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Tengah dilakukan secara terpola, menyeluruh, terencana, terarah, sinergi, dan terintegrasi dalam satu kesatuan wilayah Sulawesi Tengah.

k. Asas Kelestarian Lingkungan Hidup

Asas kelestarian lingkungan hidup dimaksudkan agar dalam pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah memperhatikan kelestarian lingkungan dengan berbasis mitigasi bencana untuk generasi sekarang dan untuk generasi yang akan datang demi kepentingan bangsa dan negara.

l. Asas Keberagaman

Asas keberagaman dimaksudkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah mengakui dan memelihara perbedaan suku bangsa, ras, agama, dan kepercayaan.

m. Asas Tata Kelola Pemerintahan yang Baik

Asas tata kelola pemerintahan yang baik dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan.

n. Asas Peran Serta Masyarakat

Asas peran serta masyarakat dimaksudkan agar masyarakat dapat terlibat dalam setiap proses penyelenggaraan pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah dengan menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya baik secara lisan maupun tertulis serta bersifat inklusif terhadap kelompok yang termarginalkan melalui jalur khusus komunikasi untuk mengakomodasi aspirasi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses dalam pengambilan kebijakan.

Adapun RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah bertujuan agar memiliki dasar hukum bagi Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah yang diwujudkan dengan:

- a. terwujudnya pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren secara efektif dan efisien;
- b. terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui bidang perekonomian daerah, industri, pertambangan, energi dan sumber daya mineral, kelautan dan kepariwisataan;
- c. terciptanya percepatan pembangunan yang merata di seluruh Provinsi Sulawesi Tengah;
- d. tersedianya sumber daya manusia yang unggul, berkarakter, berkualitas, dan berdaya saing secara merata di seluruh Provinsi Sulawesi Tengah;
- e. terwujudnya tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik yang baik;
- f. terakomodasinya peran serta masyarakat Sulawesi Tengah dalam penyusunan kebijakan pembangunan dengan memperhatikan muatan kearifan lokal;
- g. terpeliharanya kelestarian sumber daya alam dan lingkungan serta kelestarian adat dan kebudayaan dalam pelaksanaan pembangunan;
- h. terpenuhinya kebutuhan, harapan, dan aspirasi masyarakat Provinsi Sulawesi Tengah dalam berbagai aspek kehidupan; dan
- i. terbangunnya kesiapan dalam mengantisipasi tantangan dalam tataran lokal, nasional, dan internasional yang akan berdampak terhadap kondisi masyarakat pada masa yang akan datang.

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

Dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah terkait posisi Provinsi Sulawesi Tengah terletak pada:

- a. $2^{\circ} 22'$ (dua derajat dua puluh dua menit) Lintang Utara - $3^{\circ} 48'$ (tiga derajat empat puluh delapan menit) Lintang Selatan; dan

- b. 119^o 22' (seratus sembilan belas derajat dua puluh dua menit) Bujur Timur - 124^o 22' (seratus dua puluh empat derajat dua puluh dua menit) Bujur Timur.

Selain itu, Pemerintah Pusat wajib menyelesaikan percepatan penentuan posisi Provinsi Sulawesi Tengah sebagai satu kesatuan wilayah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelesaian penentuan posisi Provinsi Sulawesi Tengah tersebut dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, Pemerintah Pusat mendorong Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi untuk mendukung penentuan posisi Provinsi Sulawesi Tengah.

Adapun Provinsi Sulawesi Tengah mempunyai batas wilayah:

- a. sebelah utara berbatasan dengan Laut Sulawesi dan Provinsi Gorontalo;
- b. sebelah timur berbatasan dengan Laut Maluku dan Laut Banda;
- c. sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Luwu Utara dan Kabupaten Luwu Timur di Provinsi Sulawesi Selatan serta Kabupaten Konawe dan Kabupaten Konawe Utara di Provinsi Sulawesi Tenggara; dan
- d. sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Pasangkayu dan Kabupaten Mamuju Tengah di Provinsi Sulawesi Barat serta Selat Makassar.

