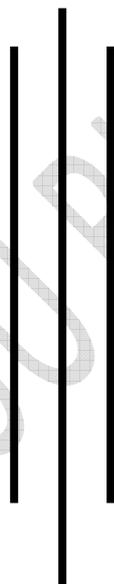




**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PROVINSI SULAWESI SELATAN**



**BADAN KEAHLIAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

2020

SUSUNAN TIM KERJA
PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG
PROVINSI SULAWESI SELATAN

Penanggung Jawab : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.

Ketua : Raden Priharta Budiprasetya Ekalaya P. Y.,
S.H., M.Kn.

Wakil Ketua : Laksmi Harundani, S.H., M.Kn.

Sekretaris : Noval Ali Muchtar, S.H.

Anggota : 1. Meirina Fajarwati, S.H., M.H.
2. Sindy Amelia, S.H.
3. Aryudhi Permadi, S.H., M.H.
4. Aryojati Ardipandanto, S.IP.
5. Slamet Widodo, S.E., M.E.
6. Dr. Andi Zastrawati Achmad, S.E., M.Si.
7. Rachmawati, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	4
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	5
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik.....	5
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoretis	8
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Berkenaan dengan Penyusunan Norma.....	38
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada, serta Permasalahan Yang dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain.....	41
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	75
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	81
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	82

- Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara-Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan - Tenggara
- C. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat 84
 - D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah 85
 - E. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipker) 86
 - F. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah 92
 - G. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang 97
 - H. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipker) 100
 - I. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif 103
 - J. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan 105
 - K. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipker) 108
 - L. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang 112

Mineral dan Batubara terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipker)

M. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan	116
N. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan	118
O. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan	121
P. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian	124
Q. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan	126

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis	129
B. Landasan Sosiologis	151
C. Landasan Yuridis	152

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	154
B. Ruang Lingkup Materi Muatan	154

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan	171
B. Saran	176

DAFTAR PUSTAKA.....	177
----------------------------	------------

LAMPIRAN :

RANCANGAN UNDANG-UNDANG

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Selatan (RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan) dapat diselesaikan dengan baik dan lancar.

RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan merupakan RUU yang ditugaskan kepada Badan Keahlian DPR RI dari Komisi II DPR RI guna memaksimalkan potensi yang dimiliki oleh Provinsi Sulawesi Selatan termasuk dalam hal penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Sulawesi Selatan.

Adapun Naskah Akademik RUU ini disusun berdasarkan pengolahan hasil pengumpulan data dan informasi yang diperoleh baik melalui bahan-bahan bacaan (kepustakaan), *website* maupun diskusi yang dilakukan secara komprehensif. Kelancaran proses penyusunan Naskah Akademik ini tentunya tidak terlepas dari peran aktif seluruh Tim Penyusun dari Badan Keahlian DPR RI, yang telah dengan penuh ketekunan dan tanggung jawab menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya. Untuk itu, terima kasih atas ketekunan dan kerja samanya.

Semoga Naskah Akademik ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Jakarta, Februari 2021

Ketua Tim

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setelah Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, pengaturan mengenai daerah Sulawesi diatur pertama kali dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi yang membagi Sulawesi menjadi 37 daerah-daerah tingkat II. Sebagai Langkah lanjutan maka dipandang perlu selekasnya membentuk daerah-daerah otonom tingkat I Sulawesi yang disamping mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri, juga bertugas pula untuk mengkoordinir dan mengawasi daerah-daerah tingkat II yang telah ada.¹

Sehubungan dengan hal itu maka pada tanggal 13 Desember 1960 Presiden Republik Indonesia, Soekarno menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 47 Tahun 1960 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan Tenggara dan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara-Tengah yang mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 1961. Perppu Nomor 47 Tahun 1960 ini kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 47 Prp. Tahun 1960 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan Tenggara dan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara - Tengah (Lembaran Negara tahun 1960 Nomor 151). Undang-Undang Nomor 47 Prp. Tahun 1960 mengatur wilayah yang meliputi daerah provinsi-provinsi Administratif Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara, sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden No. 5 Tahun 1960 masing-masing dibentuk sebagai daerah tingkat I yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan yang berturut-turut dinamakan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara dan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara – Tengah. Dapat

¹Penjelasan Umum Angka 2 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1960 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan Tenggara dan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara-Tengah.

disimpulkan bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 47 Prp. Tahun 1960 tersebut, akhirnya Provinsi Sulawesi Selatan terbentuk.

Selanjutnya pada tahun 1964, dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia (Perppu) 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 maka daerah Sulawesi dibagi menjadi empat daerah pemerintahan dengan membentuk lagi dua Daerah Tingkat I yaitu Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara.² Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 47 Prp. Tahun 1960 (Lembaran Negara Tahun 1960 No. 151) kemudian diubah menjadi Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan sehingga wilayahnya meliputi 21 Daerah Tingkat II dan 2 Kotapraja yaitu Kotapraja Pare-Pare dan Kotapraja Makasar.³

Lebih lanjut diundangkanlah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 yang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 1964 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 47 Prp Tahun 1960 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara-Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara (Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 7) Menjadi Undang-Undang (UU No. 13 Tahun 1964). UU No. 13 Tahun 1964 tidak hanya mengatur Provinsi Sulawesi Selatan saja, namun juga mencakup Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara-Tengah, dan Sulawesi Selatan-Tenggara.

²Ketentuan Menimbang huruf b dan huruf c Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia (Perppu) 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.

³Pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia (Perppu) 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.

Penguatan terhadap pembentukan Provinsi Sulawesi Selatan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang saat ini telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda), yang mengatur berbagai hal pokok tentang pemerintahan daerah termasuk di Provinsi Sulawesi Selatan. Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2011, menyatakan bahwa Gubernur berkewajiban menyampaikan informasi kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi vertikal yang berada pada wilayah Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.

Indonesia sudah menggunakan konstitusi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang diamandemen terakhir pada tahun 2002, dengan bentuk negara berupa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan sistem pemerintahan presidensiil. Dengan adanya tuntutan perkembangan saat ini, perlu diadakan pembaharuan terhadap undang-undang yang menjadi dasar pembentukan Provinsi Sulawesi Selatan. Urgensi pembaruan terhadap undang-undang yang menjadi dasar pembentukan Provinsi Sulawesi Selatan juga sejalan dengan hasil keputusan Rapat Internal Komisi II DPR RI tanggal 24 Agustus 2020, dimana salah satu hasil keputusan tersebut menyatakan bahwa Komisi II DPR RI akan melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang Kumulatif Terbuka tentang Perubahan Undang-Undang Pembentukan Provinsi, mengingat dasar hukumnya masih menggunakan Undang-Undang Republik Indonesia Serikat, dimana dalam satu undang-undang masih terdapat penggabungan provinsi, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1958 tentang Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi Kalimantan Selatan, dan Provinsi Kalimantan Timur;

2. Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Provinsi Jambi, Provinsi Riau, dan Provinsi Sumatera Barat;
3. Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Provinsi Bali, Provinsi NTB, dan Provinsi NTT; dan
4. Perppu Nomor 2 Tahun 1964 tentang Provinsi Sulawesi Selatan, Provinsi Sulawesi Utara, Provinsi Sulawesi Tengah, dan Provinsi Sulawesi Tenggara.

Pada keputusan Rapat Internal Komisi II DPR RI tersebut, menugaskan Badan Keahlian DPR RI untuk menyusun naskah akademik dan 12 draf rancangan undang-undang tentang provinsi-provinsi tersebut, berdasarkan Surat Nomor LG/075/KOM.II/VIII/2020 tertanggal 25 Agustus 2020. Oleh karena itu, semakin kuat dasar hukum penyusunan naskah akademik dan 12 draf rancangan undang-undang tentang provinsi-provinsi, dimana Provinsi Sulawesi Selatan merupakan salah satunya. Oleh karena itu, maka penting kiranya untuk dibentuk Naskah Akademik (NA) dan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Provinsi Sulawesi Selatan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat permasalahan yang dapat diidentifikasi untuk kebutuhan penyusunan NA ini, yaitu:

1. Bagaimana perkembangan teori tentang penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Sulawesi Selatan serta bagaimana praktik empiris penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Sulawesi Selatan?
2. Bagaimana peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Sulawesi Selatan saat ini?
3. Apa yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan?

4. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan NA ini adalah sebagai berikut:

1. mengetahui perkembangan teori dan praktik empiris serta urgensi pembentukan undang-undang tentang Provinsi Sulawesi Selatan dalam menjawab kebutuhan;
2. mengetahui kondisi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Sulawesi Selatan pada saat ini.
3. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan.
4. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan, serta materi muatan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan.

Sementara itu, kegunaan penyusunan NA RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan bagi penyusunan draf RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan.

D. Metode Penyusunan

Penyusunan NA RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur. Hal ini dilakukan dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait. Penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan Provinsi tentang Sulawesi Selatan diantaranya yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. 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;
3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
6. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah;
7. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
8. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
9. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif;
10. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan;
11. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata;
12. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Mineral dan Batubara;
13. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan;
14. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan;
15. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan;
16. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian; dan
17. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

Untuk melengkapi studi kepustakaan dan literatur dilakukan pula diskusi kelompok terbatas keahlian (*focus group discussion*) dan wawancara serta kegiatan uji konsep dengan berbagai pihak berkepentingan atau *stakeholders* terkait penyelenggaraan Provinsi Sulawesi Selatan. Data yang diperoleh dari masukan pakar, maupun data yang berasal dari pencarian dan pengumpulan data lapangan selanjutnya diolah dan dirumuskan dalam format NA dan draf RUU sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya Lampiran I mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik dan Lampiran II mengenai perancangan peraturan perundang-undangan.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Kinerja Politik Kekuasaan Demokratis

Dalam konsep ini, dapat dikaitkan dengan pembahasan mengenai ruang-ruang kekuasaan politik lokal, yang mana ini dapat diamati lewat proses demokratisasi di daerah. Ada 3 macam ruang kekuasaan : Ruang yang tertutup, ruang yang diperkenankan, dan ruang yang diciptakan. Ruang tertutup, mengandung pengertian bahwa dalam praktek pembuatan kebijakan, ruang-ruang dalam merumuskannya disetting tertutup. Berbagai keputusan dan kebijakan pemerintah daerah, yang dibuat para politisi daerah, dilakukan di belakang pintu. Partisipasi publik menjadi tertutup dan akibatnya kekuasaan di daerah menjadi tidak terkontrol, sehingga penguasa daerah semakin represif melalui cara-cara yang halus. Kedua, ruang yang diperkenankan (*invited spaces*) mengandung pengertian bahwa ada ruang yang diatur sedemikian rupa sebagai tempat berpartisipasi masyarakat luas. Dengan adanya ruang ini, warga daerah bebas mengkritik dan menyuarakan berbagai ketimpangan kebijakan daerah.⁴ Hal ini merupakan ruh konsep partisipasi politik, yang menurut Huntington dan Joan Nelson, adalah suatu sikap yang mencakup segala kegiatan atau aktivitas yang mempunyai relevansi dengan politik atau hanya mempengaruhi pejabat-pejabat pemerintah dalam pengambilan keputusan pemerintahan.⁵

Pemahaman di atas secara singkatnya menuntut adanya sebuah ruang publik tempat terjadinya proses komunikasi politik atau negosiasi sosial yang demokratis, yaitu yang tanpa pemaksaan, tekanan dan ancaman

⁴ Abdul Halim. *Politik Lokal; Pola, Aktor dan Alur Dramatikalnya (Perspektif Teori Powercube, Modal dan Panggung)*, Yogyakarta, LP2B, 2014, hal.71-77.

⁵ Leo Agustinus, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009, hal.19.

dalam mencapai berbagai konsensus bersama sebagai landasan dalam setiap kerjasama sosial, politik, dan kebudayaan.⁶

Ruang yang ketika adalah ruang diciptakan (*created/claimed space*). Ruang ini mengandung pengertian bahwa ada ruang yang berada di luar lembaga formal pemerintahan daerah yang memang diciptakan oleh gerakan masyarakat daerah sendiri, yang didalamnya adalah sebuah organisasi atau gerakan sosial di daerah terkait untuk melakukan perdebatan, diskusi, advokasi dan perlawanan. Di ruang ini para aktor atau elit agama dan sosial, termasuk para intelektual dan aktivis organisasi, mempunyai posisi dan memainkan peran yang kuat. Mereka memainkan peran dalam pemberdayaan masyarakat daerah, khususnya dalam pemberdayaan dan pembelaan hak-hak masyarakat daerah.⁷

Organisasi *civil society* sangat berperan dalam *created space*. Hal ini didasari oleh ruh demokrasi. Munculnya organisasi masyarakat atau *civil society* ini adalah merupakan hasil pengaruh dari terbukanya kran demokrasi dan desentralisasi. Demokratisasi yang secara sederhana dimaknai kebebasan, nampak sekali dimanfaatkan oleh masyarakat untuk menuntut hak-hak yang dimilikinya sebagai warga negara.⁸

2. Pembangunan Daerah

Menurut Soekartawi konsep umum tentang perencanaan pembangunan adalah bahwa perencanaan pembangunan sebenarnya merupakan suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijaksanaan (*policy*) dari pembuat keputusan berdasarkan sumber daya yang tersedia dan disusun secara sistematis.⁹ Riyadi dan Bratakusuma berpendapat, perencanaan pembangunan dapat diartikan proses atau tahap dalam merumuskan pilihan-pilihan pengambilan kebijakan yang

⁶Yasraf A. Piliang, *Transpolitika; Dinamika Politik di dalam Era Virtualitas*, Yogyakarta, Jalasutra, Anggota IKAPI, 2005, hal.320.

⁷Abdul Halim. *Opcit.* hal.78.

⁸*Ibid.* hal.79.

⁹Soekartawi, *Prinsip-prinsip Perencanaan Pembangunan*, Jakarta, Rajawali Press, 1990, hal.3.

tepat, dimana dalam tahapan ini dibutuhkan data dan fakta yang relevan sebagai dasar atau landasan bagi serangkaian alur yang sistematis yang bertujuan untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat umum baik secara fisik maupun non-fisik.¹⁰

Dalam pembangunan daerah, ada yang disebut sebagai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda). Simrenda ini dirancang untuk dapat meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan daerah melalui data-data pembangunan yang relevan dan akurat. Simrenda dapat membantu semua tahapan dalam perencanaan pembangunan daerah. Hal tersebut menandakan bahwa keberadaan Simrenda akan sangat membantu mewujudkan pembangunan daerah yang lebih maksimal. Melalui beberapa rangkaian simulasi kegiatan, penentuan arah kebijakan pembangunan dapat lebih dimaksimalkan, sehingga upaya-upaya penanganan permasalahan dan hambatan dalam pembangunan daerah mampu diatasi sejak awal.¹¹

Pembangunan daerah dapat dilihat dari beberapa segi, yaitu pembangunan sektoral, pembangunan wilayah, dan pembangunan pemerintahan. Dari segi pembangunan sektoral, pembangunan daerah merupakan pencapaian sasaran pembangunan nasional, dilakukan melalui berbagai kegiatan atau pembangunan sektoral seperti pertanian, industri, dan jasa yang dilaksanakan daerah. Pembangunan sektoral dilakukan di daerah disesuaikan dengan kondisi dan potensinya. Dari segi pembangunan wilayah yang meliputi perkotaan dan pedesaan sebagai pusat dan lokasi kegiatan sosial-ekonomi dari wilayah tersebut. Desa dan kota saling terkait dan membentuk suatu sistem. Karenanya, pembangunan wilayah meliputi pembangunan wilayah perkotaan dan pedesaan yang terpadu dan saling mengisi. Dari segi pemerintahan, pembangunan daerah merupakan usaha untuk mengembangkan dan

¹⁰Riyadi dan Bratakusumah, Deddy Supriyadi, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2005, hal.7.

¹¹*Ibid.* hal.9.

memperkuat pemerintahan daerah untuk makin mantapnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab.¹²

Pembangunan daerah di Indonesia memiliki dua aspek, yaitu: 1) bertujuan memacu pertumbuhan ekonomi dan sosial di daerah yang relatif terbelakang, dan 2) untuk lebih memperbaiki dan meningkatkan kemampuan daerah dalam melaksanakan pembangunan melalui kemampuan menyusun perencanaan sendiri dan pelaksanaan program serta proyek secara efektif.¹³

Pembangunan daerah dalam teori pembangunan disebut sebagai pertumbuhan wilayah. Oleh karena itu, pembangunan daerah adalah mewujudkan pertumbuhan wilayah. Pandangan teori *resource endowment* dari suatu wilayah menyatakan bahwa pengembangan ekonomi wilayah bergantung pada sumber daya alam yang dimiliki dan permintaan terhadap komoditas yang dihasilkan dari sumber daya itu.¹⁴ Sementara pandangan lain, teori *export base* atau teori *economic base* menyatakan bahwa pertumbuhan wilayah jangka panjang bergantung pada kegiatan ekspornya. Kekuatan utama dalam pertumbuhan wilayah adalah permintaan eksternal akan barang dan jasa, yang dihasilkan dan diekspor oleh wilayah itu. Permintaan eksternal ini mempengaruhi penggunaan modal, tenaga kerja, dan teknologi untuk menghasilkan komoditas ekspor.¹⁵

Teori lain tentang pertumbuhan wilayah yang dikembangkan dengan asumsi-asumsi ilmu ekonomi neo-klasik menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi wilayah sangat berhubungan dengan tiga faktor penting, yaitu 1) tenaga kerja; 2) ketersediaan modal; dan 3) kemajuan teknologi. Tingkat dan pertumbuhan faktor-faktor itu akan menentukan

¹² Sugijanto Soegijoko, "Strategi Pengembangan Wilayah dalam Pengentasan Kemiskinan". Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997, hal.49.

¹³Syafruddin A. Tumenggung, "Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan", Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997, hal.144.

¹⁴*Ibid.* hal.145.

¹⁵*Ibid.*,

tingkat pendapatan dan pertumbuhan ekonomi wilayah.¹⁶ Dalam teori ini ditekankan pentingnya perpindahan faktor-faktor ekonomi-khususnya modal dan tenaga kerja-antar wilayah. Perpindahan faktor modal dan tenaga kerja antar wilayah dalam suatu negara lebih mudah terjadi dan dapat menghilangkan perbedaan faktor harga diantara wilayah-wilayah itu yang bermuara pada penyeragaman pendapatan per kapita wilayah.¹⁷

Sementara itu, teori ketidak-seimbangan pertumbuhan wilayah muncul terutama sebagai reaksi terhadap konsep kestabilan dan keseimbangan pertumbuhan seperti diungkap dalam teori Neo-klasik. Tesis utama teori ini adalah bahwa kekuatan pasar sendiri tidak dapat menghilangkan perbedaan-perbedaan antar wilayah dalam suatu negara; bahkan sebaliknya kekuatan-kekuatan ini cenderung akan menciptakan dan bahkan memperburuk perbedaan-perbedaan itu. Perubahan-perubahan dalam suatu sistem sosial ternyata tidak diikuti oleh penggantian perubahan-perubahan pada arah yang berlawanan.¹⁸

Oleh karena itu, intervensi negara diperlukan sebatas mengarahkan kembali kekuatan-kekuatan itu dalam pasar agar perbedaan yang muncul tidak membesar, sehingga pertumbuhan wilayah tetap dapat diwujudkan. Pertumbuhan keluaran (*output*) wilayah ditentukan oleh adanya peningkatan skala pengembalian, terutama dalam kegiatan manufaktur. Hal ini berarti bahwa wilayah dengan kegiatan utama sektor industri pengolahan akan mendapat keuntungan produktivitas yang lebih besar dibandingkan wilayah yang bergantung pada sektor primer, sehingga dapat disimpulkan bahwa wilayah dengan sektor industri akan tumbuh lebih cepat dibandingkan wilayah yang bergantung pada sektor primer.¹⁹

Dengan demikian, suatu kawasan yang mempunyai keunggulan di sektor pertanian perlu menempatkan sektor pertanian sebagai basis

¹⁶*Ibid.* hal.147.

¹⁷ Gunawan Sumodiningrat, “Membangun Perekonomian Rakyat; Seri Ekonomika Pembangunan”. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar dan IDEA, 1998, Hal.23.

¹⁸*Ibid.* hal.24.

¹⁹*Ibid.* Hal.24-25.

utama dalam menggerakkan sektor industri agar pertumbuhan wilayah dapat dipercepat dengan tetap melibatkan partisipasi masyarakat lokal. Untuk itu, maka diperlukan upaya khusus untuk pengembangan sumber daya manusia lokal sebagai penggerak utama pertumbuhan wilayah. Teori ini dikembangkan sebagai jawaban atas akselerasi pertumbuhan wilayah yang beriringan dengan peningkatan kesejahteraan sosial riil masyarakat lokal. Hal ini berarti bahwa investasi pada sumber daya manusia akan menyebabkan peningkatan skala pengembalian. Oleh karena itu, hal tersebut akan meningkatkan pertumbuhan wilayah dalam jangka panjang.²⁰

Suatu kelompok manusia dalam suatu lingkungan tertentu (*community*) atau masyarakat dalam suatu wilayah, tempat, atau daerah, dihubungkan dengan unit daerah (tempat atau wilayah) lain oleh faktor maupun keadaan-keadaan ekonomi, fisik, dan sosialnya. Dengan demikian, pembangunan dalam suatu tempat tertentu membutuhkan koordinasi proyek pembangunan lokalnya dengan rencana regional dan nasional. Dari segi pembangunan, *region* sebetulnya adalah penghubung (*link*) antara masyarakat lokal dan nasional. Suatu peng-*regional*-an memungkinkan identifikasi tujuan nasional ke dalam pelaksanaan lokal yang lebih jelas dan tajam. Dengan perkataan lain, *regional planning* memberikan rangka dasar untuk mempertemukan proyek pembangunan, baik nasional maupun lokal secara berimbang (*balanced*) dan dapat menempati kedudukan yang sebenarnya dalam suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh.²¹

²⁰ Gunawan Sumodiningrat, *Pembangunan Daerah dan Pengembangan Kecamatan (dalam Perspektif Teori dan Implementasi)*, Jurnal PWK Vol.10 No.3 November 1999. Hal.147.

²¹ Ginandjar Kartasasmita, *“Power dan Empowerment: Sebuah Telaah Mengenai Konsep Pemberdayaan Masyarakat: Makalah Pidato Kebudayaan Menteri PPN/Ketua Bappenas”*. Jakarta: TIM, 1996.

3. Otonomi Daerah²²

Pemerintahan yang sentralistik berpotensi akan melahirkan “*power abuse*” sebagaimana adagium yang dikemukakan oleh Lord Acton yang terkenal yaitu “*Power tends to corrupt and absolute power will corrupt absolutly*”. Ada juga yang menyatakan bahwa sentralisasi kekuasaan cenderung akan menimbulkan tirani. Oleh karena itu terbentuknya suatu pemerintahan daerah yang efektif merupakan alat untuk mengakomodasikan pluralisme di dalam suatu negara modern yang demokratis. Karenanya pemerintah daerah merupakan bentukan yang penting untuk mencegah terjadinya sentralisasi yang berlebihan (Loughlin, 1981).

Pada sisi lain, Rondinelli menyatakan bahwa desentralisasi secara luas diharapkan untuk mengurangi kepadatan beban kerja di Pemerintah Pusat. Program didesentralisasikan dengan harapan keterlambatan dapat dikurangi. Juga diperkirakan desentralisasi akan meningkatkan pemerintah menjadi lebih tanggap pada tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang pada gilirannya akan meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang disediakan pemerintah daerah pada rakyatnya. Desentralisasi sering juga dimaksudkan sebagai cara untuk mengelola pembangunan ekonomi nasional secara lebih efektif dan efisien melalui penyerahan sebagian kewenangan pembangunan ekonomi tersebut ke daerah (Rondinelli at al, 1984). Disamping itu desentralisasi merupakan suatu cara untuk meningkatkan kemampuan aparat pemerintah untuk memperoleh informasi yang lebih baik mengenai keadaan daerah, untuk menyusun program-program daerah secara lebih responsif dan untuk bereaksi secara cepat manakala persoalan-persoalan timbul dalam pelaksanaan (Maddick, 1963).

Desentralisasi juga dapat dipakai sebagai alat untuk memobilisasi dukungan terhadap kebijakan pembangunan nasional dengan

²²Badan Keahlian DPR RI, Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Bali, 2020.

menginformasikannya kepada masyarakat daerah untuk menggalang partisipasi didalam perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya di daerah. Partisipasi lokal dapat digalang melalui keterlibatan dari berbagai kepentingan seperti kepentingan-kepentingan politik, agama, suku, kelompok-kelompok profesi didalam proses pembuatan kebijakan pembangunan. Dengan demikian desentralisasi sering dianggap sebagai jawaban atas kecenderungan-kecenderungan centrifugal yang disebabkan oleh rasa kesukuan, kedaerahan, bahasa, agama dan kelompok-kelompok ekonomi tertentu (Smith, 1985).

Secara politis, keberadaan pemerintah daerah sangat penting untuk mengakomodasikan kebutuhan-kebutuhan daerah. Pemerintah merasakan adanya kebutuhan akan kesadaran berbangsa dan kebutuhan akan kedewasaan politik dalam masyarakat agar program-program pemerintah di daerah mendapatkan dukungan secara entusias dari masyarakat sehingga penggunaan paksaan dan kekerasan dapat dihindari. Meluasnya kesadaran politik dapat ditempuh melalui partisipasi masyarakat dan adanya pemerintahan yang tanggap untuk mengartikulasikan kebutuhan-kebutuhan daerah kedalam kebijakan-kebijakan pembangunan dan adanya akuntabilitas kepada masyarakat dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian secara politis desentralisasi akan memperkuat akuntabilitas, ketrampilan politis dan integrasi nasional. Desentralisasi akan membawa pemerintah lebih dekat kepada rakyat, memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, dan menciptakan rasa kebebasan, persamaan dan kesejahteraan. Dengan adanya wakil-wakil rakyat di pemerintahan daerah yang dipilih, akan terdapat jaminan yang lebih baik bahwa tuntutan-tuntutan masyarakat luas untuk ikut dipertimbangkan didalam pembuatan kebijakan lokal. Keputusan- keputusan yang dibuat akan lebih terinformasikan sehingga akan lebih sesuai dengan kondisi setempat, dan dapat diterima masyarakat yang pada gilirannya akan lebih efektif.