Batas wilayah dituangkan dalam peta dan daftar pilar batas yang tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Provinsi Sulawesi Tengah terdiri atas 13 wilayah kabupaten/kota yang terdiri dari 12 (dua belas) kabupaten dan 1(satu) kota, yaitu:

- a. Kota Palu;
- b. Kabupaten Banggai;
- c. Kabupaten Banggai Kepulauan;
- d. Kabupaten Banggai Laut;
- e. Kabupaten Buol;
- f. Kabupaten Donggala;

- g. Kabupaten Morowali;
- h. Kabupaten Morowali Utara;
- i. Kabupaten Parigi Moutong
- j. Kabupaten Poso;
- k. Kabupaten Sigi;
- l. Kabupaten Tojo Una-Una; dan
- m. Kabupaten Toli-Toli.

Daerah kabupaten/kota terdiri atas kecamatan dan kecamatan terdiri atas desa dan/atau kelurahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tengah berkedudukan di Kota Palu.

3. Karakteristik Provinsi Sulawesi Tengah

Materi muatan yang akan diatur terkait dengan karakteristik Provinsi Sulawesi Tengah meliputi kebudayaan, masyarakat adat, kawasan rawan bencana, dan potensi pariwisata.

a. Kebudayaan

Materi muatan mengenai kebudayaan yang akan diatur diantaranya bahwa kebudayaan di Provinsi Sulawesi Tengah mencerminkan keragaman budaya sebagai warisan budaya yang hidup, berkembang, dan dipelihara dalam kehidupan masyarakat yang meliputi:

- 1) tradisi lisan;
- 2) manuskrip;
- 3) adat istiadat;
- 4) ritus;
- 5) pengetahuan tradisional;
- 6) teknologi tradisional;
- 7) seni;
- 8) bahasa;
- 9) permainan rakyat;
- 10) olah raga tradisional; dan
- 11) cagar budaya.

b. Masyarakat Adat

Salah satu karakteristik dari provinsi Sulawesi Tengah adalah keberadaan masyarakat adatnya. Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah melakukan upaya terhadap pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat adat yang berada di Provinsi Sulawesi Tengah. Masyarakat adat yang mendiami Ngata Toro dan berdomisili di kawasan Taman Nasional Lore Lindu memerlukan pengakuan dan perlindungan secara khusus dan berkelanjutan.

c. Kawasan Rawan Bencana

Materi muatan yang akan diatur yaitu Provinsi Sulawesi Tengah merupakan wilayah yang memiliki kondisi geografis dengan karakter kawasan rawan bencana alam. Karakter kawasan rawan bencana alam di Provinsi Sulawesi Tengah dapat berupa:

- a. gempa bumi;
- b. tsunami; dan
- c. likuifaksi.

d. Potensi Pariwisata

Provinsi Sulawesi Tengah memiliki potensi Pariwisata dengan karakter:

- a. panorama dan bentang alam yang indah, unik, dan eksotik;
- b. terletak dan melintasi beberapa wilayah kabupaten/kota; dan
- c. belum dikelola secara optimal.

Adapun jenis Pariwisata Provinsi Sulawesi Tengah yang berpotensi untuk dikembangkan meliputi wisata bahari, wisata ekologi, wisata alam daratan dan budaya, dan wisata sejarah.

4. Urusan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah

Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah dan Pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Tengah berwenang untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah berwenang melakukan kerja sama dengan Pemerintah Pusat dan dengan pemerintahan kabupaten/kota yang berada di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah. Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah secara khusus juga berwenang 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.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah berwenang menyusun dan melaksanakan program pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah dengan memperhatikan kearifan lokal. Dalam penyusunan dan pelaksanaan program pembangunan, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah berwenang menetapkan kebijakan dan sosialisasi mengenai penyelenggaraan pemajuan kebudayaan, pengakuan dan perlindungan masyarakat adat, pengembangan Pariwisata, penanggulangan bencana, dan pencegahan konflik sosial sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Selain itu, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tengah berwenang melakukan pemungutan retribusi dan pemanfaatan kontribusi dari usaha di bidang kebudayaan, kepariwisataan, pertanian, pertambangan, dan industri.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah berwenang mengoordinasikan dan mengarahkan pengelolaan dana tanggung jawab sosial perusahaan yang melakukan kegiatan usaha di Provinsi Sulawesi Tengah untuk membiayai prioritas pembangunan daerah Provinsi Sulawesi Tengah dan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tengah dengan menetapkan besaran dana tanggung jawab sosial perusahaan yang harus diberikan oleh masing-masing perusahaan dengan mempertimbangkan jumlah perusahaan, skala usaha, dan kondisi perusahaan.

5. Pola dan Arah Pembangunan Sulawesi Tengah

Pola pembangunan Sulawesi Tengah tidak saja berdimensi ekonomi semata, tetapi juga meliputi dimensi sosial, politik, dan kelembagaan yang memadukan kepentingan negara dan masyarakat lokal secara terintegrasi dan bersifat sinergis sebagai satu kesatuan yang utuh. Pola pembangunan diselenggarakan secara terencana, terarah, terintegrasi, dan berkelanjutan berdasarkan tata ruang wilayah dan potensi sumber daya alam setiap kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tengah.

Sedangkan arah pembangunan Sulawesi Tengah meliputi: pemenuhan kebutuhan masyarakat; pemeliharaan alam yang berkelanjutan; penanggulangan bencana; pengembangan daerah kepulauan; penyediaan sumber daya manusia unggul; pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam; pemajuan kebudayaan; dan perlindungan masyarakat adat.

6. Prioritas Pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah

Prioritas pembangunan di Provinsi Sulawesi Tengah meliputi bidang kebudayaan, kepariwisataan, pertanian, pertambangan, dan industri yang dilaksanakan dengan memperhatikan prioritas pembangunan nasional serta pola dan arah pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah. Untuk mendukung prioritas pembangunan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, dan pemerintah kabupaten/kota melaksanakan pembangunan infrastruktur secara terkoordinasi, terintegrasi, dan terkoneksi yang meliputi infrastruktur darat, laut, udara, dan dalam bumi.

Lebih lanjut, untuk mengoptimalkan prioritas pembangunan, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah memperhatikan potensi, karakteristik, dan daya dukung wilayah kabupaten/kota. Bagi wilayah kabupaten/kota yang menjadi sasaran prioritas pembangunan, diberi insentif berupa tambahan anggaran oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. Pelaksanaan prioritas Pembangunan di wilayah kabupaten/kota harus sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi

Sulawesi Tengah dengan memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

7. Pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah

Pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah dilaksanakan dilaksanakan sesuai karakteristik Provinsi Sulawesi Tengah dengan memperhatikan pola dan arah pembangunan serta prioritas pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah secara terencana, terarah, terpadu, dan terintegrasi berdasarkan tata ruang wilayah serta menjamin adanya keseimbangan, pemerataan, dan keadilan pembangunan antarwilayah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tengah. Pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah meliputi pemajuan kebudayaan, pengakuan dan perlindungan masyarakat adat, pengembangan Pariwisata, penanggulangan bencana, dan pencegahan konflik sosial.

a. Pemajuan Kebudayaan

Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah bertanggung jawab membangun kebudayaan di Provinsi Sulawesi Tengah melalui pemajuan kebudayaan. Pemajuan kebudayaan dilakukan melalui perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan kebudayaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemajuan kebudayaan dilaksanakan dengan menjadikan kebudayaan Sulawesi Tengah sebagai sumber nilai pengembangan karakter, etika, moral, tata krama, serta sopan santun dalam perilaku dan tata pergaulan kehidupan masyarakat serta harus menjiwai seluruh aspek pembangunan di Provinsi Sulawesi Tengah.