Secara tradisional, argumen keberadaan pemerintah daerah lebih dititikberatkan pada kepentingan untuk mengetahui kondisi daerah untuk menangani persoalan-persoalan daerah secara lebih efektif. Tujuan lainnya adalah bahwa dengan adanya pemerintah daerah akan memungkinkan adanya interaksi yang efektif antara rakyat dengan wakil-wakilnya ataupun dengan birokrasi pemerintah daerah. Pada sisi lain adanya pemerintah daerah akan bermanfaat sebagai sarana pendidikan politik baik bagi masyarakat pemilih maupun bagi wakil-wakil mereka yang ada di pemerintahan dalam usaha membangun demokrasi di tingkat daerah. Suatu pemerintahan daerah yang representatif mengandung nilai-nilai demokrasi didalamnya yaitu: kemerdekaan, persamaan, kemasyarakatan, tanggung jawab politis, dan partisipasi. Terkandung juga adanya harapan bahwa pemerintah daerah akan mendukung terwujudnya kelembagaan-kelembagaan nasional yang demokratis (Bowman dan Hampton, 1983).

Dalam kaitannya dengan pembangunan, terdapat kebutuhan yang mendesak untuk melibatkan masyarakat secara efektif dalam kegiatan pembangunan. Peranan rakyat daerah perlu dilepaskan dari dominasi oleh sekelompok elite daerah atau paksaan akan konsensus untuk mengarah kepada dinamika masyarakat yang demokratis didalam pembuatan keputusan-keputusan pembangunan. Keterlibatan masyarakat dalam menyatakan kebutuhan-kebutuhannya dan mengawasi kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh wakil-wakil mereka di pemerintahan daerah akan merupakan alat yang sangat penting dalam mengoreksi penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Secara ekonomis desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi yang terlihat dari terpenuhinya kebutuhan rakyat daerah melalui pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah. Desentralisasi merupakan alat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang beragam atas barang dan jasa publik sesuai dengan kekhususan wilayahnya. Sebagai contoh, pemerintah daerah menyediakan fasilitas-fasilitas pariwisata untuk

daerah dengan karakter parawisata yang dominan. Secara ekonomis desentralisasi dapat mengurangi biaya dan meningkatkan pelayanan pemerintah karena mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, dan secara efektif memanfaatkan sumber daya manusia.

Hicks menyatakan bahwa rakyat perlu tahu hubungan antara pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan sumber-sumber pembiayaannya. Ini berarti adanya kewajiban dari rakyat untuk membayar pajak untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah daerah tersebut. Salah satu tanggung jawab yang dapat diajarkan melalui pemerintah daerah adalah tanggung jawab rakyat terhadap pembiayaan pemerintah. Hubungan antara pembayaran pajak daerah dengan pelayanan-pelayanan pemerintah kepada masyarakat sangat jelas nampak dan langsung sifatnya. Karena itu akan lebih meyakinkan masyarakat sebagai pembayar pajak dan akan lebih merangsang kepentingannya untuk membayar pajak daerah dibandingkan keuntungan yang diperoleh pembayar pajak kepada pemerintah nasional yang sering kurang nampak langsung hubungannya (Hicks, 1961).

Keberadaan pemerintah daerah tidaklah semata-mata untuk memberikan pelayanan masyarakat, tapi juga untuk memberikan kesempatan kepada rakyat untuk terlibat langsung dalam kegiatan pemerintah daerah guna mengembangkan kreativitas dan bakat-bakat mereka. Pemerintah daerah telah menjadi sarana pendidikan politik yang berhasil baik di negara maju maupun di negara berkembang. Disamping itu, secara ekonomis dan administratif, pemerintah daerah dapat membantu Pemerintah Pusat dalam menjalankan strategi di bidang pembangunan.

Pada sisi lain, gejala berubahnya struktur masyarakat dari agraris dengan karakter sosial yang relatif homogen ke arah masyarakat industri yang heterogen telah menyebabkan menipisnya ikatan-ikatan primordial yang umumnya menjadi benang perekat munculnya ikatan regional. Kebijakan desentralisasi dalam bentuk pemberian otonomi sebagai respon

dari sentimen regional tersebut menjadi semakin kehilangan basis dalam masyarakat yang berubah kearah perkotaan. Makin kuat gejala perkotaan yang timbul, akan makin lemah ikatan atas basis primordialisme, karena masyarakat akan cenderung diikat oleh kepentingan yang rasional. Keadaan ini diperkuat lagi dengan menggejalanya anonimitas pada masyarakat perkotaan yaitu masyarakat yang anonim yang ditandai dengan renggangnya ikatan-ikatan sosial. Namun perubahan dari gejala primordial ke gejala rasional pada masyarakat perkotaan bukan berarti pemerintah daerah dapat mengabaikan unsur akuntabilitas.

Bentuk akuntabilitas yang dituntut oleh masyarakat perkotaan akan berbeda dengan masyarakat pedesaan yang homogen. Reaksi masyarakat yang heterogen akan lebih bertumpu kepada kualitas pelayanan yang dirasakan oleh mereka. Masyarakat perkotaan akan kurang tertarik pada pembagian unit pemerintahan yang berlandaskan pembagian geografis, namun akan lebih memusatkan perhatian pada jenis dan kualitas pelayanan yang mereka peroleh dari pemerintah daerah. Kalau pada masyarakat yang homogen lebih menekankan pada format desentralisasi dalam arti bahwa eksistensi mereka diakui, maka masyarakat kota akan lebih menekankan pada substansi atau isi dari desentralisasi tanpa terlalu memperhatikan format desentralisasi tersebut dalam struktur pemerintahan.

4. Otonomi Daerah di Indonesia²³

Otto Bauer dan Ernest Renan yang pendapatnya dikutip oleh Sukarno dalam bukunya “Di Bawah Bendera Revolusi” menyatakan bahwa suatu bangsa lahir karena adanya penderitaan yang sama. Itulah sebabnya ketika suku-suku bangsa yang ada di Nusantara yang sama-sama di bawah satu penderitaan yaitu dijajah oleh Belanda, mereka pada tanggal 28 Oktober 1928 bersumpah berbangsa satu, bertanah air satu dan

²³*Ibid.*

berbahasa satu yaitu Indonesia. Peristiwa ini yang kita ingat dan peringati setiap tahunnya sebagai hari Sumpah Pemuda. Inilah cikal bakal yang membentuk bangsa Indonesia.

Bangsa Indonesia yang kemudian di bawah pimpinan Sukarno dan Hatta yang menyatakan kemerdekaan bangsa Indonesia tanggal 17 Agustus 1945. Pada tanggal 18 Agustus 1945 disahkanlah Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia. Konstitusi adalah “Grondwet” atau hukum dasar dimana bangunan kehidupan berbangsa dan bernegara diatur. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bangsa Indonesia yang merdeka tersebut untuk pertama kalinya membentuk pemerintah negara Indonesia. Ini yang kemudian menjiwai Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan (*unitary country*) yang berbentuk republik (*res publica*) yang berarti kekuasaan ada ditangan rakyat. Tugas pemerintah negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut perdamaian dunia yang dilandasi oleh semangat sila-sila Pancasila.

Apa yang diatur dalam pembukaan konstitusi oleh pendiri bangsa Indonesia adalah sejalan dengan pemikiran besar dari Jean Jaques Rousseau ahli filsafat dari Perancis dalam teorinya *Du Contract Social* dan John Locke dari Inggris yang menyatakan bahwa untuk mencegah terjadinya kekacauan, maka suatu bangsa sepakat membuat institusi yang namanya pemerintah. Jadi tugas pertama pemerintah adalah menciptakan “*Law and Order*”. Tugas kedua pemerintah adalah menciptakan kesejahteraan atau “*Welfare*” bagi warganya. Dari pemikiran tersebut lahir cikal bakal konsep “*welfare state*” atau negara kesejahteraan.

Dalam menciptakan kesejahteraan, bangsa Indonesia sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan

menganut kebijakan desentralisasi dengan membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam provinsi-provinsi dan setiap provinsi dibagi dalam kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian ada dua susunan pemerintahan daerah otonom di Indonesia yaitu daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Kemudian dalam ayat (5) Pasal yang sama mengatur bahwa daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintahan pusat. Ketentuan tersebut yang kemudian melahirkan berbagai kebijakan otonomi daerah dari masa kemasa sejak kemerdekaan Indonesia.

Apabila otonomi daerah dipersepsikan sebagai hak daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, maka kebijakan otonomi daerah di Indonesia diwarnai dengan pasang surut yang ditandai dengan perubahan berbagai peraturan perundang-undangan yang melatar belakangnya. Masa pasang otonomi ditandai dengan diberikannya diskresi (*discretionary power*) yang luas bagi daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, maka masa surut ditandai dengan tingginya campur tangan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Secara ringkas implementasi otonomi di Indonesia diwarnai dengan gejala pasang surut dilihat dari latar belakang undang-undang otonomi daerah sejak kemerdekaan Indonesia. Setelah kemerdekaan kita memakai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Pelaksanaan otonomi sangat diwarnai oleh warna sentralisasi. Hal ini dapat dimaklumi pada awal kemerdekaan, karena terbatasnya sumber dana dan sumber daya akan memaksa pemerintah untuk lebih memilih pendekatan sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun tiga tahun kemudian lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak

Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. dengan nuansa desentralisasi yang kuat. Suasana politik waktu itu sangat dipengaruhi oleh semangat partisan sebagai bentuk euforia pasca kemerdekaan dengan diikutinya kabinet parlementer yang ditandai dengan jatuh bangunnya kabinet pemegang kekuasaan pemerintahan. Kemudian lahir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang sangat desentralistik diwarnai dengan adanya pemisahan antara pejabat daerah dengan pejabat pusat. Hal ini tidak terlepas dari pemilu pertama tahun 1955 yang demokratis. Bahkan pada waktu itu sebagaimana diungkapkan oleh Bayu Suryaningrat, timbul dualisme struktural antara pejabat pusat yang ditugaskan di daerah dengan pejabat daerah otonom (*split model*) mengambil istilah Leemans.

Kemudian pasca Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959 dikeluarkanlah Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah yang bernuansa sentralistik. Hampir semua jabatan bupati dan walikota diambil dari pamong praja yang berasal dari Pemerintah Pusat. Kondisi ini timbul sebagai refleksi dari dibubarkannya DPR dan MPR melalui Dekrit Presiden dan dibentuklah DPRS dan MPRS. Era tahun 1960an partai politik bangkit kembali ditandai dengan lahirnya poros nasakom. Dalam konteks otonomi daerah lahir Undang-Undang 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Bahkan waktu itu muncul tuntutan agar dibentuk daerah tingkat III berbasis di kecamatan. Setelah G 30S/PKI tahun 1965, lahir Orde Baru yang dalam konteks otonomi daerah melahirkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang bernuansa sentralistik.

Pada waktu Orde Baru, kepala daerah menjalankan fungsi ganda (*dual roles*). Kepala daerah tidak hanya sebagai kepala daerah otonom tapi sekaligus juga berperan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah (*fused model* memakai istilah *Leemans*). Akhirnya terjadi krisis moneter yang kemudian memicu krisis multi dimensi yang ditandai dengan runtuhnya

rezim Orde Baru dan melahirkan reformasi dengan agenda utama demokratisasi.

Dalam konteks otonomi daerah lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 1999) yang merupakan kebalikan arah dari sentralisasi menuju ke ekstrim yang berlawanan yaitu otonomi seluas-luasnya. Hubungan Pusat dan daerah bukan lagi sinerjik bahkan sering bernuansa bertentangan secara diametrik. Pokok persoalannya terletak pada belum siapnya baik Pusat maupun Daerah dalam menyikapi otonomi daerah dengan prinsip otonomi yang seluas luasnya. Pusat yang secara empiris belum siap untuk kehilangan perannya sebagai pengatur dan pengurus yang sering dipraktikkan di era Orde Baru yang sentralistik. Sedangkan Daerah yang sangat antusias pada kebebasan dengan kapasitas yang terbatas serta belum siap untuk menjalankan otonomi yang seluas-luasnya tersebut.

Ketidakharmisan hubungan Pusat dan Daerah yang terbentuk semasa diberlakukannya UU tentang Pemda Tahun 1999 dicoba diakhiri dengan mengubah Undang-Undang tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 2004). Undang-Undang ini mencoba membentuk keseimbangan baru antara hubungan Pusat dan Daerah. Kewenangan Daerah mulai ditata dengan melakukan pembagian urusan pemerintahan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota secara tegas yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Kota (PP No. 38 Tahun 2007). Namun dalam praktik pembagian kewenangan tersebut sering dianulir oleh pengaturan kewenangan dalam undang-undang sektor yang sering bertentangan dengan pembagian kewenangan yang diatur dalam PP No. 38 Tahun 2007. Karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan posisi peraturan pemerintah adalah lebih rendah dari undang-undang, maka tetap saja masih terjadi tumpang tindih kewenangan antara Pusat

dan Daerah. Pusat akan bertahan pada Undang-Undang Sektor yang mengaturnya. Sedangkan Pemerintah Daerah berpedoman pada UU tentang Pemda Tahun 2004 *jo*. PP No. 38 Tahun 2007. Kondisi tersebut yang kemudian menjadi salah satu pemicu diubahnya UU tentang Pemda Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 2014) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU tentang Pemda Tahun 2014 (UU tentang Pemda Tahun 2015) yang mengatur pemerintahan daerah sampai sekarang ini.

Perubahan berbagai Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut sangat diwarnai oleh perubahan suasana politik pada waktu undang-undang tersebut dibuat. Perubahan suasana politik akan mempengaruhi suasana kebatinan penyusunan undang-undang otonomi daerah. Namun demikian pelajaran yang dapat kita ambil adalah perubahan tersebut sangat diwarnai dua hal yaitu aspek “diskresi” (*the degree of discretion of local government*) dan aspek “intervensi” (*the degree of intervention of central government toward local government*) yang kemudian akan mewarnai pelaksanaan otonomi daerah. Ini merupakan suatu “continuum” antara sentralisasi dan desentralisasi. Tidak ada suatu negara yang dapat melakukan segregasi secara absolut antara sentralisasi dan desentralisasi. Ini adalah pencarian keseimbangan antara kepentingan nasional (sentralisasi) dan kepentingan daerah (desentralisasi). Hal ini juga membuktikan selalu ada upaya mencari keseimbangan antara sentralisasi dengan desentralisasi sesuai perkembangan kondisi sosial politik, ekonomi, dan tingkat kesejahteraan masyarakat yang terjadi pada waktu undang-undang otonomi daerah tersebut disusun.

Ada beberapa isu strategis dalam UU tentang Pemda Tahun 2014 *jo* UU tentang Pemda Tahun 2015 yang perlu dicermati sebagaimana terurai di bawah ini.

Pertama: Isu Penegasan Hubungan Pusat dan Daerah

Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 memang memberikan otonomi yang seluas-luasnya ke daerah. Namun konstitusi tidak mengatur kekuasaan siapa yang diotonomikan seluas-luasnya ke daerah. Masalahnya setelah reformasi yang ditandai dengan amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilakukan empat kali, konstitusi Indonesia tidak diikuti penjelasan karena sejak reformasi penjelasan konstitusi dihapus. Untuk itu maka tergantung interpretasi dari pembentuk undang-undang untuk menafsirkannya. Koreksi akan dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi manakala terjadi *judicial review* atas undang-undang terhadap konstitusi.

UU tentang Pemda Tahun 2014 secara jelas dan tegas menyatakan bahwa kewenangan eksekutif yang dipegang oleh Presiden yang diotonomikan seluas-luasnya ke daerah. Undang-Undang tersebut juga menegaskan bahwa tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden sebagai konsekuensi kita berotonomi di negara kesatuan (*unitary state*). Itu juga sebabnya kenapa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dijadikan pejabat daerah untuk menciptakan kejelasan dan ketegasan serta menghilangkan ambivalensi posisi mereka dalam sistem pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berbeda halnya dengan di negara federal dimana fungsi legislatif sebagai pembuat undang-undang ada di tingkat negara bagian dan di tingkat negara federal. Di Indonesia sebagai negara kesatuan, lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang hanya ada di tingkat nasional. Sedangkan DPRD adalah pembuat Peraturan Daerah. Itulah argumen yang dibangun bahwa DPRD adalah pejabat daerah.

Mengingat posisi Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan, maka Presiden mempunyai hak untuk mengatur-atu daerah melalui berbagai regulasi dibawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan lain-

lainnya. Ini pula yang menyebabkan terciptanya hubungan yang hierarkhis antara Pusat dan Daerah.

Daerah otonom yang dibentuk dengan undang-undang tersebut kemudian masyarakatnya diberikan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Masalahnya adalah tidak mungkin rakyat memerintah beramai-ramai. Maka melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum dipilihlah wakil-wakil mereka baik yang berperan sebagai kepala daerah hasil dari Pemilihan Kepala Daerah maupun yang berperan selaku DPRD sebagai hasil Pemilihan Umum. Dua lembaga inilah yang kemudian mendapat mandat dari warganya untuk memimpin pelaksanaan otonomi daerah. Itulah sebabnya definisi pemerintahan daerah dalam UU tentang Pemda Tahun 2014 adalah “penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh kepala daerah dan DPRD”.

Kedua: Isu Pembagian Urusan Pemerintahan

Isu ini akan berimplikasi pada kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan dituangkan dalam lampiran UU tentang Pemda Tahun 2014 sebagai bagian tak terpisahkan dari batang tubuh undang-undang tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih dalam penanganan urusan pemerintahan tersebut. Telah diatur secara tegas dan jelas mengenai 32 (tiga puluh dua) urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Agar urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan yang diharapkan oleh Pusat, maka Kementerian/Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (selanjutnya disingkat K/L) yang sebagian urusannya didesentralisasikan wajib untuk membuat pedoman pelaksanaannya yang dikenal dengan istilah NSPK (Norma, Standard, Prosedur dan Kriteria). Daerah wajib menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam koridor NSPK yang dibuat Pusat

dalam hal ini K/L. Agar K/L tidak sewenang-wenang dalam membuat NSPK maka Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) berperan sebagai “*Clearing House*” yang mempertemukan K/L dengan Daerah. Dengan demikian, akan terjadi interaksi Pusat dan Daerah dalam penyusunannya yang difasilitasi oleh Kemendagri. Hal ini dilakukan untuk mencegah resistensi daerah dan sekaligus menegaskan “*compliance*” daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut. Pelanggaran terhadap NSPK akan bermuara pada dijatuhkannya sanksi terhadap kepala daerah sebagai pimpinan pemerintahan daerah.

Terdapat 32 (tiga puluh dua) urusan pemerintahan yang diotonomikan ke daerah. Sedangkan yang tidak diserahkan ada 6 (enam) urusan, karena menyangkut eksistensi bangsa dan negara sehingga sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (urusan absolut). Mengingat tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden, maka prinsip yang dianut adalah seluas apapun otonomi yang diserahkan ke daerah, tetap Pemerintah Pusat masih ada di dalam pelaksanaan urusan tersebut. Peran Pemerintah Pusat adalah membuat NSPK, melakukan supervisi dan fasilitasi agar daerah mampu melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya secara sinerjik dengan kepentingan nasional.

Untuk itulah maka istilah yang dipakai adalah urusan pemerintahan konkuren yang berasal dari akar kata “*concurrere*” artinya bersama atau *overlap* yang melibatkan Pemerintah Pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Yang membedakannya adalah skala dari urusan tersebut yang pembagiannya memakai kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Pembagian urusan konkuren tersebut kemudian dituangkan dalam lampiran UU tentang Pemda Tahun 2014.

Kriteria eksternalitas berangkat dari pemahaman bahwa yang berwenang mengurus suatu urusan pemerintahan adalah tingkatan pemerintahan yang terkena dampak dari urusan tersebut. Kriteria akuntabilitas didasarkan atas argumen bahwa tingkatan pemerintahan yang terdekat dengan dampak tersebut yang menangani urusan

pemerintahan tersebut. Ini adalah refleksi dari reformasi yang beragendakan demokrasi yaitu bagaimana agar pemerintah akuntabel pada rakyatnya. Namun karena demokrasi sering menciptakan inefisiensi dan juga pengedepanan efisiensi sering menegasikan demokrasi, maka kriteria efisiensi dijadikan kriteria yang ketiga. Penekanan pada aspek efisiensi adalah mengingat lingkungan strategis globalisasi pada era milenium dewasa ini. Setiap urusan pemerintahan akan bermuara pada pelayanan publik. Pelayanan publik harus efisien dan tidak boleh menciptakan "*high cost economy*". Globalisasi telah menciptakan era persaingan bebas. Suatu bangsa akan "*survive*" di era globalisasi dewasa ini apabila bangsa tersebut mempunyai kemampuan untuk mengedepankan keunggulan kompetitif dan keunggulan komparatif. Untuk itulah setiap pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah harus mampu lebih efisien. Sedangkan efisiensi pelayanan publik baru bisa tercapai kalau terjadi "*economies of scale*" terhadap pelayanan tersebut. Disisi lain *economies of scale* akan ditentukan oleh seberapa besar dan seberapa luas pelayanan tersebut diberikan. Dari sudut pemerintahan, *economies of scale* akan ditentukan oleh "*catchment area*" atau wilayah tangkapan pelayanan yang harus dilayani oleh pemerintah.

Dari situasi diametrik antara akuntabilitas sebagai refleksi dari *value* demokrasi dan efisiensi sebagai refleksi dari *value economy* kita harus mampu menetapkan tingkatan pemerintahan mana (pusat, provinsi atau kabupaten/kota) yang paling optimal memberikan pelayanan publik tersebut. Pemahaman ini akan bermuara pada siapa yang paling optimal untuk disertai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tersebut. Untuk itulah luasan wilayah pemerintahan menjadi pertimbangan utama serta aksesibilitas wilayah tersebut. Aksesibilitas akan sangat ditentukan oleh kondisi infrastruktur yang ada. Makin aksesibel suatu wilayah akan makin fisibel untuk menerapkan

konsep *economies of scale* dalam pemberian pelayanan. Sebaliknya walaupun luasan wilayah sempit namun aksesibilitas bermasalah, maka konsep *economies of scale* sulit diterapkan sampai dengan terbangunnya infrastruktur pendukung aksesibilitas wilayah yang bersangkutan.

Karena tujuan dari pemerintah adalah untuk menyejahterakan rakyat (*welfare*) maka urusan konkuren dibagi atas urusan yang menyangkut pelayanan dasar (*basic services*) seperti pendidikan, kesehatan, lingkungan, pekerjaan umum, sosial dan lain-lainnya yang diberi label dengan istilah urusan wajib. Agar pelayanan dasar dapat diberikan secara efektif sesuai dengan kemampuan keuangan pusat dan daerah, maka disusunlah konsep Standard Pelayanan Minimal (SPM) yang merupakan tingkat pelayanan minimal yang harus disediakan oleh pemerintah daerah kepada warganya. Sedangkan untuk urusan pemerintahan yang terkait dengan peningkatan ekonomi untuk menambah pendapatan masyarakat seperti pertanian, perdagangan, pariwisata, kehutanan dan lain-lainnya diberi label dengan istilah urusan pilihan.

Ada 32 (tiga puluh dua) urusan pemerintahan konkuren yang diotonomikan ke daerah yaitu:

1. Pendidikan dan Kebudayaan
2. Kesehatan
3. Lingkungan Hidup
4. Pekerjaan Umum
5. Pertanian
6. Ketahanan Pangan
7. Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil
8. Kependudukan
9. Keluarga Berencana
10. Sosial
11. Nakertrans
12. Perumahan Rakyat
13. Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat

14. Perhubungan
15. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
16. Penataan Ruang
17. Pertanahan
18. Kehutanan
19. Kominfo
20. Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
21. Penanaman Modal
22. Pemuda dan Olah Raga
23. Pemberdayaan Masyarakat Desa
24. Statistik
25. Persandian
26. Perpustakaan
27. Arsip
28. Kelautan dan Perikanan
29. Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
30. Energi dan Sumber Daya Mineral
31. Perdagangan
32. Perindustrian

Langkah berikutnya setelah pembagian urusan tersebut adalah pemetaan urusan pemerintahan untuk efisiensi kelembagaan dan efektivitasnya untuk mencapai target pembangunan nasional. Setiap daerah wajib memetakan urusan wajib non pelayanan dasar yang sangat penting untuk diurus karena terkait kondisi setempat. Sebagai ilustrasi, dalam hal urusan kominfo belum begitu urgen, maka fungsinya tetap ada namun kelembagaannya dilekatkan pada lembaga serumpun yang ada. Dengan cara demikian akan tersusun lembaga yang berbasis “*right sizing*” dengan semangat ramping struktur namun kaya fungsi. Ini tujuannya untuk menekan *overhead cost* serendah mungkin tanpa mengabaikan fungsi pemerintahan yang harus dilaksanakan dalam koridor otonomi luas.

Secara empirik *overhead cost* penyelenggaraan pemerintahan khususnya di tingkat kabupaten/kota di Indonesia sangat tinggi hampir mendekati 70%. Dengan demikian hanya menyisakan 30% anggaran untuk pelayanan publik. Sedangkan pada sisi lain posisi kabupaten/kota merupakan lini terdepan untuk menciptakan kesejahteraan ketika tingkat kesejahteraan tersebut dihitung dari capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Tiga komponen utama IPM yaitu Kesehatan, Pendidikan dan Pendapatan sebagian besar menjadi kewenangan kabupaten/kota untuk menanganinya. Konstitusi dan Undang-Undang Pendidikan mengamanatkan 20% anggaran untuk pendidikan, dan Undang-Undang Kesehatan mengamanatkan 10% anggaran daerah untuk biaya kesehatan, maka dengan sisa anggaran 30% tidak ada lagi tersisa anggaran untuk membiayai pelayanan publik lainnya.