b. Pengakuan dan Pelindungan Masyarakat Adat

Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah melindungi hak Masyarakat Adat atas pelaksanaan pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah yang meliputi hak untuk: berpartisipasi dalam kebijakan program pembangunan di wilayah Masyarakat Adat; mendapatkan informasi awal mengenai rencana pembangunan di

wilayah masyarakat adat oleh Pemerintah Daerah dan/atau pihak lain; menyampaikan usulan terhadap rencana pembangunan yang akan dilaksanakan di wilayah masyarakat adat; dan mendapat manfaat dari pelaksanaan pembangunan di wilayah masyarakat adat.

c. Pengembangan Pariwisata

Pengembangan pariwisata dilakukan sesuai dengan prinsip pembangunan pariwisata berkelanjutan dengan tetap memperhatikan potensi serta keseimbangan alam dan lingkungan. Pembangunan potensi Pariwisata di Provinsi Sulawesi Tengah meliputi:

- a. industri Pariwisata;
- b. destinasi Pariwisata;
- c. pemasaran Pariwisata;
- d. sumber daya manusia Pariwisata; dan
- e. kelembagaan Pariwisata.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah mengelola dan mengembangkan potensi Pariwisata dengan memanfaatkan kekhasan budaya, masyarakat adat, sumber daya alam, dan kondisi alam.

d. Penanggulangan Bencana

Pelaksanaan pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah dilakukan secara terintegrasi dengan pendekatan penanggulangan bencana yang disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan kearifan lokal melalui pembangunan kewilayahan. Dalam melakukan pembangunan kewilayahan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah berwenang:

- 1) menetapkan dan menerapkan pembangunan berbasis mitigasi bencana untuk kawasan pemukiman;
- 2) mengelola dan melestarikan kawasan lindung;
- 3) mengembalikan fungsi dan pemanfaatan lahan kawasan pantai/pesisir; dan

- 4) membangun instalasi sistem penyediaan air minum darurat di lokasi yang merupakan kawasan rentan bencana tingkat sedang hingga rendah.

Penanggulangan bencana dilakukan di seluruh kawasan rawan bencana alam sebagai mitigasi bencana dengan tujuan memperkuat kesiapsiagaan dan mengurangi risiko bencana. Adapun sumber pembiayaan pelaksanaan pembangunan berbasis mitigasi bencana berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan sumber pembiayaan dari kerjasama.

e. Pencegahan Konflik Sosial

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah berkewajiban menciptakan dan memelihara kondisi masyarakat yang damai dan terhindar dari konflik sosial dengan mengutamakan pencegahan konflik sosial sebagai upaya strategis dalam mengantisipasi terjadinya konflik sosial. Upaya pencegahan konflik sosial dapat dilakukan dalam bentuk:

- 1) memelihara kondisi damai dalam masyarakat;
- 2) mengembangkan sistem penyelesaian perselisihan secara damai;
- 3) meredam potensi konflik; dan
- 4) membangun sistem peringatan dini.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah harus melakukan pencegahan konflik sosial secara profesional dan berkelanjutan dengan melibatkan masyarakat.

8. Perencanaan Pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah

Perencanaan pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah yang terdiri atas rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, dan rencana kerja pembangunan daerah harus berpedoman pada pola dan arah pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah dan prioritas pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah. Begitu juga dengan penyusunan perencanaan pembangunan seluruh kabupaten/kota di Provinsi

Sulawesi Tengah juga harus berpedoman pada pola dan arah pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah dan prioritas pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah. Selain itu, penyusunan perencanaan pembangunan tersebut juga harus berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, dan Rencana Kerja Pemerintah.

9. Personel, Aset, dan Dokumen

Personal Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah meliputi aparatur sipil negara yang karena tugas dan kemampuannya diperlukan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah. Gaji dan tunjangan aparatur sipil negara dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja dari Provinsi Sulawesi Tengah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Aset dan dokumen Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah meliputi barang milik Provinsi Sulawesi Tengah yang bergerak dan tidak bergerak yang berada dalam wilayah Provinsi Sulawesi Tengah; Badan Usaha Milik Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang kedudukan, kegiatan, dan lokasinya berada di Provinsi Sulawesi Tengah; utang piutang Provinsi Sulawesi Tengah; dan dokumen dan arsip yang karena sifatnya diperlukan oleh Provinsi Sulawesi Tengah.

10. Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik

Dalam rangka percepatan pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah 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 Tengah.

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

Penggunaan dan pengembangan teknologi informasi dan komunikasi mengatur pembangunan dan pengelolaan aplikasi di setiap organisasi perangkat daerah; interoperabilitas aplikasi internal dan eksternal Provinsi Sulawesi Tengah; sifat dan inovasi layanan aplikasi; jaminan keamanan jaringan dan tempat penyimpanan data; dan pemutakhiran maha data.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dalam menerapkan SPBE perlu menyiapkan sumber daya berupa pendanaan, infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi yang memadai, dan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan keahlian.

11. Pendapatan dan Alokasi Dana Perimbangan

Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah memperoleh sumber pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Provinsi Sulawesi Tengah berhak mendapatkan alokasi dana perimbangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam dana perimbangan Pemerintah Pusat mengalokasikan dana alokasi khusus prasarana pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Pusat mengalokasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk pemajuan kebudayaan sesuai dengan kemampuan keuangan negara. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah mengalokasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk pengembangan SPBE dan infrastruktur sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan keuangan daerah.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah juga mengoordinasikan dan mengarahkan penggunaan dana tanggung jawab sosial dari perusahaan yang melakukan kegiatan usaha di Provinsi Sulawesi Tengah untuk membiayai program prioritas daerah Provinsi Sulawesi Tengah dan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tengah.

12. Partisipasi Masyarakat

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah mendorong partisipasi masyarakat dalam menyelenggarakan pembangunan daerah yang dilakukan melalui upaya: *pertama*, menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pembangunan kepada masyarakat; *kedua*, mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pembangunan melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat; *ketiga*, mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau *keempat*, kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat tersebut dilakukan dalam bentuk konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Masyarakat juga diberikan kesempatan untuk mengakses aplikasi mengenai

perencanaan pembangunan daerah Provinsi Sulawesi Tengah. Sebagai tindak lanjut dari partisipasi masyarakat tersebut, Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tengah berkewajiban mengartikulasi aspirasi dan pengaduan masyarakat mengenai perencanaan pembangunan daerah Provinsi Sulawesi Tengah.

13. Ketentuan Penutup

Di dalam ketentuan penutup memuat pengaturan mengenai status ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Provinsi Sulawesi Tengah yang masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang tentang ini. Peraturan perundang-undangan tersebut yaitu: 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 dan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang mengatur mengenai Provinsi Sulawesi Tengah.

Ketentuan penutup juga memuat batasan waktu agar peraturan pelaksanaan yang diperintahkan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah harus sudah ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan, sehingga undang-undang mengenai Provinsi Sulawesi Tengah dapat berjalan dengan baik karena instrumen hukum yang dibutuhkan telah dipenuhi. Ketentuan penutup juga menyatakan saat mulai berlakunya Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah pada tanggal diundangkan.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan kajian teoretis, kajian empiris, evaluasi peraturan perundang-undangan, serta pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis, dapat disimpulkan bahwa:

1. Penyelenggaraan pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah perlu didukung dengan penguatan landasan pengaturan agar mampu mengatasi berbagai kendala yang dihadapi dalam upaya lebih mensejahterakan masyarakat daerah, meningkatkan pendapatan daerah, melindungi masyarakat adat, budaya, beserta adat istiadatnya, dan memanfaatkan potensi daerah secara optimal. Saat ini Provinsi Sulawesi Tengah menghadapi berbagai permasalahan diantaranya penentuan luas wilayah dan batas wilayah, kondisi geografis yang rawan bencana, tingkat kemiskinan relatif tinggi, pertambangan dan perkebunan yang masif, ketergantungan pendanaan kepada APBN, daya saing usaha dan kualitas SDM yang masih rendah, penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang terbatas, serta kemampuan mengelola aset budaya, pariwisata, dan sumber daya alam yang masih terbatas.
2. Peraturan perundang-undangan yang telah dianalisis, yaitu, UUD NRI Tahun 1945, 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 menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang

Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang, Undang-Undang 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.