Untuk itulah pemetaan urusan pemerintahan baik yang terkait urusan wajib dan urusan pilihan merupakan strategi yang harus ditempuh untuk mengurangi *overhead cost* serta meningkatkan alokasi anggaran untuk urusan lainnya yang dirasa urgen untuk dibiayai. Apabila kondisi tersebut tidak dibenahi maka kabupaten/kota sebagai lini terdepan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan IPM akan terbatas sekali kontribusinya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat akibat terserapnya sebagian besar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk *overhead cost*.

Kondisi tersebut juga yang menjadi salah satu penyebab kenapa IPM Indonesia sejak reformasi hampir 20 (dua puluh) tahun kurang meningkat. Ini salah satu kekhawatiran kita, Indonesia kalau kurang cerdas dan cermat manajemen pemerintahannya akan terperangkap dalam perangkap negara kelas menengah bawah (*low middle income countries' trap*).

Isu Ketiga: Pembinaan dan Pengawasan (Binwas)

Salah satu penyebab munculnya “raja-raja kecil” dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah lemahnya pengawasan dan pembinaan terhadap pemerintah daerah. Sumber dari kewenangan daerah adalah dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Demikian juga tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden sebagai konsekuensi otonomi di negara kesatuan. Dengan demikian, sangat logis jika kewenangan untuk mengawasi serta membina (Binwas) menjadi tanggung jawab Presiden. Presiden sebagai kepala pemerintahan di tingkat pusat mempunyai tanggung jawab agar otonomi daerah berjalan secara optimal.

Pemerintah Pusat berkewajiban untuk mengawasi dan membina daerah. Untuk tingkatan provinsi maka Binwasnya dilakukan oleh Kementerian / Lembaga (K/L) yang sebagian kewenangannya diserahkan ke daerah. K/L bisa langsung melakukan Binwas ke tingkat provinsi mengingat jumlah provinsi yang relatif sedikit (34 provinsi) dan transportasi yang relatif mudah ke ibukota provinsi di seluruh Indonesia. Semua ibukota provinsi sebagai pusat pemerintahan provinsi dapat dijangkau dalam satu hari.

Binwas terhadap kabupaten/kota juga seyogyanya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Namun karena jumlah kabupaten/kota sebanyak 515 (lima ratus lima belas) kabupaten/kota dan dengan lokasi kabupaten/kota yang sering belum terjangkau oleh transportasi umum. Kondisi tersebutlah yang menyebabkan dilakukannya rekayasa pemerintahan dengan menugaskan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat (GWPP). Selaku GWPP, maka gubernur adalah representasi Pemerintah Pusat di daerah. Untuk itulah hubungan GWPP menjadi hierarkis dengan kabupaten/kota sebagai refleksi hubungan hierarkis antara pusat dengan daerah. GWPP yang bertugas untuk melakukan Binwas terhadap kabupaten/kota yang ada di wilayahnya.

Memang sebagai daerah otonom antara daerah otonom provinsi tidak bersifat hierarkis dengan daerah otonom kabupaten/kota. Ilustrasinya

adalah ketika pusat menyerahkan pengurusan SLTA untuk menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota disertai kewenangan mengurus SD dan SLTP. Maka pengurusan SD dan SLTP oleh kabupaten/kota bukanlah hierarkinya lebih rendah dari provinsi yang mengurus SLTA. Ini untuk menggambarkan tidak adanya hierarki atau jalur komando antara provinsi dengan kabupaten/kota dalam menjalankan otonominya. Kedua susunan pemerintahan daerah tersebut dibawah komando Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang membuat NSPK yang mengatur hubungan antara kabupaten/kota yang mengurus SD dan SLTP dengan provinsi yang mengurus SLTA. Jadi hubungan pusat dan daerah dalam konteks otonomi adalah hierarkis. Disamping itu daerah otonom juga dapat dihapus dengan jalan digabung dengan daerah lainnya oleh pusat ketika daerah tersebut tidak mampu menjalankan otonominya.

5. Pelayanan Publik Berkualitas

Masa pandemik dan era *new normal* berimbas pada keharusan untuk menghasilkan pelayanan publik yang jauh lebih berkualitas. Keharusan ini beranjak dari keterbatasan waktu masyarakat untuk mendapatkan pelayanan karena harus tetap berada di rumah, serta keterbatasan aparat yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Protokol kesehatan menjadi syarat utama terselenggaranya pelayanan publik yang berkualitas. Pandemi Covid-19 telah mengajarkan banyak hal bagi birokrasi, terutama pada pemanfaatan teknologi informasi yang cukup masif di setiap urusan pemerintahannya.

Pelayanan publik di era *new normal* memang telah membuat masyarakat sebagai pihak penerima layanan, semakin sensitif dan kritis untuk menilai kualitas pelayanan publik. Kepuasan untuk mendapatkan layanan, semakin didorong oleh keterbatasan keadaan yang tidak bisa dilanggar oleh masyarakat maupun aparat di birokrasi. Masyarakat tetap merasa kebutuhannya harus dapat dipenuhi, melalui berbagai layanan

publik berbasis online. Kondisi inilah yang harus benar-benar dipahami oleh aparat pemerintahan dalam rangka menjalankan tugas pelayanan publik di era *new normal*.

Ada beberapa alasan mengapa dimensi kualitas pelayanan publik dan kepuasan pelanggan (para pengguna jasa) di sektor publik sangat penting untuk diperhatikan oleh para birokrat. Pertama, para pengguna jasa sektor publik secara langsung atau tidak langsung telah mengeluarkan uangnya untuk jasa yang diterima atau dibutuhkan, sehingga wajar masyarakat menuntut kepuasan sebagai haknya. Kedua, aparat sebagai *public servant* telah menerima gaji dalam memberikan jasa pelayanan, dengan demikian dituntut kewajibannya untuk mencari cara-cara dalam memberikan kepuasan kepada pelanggan²⁴.

Pemenuhan kepuasan masyarakat dan penyesuaian waktu kerja aparat pemerintah dengan faktor penekannya yaitu kondisi pandemi covid-19 yang masih harus dihadapi, menjadikan ketiganya berlangsung sebagai sebuah sistem kompetisi dalam “arena” pelayanan publik. Menurut David Osborne dan Ted Gaebler, bahwa terdapat manfaat yang dapat diperoleh organisasi publik apabila berorientasi pada sistem kompetisi, yaitu 1) kompetisi mendatangkan efisiensi dan mendapatkan banyak uang, Kompetisi memaksa monopoli pemerintah untuk merespon segala kebutuhan pelanggan. 2) Kompetisi memaksa organisasi publik untuk melakukan perbaikan mendasar dalam kualitas dan pelayanan publik, 3) Kompetisi menghargai inovasi. Kompetisi memaksa organisasi publik untuk menemukan pola-pola baru dalam memberikan pelayanan prima kepada publik, 4) Kompetisi mampu membangkitkan rasa harga diri dan semangat juang pegawai publik. Kompetisi memaksa aparat untuk

²⁴Chalid Sahuri, *Membangun Kepercayaan Publik Melalui Pelayanan Publik Berkualitas*, Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau Volume 9, Nomor 1, Januari 2009, hal. 53.

bekerja keras, sehingga dapat meningkatkan harga diri para pegawai negeri²⁵.

Inovasi diartikan proses dan/atau hasil pengembangan pengetahuan, pengalaman, keterampilan menciptakan atau memperbaiki produk baik jasa maupun barang, proses, metode yang memberikan *value* secara signifikan. Inovasi bidang pelayanan publik diartikan sebagai cara baru atau ide kreatif teknologi pelayanan bisa juga memperbaharui teknologi pelayanan yang sudah ada atau menciptakan penyederhanaan, terobosan dalam hal prosedur, metode, pendekatan, maupun struktur organisasi dan manfaatnya mempunyai nilai tambah kualitas maupun kuantitas pelayanan. Inovasi tidak mengharuskan penemuan baru dalam pelayanan publik, tetapi merupakan pendekatan baru sifatnya kontekstual, tidak terbatas gagasan dan praktik, dapat juga berupa hasil perluasan maupun kualitas yang meningkat pada inovasi sebelumnya²⁶.

Menghadapi tatanan normal baru, kepentingan kesehatan dan ekonomi dipandang harus berjalan paralel. Untuk menjamin agar ekonomi tidak berhenti, pemerintah diharapkan menumbuhkan inovasi pelayanan publik berbasis digital, jelas, serta transparan. Inovasi-inovasi perlu dimunculkan agar pelayanan publik ditengah pandemi tetap optimal.

Pelayanan publik berkualitas tidak hanya membutuhkan inovasi di bidang layanan berbasis *Information Technology* (IT) kepada masyarakat, namun juga ditunjang dengan ketersediaan data yang valid dan autentik. Tersedianya data yang valid dan otentik, menjadi salah satu indikator utama dari kepuasan masyarakat mendapatkan pelayanan publik di era *new normal*. Kepastian informasi yang di dasari kepastian data, menyebabkan masyarakat merasa yakin dan tidak berada dalam kondisi ketidakpastian.

²⁵*Ibid.*, hal. 54.

²⁶Riki Satia Muharam dan Fitri Melawati, *Inovasi Pelayanan Publik Dalam Menghadapi Era Revolusi Industri 4.0 Di Kota Bandung*, DECISION: Jurnal Administrasi Publik STIA Cimahi, Volume 1 Nomor 1 Maret 2019, hal. 42.

Kemutakhiran dan ketersediaan data dan informasi juga akan menjadi kunci keberhasilan di birokrasi baru. Data dan informasi (yang dapat disajikan) perlu secara *real time* tersedia dan lengkap sehingga publik dapat mengetahui kondisi daerahnya dan dapat turut berpartisipasi atau bahkan berkontribusi nyata dalam kerangka *co-production*. Jika mengacu pada teori perubahan Kurt Lewin, era *new normal* telah menjembatani kondisi *unfreezing* dengan tatanan perubahan tata kelola birokrasi yang patut dimanfaatkan momentumnya untuk mencapai birokrasi baru atau tahap *freezing*. Kultur baru berupa digital melayani patut dilaksanakan dan dikembangkan di semua saluran birokrasi²⁷.

Untuk memenuhi harapan masyarakat terhadap pelayanan publik di era *new normal*, pemerintah diharapkan mampu menyajikan akurasi data kependudukan. Bila data tersebut tidak akurat maka akan menimbulkan kecemburuan dan potensi konflik sosial. Untuk akurasi data kependudukan harus bersifat *bottom up* dan bukan *top down*. Pelayanan publik dalam memberikan data kependudukan secara aktual, dapat mendorong terciptanya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahnya. Pelayanan publik yang berkualitas perlu didukung dengan kejelian dan empati ASN, serta menyosialisasikannya kepada publik agar mereka memahami dan konflik sosial tidak muncul.

6. Pemerintahan Elektronik

Pemerintahan adalah proses perubahan. Proses itu bekerja dalam lingkungan yang juga berubah. Tetapi berbeda dengan teknologi yang baik cara, alat, maupun lingkungannya berubah atau mudah diubah, pemerintahan memiliki komponen atau nilai yang sukar berubah atau sulit diubah, yakni kekuasaan, kepentingan, monopoli, dan kenikmatan. Pada segmen ini, nilai pemerintahan bisa bertabrakan atau berkonflik

²⁷ Rustan Amarullah, "Birokrasi Baru untuk 'New Normal'", dimuat dalam <https://news.detik.com/kolom/d-5046303/birokrasi-baru-untuk-new-normal>, dipublikasikan tanggal 9-Juni 2020, diakses tanggal 1-Agustus 2020.

dengan nilai teknologi seperti teknokrasi, profesionalisme, meritokrasi. Namun ada juga segmen pemerintahan yang nilai-nilainya justru memerlukan perubahan dan pembedaan terus-menerus karena sasarannya berubah dan unik satu disbanding dengan yang lain. Di sini pemerintahan dengan seni dan teknik bersentuhan. Sentuhan dengan seni membuahakan seni pemerintahan. Untuk melayani perubahan dan keunikan itu mutlak diperlukan sentuhan teknologi²⁸.

Sentuhan teknologi setidaknya bisa dijadikan solusi dari realita mengenai seringnya terjadi ketidakmerataan layanan publik. Karena, pada realitanya menentukan suatu distribusi pelayanan yang adil dan merata bagi masyarakat adalah pekerjaan yang sulit dilakukan. Karena kesulitan inilah maka pemerataan pelayanan pada masyarakat merupakan fenomena yang sering muncul dalam kaitannya dengan distribusi yang acapkali dikaitkan pula pada kinerja organisasi penyedia jasa pelayanan tersebut²⁹.

Menurut *United Nations Development Programme (UNDP) e-government* adalah sebuah aplikasi dari teknologi informasi dan komunikasi yang dilaksanakan oleh pemerintah. Pemerintah menjajikan efektifitas dan efisiensi dalam bidang pemerintahan serta menjalin hubungan dengan masyarakat. Hal senada juga diungkapkan oleh *World Bank*, dimana *e-government* lebih kepada penggunaan teknologi informasi dan komunikasi untuk menciptakan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas pada pemerintah³⁰.

E-government tidak hanya memberikan pelayanan publik tetapi juga membangun hubungan antara pemerintah dan masyarakat. *E-government* memang menggunakan internet berbasis teknologi untuk menjalankan

²⁸Taliziduhu Ndraha, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003, hal. 539.

²⁹Gatot Pramuka, *E-Government dan Reformasi Layanan Publik*, dalam Falih Suaedi (ed), *Revitalisasi Administrasi Negara Reformasi Birokrasi dan E-Governance*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010, hal. 75.

³⁰Rino A Nugroho, *Peluang dan Tantangan Electronic Government Procurement di Indonesia*, dalam Falih Suaedi (ed), *op.cit.*, hal. 91.

bisnis dan transaksi yang dilakukan oleh pemerintah. Pada level pelayanan, *e-government* menjanjikan pelayanan 24 jam dan seminggu penuh serta kemudahan akses. Selain itu *e-government* juga berfungsi sebagai alat demokrasi yang dilakukan secara *online* dengan memberikan laporan dan informasi pemerintah yang kadang kala hal tersebut sulit untuk didapatkan dan juga bisa mengadakan debat secara *online*³¹.

Model-model yang terkait dengan *e-government*, menurut Arie Halachmi sebagaimana dikutip oleh Rino A. Nugroho, yaitu:

1. *The broadcasting model* yaitu siaran informasi pemerintah yang disiarkan dalam area publik yang menggunakan *Information and Communication Technologies (ICT)* dan media yang sesuai. Keunggulannya adalah berdasarkan menyajikan fakta sehingga dapat memberikan informasi pada masyarakat serta memberikan opini.
2. *The critical flow model* yaitu pemberian informasi berupa kritik-kritik yang dikeluarkan oleh media atau partai oposisi terhadap suatu masalah. Kekuatannya yaitu dapat mempersingkat jarak dan waktu sehingga informasi dapat diakses dengan cepat dan bebas oleh masyarakat.
3. *Comparative analysis* model biasanya dipakai pada negara berkembang. Model ini digunakan untuk memberdayakan masyarakat dengan mencocokkan pemerintahan yang baik dan yang buruk dan kemudian menganalisis perbedaan aspek yang membuat pemerintah menjadi buruk dan dampaknya terhadap masyarakat,
4. *The e-advocacy/mobilization and lobbying model* yaitu model digital yang sering digunakan biasanya untuk membantu masyarakat sipil secara global yang berdampak pada proses pembuatan keputusan secara global. Kekuatan model ini adanya komunitas virtual yang banyak sekali dengan berbagai macam ide serta mengumpulkan sumber daya menjadi bentuk jaringan kerja.

³¹*ibid.*

The interactive service model yaitu model digital yang membuka kesempatan kepada individu masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung terhadap pemerintah. Pada dasarnya ICT mempunyai potensi untuk membawa setiap individu ke dalam jaringan kerja digital dan dapat berinteraksi secara dua arah serta mendapatkan informasi yang ada.

Dua ciri atau kriteria utama yang harus terdapat pada sistem *e-government* menurut Sami sebagaimana dikutip Darmawan yakni ketersediaan (*availability*) dan aksesibilitas (*accessibility*). Pertama, layanan dan transaksi *e-government* harus tersedia 24 jam sehari, 7 hari seminggu (*non-stop*). Pengguna bebas memilih kapan saja yang bersangkutan ingin berhubungan dengan pemerintah untuk melakukan berbagai transaksi atau mekanisme interaksi. Hal ini memungkinkan masyarakat dan pelaku bisnis dengan fleksibilitas untuk mengakses layanan diluar jam kerja pemerintah. Yang kedua, *e-government* sangat tergantung pada aksesibilitas layanan yang tersedia pada *website*³².

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

1. Asas Demokrasi

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

2. Asas Kepentingan Nasional

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

³²Darmawan Napitupulu, *Kajian Faktor Sukses Implementasi E-Government Studi Kasus: Pemerintah Kota Bogor*, Jurnal Sistem Informasi, Volume 5, Nomor 3, Maret 2015, 229-236, hal. 230.

3. Asas Keseimbangan Wilayah

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

4. Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan

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

5. Asas Peningkatan Daya Saing

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

6. Asas Kepastian Hukum

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

7. Asas Keharmonisan

Asas Keharmonisan dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan harus semakin mendekatkan nilai-nilai yang menyatukan alam, masyarakat, dan kebudayaan di wilayah Sulawesi Selatan sebagai satu kesatuan kehidupan dengan menjaga

keharmonisan, keseimbangan, dan keharmonisan dari nilai-nilai adat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal.

8. Asas Dayaguna dan Hasilguna

Asas dayaguna dan hasilguna dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan dilaksanakan secara efektif dan efisien untuk mendayagunakan potensi keunggulan sumber daya manusia, alam, dan budaya Sulawesi Selatan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

9. Asas Pelestarian Tradisi, Seni dan Budaya, serta Kearifan Lokal

Asas pelestarian adat istiadat, tradisi, seni dan budaya serta Kearifan Lokal dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan dilaksanakan untuk memperkuat nilai-nilai adat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal.

10. Asas Kesatuan Pola dan Haluan Pembangunan

Asas kesatuan pola dan haluan pembangunan dimaksudkan bahwa penyelenggaraan model pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan secara terpola, menyeluruh, terencana, terarah, dan terintegrasi dalam satu kesatuan wilayah Sulawesi Selatan.

11. Asas Kelestarian Lingkungan

Asas kelestarian lingkungan dimaksudkan pembangunan di Provinsi Sulawesi Selatan harus dijalankan tanpa merusak dan atau mencemari lingkungan alam agar sumber daya alam dapat tetap dapat dimanfaatkan oleh masyarakat secara bertanggung jawab dan berkesinambungan sehingga menjadi tempat yang nyaman dan aman bagi seluruh makhluk hidup, serta agar alam atau lingkungan hidup dapat terus berfungsi menjaga keseimbangan ekosistem di Provinsi Sulawesi Selatan.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan Yang dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain

1. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan³³

Terhadap rencana pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan, menurut Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin), hal yang sangat penting diperhatikan adalah bagaimana bisa diatur agar status atau kedudukan hukum pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan bisa lebih tegas dan sesuai dengan tuntutan perubahan lingkungan strategis baik dalam skala regional maupun nasional. Apalagi kalau dikaitkan dengan kepentingan penyelenggaraan pemerintahan khususnya pemerintahan daerah, maka sudah barang tentu menjadi sangat penting untuk mengukur dan menilai seperti apa kepentingan pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.³⁴

Pengaturan kembali tentang kedudukan hukum pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan menjadi sangat penting untuk dilakukan, mengingat situasi dan kondisi serta perkembangan yang ada memerlukan adanya penyesuaian pengaturan yang tentu saja diselaraskan dan disesuaikan dengan keadaan sekarang dan kepentingan penyelenggaraan pemerintahan khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan. Hal yang diharapkan adalah bahwa dengan perubahan atau penyesuaian aturan yang akan dilakukan tentu akan membawa implikasi positif pada penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan, apalagi kalau dikaitkan dengan karakteristik wilayah yang akan berkesesuaian pula dengan pola pembangunan daerah yang akan dilakukan.

Tentu tidak mudah untuk melakukan pengaturan kembali secara substantif terhadap pengaturan yang sudah ada, namun demikian,

³³ Hasil Diskusi dalam Rangka Pengumpulan Data RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan ke Provinsi Sulawesi Selatan, tanggal 13 Oktober – 16 Oktober 2020.

³⁴ Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H., hasil diskusi dalam rangka pengumpulan data RUU Tentang Provinsi Sulawesi selatan 16 Oktober 2020.

rencana pengaturan yang akan dilakukan tentu atau setidaknya tidak hanya berkenaan dengan soal kedudukan hukum pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam sistem pemerintahan nasional saja tetapi yang terpenting bagaimana posisi dan kedudukan hukum pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan sendiri yang seharusnya diperankan dan difungsikan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional. Dengan kedudukan hukum yang jelas dan tegas tersebut maka diharapkan segala persoalan yang melingkupi penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan dapat diatasi dengan baik. Dalam arti, bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan bisa berjalan sesuai dengan sisi kepentingan pembangunan daerah melalui pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah.

Berangkat dari apa yang menjadi kepentingan dalam mengatur kembali kedudukan hukum pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, maka perlu dilakukan pencermatan dan pengkajian yang mendalam terhadap apa yang menjadi substansi pengaturan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan seperti; keterkaitannya dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 1964 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah Dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara Dengan Mengubah Undang-Undang No. 47 Prp Tahun 1960 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara Tengah Dan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara (Lembaran Negara Tahun 1964 No. 7) Menjadi Undang-Undang, UU tentang Pemda, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang lainnya terlebih khusus dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja). Selain itu, perlu mempertimbangkan seperti apa karakteristik wilayah provinsi dalam kaitannya dengan pola dasar pembangunan yang akan dilakukan atau dijalankan sesuai dengan rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional atau RPJPN.

Penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan perlu melihat sejauhmana pengaturan yang akan dilakukan dapat menampung aspirasi dan kepentingan serta kebutuhan masyarakat Sulawesi Selatan sehingga bisa memberi dampak langsung pada perbaikan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat Sulawesi Selatan. Substansi pengaturan yang akan dilakukan tentu memperhatikan pula rencana tata ruang pengembangan pulau Sulawesi yang mempunyai keterkaitan dengan berbagai pemerintah provinsi dalam wilayah pulau Sulawesi. Keterkaitan dengan wilayah lainnya dalam penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan tentu diharapkan bisa menjadi perekat dalam bingkai NKRI yang tentu saja tidak semata-mata berkaitan dengan daya saing antar-daerah namun juga yang sangat penting adalah bagaimana dengan perbedaan yang ada bisa saling menumbuhkan dalam satu kawasan pulau Sulawesi.

Dari sudut pandang administrasi pemerintahan maka pengaturan kembali tentang Provinsi Sulawesi Selatan akan dapat mempertegas bukan hanya kedudukan hukum pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, namun juga sekaligus memberi dasar pengaturan dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya, peraturan perundang-undangan yang perlu dikaji dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan adalah UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, UU sektoral yang berkenaan dengan urusan pemerintahan provinsi, UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan UU Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 1964 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah Dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara Dengan Mengubah Undang-Undang No. 47 Prp Tahun 1960 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara Tengah Dan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara (Lembaran Negara Tahun

1964 No. 7) Menjadi Undang-Undang, UU tentang Pemda. Kemudian, substansi yang tepat bagi landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan tentunya harus berkaitan erat dengan konsep penyelenggaraan pemerintahan yang bertumpu kepada penerapan desentralisasi dengan titik berat ada pada Pemerintah Provinsi sehingga segala urusan pemerintahan dikerjakan oleh pemerintah provinsi kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.³⁵

Adapun materi muatan yang perlu mendapat pengaturan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan sebaiknya berisikan ketentuan umum, pembentukan, batas wilayah dan ibukota, kewenangan daerah, pembinaan daerah, pemerintahan daerah yang meliputi kedudukan Pemerintah Daerah dan DPRD, pengaturan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, pengaturan personil, aset dan dokumen daerah, pengaturan mengenai dana alokasi dan dana perimbangan, pendapatan, hibah dan bantuan lainnya serta pinjaman daerah, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup.

Selanjutnya, terdapat pandangan mengenai desentralisasi simetris, dimana batasan materi muatan yang diatur dalam kerangka desentralisasi simetris sebaiknya disikapi bahwa itu hanyalah berkenaan dengan persoalan yang menjadi kewenangan Pemerintah saja, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan, seperti; kebijakan strategis dan menyangkut sisi kepentingan nasional. Di luar hal-hal itu, pemerintah daerah harus diberikan ruang yang cukup dalam mengatur dan mengelola urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya dengan dasar desentralisasi “asimetris”. Namun demikian, Komisi II DPR RI menegaskan bahwa desentralisasi yang akan diatur di dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan (dan seluruh RUU tentang provinsi-provinsi lainnya)

³⁵ *Ibid.*

adalah bersifat simetris. Kekhasan masing-masing daerah akan dihargai dan diakomodasi dalam kerangka aturan kenegaraan NKRI.³⁶

Kemudian, berdasarkan pengamatan, pola hubungan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota belum optimal berjalan dengan baik, dalam arti tidak terjadi koordinasi dan sinkronisasi program kegiatan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota sehingga kelihatan lebih banyak berjalan sendiri-sendiri, apalagi kalau dikaitkan dengan prinsip desentralisasi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik seringkali menjadi persoalan tersendiri dan bahkan cenderung menimbulkan raja-raja kecil di daerah.³⁷

Terkait dengan pola haluan pembangunan yang ideal, hendaknya pola haluan dan model pembangunan di Provinsi Sulawesi Selatan, dan di Provinsi manapun itu, adalah yang sesuai dengan karakteristik daerah dan potensi sumber daya yang dimiliki. Adapun berkenaan dengan nilai-nilai lokal yang dapat diakomodasi dalam RUU ini adalah berkenaan dengan nilai *sipakataui*, *sipakainge*, *sipatokkong*, dan *sipakalebbi* yang berarti berkenaan dengan soal memanusiakan manusia, saling mengingatkan dan saling mendorong dalam perbaikan, serta saling menghargai atau satu sama lain, yang artinya memiliki prinsip saling mengasihi dan saling membantu menciptakan suasana kekeluargaan, gotong royong, dan tidak melihat status sosial.