3. Melalui bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, kekuasaan yang ada pada pemerintah daerah merupakan hasil pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui desentralisasi. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945. Pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia seharusnya dapat memberikan kesempatan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya sesuai dengan nilai, budaya, tata kelola kehidupan, dan karakteristik daerah setempat. Melalui pemberian daerah otonom, pemerintahan daerah harus mampu mendorong terlaksananya pelayanan publik secara baik bagi kebutuhan masyarakatnya. Dengan demikian secara filosofis penyesuaian pengaturan terhadap provinsi Sulawesi Tengah sejalan dengan

amanah UUD NRI Tahun 1945 dengan mengakomodasi kekhasan dan keragaman potensi, kondisi, dan karakteristik daerah Sulawesi Tengah harus mencapai tujuan hukum yakni kepastian, keadilan, dan manfaat. Kepastian hukum adalah menjadi kunci guna mendorong lahirnya nilai berikutnya, yaitu nilai keadilan sosial dan manfaat, tidak hanya bagi daerah namun secara khusus bagi masyarakat provinsi Sulawesi Tengah. Secara sosiologis, pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Tengah harus disusun dengan berlandaskan/berbasis pada keadaan nyata yang ada di Sulawesi Tengah dengan mempertimbangkan segala karakteristik, kekhasan, dan keberagaman serta permasalahan yang ada. Sehubungan dengan hal itu penting juga adanya pengakuan terhadap susunan dan kekerabatan masyarakat adat beserta adat istiadatnya. Secara *de facto* masyarakat adat dengan susunan dan kekerabatan adat istiadat yang masih hidup telah jauh lama mendiami wilayah Provinsi Sulawesi Tengah sehingga harus dipertahankan beserta hak tradisionalnya. Secara yuridis, pengaturan mengenai Provinsi Sulawesi Tengah berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 saat ini banyak yang sudah tidak sesuai lagi dengan politik hukum otonomi daerah pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang terbaru yang mengatur mengenai otonomi daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Beberapa permasalahan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan terkini, antara lain judul undang-undang, nomenklatur penyebutan daerah tingkat I, sistem sentralistik sudah berubah menjadi desentralisasi, pola relasi dan pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta adanya perubahan batas wilayah dan perubahan daerah kabupaten/kota di Sulawesi Tengah. Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah juga akan memberikan

jaminan kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah untuk melindungi kepentingan daerah beserta keberagaman masyarakatnya.

4. Jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah akan memberikan pedoman pembangunan prioritas yang diperlukan guna memastikan terciptanya keseimbangan yang sinergis antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah dengan tetap memperhatikan kekhasan dan kearifan lokal masyarakat Sulawesi Tengah dalam penyelenggaraan otonomi pemerintahan daerah, agar pembangunan prioritas tersebut akan memberikan dampak dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Adapun materi muatan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah antara lain mengenai posisi, batas wilayah, pembagian wilayah, dan ibu kota Provinsi Sulawesi Tengah; karakteristik Provinsi Sulawesi Tengah; urusan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tengah; pola dan arah pembangunan Sulawesi Tengah; prioritas pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah; pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah; perencanaan pembangunan Provinsi Sulawesi Tengah; personel, aset, dan dokumen; sistem pemerintahan berbasis elektronik; pendapatan dan alokasi dana perimbangan; dan partisipasi masyarakat.

B. Saran

Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Tengah perlu dibentuk dengan menyesuaikan perubahan konstitusi, peraturan perundang-undangan terkait, kondisi geografis dan karakteristik wilayah, keuangan daerah, keberadaan masyarakat adat, perkembangan adat, budaya, informasi dan teknologi, serta pengelolaan seluruh potensi sumber daya baik alam maupun nonalam secara lebih optimal dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Assiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia. 2007.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Tengah. *Statistik Daerah Provinsi Sulawesi Tengah 2020*. Palu: BPS Sulteng. 2020.
- BNPB, *Buku Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2015-2019*, Tanpa Penerbit. 2014.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama. 2007.
- Butcher, John G., dan R.E. Elson. *Sovereignty and the Sea: How Indonesia Became an Archipelagic State*. Singapore: National University of Singapore. 2017.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. *Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018*. Tanpa Penerbit. 2019.
- Farmer, Richard N. dan Dickerson W. Hogue. *Corporate Social Responsibility*. Toronto: DC Healt and Company. 1988.
- Kementerian Penerangan Republik Indonesia. *Seri Provinsi Sulawesi*. Jakarta: Tanpa Tahun.
- Lubis, Todung Mulya. *Political Corruption in Indonesia*. Jakarta: CSIS. 2017.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1994.
- _____. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. 2001.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. 1996.
- Rosidin, Utang. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia. 2019.
- Said, M. Mas'ud. *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*. Malang: Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang (UMM). 2008.
- SB, Agus. *Setelah Poso: Pembinaan Teritorial dan Jaringan Pasca Konflik*. Jakarta: Gramedia. 2019.

- Smith, Brian C. *Decentralization: the territorial dimension of the State*. London: Asia Publishing. 1985.
- Soepomo. *Pergulatan Tafsir Negara Integralistik, Biografi Intelektual, Pemikiran Hukum Adat, dan Konstitusionalisme*. Yogyakarta: Thafa Media. 2015.
- Syaukani, dkk. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2005.
- Tim Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah. *Sejarah Daerah Sulawesi Tengah*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1984.
- Tim LIPI. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI*. Kerja sama Pusat Penelitian Politik-LIPI dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta: Tanpa Penerbit. 2003.
- Tim Penyusun Pokok Pikiran Kebudayaan Provinsi Sulawesi Tengah. *Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2018*.
- Wahyudi, Isa, dan Busyra Azheri. *Corporate Social Responsibility*. Malang: Intrans Publishing. 2008.

TESIS

- Hamid, Helmayetti. *Kapabilitas Fungsional Organisasi Komunitas Lokal Desa Toro Dalam Pengelolaan Taman Nasional Lore Lindu*. Tesis. Universitas Hasanuddin, 2007.

JURNAL

- Bihuku, Salmon, *Urusan Pemerintahan Konkuren Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal Lex Administratum, Vol. 1, No. VI. Januari- Maret 2018.
- Cinu, Surahman. *Agama, Militerisasi dan Konflik (Kasus Poso, Sulawesi Tengah)*. Jurnal AL-FIKRA, Vol. 15, No. 1. Januari- Juni 2016.
- Dapu, Yelli Meivi, *Implikasi UU No. 23 Tahun 2014 Terhadap Kewenangan Urusan Pemerintahan Daerah di Bidang Kelautan dan Perikanan*, Jurnal Lex et Societatis, Vol. IV, No. 8. 2016.
- Haliadi dan Leo Agustino, *Pemikiran Politik Lokal: Sejarah Pembentukan Provinsi Sulawesi Tengah*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Cosmogov, Vol. 1, No. 2. 2015.

- Ilyas, Husin. *Implikasi Pengalihan Sistem Pemerintahan Sentralistik ke Sistem Otonomi Daerah terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Jurnal Inovatif, Vol. 4, No. 5. 2011.
- Putra, Heddy Shri Ahimsa. *Hambatan Budaya dalam Integrasi Politik: Sulawesi Selatan pada Abad Ke-19*, Buletin Antropologi, No. 16. Tahun VII/1991.
- Runa, I Wayan. *Pembangunan Bekelanjutan Berdasarkan Konsep Tri Hita Karana Untuk Kegiatan Ekowisata*. Jurnal Kajian Bali. 2012.
- Tope, Patta, *Kualitas Pembangunan Ekonomi Sulawesi Tengah*, Majalah Pembangunan Bappeda Provinsi Sulawesi Tengah, Edisi IX, Maret, 2013.