Hal lain yang menjadi isu penting adalah masalah perizinan. Hakikat dari perizinan adalah pengendalian dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah. Adanya wacana peralihan perizinan ke pemerintah provinsi seharusnya lebih efisien dan efektif, bukan sebaliknya menjadi hambatan dalam penyelenggaraan perizinan tersebut. Norma dalam UU tentang Cipta Kerja sangat baik untuk memangkas perizinan. Misalnya untuk

³⁶ Salah satu intisari hasil Rapat Penyampaian Perkembangan Penyusunan 13 RUU tentang Provinsi antara Komisi II DPR RI dengan Badan Keahlian Dewan, pada tanggal 12 Januari 2021.

³⁷ Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H., hasil diskusi dalam rangka pengumpulan data RUU Tentang Provinsi Sulawesi selatan 16 Oktober 2020.

memperoleh hak atas tanah kemudian ada perizinan yang dibuat oleh kabupaten/kota. Dengan menerapkan perizinan satu pintu dengan sistem *Online Single Submission (OSS)*.³⁸

Isu selanjutnya adalah mengenai cara daerah untuk memaksimalkan pendapatan daerah di luar dari daftar tertutup pemungutan pajak daerah yang sudah diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dimana hal ini dipandang penting sebagai salah satu urgensi pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan sebagai wujud dalam memaksimalkan peningkatan pendapatan daerah. Disampaikan bahwa dalam konteks tersebut, perlu diberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk melakukan inovasi dan terobosan agar bisa menciptakan atau mewujudkan sumber-sumber pendapatan baru bagi daerah, tentunya dengan tetap mengacu kepada pendelegasian urusan Pemerintah Pusat kepada pemerintahan daerah.

Kemudian, sektor-sektor yang hendaknya menjadi prioritas pembangunan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, sesuai dengan yang tertuang dalam RPJPD Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, pada prinsipnya harus sesuai dengan karakteristik dan potensi sumber daya yang dimiliki. Maka prioritas pembangunan di provinsi Sulawesi Selatan tentunya hendaknya tetap bertumpu kepada sektor pertanian dan pertambangan dengan tetap mempertimbangkan sisi kesesuaian lingkungan. Potensi yang masih perlu dikembangkan adalah bidang pariwisata dan program kegiatan *meetings, incentives, conferencing, exhibitions* yang belum tergarap dan terkelola dengan baik.³⁹

Selanjutnya adalah isu mengenai desa. Kondisi desa adat memerlukan pengaturan dan pengelolaan yang tepat dan konsisten dari pemerintah khususnya pemerintah provinsi sehingga bisa memberikan pengakuan dan daya dukung kelembagaan yang kuat. Kaitannya desa adat dengan hubungan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

kabupaten/kota selama ini adalah adanya fakta bahwa hubungan tersebut belum berjalan secara sinergis dan seringkali masih terjadi semacam ego sektoral yang selalu terkait dengan persoalan pembiayaan.⁴⁰

Kajian selanjutnya adalah dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Hasanuddin, yang menyampaikan bahwa pembentukan daerah otonom secara teoretis bersumber dari desentralisasi. Otonom merupakan penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah. Secara konseptual ada perbedaan pandangan antara Benyamin Husein dan Ramlan Surbakti. Benyamin Husein mengartikan otonomi hampir paralel dengan pengertian demokrasi, yaitu pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar Pemerintah Pusat. Bahkan otonomi dapat diberi arti secara luas ataupun dalam arti sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan, sebab baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Dalam otonomi, kebebasan dan kemandirian itu meliputi asas maupun cara menjalankannya. Dalam tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian terbatas pada cara menjalankannya.⁴¹

Otonomi daerah sekaligus penyerahan kewenangan tambahan terbagi atas dua yaitu penyerahan secara umum dengan menerapkan desentralisasi simetris, sedangkan penyerahan secara khusus dilakukan melalui desentralisasi asimetris. Kedua jenis desentralisasi ini memiliki karakteristik yang berbeda. Penerapan desentralisasi asimetris memiliki konsekuensi terhadap pembuatan peraturan teknis yang lebih banyak dan lebih sulit untuk dikontrol, sedangkan desentralisasi simetris menerapkan pendanaan yang lebih sederhana dan lebih mudah dikontrol.⁴²

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Prof. Irman, hasil diskusi dalam rangka pengumpulan data RUU Tentang Provinsi Sulawesi selatan 16 Oktober 2020.

⁴² Ibid.

Selanjutnya, terkait penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan itu sendiri, faktor historis juga perlu diperhatikan. Beberapa hal yang perlu menjadi perhatian antara lain:⁴³

Pertama, Pembagian kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom harus disertai dengan pembiayaan yang memadai. Otonomi diberikan kepada daerah yang lebih luas yang manasaat ini desentralisasi perlahan-lahan terkesan mengarah kembali ke sentralistik. UU tentang Pemerintahan Daerah relatif desentralistik tetapi tidak diiringi dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang maksimal. Akibatnya penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia cenderung masih bergantung pada Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, masih terdapat kontradiksi dalam konteks kewenangan dan keuangan. Kewenangan diberikan kepada daerah, tapi keuangan dikontrol Pemerintah Pusat. Jadi otonomi daerah seperti “tersandera” oleh Pemerintah Pusat.

Kedua, memberikan kewenangan yang optimal bagi pengelolaan Sumber Daya Alam. Salah satu potensi daerah yang menjadi unggulan Provinsi Sulawesi Selatan adalah sektor pertanian. Sayangnya, sistem otonomi daerah tidak diikuti dengan alokasi anggaran sesuai dengan prioritas pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan. Dengan demikian, pengelolaan sektor pertanian menjadi kurang optimal.

Dalam sektor perikanan, masih banyak masyarakat di daerah pesisir yang kurang sejahtera, bahkan menjadi objek tengkulak dimana seharusnya hasil laut dapat menjadi kontribusi yang bisa menyejahterakan masyarakat.. Sebagian masyarakat nelayan di daerah pesisir masih miskin, dikarenakan biaya transportasi yang sangat tinggi, sementara ikan hasil tangkapan melaut harganya tidak mahal. Dengan demikian, pemerintah daerah perlu membuat kapal penampung ikan yang bisa menampung ikan hasil melaut selama 1 bulan atau lebih.

⁴³*Ibid.*

Ketiga, Sektor perkebunan, peternakan, perikanan, pertanian, dan kehutanan harus terintegrasi dan terpadu, agar hasil produksi menjadi maksimal, perekonomian semakin maju, dan sumber daya alam terjaga kelestariannya. Gagasan Prof. Aminuddin selanjutnya adalah pemberdayaan potensi daerah atau suatu wilayah. Misalnya di Kabupaten Jeneponto, yang tepat dikembangkan adalah peternakan. Sektor peternakan ini sebaiknya dikelola secara terpadu oleh pemerintah daerah. Selain itu, perlu dilakukan pembebasan lahan secukupnya untuk pembuatan kandang-kandang yang besar, dimana seluruh ternak masyarakat disatukan dan dimasukkan ke dalam kandang tersebut. Pemilik ternak tinggal mendaftarkan, untuk kemudian diregistrasi jumlah dan jenis ternaknya. Hal tersebut perlu dilakukan karena masih banyak terjadi pencurian ternak. Dengan membuat kandang seperti ini maka pencurian akan berkurang dan dapat dikontrol secara terpusat. Contoh lain adalah di sektor kehutanan dimana dikenal sistem *ce'da*, yaitu menampung air di dalam hutan sehingga hutan menjadi rahmat sebagaimana yang diterapkan di kabupaten Bantaeng.⁴⁴

Hal selanjutnya yang perlu diperhatikan adalah penegasan kembali bahwa otonomi daerah pada prinsipnya memberikan kebebasan kepada daerah untuk menggali, mengolah, dan mengembangkan potensi daerahnya sehingga kesejahteraan masyarakat bisa tercapai. Adapun menurut Prof. Irman, dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan, pemerintah daerah perlu diberikan kebebasan mengatur atau membuat kewenangan daerah berdasarkan potensi masing-masing wilayah. Pemerintah provinsi sebaiknya diberikan kewenangan untuk mengoordinasikan seluruh potensi wilayah untuk kemudian disinergikan dengan penyatuan potensi daerah yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan agar masyarakatnya memiliki minat untuk memajukan usahanya dalam mencapai kemandirian ekonomi. Pada sisi peraturan, RUU tentang Provinsi

⁴⁴ Prof. Aminuddin, hasil diskusi dalam rangka pengumpulan data RUU Tentang Provinsi Sulawesi selatan, 16 Oktober 2020.

Sulawesi Selatan harus mampu mendorong setiap wilayah mempunyai satu produk unggulan. Hal ini sejalan dengan konsep Otonomi daerah yang dimaksud oleh Prof Ryaas Rasyid yang mengusulkan bahwa tiap kabupaten/kota sebaiknya menghasilkan 1 (satu) produk unggulan. Secara nasional, jika Indonesia memiliki 500 (lima ratus) produk unggulan, maka perekonomian Indonesia akan jauh lebih maju. Sayangnya saat ini, potensi daerah yang begitu banyak belum diimbangi dengan pengelolaan yang baik.⁴⁵ Oleh karena itu, perlu dimasukkan dalam NA dan RUU tentang bagaimana mengelola potensi daerah agar masyarakatnya berdaya secara ekonomi.

Keempat, dalam perspektif budaya, norma adat belum berpengaruh kuat dalam pembangunan. Di Provinsi Sulawesi Selatan, ada tiga suku adat yaitu Bugis, Makassar, dan Toraja. Dalam sejarah, Sulawesi Selatan memiliki dua kerajaan besar yaitu Kerajaan Gowa – Makassar dan Kerajaan Tallo. Pada saat, kedua kerajaan tidak ada yang menang. Raja Tallo memiliki kemampuan yang luar biasa karena menguasai 12 bahasa. Dari awal inilah Tallo menjadi puncak keemasan, dimana Tallo menjadi pusat dan lalu lintas perdagangan. Untuk menyatukan perseteruan antara kerajaan Gowa – Bone dan kerajaan Tallo dilakukan politik perkawinan. Pada saat Indonesia merdeka, Kerajaan Gowa tidak memiliki pemuda yang berpendidikan.⁴⁶

Implikasi lain dari kekhasan dari daerah yaitu setiap suku memiliki hierarkhi (kelas) di masyarakat. Suku Makassar sendiri terdiri atas tiga kelas yaitu Karaeng, Daeng, dan Ata. Suku Bugis memiliki 4 (empat) syarat pemimpin yaitu : *Macca* (pintar), *berani* (berani), *maleppu* (jujur), *magattang* (berwibawa). Keturunan bangsawan harusnya memiliki 4 sifat kepemimpinan ini. Pada Pilkada di Provinsi Sulawesi Selatan, hal ini sangat relevan, dimana keturunan bangsawan lebih memiliki potensi untuk

⁴⁵ Prof. Armin, hasil diskusi dalam rangka pengumpulan data RUU Tentang Provinsi Sulawesi selatan, 16 Oktober 2020.

⁴⁶ Ibid.

dipilih rakyat, terlebih calon kepala daerah memiliki unsur perpaduan etnis.⁴⁷

Kajian selanjutnya adalah dari Pengamat dan Praktisi Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan yang mengatakan bahwa sebelum melakukan sebuah pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan, hal yang dibutuhkan adalah suatu kegiatan kajian pendahuluan yang pada akhirnya akan membantu dalam proses pembentukan RUU tersebut. Kajian tersebut akan menggambarkan perencanaan dalam pembentukan UU tentang Provinsi Sulawesi Selatan dan dalam jangka waktu ke depan akan menjadi sangat membantu dalam proses pembentukan NA hingga RUU. Rencana kegiatan tersebut antara lain adalah *pertama*, menelaah lebih jauh mengenai UU terkait pembentukan Provinsi Sulawesi Selatan. Dengan menelaah UU tersebut diharapkan dapat menemukan potensi adanya perubahan yang perlu dilakukan. *Kedua*, menganalisis kondisi Provinsi Sulawesi Selatan terkait materi UU yang mengatur tentang pengaturan kekuasaan pemerintah, hak-hak rakyat, dan hubungan keduanya, yaitu agar tidak ada yang terabaikan atau tidak memiliki landasan hukum, dan *ketiga*, perlu kajian dan analisis dari para ahli hukum dan juga pemerintahan terkait masalah yang ada saat ini, dan potensi permasalahan di masa yang akan datang.⁴⁸

Beberapa poin tersebut perlu kemudian dijabarkan sebagai narasi dalam menyusun kebutuhan dari dibentuknya RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan dalam tataran implementasinya dengan berdasarkan data statistik yang menunjukkan kebutuhan riil di Provinsi Sulawesi Selatan. Setelah melakukan analisis bagaimana kondisi di Provinsi Sulawesi Selatan secara utuh, hal yang selanjutnya perlu dilakukan adalah melihat bagaimana pola kewenangan yang muncul antara Pemerintah Pusat

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸Prof. Dr. Ambo Ala, M.S., hasil *Focus Group Discussion* dalam rangka pengumpulan data RUU Tentang Provinsi Sulawesi selatan, 13 Oktober 2020

dengan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota di daerah itu sendiri.⁴⁹

Selanjutnya, perlu dilakukan suatu penelaahan terkait bagaimana kearifan lokal, pendidikan, hingga sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki, sehingga dalam upaya penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan sejalan dengan peningkatan fungsi SDM dan SDA yang ada. Dengan demikian, RUU yang dibentuk menjadi lebih aplikatif. Selanjutnya, terkait potensi yang perlu diperhatikan, data menunjukkan bahwa Provinsi Sulawesi Selatan memiliki berbagai sisi kekuatan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2019, Provinsi Sulawesi Selatan terdapat 3 sektor unggulan yaitu:

1. Sektor Primer

Sektor primer yang paling utama adalah pertanian dengan kontribusi terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Sulawesi Selatan sebesar 26,2% dengan rincian konsumsi domestik sebesar 16,90 % dan ekspor sebesar 35,9%.

2. Sektor sekunder

Sektor sekunder yang paling memberikan peran secara ekonomi adalah listrik dengan kontribusi terhadap PDRB Provinsi Sulawesi Selatan sebesar 27,2% dengan perbandingan konsumsi domestik sebesar 19,54% dan ekspor 64,10%.

3. Sektor tersier

Kebutuhan lainnya selain di sektor primer dan sekunder.

Kemudian jika dilihat dari kontribusi ekonomi di Provinsi Sulawesi Selatan, terdapat 4 sektor unggulan yang perlu diberikan perhatian lebih dalam pembangunan di Provinsi Sulawesi Selatan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu:

1. Pertanian;
2. Perdagangan;

⁴⁹*Ibid.*

3. Konstruksi; dan
4. Industri.

Selanjutnya, fakta menunjukkan bahwa pertumbuhan ekspor masih negatif. Ekspor yang dilakukan di Provinsi Sulawesi Selatan masih sangat didominasi oleh nikel sebesar 56% sedangkan kakao hanya sebesar 14% yang disusul oleh kekayaan laut sebesar 7%, dan seterusnya.

Hal yang menjadi pertanyaan penting antara lain adalah bagaimana strategi pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan yang paling ideal. Pengaturan yang perlu diatur dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan adalah muatan yang dapat menstimulus dukungan bagi pusat-pusat pertumbuhan. Di Sulawesi Selatan terdapat 5 pusat pertumbuhan, yaitu Kota Makassar, Kota Pare-Pare, Kabupaten Bone, Kota Palopo, dan Kabupaten Bulukumba. Kota Makassar menyumbang kontribusi pertumbuhan ekonomi sebesar 35%. Sedangkan wilayah lainnya menyumbang sebesar 65%. Dengan demikian, Kota Makassar merupakan pusat pembangunan yang sangat penting bagi Provinsi Sulawesi Selatan.

Hal tersebut menunjukkan bahwa yang perlu dianalisis adalah pengaturan mengenai keharusan bagi Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan untuk mendorong potensi pembangunan di setiap daerah tersebut sesuai dengan potensi SDM dan SDA di masing-masing wilayah. Lebih lanjut, SDA yang perlu diperhatikan untuk membantu pertumbuhan pembangunan di Provinsi Sulawesi Selatan adalah dari sektor perkebunan, yang antara lain menghasilkan kakao dan kopi Toraja. Di sektor peternakan, terdapat produk unggulan seperti telur dan ayam potong. Sektor perikanan juga sangat handal, dimana Provinsi Sulawesi Selatan sangat memadai kekayaan lautnya.

RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan juga perlu memperhatikan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Dengan demikian RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan dapat dijadikan suatu rekayasa sosial untuk

menuju kepada pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan secara keseluruhan.⁵⁰

Kajian selanjutnya adalah dari Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, yang memberikan beberapa masukan terkait RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan. *Pertama*, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan setuju terhadap rencana penyusunan NA dan draf RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan karena Undang-Undang Nomor 47 Prp Tahun 1960 jo. UU No. 13 Tahun 1964 sebagai dasar pembentukan Provinsi Sulawesi Selatan sudah kurang sesuai dengan perkembangan kondisi saat ini sehingga layak dipertimbangkan untuk disusun kembali.

Kemudian, letak geografis Provinsi Sulawesi Selatan telah banyak mengalami perubahan sebagai efek pemekaran wilayah baik provinsi maupun kabupaten/kota yang baru, sehingga perlu diperjelas kembali batas dan cakupan wilayah tersebut. Contohnya, permasalahan batas wilayah antara Kabupaten Buton Selatan dan Kabupaten Selayar yang juga menjadi batas wilayah antara Provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi Sulawesi Tenggara.

Adapun Undang-Undang yang perlu untuk dianalisis dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan adalah *pertama*, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota (termasuk daerah yang berbatasan langsung dengan Provinsi Sulawesi Selatan) diantaranya Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi, Undang-Undang Nomor 47 Prp Tahun 1964 jo. UU No. 13 Tahun 1964. *Kedua*, Undang-Undang terkait Keuangan Daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. *Ketiga*, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. *Keempat*, Undang-Undang Nomor 12

⁵⁰ Prof. Armin, hasil diskusi dalam rangka pengumpulan data RUU Tentang Provinsi Sulawesi selatan, 16 Oktober 2020.

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Kelima*, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. *Keenam*, UU tentang Pemda. *Ketujuh*, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, dan kedelapan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Terkait landasan penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan memberi masukan bahwa *pertama*, landasan filosofis yang harus dikemukakan adalah bahwa RUU ini adalah untuk mendorong kemajuan Provinsi Sulawesi Selatan guna terwujudnya kesejahteraan sebagaimana cita-cita bangsa Indonesia dalam Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. *Kedua*, landasan sosiologis yang perlu dikemukakan adalah bahwa RUU ini merupakan solusi atas masalah rentang kendali pemerintahan, beban tugas dan volume kerja yang meningkat akibat perkembangan masyarakat sesuai dengan kajian terhadap kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, politik, luas daerah, dan jumlah penduduk di Provinsi Sulawesi Selatan. Diketahui bahwa Provinsi Sulawesi Selatan memiliki luas 45,7 juta km² dengan populasi 8 juta penduduk (2018) yang dihuni 4 etnis asli (Bugis, Makassar, Toraja, Luwu) yang terbagi ke 24 wilayah kabupaten/kota. *Ketiga*, landasan yuridis yang perlu disampaikan adalah bahwa RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan telah sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 yakni Pasal 18 ayat (1) yang menjelaskan bahwa NKRI dibagi atas daerah provinsi, kabupaten dan kota. Kemudian dalam amandemen kedua UUD NRI Tahun 1945 terhadap Pasal 18 dijelaskan bahwa daerah Provinsi yang merupakan bagian dari NKRI diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan membentuk

undang-undang dipegang oleh DPR. Dengan demikian pembentukan NA dan RUU Provinsi Sulawesi Selatan merupakan kewenangan dari DPR.⁵¹

Adapun sasaran, jangkauan, dan arah pengaturan yang perlu diperhatikan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan adalah terciptanya undang-undang yang dapat dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah, terutama terkait penyelesaian persoalan koordinat batas antar-wilayah sekaligus mengakomodir Daerah Otonomi Baru (DOB) yang belum tercantum dalam undang-undang sebelumnya. Arah pengaturan yang hendak dicapai yakni tertatanya penataan ruang dan batas wilayah yang jelas di Provinsi Sulawesi Selatan.⁵²

Selanjutnya adalah kajian dari DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, yang memberikan masukan-masukannya, yaitu, *pertama*, peraturan perundang-undangan yang perlu dianalisis antara lain ialah Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 9 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2009-2029 karena Perda ini banyak mencakup hal dari segala aspek pembangunan dan kemajuan Sulawesi Selatan ke depan.

Kedua, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang perlu disampaikan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan ialah baiknya landasan filosofis, memiliki nilai-nilai religius, hak asasi manusia, keberpihakan, nilai demokrasi, serta nilai keadilan maupun nilai sosial. Selanjutnya landasan sosiologis, merujuk kepada produk hukum responsif yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Adapun landasan yuridis, berkaitan dengan dasar hukum formal, yakni peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Termasuk keharusan mengikuti prosedur tertentu beserta dasar hukum

⁵¹*Ibid.*

⁵²*Ibid.*

substansial, yakni peraturan perundang-undangan yang memerintahkan materi muatan tertentu diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, termasuk kesesuaian jenis dan materi muatan.

Ketiga, sasaran yang perlu diperhatikan untuk diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan baiknya sejalan dan selaras dengan Visi Provinsi Sulawesi Selatan yang inovatif, produktif, kompetitif, inklusif dan berkarakter dengan Misi Pemerintahan yang berorientasi melayani, inovatif, dan berkarakter. Selain itu, perlu penekanan pada peningkatan infrastruktur yang berkualitas dan aksesibel, pembangunan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru yang produktif, pembangunan manusia yang kompetitif dan inklusif, serta peningkatan produktivitas dan daya saing produk sumber daya alam yang berkelanjutan.

Keempat, muatan di dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan harus memperhatikan: (1) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan: “bahwa setiap materi RUU tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain: agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.” (2) keadilan: “bahwa setiap Materi RUU harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.” (3) pengayoman: “bahwa setiap Materi RUU harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.” (4) kemanusiaan: “bahwa setiap Materi RUU harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara.”

Selanjutnya, terkait dengan masalah sosial-ekonomi, fakta menunjukkan bahwa Provinsi Sulawesi Selatan merupakan salah satu Provinsi terbesar yang ada di Indonesia dengan beberapa suku asli yang hidup di dalamnya, seperti Suku Bugis, Suku Makassar, dan Suku Toraja dengan berbagai ragam bahasa seperti Bahasa Bugis, Bahasa Makassar, Bahasa Toraja, Bahasa Konjo, dan Bahasa Enrekang. Atas dasar itu berbagai karakteristik setiap daerah memiliki permasalahan masing-

masing. Adapun aktivitas perekonomian di hampir seluruh kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan masih dominan bergerak di sektor pertanian terkecuali Kabupaten Pangkep pada sektor industri pengelolaan, Kabupaten Luwu Timur pada sektor pertambangan dan penggalian, dan ketiga kota yakni Makassar, Pare-Pare, dan Palopo yang cenderung bergerak pada sektor perdagangan, hotel, dan restoran.

Fenomena yang perlu dilihat adalah bahwa Kota Makassar memiliki aktivitas perekonomian di hampir semua sektor sedangkan kabupaten/kota lain tidak demikian padahal PDRB bersumber dari aktivitas perekonomian. Hal tersebutlah yang menyebabkan diversifikasi yang terlampau tinggi dari kabupaten/kota lainnya yang berdampak pada nilai PDRB perkapita provinsi, sehingga menyebabkan disparitas antar-wilayah. Oleh karena itu perlu dilakukan analisa mengenai sektor unggul pada masing-masing daerah dikarenakan tidak semua daerah memiliki cukup lahan pemanfaatan yang sesuai berdasarkan kelas fungsi pemanfaatan lahan agar kebijakan pembangunan yang akan diambil bisa efisien dan tepat sasaran serta dibutuhkan strategi dalam upaya percepatan pembangunan yang tidak saling memperlemah melainkan saling menguntungkan.

Kemudian, terkait dengan pemerintahan daerah, terdapat beberapa permasalahan dan faktor penghambat dalam mewujudkan *good governance* di Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu; kurangnya SDM aparatur pemerintah daerah, kurangnya kualitas pelayanan birokrasi, kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, dan masih terbatasnya sarana dan prasarana. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan perlu melakukan upaya antisipasi dalam mengatasi masalah tersebut, yaitu dimana sebaiknya melakukan reformasi birokrasi dan merumuskan arah kebijakan yang berbasis *e-government* atau elektronik pemerintahan.

Kajian berikutnya adalah terkait sumber daya alam. Beberapa permasalahan pokok yang lumrah terjadi dalam pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan di Provinsi

Sulawesi Selatan adalah keterbatasan data dan informasi dalam kuantitas maupun kualitasnya. Selanjutnya adalah kurang efektifnya pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan sumber daya alam yang ada, yang menyebabkan kerusakan sumber daya alam. Disamping itu, tingkat kualitas lingkungan hidup di darat, air, dan udara secara keseluruhan masih rendah, seperti tingginya tingkat pencemaran lingkungan dari limbah industri baik di perkotaan maupun di pedesaan.

Maka dari itu, Pemerintah perlu meningkatkan kapasitas kelembagaan, mempertegas peraturan daerah serta penataan dan penegakan hukum dalam pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan hidup. Kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup harus sejalan dengan kualitas sumber daya manusianya.

Terkait dengan pembangunan, kebijakan pembangunan daerah yang bias antara perkotaan dengan pedesaan di Provinsi Sulawesi Selatan adalah masih banyaknya keterbelakangan di wilayah pedesaan, karena tidak terdapat keseimbangan pembangunan yang dilakukan di wilayah perkotaan, sehingga sampai sekarang ini masih mempengaruhi orientasi pembangunan di wilayah pedesaan, yang mana hal itu menyebabkan pencapaian kesejahteraan masyarakat belum optimal terwujud.

2. Kondisi Yang Ada

A. Geografis dan Demografis

Provinsi Sulawesi Selatan terletak di $0^{\circ}12'$ - 8° Lintang Selatan dan $116^{\circ}48'$ - $122^{\circ}36'$ Bujur Timur dengan Luas wilayah $46.717,48 \text{ km}^2$. Provinsi ini berbatasan dengan Sulawesi Tengah dan Sulawesi Barat di utara, Teluk

Bone dan Sulawesi Tenggara di timur, Selat Makassar di barat dan Laut Flores di selatan.⁵³

Suku-suku yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan diantaranya Bugis, Makassar, Mandar, Toraja, Duri, Pattinjo, Maiwa, Enrekang, Pattae, dan Kajang/Konjo. Mayoritas beragama Islam, kecuali di Kabupaten Tana Toraja, Kabupaten Toraja Utara dan sebagian wilayah di Kabupaten Luwu Utara, Kabupaten Luwu Timur dan Kabupaten Luwu beragama Kristen Protestan. Sampai dengan Mei 2010, jumlah penduduk di Sulawesi Selatan terdaftar sebanyak 8.032.551 jiwa dengan pembagian 3.921.543 orang laki-laki dan 4.111.008 orang perempuan. Pada tahun 2013, penduduk di Sulawesi Selatan sudah mencapai 8.342.047 jiwa. Sampai dengan Mei 2010, jumlah penduduk di Sulawesi Selatan terdaftar sebanyak 8.032.551 jiwa dengan pembagian 3.921.543 orang laki-laki dan 4.111.008 orang perempuan. Pada tahun 2013, penduduk di Sulawesi Selatan sudah mencapai 8.342.047 jiwa.⁵⁴

B. Dasar Hukum Eksistensi Provinsi Sulawesi Selatan

Dasar hukum pertama kali bagi daerah-daerah di Sulawesi yaitu Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi yang membagi Sulawesi menjadi 37 Daerah Tingkat II. Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan Tenggara dan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara-Tengah dilakukan dengan dasar hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1960 pada tanggal 1 Januari 1961. Pembagian Sulawesi menjadi 4 diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1964 yang membagi Sulawesi menjadi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Utara. Sulawesi Selatan terdiri dari 21 tingkat II dan 2 kotapraja yaitu Pare-Pare dan Makassar.

⁵³ Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, *Profil Provinsi*, dimuat dalam https://sulselprov.go.id/pages/profil_provinsi, diakses 20 Desember 2020.

⁵⁴ Wikipedia, *Sulawesi Selatan*, dimuat dalam https://gor.wikipedia.org/wiki/Sulawesi_Selatan, diakses 20 Desember 2020.

Daerah Provinsi Sulawesi Selatan sesuai 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, saat ini sudah berubah menjadi dua daerah otonom, yaitu Provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi Sulawesi Barat yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat. Dengan demikian batas wilayah administratif dan kabupaten yang berada dalam wilayah provinsi Sulawesi selatan tentu harus disesuaikan.

C. Perekonomian Provinsi Sulawesi Selatan

Perekonomian Provinsi Sulawesi Selatan didasarkan pada pertanian, perkebunan, peternakan, industri/infrastruktur, pertambangan, kehutanan, dan pariwisata. Sektor pertanian terutama mengandalkan komoditi padi dan jagung. Sektor perkebunan mengandalkan komoditi kakao dan kopi. Sektor peternakan mengandalkan agribisnis hulu dan hilir. agribisnis dari hulu, yaitu budidaya ternak sapi, kerbau, kambing, dan unggas lokal. Agribisnis hilir berupa industri pasca panen dan pengolahan hasil peternakan.⁵⁵

Kemudian, sektor industri/infrastruktur mengedepankan industri pakan ikan, mengembangkan kawasan industri Pare-pare, kawasan industri Maros-Makassar, dan revitalisasi kawasan pelabuhan Pangkalan Nusantara dan Cappa Ujung. Selanjutnya, sektor pertambangan mengandalkan antara lain emas, bijih besi, pasir besi, mangan, nikel, timah hitam, tembaga, dan marmer. Adapun sektor kehutanan mengandalkan sutera alam unggulan

⁵⁵ LOCALISE SDGs Indonesia, *Profil Daerah Sulawesi Selatan*, dimuat dalam <https://localisesdgs-indonesia.org/profil-tpb/profil-daerah>, diakses 31 Januari 2021.

nasional. Sedangkan sektor pariwisata mengedepankan promosi wisata yang bersifat budaya, kuliner, alam, sejarah, dan budaya.⁵⁶

Pada masa keemasan perdagangan rempah-rempah, dari abad ke-15 hingga abad ke-19, Sulawesi Selatan menjadi pintu gerbang ke Kepulauan Maluku. Ada sejumlah kerajaan kecil, diantaranya adalah dua kerajaan yang menonjol, yaitu Kerajaan Gowa dekat Makassar dan Kerajaan Bugis yang terletak di Bone. Perusahaan Hindia Timur Belanda (VOC) mulai beroperasi di wilayah tersebut pada abad ke-17. VOC kemudian bersekutu dengan pangeran Bugis, Arung Palakka, dan mereka mengalahkan kerajaan Gowa. Raja Gowa, Sultan Hasanuddin terpaksa menandatangani perjanjian yang sangat mereduksi kekuasaan Bungaya Gowa.⁵⁷

Sulawesi Selatan merupakan salah satu lumbung beras nasional, areal pertanian di provinsi Sulawesi Selatan mencapai 1.411.446 ha, pada 2006 menghasilkan 3.365.509 ton padi. Sebagai salah satu lumbung beras nasional, Sulawesi Selatan setiap tahunnya menghasilkan rata-rata 2.305.469 ton beras. Dari jumlah itu, untuk konsumsi lokal hanya 884.375 ton dan 1.421.094 ton sisanya merupakan cadangan yang didistribusikan bagian timur lainnya. Produksi tersebut belum cukup membantu untuk memenuhi kebutuhan nasional sehingga Indonesia masih mengimpor setiap tahunnya dalam jumlah yang cukup tinggi.⁵⁸

3. Permasalahan yang dihadapi masyarakat

Beberapa permasalahan yang perlu mendapatkan perhatian adalah *pertama*, perekonomian. Salah satu fakta menunjukkan bahwa Kota Makassar memiliki aktivitas perekonomian di hampir semua sektor sedangkan kabupaten/kota lain tidak demikian padahal Produk PDRB bersumber dari aktivitas perekonomian. Hal tersebutlah yang

⁵⁶*Ibid.*

⁵⁷ Wikipedia, *Sulawesi Selatan*, dimuat dalam https://id.wikipedia.org/wiki/Sulawesi_Selatan, diakses 20 Desember 2020.

⁵⁸Amraeni, *Perilaku Pasca Penerapan Metode System Riceintensification (SRI) pada Petani Padi Sawah Skala Kecil di Kabupaten Maros*. Jurnal Ilmiah Pena Vol.1 Nomor 1 Tahun 2018, hal.57-58.

menyebabkan diversifikasi yang terlampau tinggi dari kabupaten/kota lainnya yang berdampak pada nilai PDRB perkapita Provinsi, sehingga menyebabkan disparitas antar-wilayah. Oleh karena itu perlu dilakukan analisa mengenai sektor unggulan pada masing-masing daerah dikarenakan tidak semua daerah memiliki cukup lahan pemanfaatan yang sesuai berdasarkan kelas fungsi pemanfaatan lahan agar kebijakan pembangunan yang akan diambil bisa efisien dan tepat sasaran serta dibutuhkan strategi dalam upaya percepatan pembangunan yang tidak saling memperlemah melainkan saling menguntungkan.⁵⁹

Kedua, masyarakat masih dihadapkan pada kondisi pengembangan *good governance* yang belum optimal. Terdapat beberapa permasalahan dan faktor penghambat dalam mewujudkan *good governance* di Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu; kurangnya SDM aparatur pemerintah daerah, kurangnya kualitas pelayanan birokrasi, kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, dan masih terbatasnya sarana dan prasarana. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan perlu melakukan upaya antisipasi dalam mengatasi masalah tersebut, yaitu antara lain menentukan dengan cermat di sektor-sektor mana saja perlu dilakukan reformasi birokrasi. Hal yang perlu dijadikan visi berikutnya adalah segera merumuskan arah kebijakan yang berbasis *e-government* atau elektronik pemerintahan.⁶⁰

Ketiga, adalah terkait masalah kelestarian lingkungan hidup. Beberapa permasalahan pokok yang lumrah terjadi dalam pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan di Provinsi Sulawesi Selatan adalah keterbatasan data dan informasi dalam kuantitas maupun kualitasnya. Selanjutnya, kurang efektifnya pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan sumber daya alam yang ada, yang menyebabkan kerusakan sumber daya alam. Disamping itu, tingkat kualitas lingkungan

⁵⁹ DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, hasil diskusi dalam rangka pengumpulan data RUU Tentang Provinsi Sulawesi selatan, 16 Oktober 2020.

⁶⁰ *Ibid.*

hidup di darat, air, dan udara secara keseluruhan masih rendah, seperti tingginya tingkat pencemaran lingkungan dari limbah industri baik di perkotaan maupun di perdesaan. Maka dari itu sebagai bahan masukan dalam RUU, Pemerintah perlu meningkatkan kapasitas kelembagaan, mempertegas peraturan daerah, serta penataan dan penegakan hukum dalam pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan hidup. Kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, harus sejalan dengan kualitas sumber daya manusianya.⁶¹

Selanjutnya adalah terkait masalah pencemaran lingkungan hidup. Dalam konteks ini, permasalahan yang dihadapi masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan yang perlu mendapatkan perhatian adalah :⁶²

1. Kerusakan Daerah Aliran Sungai (DAS)

Kerusakan DAS disebabkan oleh berbagai jenis penggunaan lahan di Provinsi Sulsel saat ini seperti penggunaan hutan, sawah, ladang, perkebunan, padang rumput, semak belukar dan jenis lainnya yang membawa pengaruh terhadap kelestarian beberapa DAS, seperti: DAS Jeneberang, DAS Bila, dan DAS Walanae. Penutupan vegetasi daerah aliran sungai saat ini diperkirakan 70 % dari luas total, tetapi di lain pihak banjir masih terus terjadi di wilayah tersebut dan bahkan dampaknya semakin luas dan semakin lama waktu genangannya. Hal ini mengindikasikan bahwa kondisi penutupan lahan di wilayah hulu DAS telah mengalami kerusakan sebagai akibat dari kegiatan perambahan hutan.

2. Banjir dan Kekeringan

Banjir merupakan merupakan masalah pokok yang terus menerus terjadi dan intensitas terus meningkat yang perlu mendapat perhatian yang serius di Sulawesi Selatan. Hal ini sangat meresahkan masyarakat terutama masyarakat yang bermukim di sekitar sungai Jeneberang, Saddang, Bila,

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Perubahan Rencana Strategis (RENSTRA) Badan Lingkungan Hidup Daerah Prov. Sulsel Tahun 2013-2018.

Walanae, Cendranae dan Sungai besar lainnya dengan debit banjir setiap tahunnya semakin meningkat.

3. *Sedimentasi*

Sedimentasi merupakan salah satu masalah pokok lingkungan hidup yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan. Hal ini dikarenakan setiap tahun terjadi peningkatan sedimentasi di beberapa sungai utama di wilayah ini yang cukup tinggi.

4. *Pencemaran Air dan Udara*

Pencemaran Air di Provinsi Sulawesi Selatan belakangan ini makin signifikan, hal ini disebabkan oleh aktivitas manusia yang dilakukan tanpa memperhatikan lingkungan sekitarnya. Sebagaimana kita ketahui bahwa danau, sungai, lautan, dan air tanah adalah bagian penting dalam siklus kehidupan manusia dan merupakan salah satu bagian dari siklus hidrologi. Pencemaran air disebabkan oleh berbagai hal antara lain :

- 1) sampah organik seperti air comberan (*Sewage*) menyebabkan peningkatan kebutuhan oksigen pada air yang menerimanya yang mengarah pada berkurangnya oksigen yang dapat berdampak parah seluruh ekosistem.
- 2) buangan limbah pabrik yang mengalir ke sungai, dimana mengandung berbagai macam polutan seperti bahan organik, *neutrien*, dan padatan tersuspensi. Nutrien (nitrogen dan fosforus) merupakan bahan pencemar yang biasanya berasal dari pupuk serta air buangan toilet dan dapur. Kadar nutrien yang berlebihan di air akan mengakibatkan kadar oksigen di air menurun sehingga mengancam kelangsungan hidup hewan-hewan air. Adapun padatan tersuspensi adalah semua zat padat (pasir, lumpur, dan tanah liat) atau partikel-partikel yang sulit dipisahkan dari air, sehingga apabila air memiliki kandungan padatan tersuspensinya tinggi, akan mengakibatkan kemampuan zat organik di suatu perairan akan terganggu, bahkan terhalang. Ini juga mengancam kelangsungan hidup hewan-hewan air.

Saat ini masalah pencemaran udara adalah merupakan isu yang sangat penting mengingat meningkatnya aktivitas manusia yang setiap hari berpeluang untuk menciptakan polusi udara yang sangat tinggi. Hal ini perlu kita sikapi bersama dengan cara menekan laju pencemaran udara yang terjadi pada daerah kota dan daerah padat industri yang menghasilkan zat di atas batas kewajaran. Gas-gas pencemar udara di antaranya CO, CO₂, NO, NO₂, SO, dan SO₂.

Semakin banyak kendaraan bermotor dan alat-alat industri yang mencemarkan lingkungan maka akan semakin parah pula pencemaran udara yang terjadi, kualitas Udara semakin memburuk disebabkan semakin sempitnya lahan hijau atau pepohonan di suatu daerah untuk itu perlu adanya peran serta pemerintah, pengusaha, dan masyarakat untuk dapat menyelesaikan permasalahan pencemaran udara di Provinsi Sulawesi Selatan.

5. Kerusakan ekosistem pesisir pantai

Kerusakan hutan *mangrove* di Provinsi Sulawesi Selatan disebabkan oleh lemahnya berbagai faktor, antara lain kebijakan pemanfaatan wilayah pesisir, Kebijakan pengelolaan hutan *mangrove*, penegakan hukum dan koordinasi antarsektor instansi terkait dalam pemanfaatan wilayah pesisir. Kerusakan terumbu karang di Provinsi Sulawesi Selatan telah menyebabkan menurunnya populasi/produksi ikan di sepanjang pesisir pantai.

6. Persampahan

Saat ini masalah persampahan adalah sebuah isu penting yang memerlukan penanganan secara tepat, dimana pola konsumsi masyarakat yang belum mengarah pada pola-pola yang berwawasan lingkungan sehingga penggunaan kemasan berupa kertas, kantong plastik, kaleng, dan bahan-bahan lainnya masih tinggi. Hal ini menyebabkan peningkatan jumlah timbunan sampah perkotaan, tetapi umumnya peningkatan jumlah tersebut tidak diikuti oleh prasarana dan sarana persampahan yang

memadai sehingga sampah yang tidak tertangani menjadi sumber pencemaran.

7. Degradasi Keanekaragaman Hayati

Keanekaragaman hayati di Provinsi Sulawesi Selatan perlu dilestarikan melalui perlindungan dan pemanfaatan secara berkelanjutan seperti yang amanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Keanekaragaman Hayati. Keanekaragaman hayati terdiri dari komponen gen, spesies, dan ekosistem yang merupakan sumberdaya dan jasa bagi kehidupan umat manusia.

8. Kerusakan Hutan

Kondisi hutan di Provinsi Sulawesi Selatan mengalami degradasi yang terus meningkat akibat kegiatan perladangan berpindah, penebangan liar, eksploitasi hutan yang berlebihan dan aktivitas penduduk lainnya dalam kawasan hutan. Perlu kita ketahui bahwa Kerusakan Hutan Lahan Kristis di Provinsi Sulawesi Selatan seluas 682.784,29 Ha terdiri 312.827,74 Ha berada diluar kawasan hutan lindung.

Kemudian yang *keempat*, adalah terkait masalah pemerataan pembangunan. Kebijakan pembangunan daerah yang bias antara perkotaan dengan pedesaan di Provinsi Sulawesi Selatan adalah masih banyaknya Pembangunan dan keterbelakangan di wilayah pedesaan, karena tidak terdapat keseimbangan pembangunan yang dilakukan di wilayah perkotaan. Sehingga sampai sekarang ini masih mempengaruhi orientasi pembangunan di wilayah pedesaan, yang mana hal itu menyebabkan pencapaian kesejahteraan masyarakat belum optimal terwujud.⁶³

⁶³ DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, hasil diskusi dalam rangka pengumpulan data RUU Tentang Provinsi Sulawesi selatan, 16 Oktober 2020.

4. Perbandingan dengan Negara Lain

Otonomi Daerah di Beberapa Negara Lain

1. Jepang

Jepang memiliki penopang perekonomian yang salah satunya juga merupakan bidang andalan masyarakat di Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu perikanan. Selain itu, secara nasional, Jepang juga memiliki kesamaan geografis seperti Indonesia, yaitu berupa negara kepulauan.

Dari sisi otonomi daerah, ada program yang dapat dijadikan kajian untuk dapat diadopsi di Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu dalam hal penerapan program pembangunan di daerah yang berdasarkan pembagian jangka waktu yang disertai visi-misi atau target pencapaian pembangunan yang jelas dan tegas pada setiap periode waktunya. Jepang menerapkan otonomi daerah yang dikenal dg nama *Zenso (Zenkoku Sogo Kaihatsu Kaikaku)*, yang merupakan proses berkesinambungan dengan sejumlah tahapan. Sebagai negara kepulauan, Jepang tidak menerapkan sistem negara perserikatan, dimana antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah terdapat negara bagian (*the state government*), namun pemerintahan daerah berhadapan langsung dalam interelasi pembangunan daerah dengan Pemerintah Pusat.

Pelaksanaan otonomi daerah Jepang telah terprogram dalam program nasional Jepang bernama *Integrated National Physical Development Plan/INDP Plan*, dan dikenal *Zenso* yang memang didesain untuk mencapai kemandirian lokal dalam mengembangkan potensi pembangunan perekonomian daerah.

Program pembangunan fisik dilakukan dengan tahapan-tahapan terpadu dengan tujuan akhirnya penghapusan kesenjangan sosial ekonomi (*rectification of disparities*) demi tercapainya keseimbangan pembangunan (*balanced development of national land*).

Terdapat 3 visi penting adalah : 1) Adanya pengakuan atas eksistensi organisasi pemerintah nasional sebagai organisasi yang berwenang dalam mengatur strategi pembangunan nasional; 2) guna mengembangkan strategi

pembangunan ini pemerintah sangat membutuhkan dukungan data statistik yang akurat atas profil dan kondisi daerah masing-masing; 3) upaya pendelegasian (pelimpahan) wewenang dari Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah (*delegation of authority to local governments to some extent*).

Pada tahap Zenso I (1962-1967), Jepang menekankan konsep pembangunan fisik pada penyebaran industri-industri yang semula banyak berlokasi di kota-kota metropolitan disebar menuju ke kota-kota besar, serta konsep promosi kota-kota sentral. Konsep pertama diarahkan pada upaya penciptaan Kota-kota Industri Baru dan Lokasi Pembangunan Industri Khusus.

Pada tahap Zenso II (1969-1975), pembangunan difokuskan pada pengembangan *new nationwide networks* seperti telekomunikasi, transportasi udara, kereta ekspres (*shinkansen*), *highways*, pelabuhan laut, dan sebagainya, serta pembangunan industri-industri berskala besar, khususnya di kota-kota industri.

Kemudian, pada Zenso III (1977-1985), yang semula menekankan pada industri dan pertumbuhan ekonomi tinggi menjadi bergeser kepada pentingnya memperhatikan dan memperjuangkan kualitas hidup masyarakat. Hal selanjutnya adalah penyebaran kegiatan-kegiatan industri (*industrial dispersion*) ke tingkat-tingkat daerah guna menekan konsentrasi kegiatan industri pada kota-kota besar tertentu saja.

Selanjutnya, pada Zenso IV (1987-2000), diupayakan pembentukan *multi-polar nation* yang tersebar, mengingat eskalasi masalah-masalah sosial terutama di kota Tokyo cukup besar. Selain itu, penyebaran jaringan informasi canggih dan pembangunan infrastruktur di luar Tokyo terus dilakukan guna menghindari konsentrasi pembangunan di satu kawasan saja. Upaya untuk lebih memberdayakan daerah pedesaan dengan pembangunan industri-industri piranti lunak, misalnya, menjadi satu agenda yang direalisasikan. Batasan waktu dari masing-masing Zenso bukanlah harga mati. Artinya, masing-masing Zenso tetap berjalan sesuai dengan

programnya, sementara penetapan batas waktu tersebut hanya merupakan target formal yang diterapkan Pemerintah.

Sasaran utama program Zenso adalah berupa upaya pembangunan merata lewat pemberdayaan dan pengembangan potensi daerah masing-masing untuk pembangunan ekonomi daerah yang semuanya terjalin dalam satu konsep *wide-area life zones*.

2. Jerman

Negara Jerman adalah negara yang berbentuk federal/serikat. di Jerman Oleh karena itu, negara Jerman terdiri atas negara-negara bagian. Negara bagian disebut land. Dalam Land terdapat daerah-daerah otonom: county atau kreis dan gemeente atau municipal. Jadi, pemerintah daerah yang terdiri atas county atau kreis dan municipal atau gemeente berada dalam negara bagian, land. Dengan demikian, yang mengendalikan pemerintahan daerah di Jerman adalah negara bagian, bukan pemerintah federal/pusat. Walaupun Indonesia bukan negara federal/serikat, sistem pemerintahan Jerman dalam kaitannya dengan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintahan negara bagiannya, yang kalau di Indonesia dianalogikan sebagai hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, sebagian hal dapat dijadikan bahan kajian untuk diadopsi dalam perapan otonomi daerah di Indonesia.

Sesuai dengan pasal 28 ayat 1 Konstitusi Republik Federal Jerman maka rakyat lander, county, dan municipal harus mempunyai dewan perwakilan yang dipilih secara langsung, umum, bebas, dan rahasia. Selanjutnya pasal 28 ayat 2 mengatur bahwa municipal mempunyai hak untuk menyelenggarakan semua urusan yang menjadi kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hak menyelenggarakan urusannya tersebut juga termasuk dalam bidang keuangan. County dan municipal menyelenggarakan urusan-urusan setempat berdasarkan kepentingan dan aspirasinya. County dan municipal menggodok kebijakan daerah secara demokratis yang selanjutnya dilaksanakan oleh kepala daerah

dan dipertanggung-jawabkannya kepada dewan. Haschke (1998) menjelaskan bahwa municipal mempunyai kewenangan yang luas di bidang personal, organisasi dan administrasi, perencanaan, keuangan, dan pajak. Semua kewenangan ini merupakan hak municipal untuk melaksanakan dan mempertanggung-jawabkannya. Dalam wilayah ini pemerintah federal dan land tidak boleh membatasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Humes IV (1991: 61) menjelaskan bahwa enam negara bagian menggunakan satuan administrasi wilayah (Regierungsbezirke) untuk mengkoordinir urusan-urusan lokal. Satuan administrasi ini adalah subdivisi administrasi kementerian dalam negeri. Ia dikepalai oleh pejabat (Regiurungsprassident) yang paling senior dari kepala-kepala wilayah tersebut. Satuan administrasi tersebut terdiri atas beberapa divisi yang bersangkutan dengan kementerian fungsional yang mempunyai kedekatan kerja. Kementerian fungsional tersebut mempunyai beberapa mekanisme kontrol sebagai berikut: Pertama, menyediakan kebijakan pada instansiinstansi negara bagian, khususnya administrasi wilayah. Kedua, membuat standard-standard untuk staf municipal dan pejabat county. Ketiga, memberikan bantuan kepada kantor county dan municipal dengan pegawai negeri sipil. Keempat, memberikan bantuan dana dengan persyaratan yang wajar. Kelima, dalam beberapa kasus memberikan tugastugas pada unit lapangan khusus yang berada di bawah pengendalian kementerian langsung. Jerman dikenal sebagai negara yang kuat sistem demokrasinya dan kuat pula institusi pemerintahannya. Oleh karena itu, di Jerman kebebasan individu sebagai bagian dari budaya liberalisme yang dianut bangsa barat pada umumnya diakomodasi dengan baik dalam sistem pemerintahan Jerman.