WEBSITE

- Bank Indonesia. *Ringkasan Eksekutif Laporan Perekonomian Sulawesi Tengah Edisi November 2019*, diunduh dari <https://www.bi.go.id/id/publikasi/kajian-ekonomi-regional/sulteng/Pages/Laporan-Perekonomian-Provinsi-Sulawesi-Tengah-Periode-November-2019.aspx>, diakses tanggal 28 Oktober 2020.
- BPS Provinsi Sulawesi Tengah. *Indeks Pembangunan Manusia Sulawesi Tengah*, diunduh dari <https://sulteng.bps.go.id/subject/26/indeks-pembangunan-manusia.html>, diakses tanggal 26 Oktober 2020.
- BPS Provinsi Sulawesi Tengah. *Ekonomi Provinsi Sulawesi Tengah Triwulan III-2019 tumbuh 6,07 persen dibandingkan Triwulan III-2018*, diunduh dari <https://sulteng.bps.go.id/pressrelease/2019/11/05/860/ekonomi-provinsi-sulawesi-tengah-triwulan-iii-2019-tumbuh-6-07-persen-dibandingkan-triwulan-iii-2018-.html>, diakses tanggal 28 Oktober 2020.
- BPS. *Indeks Pembangunan Manusia Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Tengah*, diunduh dari https://www.bps.go.id/indikator/indikator/view_data_pub/7200/api_public/116/da_04/1, diakses tanggal 26 Oktober 2020.
- BPS. *Indeks Pembangunan Manusia 2018*, diunduh dari <https://www.bps.go.id/publication/2019/08/27/34432798c6ae95c6751bfbba/indeks-pembangunan-manusia-2018.html>, diakses tanggal 26 Oktober 2020.
- Dawkins, Casey J. *Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments*, Journal of Planning Literature, Vol. 18, Issue. 2, 2003, dalam https://regional_development_theory.

- Ed. *Umur Penduduk Provinsi Sulawesi Tengah*, diunduh dari <https://sp2010.bps.go.id/index.php/site?id=7200000000&wilayah=Sulawesi-Tengah>, diakses tanggal 23 Oktober 2020.
- M. Ridwan, *Kunjungan Wisatawan Mancanegara di Sulteng Meningkat*, diakses dari <https://sulteng.antaranews.com/berita/58361/kunjungan-wisatawan-mancanegara-di-sulteng-meningkat> pada 8 November 2020.
- Mister Exportir, *Inilah Potensi Ekspor Provinsi Sulawesi Tengah Terlengkap*, diunduh dari <https://misterexportir.com/potensi-ekspor-provinsi-sulawesi-tengah/>, diakses tanggal 27 Oktober 2020.
- NN, *Sejarah Sulawesi Tengah*, dimuat dalam <https://sites.google.com/site/gragenews/clients>, diakses tanggal 16 September 2020.
- Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, *Sektor Pertambangan dan Energi*, diunduh dari <https://www.sultengprov.go.id/pagesc/9/sektor-pertambangan-dan-energi>, diakses tanggal 27 Oktober 2020.
- Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, *Sekilas Sulawesi Tengah*, dimuat dalam <http://www.sultengprov.go.id/pagesc/2/sekilas-sulteng>, diakses tanggal 23 Oktober 2020.
- Rahma, Primadita. *12 Tujuan Wisata di Sulawesi Tengah*, diunduh dari <https://www.tripzilla.id/wisata-sulawesi-tengah/20639>, diakses tanggal 27 Oktober 2020.
- UIN Sunan Gunung Djati, *Otonomi Daerah Pasca Amandemen Undang-undang Dasar 1945 Antara Idealita dan Realita*, diakses dari <https://uinsgd.ac.id/otonomi-daerah-pasca-amandemen-undang-undang-dasar-1945-antara-idealita-dan-realita/>, diakses pada 30 Oktober 2020.
- Walhi Sulteng, *Menyoal Konsistensi Arah Revisi Perda RTRW Provinsi Sulteng*, diakses dari <https://walhisulteng.com/menyoal-konsistensi-arrah-revisi-perda-rtrw-provinsi-sulteng/>, diakses pada 30 Oktober 2020.