Humes IV (1991; 60-61) menjelaskan bahwa Jerman sangat dikenal dengan prinsip subsidiarity dalam administrasi publiknya. Sebagai konsekuensi dari prinsip ini, pemerintah daerah Jerman menyerahkan tiga fungsi kepada dewan daerah: (a) pendelegasian pengawasan pertanggungjawaban seperti masalah registrasi dan pemilihan, (b)

pertanggungjawaban yang bersifat wajib dan pengaturan seperti urusan sekolah dan jalan, dan (c) pemberian diskresi yang luas untuk kegiatan-kegiatan wisata (Humes IV; 1991: 63). Selanjutnya Humes IV menjelaskan bahwa melalui prinsip tersebut otoritas publik yang lebih tinggi hanya menangani urusan-urusan yang tidak dapat diselenggarakan secara efisien oleh otoritas yang lebih rendah. Melalui skema ini negara bagian (*land*) mengembangkan kerangka kerja legislasi nasional khusus dan bertanggung jawab atas pelaksanaannya. Pemerintah county (*kreis*) dan municipal (*gemeinde*) juga melaksanakan kebijakan pusat dan negara bagian tersebut. Hanya beberapa kementerian pusat/federal yang menggunakan agen-agensya untuk memberikan pelayanan di luar kantor pusatnya, daerah. Di antaranya adalah urusan luar negeri, pelayanan pos, kereta api, pelayaran, pengendalian ramburambu udara, tentara/polisi dan pabean. Sebagian kementerian pusat/ federal lainnya melaksanakan programnya melalui *land*, negara bagian. Hanya sedikit kementerian *land* yang mempunyai organisasi lapangan pada county dan atau municipal. Organisasi lapangan *land* yang ada di daerah di antaranya adalah yang menangani penerimaan negara, kesejahteraan veteran, kehutanan, tambang, tera, *landreform*, pengawasan sumberdaya air, jalan raya negara, pengawasan dan bantuan sekolah dan perguruan tinggi, pengawasan kesehatan dan pendaftaran tanah. Menteri Dalam Negeri *Land* adalah lembaga utama dalam administrasi pemerintahan Jerman. Kementerian fungsional yang bekerja pada wilayah *county* dan/atau *municipal* harus melalui kementerian dalam negeri atau wakilnya. Pada tingkat *municipal*, *gemeinde*, (Humes IV;1991: 62), terdapat empat bentuk struktur pemerintahan daerah yaitu: Pertama, *Hesse* dan *municipal* yang lebih besar dari *Schleswig-Holstein* menggunakan sistem dewan memilih Magistrat (badan eksekutif yang bersifat kolegial). Kedua, *RhineWestphalia* Utara dan *lower saxony* mempunyai *burgemeister* sebagai kepala dewan dan kepala seremonial, tapi kepala eksekutinya (direktor) ditunjuk oleh dewan untuk masa tertentu. Ketiga, *Bavaria* dan *baden wurttemberg* mempunyai

walikota yang dipilih rakyat sebagai kepala dewan dan kepala eksekutif. Keempat, *Rhineland palatinate* dan saar mempunyai dewan yang memilih walikota sebagai kepala dewan dan juga sebagai pejabat kepala daerah.

3. China

China memiliki kekuatan perekonomian yang salah satunya juga menjadi andalan di Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu pertanian. Predikat “Lumbung Padi Nasional” bagi Provinsi Sulawesi Selatan sudah selayaknya mendorong Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan untuk dapat mempelajari bagaimana Pemerintah China mengurus dan mengembangkan sektor pertanian untuk kesejahteraan rakyat.

Beberapa prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah di China memang ada yang bisa disesuaikan dengan yang dipraktekkan di Indonesia dan ada pula yang tidak. Beberapa prinsip yang dapat dijadikan pertimbangan antara lain, *pertama*, masalah pedesaan adalah masalah yang sangat penting bagi China/RRT. Oleh sebab itu, dalam beberapa tahun pertanian Pemerintah Pusat fokus terhadap masalah pertanian dan pedesaan. Hal tersebut mencakup pelestarian lingkungan hidup dan ekologi. *Kedua*, subsidi Pemerintah Pusat kepada pemerintah desa: baik Pemerintah Pusat dan provinsi wajib memberikan subsidi kepada desa. Subsidi tersebut berupa gaji bagi aparatur desa 3 (termasuk pensiun), bibit pertanian, pupuk, alat bertani, kesehatan, infrastruktur desa, dan lainnya. Walau demikian, desa yang sudah mandiri seperti Huaxi tidak lagi menerima subsidi dari pemerintah dan kepala desanya tidak di gaji oleh pemerintah. Pemberian subsidi disesuaikan dengan tingkat kemakmuran desa. *Ketiga*, adanya upaya pemerintah China/RRT untuk memajukan wilayah pedesaannya melalui pengembangan kerja sama kemitraan yang saling menguntungkan dengan kalangan swasta sehingga pemerintah daerah dapat membangun wilayah hunian yang lebih

baik untuk warganya serta berperan aktif dalam pelestarian lingkungan hidup tanpa bergantung kepada bantuan dana dari pusat/provinsi.⁶⁴

4. Thailand

Dalam memenuhi kebutuhan daerah, Pemerintah Daerah di Thailand di samping mendapatkan dananya dari sumber-sumber tradisional, juga mendapatkan bantuan keuangan dari Pemerintah Pusat dalam bentuk *grant*, sumbangan, subsidi dan perijinan tanah (*locus*).

Sebelum tahun 1998, pemerintah daerah di Thailand melaksanakan pemerintahan di daerah dengan berdasarkan pada Undang-Undang Pemerintahan tahun 1993 (*Publik Administration Act. 1993*). Di dalam Undang-Undang tersebut, Pemerintah Daerah hanya berfungsi sebagai pelaksana saja. Segala sesuatu diputuskan dari Bangkok. Tetapi setelah konstitusi baru dibuat dan dilaksanakan sejak tahun 1998, peranan pemerintah daerah semakin jelas. Pemerintah Pusat di Bangkok mulai memberikan beberapa kewenangan kepada pemerintah daerah seperti di bidang pengumpulan pajak dan retribusi.

Thailand dapat dijadikan obyek pembelajaran bagi Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam hal perekonomiannya, khususnya dari sektor pertanian. Thailand saat ini merupakan negara pengekspor terbesar produk pertanian dunia. Ekonomi Thailand bergantung pada ekspor, dengan nilai ekspor sekitar 60% PDB, dan dari sekitar 60 % dari seluruh angkatan kerja Thailand dipekerjakan di bidang pertanian. Komoditas pertanian yang dihasilkan adalah beras dengan kualitas super, tapioka, karet, biji-bijian, gula, ikan dan produk perikanan lainnya. Thailand adalah produsen sekaligus eksportir terbesar dunia untuk beras, gula, karet, bunga potong, bibit tanaman, minyak kelapa sawit, tapioka, buah-buahan dan lain-lain produk pertanian, termasuk makanan jadi. Hal ini terwujud berkat tingginya perhatian dan usaha yang diberikan oleh pemerintah Thailand dalam

⁶⁴ Ringkasan Laporan Kunjungan Lapangan PANSUS RUU tentang Desa ke China/ Republik Rakyat Tiongkok(RRT) tanggal 6 s.d. 12 Juli 2012.

meningkatkan pendapatan petani, dan tentunya, hal ini juga didukung oleh model atau sistem pertanian yang baik sehingga dihasilkan kualitas pangan yang sangat baik. Itu sebabnya, negara mengelola sektor ini secara sangat serius, bahkan didukung riset dan rekayasa teknologi yang melibatkan para ahli dan pakar dunia. Melalui hasil riset dan rekayasa teknologi ini Pemerintah Thailand mengambil kebijakan untuk mengembangkan satu produk pada satu wilayah yang dikenal dengan kebijakan satu desa satu komoditas (*one village one commodity*) dengan memperhatikan aspek keterkaitannya dengan sektor-sektor lain (*backward and forward linkages*), skala ekonomi dan hubungannya dengan *outlet* (pelabuhan). Hal ini mendorong tumbuhnya kelompok-kelompok bisnis, sehingga masing-masing wilayah memiliki kekhasan sendiri sesuai dengan potensi wilayahnya.

Pemerintah Thailand juga memproteksi produk pertanian dengan memberikan insentif dan subsidi kepada petani. Kebijakan ini telah mendorong masyarakat memanfaatkan lahan kosong dan tak produktif untuk ditanami dengan tanaman yang berprospek ekspor. Sistem *contract farming* yang dipakai di Thailand berbeda dari yang biasa kita kenal di Indonesia. Perusahaan melakukan kontrak dengan petani tanpa mengharuskan petani menyerahkan jaminan. Di Indonesia, umumnya tanah petani menjadi agunan, sehingga kalau petani gagal, tanah mereka akan disita. Kegagalan petani akan ditanggung oleh negara. Statuta utama dalam kontrak tersebut adalah perusahaan menjamin harga minimal dari produk yang dimintanya untuk ditanam oleh petani. Jika harga pasar di atas harga kontrak, petani bebas untuk menjualnya ke pihak lain. Selain itu di Thailand juga menggunakan model pertanian Hidroponik untuk meminimalisir penggunaan tanah. Karena, disana kualitas dan kuantitas tanah kurang memadai.

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

Sesuai dengan Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Hal ini merupakan landasan filosofis dan konstitusional pembentukan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. UU ini mendukung pendanaan atas penyerahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam UU tentang Pemda. Pembiayaan atas pelaksanaan kewenangan yang sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah dan kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai dalam kerangka dana perimbangan.

Dana Perimbangan merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN.

1. Dana Alokasi Umum (DAU)⁶⁵

DAU merupakan salah satu transfer dana pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU bersifat “Block Grant” yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Variabel perhitungan DAU, yaitu 1) komponen variabel kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) yang digunakan untuk pendekatan perhitungan kebutuhan daerah terdiri dari: jumlah penduduk, luas wilayah, **indeks**

⁶⁵Kementerian Keuangan RI. *Leaflet Dana Alokasi Umum (DAU)*. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Kemenkeu RI.

pembangunan manusia (IPM), indeks kemahalan konstruksi (IKK), dan PDRB per kapita. 2) Komponen variabel kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

2. Dana Alokasi Khusus (DAK)⁶⁶

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

Kriteria Pengalokasian DAK, yaitu:

- a. Kriteria Umum, dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang tercermin dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja PNSD;
- b. Kriteria Khusus, dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah; dan
- c. Kriteria Teknis, yang disusun berdasarkan indikator-indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana dan prasarana, serta pencapaian teknis pelaksanaan kegiatan DAK di daerah.

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

3. Dana Bagi Hasil (DBH)⁶⁷

DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan memperhatikan potensi daerah

⁶⁶Kementerian Keuangan RI. *Leaflet Dana Alokasi Khusus (DAK)*. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Kemenkeu RI

⁶⁷Kementerian Keuangan RI. *Leaflet Dana Bagi Hasil (DBH)*. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Kemenkeu RI

penghasil berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH terdiri dari DBH Pajak dan DBH SDA. Penerimaan perpajakan Pemerintah Pusat yaitu PPh Pasal 21 dan PPh Pasal 25/29 OP dibagikan ke daerah sebesar 20 persen dalam bentuk DBH Pajak. Sedangkan pendapatan negara dari cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dibagikan kepada provinsi penghasil cukai hasil tembakau sebesar 2 persen.⁶⁸

Dana perimbangan ini dialokasikan ke pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sebagai konsekuensi diberlakukannya otonomi daerah yang diikuti dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal dari Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah dengan tujuan untuk mempersempit kesenjangan fiskal horizontal dan vertikal. Melihat kriteria dana perimbangan tersebut di atas, maka perubahan besaran alokasi dana perimbangan dari Pemerintah Pusat tergantung pada perubahan komponen utama yang menjadi dasar perhitungannya antara lain, jumlah penduduk dan luas wilayah. Mengingat konsekuensi RUU ini tidak mengubah secara signifikan jumlah penduduk dan luas wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, maka tidak secara signifikan pula menimbulkan beban keuangan bagi negara. Perubahan beban keuangan negara mengikuti perubahan besaran komponen yang menjadi dasar perhitungan dana perimbangan di setiap tahunnya, sebagaimana yang selama ini berlangsung. Dalam arti apabila terjadi perubahan pada komponen seperti jumlah penduduk, luas wilayah (akibat pemekaran atau penyatuan wilayah), IPM, IKK, dan PDRB per kapita maka secara otomatis akan mengubah besaran dana perimbangan bagi daerah.

Di samping dana perimbangan tersebut di atas, sejak tahun 2014 Pemerintah Pusat mulai mengucurkan Dana Desa sebagai amanat dari

⁶⁸ Kementerian Keuangan RI. 2014. *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia. Edisi II*. Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan.

pasal 72 ayat (1), huruf (b) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (UU tentang Desa) yang menyatakan bahwa salah satu sumber pendapatan desa berasal dari APBN. Desa yang dimaksud dalam UU ini mencakup juga desa adat. Adapun dana desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.⁶⁹

Meskipun UU tentang Desa telah mengakui keberadaan desa adat sebagai salah satu jenis desa (Pasal 6 ayat (1)), dan karenanya berhak untuk mendapatkan dana desa yang bersumber dari APBN, namun masih banyak desa adat yang belum mendapatkan dana desa yang bersumber dari APBN. Salah satu kendala yang dihadapi desa adat adalah belum optimalnya pemerintah daerah dalam mengeluarkan Perda tentang Desa Adat, padahal dalam Pasal 98 ayat (1) UU tentang Desa menyatakan bahwa desa adat harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan penetapannya memperhatikan faktor penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, serta pemberdayaan masyarakat desa dan sarana prasarana pendukung ayat (2). Penyelenggaraan pemerintahan desa selama ini berada di Kemendagri. Artinya, disamping perlu diatur dalam Perda Kabupaten/Kota, keberadaan desa adat ini juga harus terdaftar di Kemendagri, selaku lembaga yang mengelola pemerintahan desa di Indonesia.

Transformasi desa adat menjadi desa administratif untuk mendapatkan alokasi dana desa yang bersumber dari APBN, sebagaimana yang dipersyaratkan dalam UU tentang Desa tersebut, di samping dapat menjamin kesinambungan pembangunan wilayah juga

⁶⁹ PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara

diharapkan mampu mempercepat tercapainya prioritas nasional dalam bidang pengentasan kemiskinan, pendidikan dan kesehatan bagi seluruh lapisan masyarakat. Namun demikian, transformasi desa adat menjadi desa administratif perlu mempertimbangkan aspek-aspek sejarah, budaya, dan norma-norma yang telah mengakar dan tetap dipertahankan dalam desa adat. Perubahan desa adat menjadi desa administratif dikhawatirkan dapat mengubah karakteristik desa adat, namun tetap dibutuhkan pendanaan untuk pelestarian desa adat dimaksud, maka pendanaan atas desa adat dapat dilakukan dengan mencontoh pola dana kelurahan yang dialokasikan melalui DAU Tambahan yang secara khusus digunakan untuk pembangunan dan kelestarian desa adat tanpa harus mengubah karakteristik dan struktur desa adat tersebut. Pertanggungjawaban penggunaan anggaran tetap berada di pemerintah daerah. Sebagai landasan hukum yang mengatur tata kelola pemerintahan daerah, RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan ini diharapkan dapat mengakomodasi atau mendorong pemberlakuan peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur Desa Adat di Provinsi Sulawesi Selatan. Dengan demikian desa adat yang berada di Provinsi Sulawesi Selatan antara lain : Kampung Adat Sillanan, Tana Toraja; Kampung Adat Ammatoa, Bulukumba; Kampung Adat Karampuang, Sinjai; Desa Kete Kesu, Toraja Utara; dan Desa Pallawa, Tana Toraja juga mendapatkan Dana Desa yang bersumber dari APBN.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Konsep negara kesatuan yang dianut Indonesia menggunakan sistem desentralisasi yang tercermin dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota yang mana tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”*.

Pemberian otonomi kepada daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya diselenggarakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsekuensi dari dianutnya sistem desentralisasi dalam NKRI yakni adanya urusan-urusan pemerintahan yang harus didelegasikan kepada pemerintah daerah. Pendelegasian kewenangan tersebut menimbulkan hubungan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah.

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945. Hubungan wewenang tersebut mencakup hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah harus mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan uraian diatas dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan perlu memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya terkait pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip negara kesatuan republik Indonesia, kekhususan dan keragaman daerah, serta pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat. Selain itu dalam pelaksanaan otonomi tersebut perlu memperhatikan hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dalam hal keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

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

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Bab II tentang Pembagian Wilayah, dalam pasal 2 disebutkan :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota.
- (2) Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa.

Kegiatan Pembentukan Daerah sesuai yang disebutkan pada pasal 2 diatas, adalah kegiatan untuk menetapkan status daerah pada wilayah

tertentu. Dasar hukum pembentukan daerah disebutkan dalam Pasal 3, bahwa Daerah provinsi dan kabupaten/kota dibentuk dengan undang-undang.

Undang-Undang No. 13 Tahun 1964 sebagai dasar pembentukan dari I Sulawesi Utara-Tengah dan Dati I Sulawesi Selatan-Tenggara saat ini dianggap tidak relevan lagi karena dasar hukum menjadi induk pembentukan Daerah Tingkat I yaitu No. 1 Tahun 1958 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah saat ini telah beberapa kali diganti terakhir dengan UU No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Peristilahan Daerah Tingkat I (Dati I) sudah tidak dikenal lagi dan diganti dengan dua tingkatan yaitu Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Daerah Sulawesi Selatan sendiri sesuai UU No. 13 Tahun 1964, saat ini sudah berubah menjadi dua daerah otonom, yaitu Provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi Sulawesi Barat yang dibentuk berdasarkan UU No. 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat. Dengan demikian batas wilayah administratif dan kabupaten yang berada dalam wilayah provinsi Sulawesi Selatan tentu akan disesuaikan. Dengan demikian perlu dilakukan pembaharuan terhadap undang undang yang menjadi dasar pembentukan Provinsi Sulawesi Selatan.

Pasal 3 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

- (1) Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) merupakan Daerah dan masing masing mempunyai Pemerintahan Daerah
- (2) Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan undang-undang

Dengan demikian sangat jelas bahwa keberadaan daerah otonom dibentuk berdasarkan undang-undang, sehingga RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan sangat dibutuhkan. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan

Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan, sangat relevan dan urgen untuk dibahas untuk menyesuaikan dengan perkembangan dan kondisi riil yang ada saat ini. UU tentang Provinsi Sulawesi Selatan yang ada sekarang sudah waktunya untuk dievaluasi, untuk melihat kelemahan dan kekurangan, menyesuaikan dengan aturan yang lebih tinggi, menyeleraskan dengan persoalan-persoalan yang diatur dalam UU dimaksud dengan kondisi saat ini. Dengan adanya RUU diharapkan akan memberikan legitimasi dan memberi kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan.

C. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat (UU tentang Provinsi Sulbar) dibentuk dalam rangka mewujudkan aspirasi masyarakat yang berkembang di Kabupaten Mamuju Utara, Kabupaten Mamuju, Kabupaten Majene, Kabupaten Polewali Mamasa, dan Kabupaten Mamasa yang ingin meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sehingga memutuskan bahwa Provinsi Sulawesi Selatan perlu dimekarkan. Dengan memperhatikan kemampuan ekonomi, potensi daerah, kondisi sosial budaya, kondisi sosial politik, kependudukan, luas daerah, dan pertimbangan lainnya di Kabupaten Mamuju Utara, Kabupaten Mamuju, Kabupaten Majene, Kabupaten Polewali Mamasa, dan Kabupaten Mamasa, maka dibentuklah Provinsi Sulawesi Barat dengan UU tentang Provinsi Sulbar. Hal ini dilakukan dengan harapan pembentukan Provinsi Sulawesi Barat dapat mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan

kemasyarakatan, serta memberikan kesempatan dalam memanfaatkan dan mengembangkan potensi daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Daerah Provinsi Sulawesi Selatan sesuai 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, saat ini sudah berubah menjadi dua daerah otonom, yaitu Provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi Sulawesi Barat yang dibentuk berdasarkan UU tentang Provinsi Sulbar tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat. Dengan demikian batas wilayah administratif dan kabupaten yang berada dalam wilayah provinsi Sulawesi selatan tentu akan disesuaikan. Selain itu telah muncul beberapa kabupaten baru dalam wilayah Provinsi Sulawesi Selatan. Oleh karena itu Undang-Undang tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Selatan harus segera disesuaikan dengan kondisi dan diperbaiki untuk mengikuti perkembangan.

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

Pengaturan dalam UU tentang Pemda yang berkaitan dengan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Selatan (RUU tentang Sulsel) terletak dalam beberapa pasal berikut yaitu:

1. Pasal 31 UU tentang Pemda;
2. Pasal 32 UU tentang Pemda; dan
3. Pasal 48 UU tentang Pemda.

Pasal 31 ayat (1) UU tentang Pemda mengatur bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan penataan daerah. Lebih lanjut Pasal 32 ayat (1) UU tentang Pemda mengatur bahwa pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Sedangkan dalam Pasal 48 ayat (3) UU tentang Pemda mengatur bahwa perubahan nama daerah, pemberian nama, dan perubahan nama bagian rupa bumi, pemindahan ibukota, serta perubahan nama ibukota ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Dalam UU tentang Pemda generiknya adalah pembentukan daerah tetapi turunannya adalah RUU tentang Sulsel yang merupakan undang-undang penyesuaian. Penyesuaian itu terdiri dari bermacam-macam sebagaimana diatur dalam UU tentang Pemda diantaranya karena perubahan batas daerah, perubahan kontur daerah, dan lain sebagainya. Hal-hal ini masuk sebagai rancangan undang-undang daftar kumulatif terbuka.

E. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD) terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipker)

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. Untuk menyelenggarakan pemerintahan tersebut, Daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat yang dapat berupa pajak daerah dan retribusi daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah

Pengaturan tentang pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD). Jika melihat dalam ketentuan Pasal 2 ayat (3) UU tentang PDRD maka diketahui bahwa daerah dilarang memungut pajak selain yang ditentukan dalam UU tentang PDRD. Hal ini membuktikan bahwa sistem pemungutan pajak daerah bersifat closed list system. Keterkaitan antara RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan dengan UU tentang PDRD dalam hal pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Adapun pengaturan terkait pajak daerah dan retribusi daerah dalam UU tentang PDRD yakni sebagai berikut:

Pertama, UU tentang PDRD telah mengatur mengenai jenis pajak yang dipungut oleh Provinsi dan Kabupaten/Kota yang diatur dalam Pasal 2 UU tentang PDRD. Jenis Pajak Provinsi terdiri dari Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), Pajak Air Permukaan, dan Pajak Rokok. Sedangkan jenis pajak kabupaten/kota yakni 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. Jenis pajak provinsi dan kabupaten/kota diatas dapat tidak dipungut oleh pemerintah daerah apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Selain itu dalam UU tentang PDRD diatur juga mengenai objek pajak, objek pajak yang dikecualikan pemungutannya, subjek pajak, wajib pajak, pemungutan pajak, dasar pengenaan pajak, penghitungan dasar pengenaan pajak dan besaran pokok pajak, tarif pajak, wilayah pemungutan pajak, dan masa pajak yang diatur dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 89. Pada dasarnya UU tentang PDRD sudah menentukan batasan tarif minimal dan maksimal dari masing-masing jenis pajak tersebut. Jadi dalam melakukan pemungutan pajak daerah, Pemerintah

Daerah hanya tinggal melakukan penyesuaian terhadap tarif pajak daerah yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan kebutuhan di daerah. Pengaturan lebih lanjut tentang pajak daerah akan ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

UU tentang PDRD juga mengatur mengenai earmarking yakni pajak rokok dan pajak penerangan jalan. *Earmarking* pajak rokok dilakukan dengan cara penerimaan Pajak Rokok, baik bagian provinsi maupun bagian kabupaten/kota, dialokasikan paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat yang berwenang sebagaimana diatur dalam Pasal 31. Sedangkan earmarking pajak penerangan jalan sebagian dialokasikan untuk penyediaan penerangan jalan sebagaimana diatur dalam Pasal 56

Kedua, penerimaan dari pajak provinsi dibagi hasilkan sebagian untuk kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan sebagaimana diatur dalam Pasal 94. Adapun jenis pajak yang dibagi hasilkan kepada kabupaten/kota yakni hasil penerimaan PKB dan BBNKB sebesar 30%, hasil penerimaan PBBKB sebesar 70%, hasil penerimaan pajak rokok sebesar 70%, dan hasil penerimaan pajak air permukaan sebesar 50%. Terkait dengan pajak air permukaan dari sumber air yang berada hanya pada 1 wilayah kabupaten/kota maka hasil penerimaan dari pajak tersebut diserahkan kepada kabupaten/kota yang bersangkutan sebesar 80%. Bagi hasil terhadap kabupaten/kota ditetapkan dengan memperhatikan aspek pemerataan dan/atau potensi antarkabupaten/kota.

Ketiga, penetapan dan materi muatan dalam perda pajak daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 95. Pemungutan pajak daerah ditetapkan dengan Perda yang paling sedikit memuat nama, objek, dan subjek pajak; dasar pengenaan, tarif, dan cara penghitungan pajak; wilayah pemungutan; masa pajak; penetapan; tata cara pembayaran dan penagihan; kedaluwarsa; sanksi administratif; dan tanggal mulai berlakunya.

Keempat, tata cara pemungutan pajak daerah; pembayaran dan penagihan pajak daerah; keberatan dan banding; Pembetulan, Pembatalan, Pengurangan Ketetapan, dan Penghapusan atau Pengurangan Sanksi administratif sebagaimana yang diatur dalam Pasal 96 sampai dengan 107.

Kelima, Pembagian objek dan golongan Retribusi Daerah yang diatur dalam Pasal 108 sampai dengan Pasal 149. Objek retribusi daerah adalah jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu. Jenis retribusi jasa umum yakni Retribusi Pelayanan Kesehatan; Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan; Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat; Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum; Retribusi Pelayanan Pasar; Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta; Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus; Retribusi Pengolahan Limbah Cair; Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

Jenis Retribusi Jasa Usaha terdiri dari Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah; Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan; Retribusi Tempat Pelelangan; Retribusi Terminal; Retribusi Tempat Khusus Parkir; Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa; Retribusi Rumah Potong Hewan; Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan; Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga; Retribusi Penyeberangan di Air; dan Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah. Sedangkan Jenis Retribusi Perizinan Tertentu terdiri dari Retribusi Perizinan Berusaha terkait persetujuan bangunan gedung yang selanjutnya disebut Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung; Retribusi Perizinan Berusaha terkait tempat penjualan minuman beralkohol yang selanjutnya disebut Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol; Retribusi Perizinan Berusaha terkait trayek yang selanjutnya disebut Retribusi Izin Trayek; dan Retribusi Perizinan Berusaha terkait perikanan yang selanjutnya disebut Retribusi Izin Usaha Perikanan. (Pasal 114 angka 1 UU tentang Ciptaker yang mengubah Pasal 141 UU tentang PDRD).

Selain itu dalam UU tentang PDRD diatur tentang objek, objek retribusi yang dikecualikan, wajib retribusi, tata cara penghitungan retribusi, dan prinsip dan sasaran tarif retribusi sebagaimana diatur dalam Pasal 108 sampai dengan 155. Pemungutan retribusi jasa usaha dan perizinan tertentu bagi daerah provinsi dan kabupaten/kota disesuaikan dengan kewenangan daerah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan jenis retribusi jasa usaha untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota disesuaikan dengan jasa pelayanan yang diberikan oleh masing-masing daerah. Pemerintah Daerah juga dapat menetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam UU tentang PDRD sepanjang memenuhi kriteria yang terdapat dalam Pasal 150.

Keenam, Penetapan dan materi muatan dalam Perda tentang retribusi daerah yang diatur dalam Pasal 156. Pemungutan retribusi daerah ditetapkan dengan peraturan daerah yang paling sedikit memuat nama, objek, dan subjek retribusi; golongan retribusi; cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan; prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi; struktur dan besarnya tarif retribusi; wilayah pemungutan; penentuan pembayaran, tempat pembayaran, angsuran, dan penundaan pembayaran; sanksi administratif; penagihan; penghapusan piutang retribusi yang kedaluwarsa; tanggal mulai berlakunya; dan Masa Retribusi; pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok Retribusi dan/atau sanksinya; dan/atau tata cara penghapusan piutang Retribusi yang kedaluwarsa.

Ketujuh, Pengawasan dan Pembatalan Peraturan daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diatur dalam (Pasal 114 angka 5 UU tentang Cipker yang mengubah Pasal 157 sampai dengan Pasal 159 UU tentang PDRD). Terkait dengan substansi ini Raperda Provinsi tentang PDRD yang telah disetujui oleh gubernur dan DPRD Provinsi sebelum ditetapkan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak persetujuan.

Begitupun Raperda Kabupaten/Kota tentang PDRD yang telah disetujui oleh bupati/walikota dan DPRD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan disampaikan kepada gubernur, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak persetujuan. Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap Raperda untuk menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Sedangkan Gubernur melakukan evaluasi terhadap Raperda kabupaten/kota untuk menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.

Menteri Dalam Negeri dan gubernur dalam melakukan evaluasi berkoordinasi dengan Menteri Keuangan. Dalam pelaksanaan koordinasi tersebut Menteri Keuangan melakukan evaluasi dari sisi kebijakan fiskal nasional. Hasil evaluasi yang telah dikoordinasikan dengan Menteri Keuangan dapat berupa persetujuan atau penolakan. Hasil evaluasi berupa penolakan disampaikan dengan disertai alasan penolakan. Dalam hal hasil evaluasi berupa persetujuan Raperda dimaksud dapat langsung ditetapkan. Sedangkan dalam hal hasil evaluasi berupa penolakan Raperda dimaksud dapat diperbaiki oleh gubernur, bupati/walikota bersama DPRD yang bersangkutan, untuk kemudian disampaikan kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan kepada gubernur dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota. Pengaturan ini berlaku mutatis mutandis dengan Raperda kabupaten/kota.

Berdasarkan uraian diatas maka diketahui bahwa dalam rangka penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan maka perlu memperhatikan dan merujuk pada ketentuan dalam UU tentang PDRD terkait pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah.

F. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (RUU tentang PKPD)

Indonesia merupakan negara yang menganut prinsip otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hal ini tercermin dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Dalam menyelenggarakan otonomi daerah setiap daerah mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Dalam rangka mendukung penyelenggaraan otonomi melalui asas otonomi dan tugas pembantuan harus disertai dengan penyerahan atau pelimpahan sumber-sumber keuangan kepada Pemerintah Daerah (*money follows function*). Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem Keuangan Negara dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas otonomi dan tugas pembantuan sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Keterkaitan antara RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan dengan UU tentang PKPD dalam hal hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi. Adapun pengaturan yang terdapat dalam UU tentang PKPD yakni sebagai berikut:

Pertama, Prinsip Kebijakan perimbangan keuangan diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 3. Pada dasarnya perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pemberian tugas kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan perlu disertai dengan pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintah daerah dan hal ini telah ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (4).

Kedua, Pendanaan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah diatur dalam Pasal 4. Pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi menjadi 3 (tiga) yakni dalam pelaksanaan desentralisasi didanai APBN; dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi

oleh gubernur didanai APBN; dan dalam rangka tugas pembantuan yang dilaksanakan oleh gubernur didanai APBN.

Ketiga, Sumber-sumber penerimaan daerah diatur dalam Pasal 5. Dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi yang terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Sedangkan pembiayaan bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran Daerah; penerimaan Pinjaman Daerah; Dana Cadangan Daerah; dan hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan.

Keempat, PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah (LLPADS) yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi. LLPADS meliputi hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan; jasa giro; pendapatan bunga; keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah. Dalam meningkatkan PAD maka daerah dilarang untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan impor/ekspor.

Kelima, Dana Perimbangan merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN. Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu Daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-Daerah.

DBH merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase tertentu. DBH dapat bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Untuk DBH yang bersumber dari Pajak terdiri atas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21. Sedangkan DBH yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. DBH dari PBB dan BPHTB dibagi antara daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan pemerintah yang rincian persentasenya diatur dalam Pasal 12 ayat (2). DBH Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 dibagi antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang rinciannya persentasenya diatur dalam Pasal 13. Selain persentase tersebut UU tentang PKPD juga mengatur persentase DBH yang berasal dari sumber daya alam bagi Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 26.

DAU diatur dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 37 yang didalamnya memuat besaran DAU setiap tahun, penetapan dan pengalokasian, sumber pendanaan, mekanisme penghitungan, formulasi penghitungan, penyaluran. DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-Daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi Daerah. DAU ditetapkan dalam APBN dan dialokasikan atas dasar celah fiskal (kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah) dan alokasi dasar (dihitung berdasarkan jumlah gaji PNS Daerah). Kapasitas fiskal Daerah merupakan sumber pendanaan Daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil. Sedangkan kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan digunakan

untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum. Pada dasarnya proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan perimbangan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota.

DAK diatur dalam Pasal 38 sampai dengan Pasal 42 yang didalamnya memuat besaran DAK setiap tahun, kriteria DAK, dan penyediaan dana pendampingan bagi penerima DAK yang dianggarkan dalam APBD. DAK ditujukan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di Daerah tertentu yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan Daerah. Pengalokasian DAK digunakan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. terdapat 3 (tiga) kriteria DAK yang ditetapkan oleh Pemerintah yakni kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD, kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah, dan kriteria teknis yang ditetapkan oleh kementerian Negara/departemen teknis.

Keenam, Lain-lain pendapatan diatur dalam Pasal 43 sampai dengan Pasal 48 yang didalamnya mengatur mengenai jenis lain-lain pendapatan. Jenis lain-lain pendapatan terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan Dana Darurat. Pendapatan hibah merupakan bantuan yang tidak mengikat. Terkait pemberian hibah kepada daerah yang bersumber dari luar negeri harus dilakukan melalui Pemerintah. Dana darurat merupakan jenis lain-lain pendapatan yang dialokasikan oleh Pemerintah kepada daerah apabila daerah dinyatakan mengalami krisis solvabilitas (krisis keuangan). Pemerintah dapat memberikan Dana Darurat kepada Daerah tersebut setelah dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Ketujuh, pengaturan tentang pinjaman daerah diatur dalam Pasal 49 sampai dengan Pasal 65. Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber

Pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi Daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Dalam melakukan pinjaman, daerah tidak dapat melakukan langsung pinjaman kepada pihak luar negeri. Dalam pengaturan pinjaman daerah pemerintah menetapkan batasan pinjaman, sumber pinjaman, jenis dan jangka waktu pinjaman, penggunaan pinjaman, persyaratan pinjaman, prosedur pinjaman daerah, obligasi daerah, pelaporan pinjaman yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Jadi daerah dalam melakukan pinjaman harus memenuhi pengaturan yang ditetapkan oleh Pemerintah tersebut.

Kedelapan, pengelolaan keuangan dalam rangka desentralisasi fiskal dilakukan dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah tersebut dilakukan dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pertanggung jawaban, pengendalian, dan pengawasan dan pemeriksaan. Prosedur dan mekanisme tahapan tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 66 sampai dengan Pasal 86 UU tentang PKPD.

Kesembilan, Dana Dekonsentrasi diatur dalam Pasal 87 sampai dengan Pasal 93. Dalam pasal-pasal ini diatur bahwa pendanaan dalam rangka Dekonsentrasi dilaksanakan setelah adanya pelimpahan wewenang Pemerintah melalui kementerian negara/lembaga kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah di Daerah. Pendanaan yang diberikan Pemerintah harus disesuaikan dengan wewenang yang dilimpahkan. Selain itu diejelaskan juga mengenai tahapan dana dekonsentrasi yakni mulai dari penganggaran dana dekonsentrasi, penyaluran, pertanggungjawaban dan pelaporan, status barang dalam pelaksanaan dekonsentrasi, dan pengawasan dan pemeriksaan.

Kesepuluh, Dana Tugas Pembantuan yang diatur dalam Pasal 94 sampai dengan Pasal 100. Dalam pasal-pasal ini diatur bahwa pendanaan dalam rangka tugas pembantuan didanai oleh Pemerintah dan baru dapat dilaksanakan setelah adanya penugasan Pemerintah kepada daerah.

Pendanaan yang diberikan oleh Pemerintah harus disesuaikan dengan tugas yang diberikan. Dalam UU tentang PKPD diatur dana tugas pembantuan mulai dari penganggaran, penyaluran, pertanggungjawaban dan pelaporan, status barang dalam pelaksanaan tugas pembantuan, dan pengawasan dan pemeriksaan.

Berdasarkan uraian diatas maka dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan mempertimbangkan dan merujuk pada ketentuan dalam UU tentang PKPD terkait pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah.

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

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dinyatakan bahwa 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 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Penataan ruang perlu dikelola secara berkelanjutan dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini merupakan 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 tentang Penataan Ruang (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.

Koherensi RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan dengan UU tentang Penataan Ruang adalah terkait penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah Daerah. Pasal 7 ayat (1) UU tentang Penataan Ruang

menyebutkan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dan pada ayat (2) nya menyebutkan bahwa negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah.

Adapun wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
- d. kerja sama penataan ruang antar provinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.

Dan 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 sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007.

Sedangkan Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, meliputi:

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

Dan Rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat: a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten; b. rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten; c. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten; d. penetapan kawasan strategis kabupaten; e. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan f. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007.

Mengingat pentingnya pengaturan mengenai penataan ruang bagi Pemerintah Daerah, maka dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan dirasa perlu untuk memasukkan ketentuan mengenai batasan kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang. Penataan Ruang oleh Pemerintah Daerah juga bertujuan untuk menghindari adanya konflik antar daerah mengenai batasan kewenangannya.

H. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipker)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU tentang Desa) dibentuk dengan semangat penerapan konstitusi yaitu Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “*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*”. Ketentuan dalam konstitusi tersebut tergambar dalam salah satu tujuan dari pengaturan desa yaitu “*memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia*”.⁷⁰ Selanjutnya, semangat konstitusi tersebut diejawantahkan dalam Pasal 6 UU tentang Desa yang mengklasifikasikan desa menjadi desa dan desa adat.

Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa. UU tentang Desa menggabungkan fungsi *self-governing community* (Desa Adat) dengan *local self government* (Desa), yang diharapkan dengan adanya kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa dapat ditata sedemikian rupa dan dibedakan menjadi desa dan desa adat. Kedua jenis desa tersebut mempunyai fungsi dan tugas yang berbeda.

⁷⁰ Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Perbedaan antara Desa dengan Desa Adat yaitu dalam pelaksanaan hak asal usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.

Pada dasarnya, negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Implementasi dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut telah ada dan hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti huta/nagori di Sumatera Utara, gampong di Aceh, nagari di Minangkabau, marga di Sumatera bagian selatan, tiuh atau pekon di Lampung, desa pakraman/desa adat di Bali, lembang di Toraja, banua dan wanua di Kalimantan, dan negeri di Maluku.

UU tentang Desa perlu dilakukan evaluasi dan analisis dalam Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan dikarenakan di Provinsi Sulawesi Selatan terdapat dua klasifikasi desa, yaitu desa dan desa adat. Keterkaitan antara RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan dengan UU tentang Desa adalah mengenai pembentukan dan kewenangan desa adat. Pembentukan desa adat ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan memenuhi syarat berdasarkan Pasal 97 UU tentang Desa, yaitu:

- a. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan

c. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembentukan desa adat dilakukan dengan memperhatikan faktor penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, serta pemberdayaan masyarakat desa dan sarana prasarana pendukung.⁷¹ Adapun status Desa dapat diubah menjadi desa adat, kelurahan dapat diubah menjadi Desa Adat, Desa Adat dapat diubah menjadi desa, dan desa adat dapat diubah menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui Musyawarah Desa dan disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.⁷²

Keterkaitan lainnya yaitu mengenai kewenangan Desa Adat, Pasal 103 UU tentang Desa menyebutkan bahwa kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul meliputi: a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli; b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat; c. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat; d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah; e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Ketentuan mengenai Desa Adat sebagai urusan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan perlu diatur di dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan karena Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 belum mengatur mengenai ketentuan tersebut. RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan juga diperlukan untuk dapat menyesuaikan dengan perkembangan peraturan

⁷¹Pasal 98 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁷²Pasal 100 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

perundang-undangan di Indonesia terutama mengakomodir Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan uraian diatas, diketahui bahwa dalam rangka penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan perlu memperhatikan dan merujuk pada ketentuan dalam UU tentang Desa terkait pengaturan tentang desa dan desa adat.

I. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif

Undang-Undang tentang Ekonomi Kreatif ditujukan sebagai salah satu upaya untuk mencapai masyarakat adil dan makmur yang mampu memajukan kesejahteraan umum, negara Indonesia harus mengoptimalkan seluruh sumber daya ekonomi, terutama mengoptimalkan kreativitas sumber daya manusia yang berbasis warisan budaya, ilmu pengetahuan, dan/atau teknologi. Untuk mengoptimalkan SDM tersebut, diperlukan pengelolaan potensi Ekonomi Kreatif secara sistematis, terstruktur, dan berkelanjutan. Oleh karena itu, diperlukan pengarusutamaan Ekonomi Kreatif dalam rencana pembangunan nasional melalui pengembangan Ekosistem Ekonomi Kreatif yang memberikan nilai tambah pada produk Ekonomi Kreatif yang berdaya saing tinggi, mudah diakses, dan terlindungi secara hukum.

Pasal 4 UU tentang Ekonomi Kreatif lebih lanjut menjabarkan mengenai tujuan UU tersebut. Salah satu tujuan ekonomi kreatif dalam Pasal 4 huruf g adalah untuk mengarusutamakan ekonomi kreatif dalam Pembangunan Nasional. Selain itu, tujuan ekonomi kreatif berfokus kepada menciptakan ekosistem ekonomi yang mengutamakan potensi sumber daya manusia dan sumber daya ekonomi sehingga dapat mensejahterahkan rakyat sebagaimana termuat dalam Pasal 4 huruf a sampai dengan huruf g tersebut.

Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 9 menyatakan bahwa pemerintah dan/ atau pemerintah daerah bertanggung jawab dalam mengembangkan

ekosistem ekonomi kreatif. Dalam hal ini Pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Selatan beserta Pemerintah kabupaten/ kota di Sulawesi Selatan juga berkewajiban dalam mengembangkan ekosistem ekonomi kreatif sesuai dengan potensi SDM dan SDA yang dimiliki.

Penataan daerah Provinsi Sulawesi Selatan yang dilakukan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan, didalamnya perlu mengatur mengenai upaya menjaga dan mengembangkan SDA dan SDM yang dimiliki sebagai khas kedaerahan. Pengembangan SDA dan SDM dalam suatu daerah berada dalam suatu pembagian urusan di bidang kepariwisataan. Ekonomi kreatif merupakan suatu upaya perwujudan nilai tambah dari kekayaan intelektual yang berbasis warisan budaya, ilmu pengetahuan, dan/atau teknologi. Sehingga pembangunan ekonomi kreatif menjadi penting dalam upaya penataan daerah di Sulawesi Selatan mengingat banyak kekhasan dan budaya daerah Sulawesi Selatan yang memiliki nilai jual tambah.

Pembagian kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam upaya menciptakan nilai tambah dalam ekonomi kreatif di Daerah Sulawesi Selatan juga perlu mengacu pada pengembangan riset ekonomi kreatif sebagaimana termuat dalam Pasal 11 ayat (3) yang menyatakan bahwa hasil pengembangan riset digunakan sebagai pembuatan kebijakan di bidang ekonomi kreatif. Dalam hal hubungannya terkait dengan penataan daerah Sulawesi Selatan dalam RUU tentang Sulawesi selatan menunjukkan bahwa kebijakan dibidang ekonomi kreatif yang berdasarkan hasil riset ekonomi kreatif dapat perlu mendukung pembangunan daerah dalam penataan di daerah Sulawesi Selatan.

Selain itu, penataan daerah Sulawesi Selatan dalam RUU tentang Sulawesi Selatan sangat terkait dengan pengadanan fasilitas di daerah tersebut. Dalam UU tentang Ekonomi Kreatif mekanisme atau skema pembiayaan bagi ekonomi kreatif diatur dalam Pasal 16 ayat (1). Pasal tersebut menyatakan bahwa Pemerintah Pusatlah yang memiliki kewajiban untuk memfasilitasi skema pembiayaan berbasis kekayaan

intelektual bagi pelaku ekonomi kreatif sedangkan pemerintah daerah dapat mengembangkan sumber pembiayaan alternatif diluar mekanisme lembaga pembiayaan sebagaimana termuat dalam Pasal 17 UU tentang Ekonomi Kreatif.

Lebih lanjut pengaturan mengenai kewajiban untuk mendorong penyediaan infrastruktur ekonomi kreatif dibebankan kepada pemerintah dan pemerintah daerah sebagaimana termuat dalam Pasal 19 UU tentang Ekonomi Kreatif. Kewajiban untuk mendukung penyediaan baik sarana dan infrastruktur secara langsung akan berdampak kepada kebijakan yang perlu diatur dalam RUU tentang Sulawesi Selatan dengan memperhatikan ke khasan dan SDM serta SDA di daerah tersebut.

Oleh karena itu pengaturan dalam UU tentang Ekonomi Kreatif berisikan substansi yang perlu diperhatikan dalam penyusunan RUU tentang Sulawesi Selatan karena terkait pertimbangan kebijakan yang perlu diambil dalam penataan daerah Sulawesi Selatan yang khususnya dibidang Ekonomi Kreatif, sehingga kebijakan yang akan diatur dalam RUU tentang Sulawesi Selatan menjadi kebijakan yang implementatif.

J. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (UU tentang Pemajuan Kebudayaan) dibentuk untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dan menjadikan kebudayaan sebagai investasi untuk membangun masa depan dan peradaban bangsa demi terwujudnya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Kebudayaan nasional Indonesia tersebut merupakan 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.

Bangsa Indonesia memiliki kekayaan atas keberagaman suku bangsa, adat istiadat, bahasa, pengetahuan dan teknologi lokal, tradisi, kearifan lokal, dan seni. Keberagaman tersebut merupakan warisan budaya bangsa bernilai luhur yang membentuk identitas bangsa di tengah dinamika perkembangan dunia. Keberagaman warisan budaya tersebut menghadapi berbagai masalah, tantangan, dan peluang dalam memajukan Kebudayaan Nasional Indonesia. Sehingga dalam UU Pemajuan Kebudayaan, negara berupaya mengatur langkah-langkah strategis melalui perlindungan, pengembangan, dan pembinaan guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Upaya penataan daerah Provinsi Sulawesi Selatan dalam suatu rancangan Undang-Undang dapat dijadikan salah satu upaya strategis pemajuan kebudayaan, seperti yang termuat dalam Pasal 31 ayat (2) huruf f UU tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa salah tujuan dilakukannya pentataan daerah untuk memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah. Bentuk upaya memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah tersebut perlu sejalan dengan upaya pemajuan kebudayaan.

Masyarakat di Provinsi Sulawesi Selatan memiliki keberagaman warisan budaya yang memiliki kekhasan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang perlu didukung melalui pemajuan kebudayaan. Sebagaimana termuat dalam Pasal 4 huruf a sampai dengan huruf j UU tentang Pemajuan Kebudayaan yang menyatakan tujuan dari pemajuan kebudayaan untuk: a) mengembangkan nilai-nilai luhur budaya bangsa; b) memperkaya keberagaman budaya; c) memperteguh jati diri bangsa; d) memperteguh persatuan dan kesatuan bangsa; e) mencerdaskan kehidupan bangsa; f) meningkatkan citra bangsa; g) mewujudkan masyarakat madani; h) meningkatkan kesejahteraan rakyat; i) melestarikan warisan budaya bangsa; dan j) mempengaruhi arah perkembangan peradaban dunia. Tujuan tersebut juga perlu diwujudkan

dalam Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Selatan. Salah satu contoh perwujudan hal tersebut adalah dalam upaya penataan daerah Provinsi Sulawesi selatan perlu untuk memperkaya keberagaman bangsa, disisi lain juga diperlukan upaya memegang teguh persatuan dan kesatuan bangsa.

Pelaksanaan pemajuan kebudayaan di daerah provinsi Sulawesi Selatan perlu memperhatikan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini tergambar dalam pengaturan perlindungan, pengembangan, pemanfaatan dan pembinaan Kebudayaan yang dibagi berdasarkan kewenangan Pemerintah Pusat dan daerah.

Pasal 7 Undang-Undang tentang Pemajuan Kebudayaan mengatur bahwa pemerintah dan pemerintah daerah melakukan pengarusutamaan kebudayaan melalui pendidikan untuk mencapai tujuan pemajuan kebudayaan. Keterkaitan hal tersebut dengan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Selatan terletak pada nilai budaya yang tumbuh dalam masyarakat provinsi Sulawesi Selatan, dijadikan ciri atau kekhasan suatu daerah yang digunakan untuk pembangunandaerah yang dilakukan melalui penataan daerah. Kemudian kekhasan budaya tersebut diaktualisasi dalam pendidikan untuk pemajuan kebudayaan. Sehingga dengan kegiatan pengarusutamaan melalui pendidikan tersebut seiring dengan pembangunan daerah dalam proses penataan daerah.

Pelaksanaan pemajuan kebudayaan di Provinsi Sulawesi Selatan perlu dilakukan berdasarkan pembagian kewenangan, hal ini tergambar dalam Pasal 8 yang menyatakan bahwa pemajuan kebudayaan dilakukan dengan berpedoman kepada: a. pokok pikiran kebudayaan daerah kabupaten/kota, pokok pikiran kebudayaan provinsi, strategi kebudayaan, dan rencana induk pemajuan kebudayaan. Lebih Lanjut dijelaskan dalam Pasal 9 bahwa pedoman tersebut merupakan serangkaian dokumen yang disusun berjenjang.

Pokok pikiran kebudayaan daerah sebagaimana termuat dalam Pasal 11 ayat (2) UU tentang Pemajuan Kebudayaan memberikan gambaran terhadap identifikasi objek pemajuan kebudayaan, sumber daya manusia, lembaga, pranata kebudayaan, sarana dan prasana kebudayaan, potensi hingga analisis serta rekomendasi pemajuan kebudayaan. Dalam implementasi pentaan daerah RUU tentang Sulawesi Selatan membutuhkan informasi yang termuat dalam pokok pikiran kebudayaan daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

Kemudian terkait dengan penyusunan pedoman kebudayaan seperti pokok pikiran tersebut, Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan perlu melibatkan masyarakat melalui wakil para ahli yang terlibat dan/ atau pemangku kepentingan lainnya sebagaimana termuat dalam Pasal 12 ayat (1) UU tentang Pemajuan Kebudayaan. Hal ini menggambarkan bahwa dalam penataan daerah dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan perlu selaras dengan ketentuan dalam Pasal 12 ayat (1) UU tentang pemajuan Kebudayaan. Selain ketentuan pokok pikiran sebagai pedoman kebudayaan yang termuat dalam Pasal 12 bagi provinsi, Pokok pikiran Kebudayaan Daerah Kabupaten/ Kota hingga Rencana Induk Pemajuan Kebudayaan yang berlaku nasional dibentuk secara berjenjang sesuai dengan pembagian kewenangan.

Sebagai rencana induk pemajuan kebudayaan yang berlaku secara nasional yang merupakan garis haluan seluruh kegiatan pemajuan kebudayaan yang berlaku di daerah. Garis haluan tersebut disusun untuk jangka waktu selama 20 tahun yang dapat ditinjau kembali setiap 5 tahun sebagaimana termuat dalam Pasal 14 ayat (3). Sehingga penataan daerah Provinsi Sulawesi Selatan melalui RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan perlu memperhatikan garis haluan dalam rencana induk pemajuan kebudayaan karena kekhasan budaya bagi suatu daerah merupakan salah satu bagian penting dalam pembangunan daerah.

Berdasarkan beberapa uraian diatas, UU tentang Pemajuan kebudayaan merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang

perlu diperhatikan dalam penyusunan RUU tentang Sulawesi Selatan karena substansi yang diatur dalam UU tentang pemajuan kebudayaan mengatur mengenai kekhasan daerah yaitu budaya daerah tersebut yang merupakan salah satu objek penting dalam penataan daerah di Provinsi Sulawesi Selatan. Sedangkan disisi lain RUU tentang Sulawesi Selatan juga mendorong upaya pemeliharaan budaya di daerah tersebut.

**K. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata
sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020
tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipker)**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU tentang Kepariwisata) merupakan penggantian dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata. Penggantian undang-undang tersebut diperlukan dalam rangka menjawab tuntutan zaman akibat perubahan lingkungan strategis. Perubahan lingkungan strategis tersebut terjadi baik eksternal maupun internal serta dalam rangka menciptakan iklim yang kondusif bagi pembangunan kepariwisataan. Konsideran menimbang 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. Pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Pasal 1 angka 4 UU tentang Kepariwisata menyatakan bahwa Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah,

Pemerintah Daerah, dan pengusaha. Berdasarkan pengertian tersebut, pembangunan kepariwisataan yang baik sangat diperlukan karena dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, ketentuan mengenai kepariwisataan merupakan salah satu hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan.

Provinsi Sulawesi Selatan memiliki potensi wisata yang tidak kalah dari provinsi lain di Indonesia. Provinsi Sulawesi selatan terkenal dengan objek wisata alam, wisata budaya (desa adat, dsb), kuliner, dan belanja.⁷³ Beragam jenis tempat wisata di Sulawesi Selatan seperti pantai, taman laut, taman nasional, pegunungan, hutan, benteng peninggalan Sultan Gowa ke IX (Benteng Somba Opu), dan lain sebagainya. Hal ini semakin menambah kekayaan khasanah pariwisata di Provinsi Sulawesi Selatan.

Terdapat beberapa keterkaitan antara RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan dengan UU tentang Kepariwisata. *Pertama*, prinsip penyelenggaraan kepariwisataan dan pembangunan kepariwisataan. Prinsip penyelenggaraan kepariwisataan diatur dalam Pasal 5 UU tentang Kepariwisata yang salah satunya menyatakan bahwa kepariwisataan diselenggarakan dengan prinsip kemanfaatan untuk kesejahteraan rakyat dan kelestarian alam serta lingkungan hidup. Selanjutnya, pembangunan kepariwisataan diatur dalam dan Pasal 6 UU tentang Kepariwisata yang menyatakan bahwa Pembangunan kepariwisataan diwujudkan melalui pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan budaya dan alam, serta kebutuhan manusia untuk berwisata. Dengan adanya penyelenggaraan dan pembangunan pariwisata yang lebih baik dan efektif

⁷³Azwisata, 5 Tempat Wisata di Sulawesi Selatan yang Menarik 2020, dimuat dalam: <https://www.azwisata.com/2018/05/15-tempat-wisata-di-sulawesi-selatan.html>, diakses tanggal 11 Februari 2021

maka akan berakibat meningkatnya perekonomian rakyat di Indonesia termasuk masyarakat di Provinsi Sulawesi Selatan.

Kedua, mengenai kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UU tentang Kepariwisata. lebih lanjut, dijelaskan juga mengenai kewajiban pemerintah daerah dalam mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan. Ketentuan tersebut sebagaimana terdapat dalam Pasal 23 UU tentang Kepariwisata, antara lain:

1. menyediakan informasi kepariwisataan, perlindungan hukum, serta keamanan dan keselamatan kepada wisatawan;
2. menciptakan iklim yang kondusif untuk perkembangan usaha pariwisata yang meliputi terbukanya kesempatan yang sama dalam berusaha, memfasilitasi, dan memberikan kepastian hukum;
3. memelihara, mengembangkan, dan melestarikan aset nasional yang menjadi daya tarik wisata dan aset potensial yang belum tergal; dan
4. mengawasi dan mengendalikan kegiatan kepariwisataan dalam rangka mencegah dan menanggulangi berbagai dampak negatif bagi masyarakat luas.

Ketiga, terkait kewenangan pemerintah provinsi yang diatur dalam Pasal 67 angka 5 Pasal 29 UU tentang Cipker yang menyatakan bahwa pemerintah provinsi berwenang:

- a. menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi;
- b. mengoordinasikan penyelenggaraan kepariwisataan di wilayahnya;
- c. menerbitkan Perizinan Berusaha;
- 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.

Berdasarkan uraian diatas maka diketahui bahwa dalam rangka penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan maka perlu memperhatikan dan merujuk pada ketentuan dalam UU tentang Kepariwisataaan *jo.* UU tentang Cipker terkait pengaturan tentang kewajiban dan kewenangan pemertintah daerah dan penyelenggaraan serta pembangunan kepariwisataan.

L. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Tentang Minerba) terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipker)

Mineral dan Batubara sebagai salah satu kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tidak terbarukan yang memiliki peran penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak yang penguasaannya diberikan kepada negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata bagi pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan. Pengaturan mengenai mineral dan batu bara diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang dalam perkembangannya landasan hukum tersebut belum dapat menjawab permasalahan serta kondisi aktual dalam pelaksanaan perusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara, termasuk permasalahan lintas sektoral antara sektor Pertambangan dan sektor nonpertambangan. Oleh karena itu dilakukan penyempurnaan terhadap ketentuan dalam UU tentang Minerba tersebut. Perubahan UU tentang Minerba memberikan

dampak yang sangat signifikan terhadap berkurangnya kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batu bara karena banyak kewenangan pemerintah daerah yang ditarik kepada Pemerintah Pusat.

Keterkaitan antara RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan dengan UU tentang Minerba yakni dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batu bara yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah. Dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batu bara pemerintah daerah berwenang untuk:

- a. menetapkan wilayah pertambangan provinsi sesuai dengan kewenangannya sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) huruf f dan Pasal 9.
- a. menjamin tidak ada perubahan pemanfaatan ruang dan kawasan pada WIUP Mineral logam dan WIUP Batubara yang telah ditetapkan sebagaimana tercantum dalam Pasal 17A ayat (2).
- b. menjamin penerbitan perizinan lain yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan kegiatan Usaha Pertambangan pada WIUP Mineral logam dan WIUP Batubara yang telah ditetapkan sepanjang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 17A ayat (3).
- c. menjamin tidak ada perubahan pemanfaatan ruang dan kawasan pada WPR yang telah ditetapkan sebagaimana tercantum dalam Pasal 22A.
- d. melakukan koordinasi dengan Pemerintah Pusat dalam hal terdapat WUPK yang akan diusahakan dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana tercantum dalam Pasal 29 ayat (1).
- e. melakukan koordinasi dengan Pemerintah Pusat terkait penetapan Luas dan batas WIUPK mineral logam dan batubara yang akan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana tercantum dalam Pasal 31.

- f. menjamin penerbitan pertzinan lain yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan kegiatan Usaha Pertambangan pada WIUPK yang telah ditetapkan sepanjang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 31A ayat (3).
- g. Melaksanakan pemberian perizinan berusaha yang didelegasikan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana tercantum dalam Pasal 35 ayat (4).
- h. mengumumkan rencana kegiatan usaha pertambangan di WIUP serta memberikan IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi kepada masyarakat secara terbuka sebagaimana tercantum dalam Pasal 64.
- i. memberikan pembinaan dan pengawasan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan, teknis pertambangan, dan manajemen kepada Pemegang IPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 69 huruf a.
- j. menugasi lembaga riset negara dan/atau daerah untuk melakukan penyelidikan dan penelitian tentang pertambangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 87.
- k. membangun database pertambangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 88.
- l. Menerima konsultasi dari Pemegang IUP dan IUPK terkait penyusunan program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat sebagaimana tercantum dalam Pasal 108.
- m. mendorong, melaksanakan, dan/atau memfasilitasi pelaksanaan penelitian dan pengembangan mineral dan batubara sebagaimana tercantum dalam Pasal 146.
- n. mendorong, melaksanakan, dan/atau memfasilitasi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan di bidang pengusaha mineral dan batubara sebagaimana tercantum dalam Pasal 147.

- o. mengajukan keberatan sesuai terhadap penghentian sementara dan/atau pencabutan IUP dan IPR oleh Menteri sebagaimana tercantum dalam Pasal 153.

Dalam penyelenggaraan mineral dan batu bara Badan Usaha pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi yang sahamnya dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi saham sebesar 51 % (lima puluh satu persen) secara berjenjang kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BUMN, badan usaha milik daerah, dan/atau Badan Usaha swasta nasional sebagaimana tercantum dalam Pasal 112.

Selain itu Pemegang IUP, IUPK, Izin Pertambangan Rakyat (IPR), atau Surat Izin Penambangan Batuan (SIPB) wajib membayar pendapatan negara dan pendapatan daerah. Pendapatan Negara tersebut terdiri atas penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak. Pendapatan daerah terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, iuran pertambangan rakyat, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Iuran pertambangan rakyat menjadi bagian dari struktur pendapatan daerah berupa pajak dan/atau retribusi daerah yang penggunaannya untuk pengelolaan tambang rakyat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 128.

Bagi pelaku usaha yang melakukan peningkatan nilai tambah batu bara dapat diberikan perlakuan tertentu terhadap kewajiban penerimaan negara. Pemberian perlakuan tertentu terhadap kewajiban penerimaan negara untuk kegiatan peningkatan nilai tambah batu bara dapat berupa royalti sebesar 0% sebagaimana tercantum dalam Pasal 29 angka 1 UU tentang Ciptaker yang menyisipkan 1 pasal diantara Pasal 128 dan Pasal 129 yakni Pasal 128A.

Pemegang IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi untuk Pertambangan Mineral logam dan Batubara wajib membayar sebesar 4%

(empat persen) kepada Pemerintah Pusat dan 6% (enam persen) kepada Pemerintah Daerah dari keuntungan bersih sejak berproduksi. Bagian Pemerintah Daerah diatur yaitu Pemerintah Daerah provinsi mendapat bagian sebesar 1,5% (satu koma lima persen), Pemerintah Daerah kabupaten/kota penghasil mendapat bagian sebesar 2,5% (dua koma lima persen), dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang sama mendapat bagian sebesar 2% (dua persen) sebagaimana tercantum dalam Pasal 129.

Penerimaan negara bukan pajak merupakan pendapatan negara dan daerah yang pembagiannya berdasarkan prinsip keadilan dan memperhatikan dampak kegiatan Pertambangan bagi daerah. Penerimaan negara bukan pajak yang merupakan bagian daerah disetor ke kas daerah setelah disetor ke kas negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 133.

Berdasarkan uraian diatas dalam rangka penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan maka perlu memperhatikan dan merujuk pada ketentuan dalam UU Minerba terkait penyelenggaraan mineral dan batubara.

M. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan

Dasar pemikiran pembentukan UU Perikanan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki kedaulatan dan yurisdiksi atas wilayah perairan Indonesia, serta kewenangan dalam rangka menetapkan ketentuan tentang pemanfaatan sumber daya ikan, baik untuk kegiatan penangkapan maupun pembudidayaan ikan sekaligus meningkatkan kemakmuran dan keadilan guna pemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi kepentingan bangsa dan negara dengan tetap memperhatikan prinsip kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya serta kesinambungan pembangunan perikanan nasional.

UU Perikanan lahir sebagai konsekuensi hukum atas diratifikasinya Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut Tahun 1982

dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan United Nations Convention on The Law of the Sea 1982 menempatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki hak untuk melakukan pemanfaatan, konservasi, dan pengelolaan sumber daya ikan di zona ekonomi eksklusif Indonesia dan laut lepas yang dilaksanakan berdasarkan persyaratan atau standar internasional yang berlaku. Perikanan mempunyai peranan yang penting dan strategis dalam pembangunan perekonomian nasional, terutama dalam meningkatkan perluasan kesempatan kerja, pemerataan pendapatan, dan peningkatan taraf hidup bangsa pada umumnya, nelayan kecil, pembudi daya-ikan kecil, dan pihak-pihak pelaku usaha di bidang perikanan dengan tetap memelihara lingkungan, kelestarian, dan ketersediaan sumber daya ikan.

Keterkaitan UU Perikanan dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan terdapat pada pengaturan mengenai pengelolaan perikanan. Provinsi Sulawesi Selatan memiliki potensi perikanan yang besar meliputi perikanan tangkap dan juga perikanan budidaya sehingga dapat memajukan perekonomian di Provinsi Sulawesi Selatan. Pasal 6 UU Perikanan menyatakan bahwa pengelolaan perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia dilakukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan, serta terjaminnya kelestarian sumber daya ikan. Selanjutnya, pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat.

UU Perikanan dalam Pasal 25 dan Pasal 25A mengatur mengenai usaha perikanan dilaksanakan dalam sistem bisnis perikanan yang meliputi praproduksi, produksi, pengolahan, dan pemasaran. Pelaku usaha perikanan dalam melaksanakan bisnis perikanan harus memperhatikan standar mutu hasil perikanan. Sedangkan, Pemerintah dan pemerintah daerah membina dan memfasilitasi pengembangan usaha perikanan agar memenuhi standar mutu hasil perikanan. Selanjutnya

dalam Pasal 65 UU Perikanan menyebutkan bahwa Pemerintah dapat memberikan tugas kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan di bidang perikanan.

Dengan demikian, pengaturan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan harus memperhatikan pengaturan pengelolaan perikanan yang terdapat dalam UU Perikanan sehingga dapat tercipta kelestarian sumber daya ikan dan kemakmuran serta kesejahteraan masyarakat dalam memajukan perekonomian di Provinsi Sulawesi Selatan.

N. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

Dasar pemikiran pembentukan UU Kelautan bahwa dua pertiga dari wilayah Indonesia merupakan Laut dan merupakan salah satu negara yang memiliki garis pantai terpanjang di dunia. Indonesia memiliki potensi sumber daya alam di wilayah Laut mengandung sumber daya hayati ataupun nonhayati yang sangat bermanfaat bagi kelangsungan hidup masyarakat. Potensi tersebut dapat diperoleh dari dasar Laut dan tanah di bawahnya, kolom air dan permukaan Laut, termasuk wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, sangat logis jika ekonomi Kelautan dijadikan tumpuan bagi pembangunan ekonomi nasional.

UU Kelautan lahir sebagai pelaksanaan kedaulatan di perairan kepulauan dalam UNCLOS 1982 menghormati hak negara lain atas Hak Lintas Alur Laut Kepulauan. Penambahan luas perairan Indonesia sangatlah signifikan dan harus dilihat bukan saja sebagai aset nasional, melainkan juga merupakan tantangan nyata bahwa wilayah Laut harus dikelola, dijaga, dan diamankan bagi kepentingan bangsa Indonesia. UU Kelautan bertujuan menegaskan Indonesia sebagai negara kepulauan berciri nusantara dan maritime, mendayagunakan Sumber Daya Kelautan dan/atau kegiatan di wilayah Laut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum laut internasional demi tercapainya kemakmuran bangsa dan negara serta mewujudkan Laut yang lestari serta aman sebagai ruang hidup dan ruang juang bangsa Indonesia.

Keterkaitan UU Kelautan dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan terdapat pada pengaturan mengenai pengelolaan dan pengembangan kelautan serta pengelolaan ruang laut dan perlindungan lingkungan laut. Provinsi Sulawesi Selatan yang sebanyak 75 persen wilayahnya merupakan pesisir dan laut, kaya akan sumber daya perikanan dan biodiversitas tinggi yang jika dioptimalkan tata kelolanya, bisa mendorong kemandirian lokal dan kesejahteraan masyarakat. Pasal 21 UU Kelautan menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan Pengelolaan Kelautan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui pemanfaatan dan pengusahaan Sumber Daya Kelautan dengan menggunakan prinsip ekonomi biru. Pemanfaatan sumber daya kelautan dapat meliputi perikanan, energi dan sumber daya mineral, sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, dan sumber daya nonkonvensional. Sedangkan pengusahaan sumber daya kelautan dapat berupa industri Kelautan, wisata bahari, perhubungan Laut, dan bangunan Laut.

Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab mengelola dan memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, melaksanakan perlindungan, pemanfaatan, dan pengembangan sumber daya nonkonvensional di bidang Kelautan. Selanjutnya, Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pembinaan terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pendukung industri Kelautan berskala usaha mikro kecil menengah dalam rangka menunjang ekonomi rakyat, bertanggung jawab mengembangkan dan meningkatkan industri bioteknologi Kelautan, memfasilitasi pengembangan potensi wisata bahari dengan mengacu pada kebijakan pengembangan pariwisata nasional, mengembangkan potensi dan meningkatkan peran perhubungan laut, serta wajib mengembangkan dan meningkatkan penggunaan angkutan perairan dalam rangka konektivitas antarwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keterkaitan lainnya pada UU Kelautan yakni Pasal 34 yang menyatakan

pengembangan kelautan meliputi pengembangan sumber daya manusia, riset ilmu pengetahuan dan teknologi, sistem informasi dan data Kelautan, dan kerja sama Kelautan. Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab menyelenggarakan pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan; mengembangkan sistem penelitian, pengembangan, serta penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi Kelautan yang merupakan bagian integral dari sistem nasional penelitian pengembangan penerapan teknologi; menghimpun, menyusun, mengelola, memelihara, dan mengembangkan sistem informasi dan data Kelautan dari berbagai sumber bagi kepentingan Pembangunan Kelautan nasional berdasarkan prinsip keterbukaan informasi publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; serta melakukan kerja sama Kelautan antar instansi Pusat dan Daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 55 UU Kelautan dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan sistem pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan Laut, serta wajib menyelenggarakan sistem pencegahan dan penanggulangan bencana Kelautan sebagai bagian yang terintegrasi dengan sistem pencegahan dan penanggulangan bencana nasional.

Dengan demikian, pengaturan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan harus memperhatikan pengaturan pengelolaan dan pengembangan kelautan serta pengelolaan ruang laut dan perlindungan lingkungan laut yang terdapat dalam UU Kelautan sehingga dapat tercipta laut yang lestari dan berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan bagi generasi sekarang tanpa mengorbankan kepentingan generasi mendatang di Provinsi Sulawesi Selatan.

O. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan (UU tentang SBPB)

Provinsi Sulawesi Selatan memiliki potensi besar pada sektor pertanian khususnya pertanian tanaman pangan. Pertanian tanaman pangan terdiri dari padi, palawija (jagung, kacang, kacang tanah, kedelai, ubi jalar, dan ubi kayu) dan horticultura. Sektor pertanian ini masih menjadi penyumbang terbesar pertumbuhan ekonomi di Provinsi Sulawesi Selatan, bahkan dilakukan ekspor ke sejumlah negara tujuan di antaranya Jepang, China, dan Singapura.

Dari sisi PDRB peranan sektor pertanian terhadap perekonomian terus mengalami peningkatan. Tingginya peranan ini ditopang oleh subsektor tanaman pangan khususnya tanaman padi. Dilihat dari lapangan usaha, sebagian besar penduduk Provinsi Sulawesi Selatan bekerja di sektor pertanian. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk di Provinsi Sulawesi Selatan mengandalkan pada pertanian tanaman pangan.

Sejalan dengan potensi pertanian Prov. Sulawesi Selatan, UU tentang SBPB yang dibentuk dan disahkan oleh DPR RI dan Pemerintah, bertujuan untuk mencapai kedaulatan pangan dengan memperhatikan daya dukung ekosistem, mitigasi, dan adaptasi perubahan iklim guna mewujudkan sistem pertanian yang maju, efisien, tangguh, dan berkelanjutan. Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan sebagai bagian dari Pertanian pada hakikatnya adalah pengelolaan sumber daya alam hayati dalam memproduksi komoditas Pertanian guna memenuhi kebutuhan manusia secara lebih baik dan berkesinambungan dengan menjaga kelestarian lingkungan hidup. Oleh karena itu, sejalan dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia untuk mewujudkan Pertanian maju, efisien, dan tangguh, Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan dikembangkan dengan berasaskan kebermanfaatan, keberlanjutan, kedaulatan, keterpadatan, kebersamaan, kemandirian,

keterbukaan, efisiensi berkeadilan, kearifan lokal, kelestarian fungsi lingkungan hidup, dan perlindungan negara.

Dalam pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan terdapat beberapa substansi dalam UU tentang SBPB yang terkait, guna meningkatkan dan memperluas penganekaragaman hasil Pertanian, guna memenuhi kebutuhan pangan, sandang, papan, kesehatan, industri dalam negeri, dan memperbesar ekspor, meningkatkan pendapatan dan taraf hidup Petani, serta mendorong perluasan dan pemerataan kesempatan berusaha dan kesempatan kerja.

Mengingat Provinsi Sulawesi Selatan merupakan daerah agraris dan sebagian besar penduduknya bermata pencaharian di bidang pertanian, maka lahan merupakan faktor utama dalam pengembangan pertanian. Lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, tetapi juga sosial, bahkan memiliki nilai religius. Dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan, lahan merupakan sumber daya pokok dalam usaha pertanian, terutama pada kondisi yang sebagian besar bidang usahanya masih bergantung pada pola pertanian berbasis lahan. Lahan merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat.

Berkaitan dengan hal ini, dalam pembentukan RUU mengenai Provinsi Sulawesi Selatan perlu memperhatikan ketentuan dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 17 mengenai tata ruang dan tata guna lahan budi daya pertanian serta Pasal 18 sampai dengan Pasal 24 mengenai penggunaan lahan dalam UU tentang SBPB.

Dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 17 UU tentang SBPB mengenai tata ruang dan tata guna lahan budi daya pertanian mengatur beberapa hal yaitu pemanfaatan Lahan untuk keperluan budi daya Pertanian disesuaikan dengan ketentuan tata ruang dan tata guna Lahan, Pemanfaatan Lahan untuk keperluan budi daya Pertanian dilakukan dengan pendekatan pengelolaan agroekosistem berdasarkan prinsip Pertanian konservasi, penetapan kawasan budi daya Pertanian dalam

rencana tata ruang oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dengan tidak mengganggu rencana produksi budi daya Pertanian secara nasional dan didasarkan pada kajian lingkungan hidup strategis, Pemerintah Pusat menetapkan luas maksimum Lahan untuk Usaha Budi Daya Pertanian, pengembangan budi daya Pertanian dilakukan secara terpadu dengan pendekatan kawasan pengembangan budi daya Pertanian yang dilakukan secara terintegrasi dari lokasi budi daya, pengolahan hasil, pemasaran, penelitian dan pengembangan, serta sumber daya manusia, serta keajaib Pemerintah Pusat untuk menetapkan kawasan budi daya Pertanian bagi pengembangan komoditas unggulan nasional dan lokal di provinsi atau kabupaten/kota dengan mempertimbangkan masukan dari Pemerintah Daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 24 UU tentang SBPB mengenai penggunaan lahan mengatur beberapa hal di antaranya adalah pertama, Lahan budi daya Pertanian berupa Lahan terbuka wajib dilindungi, dipelihara, dipulihkan, serta ditingkatkan fungsinya oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Pelaku Usaha, dan/atau Petani, Kedua, dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan budi daya Pertanian dapat dialihfungsikan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan syarat: a. dilakukan kajian strategis; b. disusun rencana alih fungsi lahan; c. dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan d. disediakan Lahan pengganti terhadap Lahan budi daya Pertanian.

Dengan demikian dalam pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan harus sesuai dengan ketentuan dalam beberapa materi dalam UU tentang SBPB yang telah dikemukakan agar pengaturan mengenai penetapan lahan untuk rencana Lumbung Pangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

P. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian

Dasar pemikiran pembentukan UU Perindustrian yaitu terjadinya persaingan yang semakin ketat dan di sisi lain membuka peluang kolaborasi sehingga pembangunan Industri memerlukan berbagai dukungan dalam bentuk perangkat kebijakan yang tepat, perencanaan yang terpadu, dan pengelolaan yang efisien dengan memperhatikan prinsip-prinsip tata kelola yang baik. UU Perindustrian lahir untuk menyesuaikan terhadap perubahan internal dengan diberlakukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa konsekuensi pergeseran peran dan misi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan nasional di bidang pembangunan Industri, serta perubahan eksternal yang berpengaruh terhadap pembangunan Industri ditandai dengan telah diratifikasi perjanjian internasional yang bersifat bilateral, regional, dan multilateral yang mempengaruhi kebijakan nasional di bidang Industri, investasi, dan perdagangan.

Provinsi Sulawesi Selatan merupakan salah satu provinsi yang memiliki potensi sumber daya yang melimpah ruah dan memiliki geostrategis yang ideal untuk mendorong pembangunan industri. Keterkaitan UU Perindustrian dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan terdapat pada pengaturan mengenai Rencana Pembangunan Industri Provinsi, perwilayahan industri, pembangunan sumber daya Industri, pembangunan sarana dan prasarana Industri, penanaman modal bidang Industri dan fasilitas, serta pengawasan dan pengendalian. Pengaturan tersebut terdapat dalam beberapa ketentuan yang mencakup mengenai tugas, wewenang, tanggung jawab maupun kewajiban dari Pemerintah Daerah, seperti dalam Pasal 14 UU Perindustrian menyebutkan bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah melakukan percepatan penyebaran dan pemerataan pembangunan Industri ke seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui

perwilayahan Industri. Selanjutnya, Pasal 16 UU Perindustrian menyebutkan bahwa pembangunan sumber daya manusia Industri dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, pelaku Industri, dan masyarakat.

Pada bagian pembangunan sumber daya Industri dalam Pasal 33, Pasal 36, Pasal 42, dan Pasal 43 UU Perindustrian disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin ketersediaan dan penyaluran sumber daya alam untuk Industri dalam negeri; bertanggung jawab dalam pengembangan, peningkatan penguasaan, dan pengoptimalan pemanfaatan Teknologi Industri; memfasilitasi kerja sama penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang Industri, promosi alih teknologi dari Industri besar, lembaga penelitian dan pengembangan, perguruan tinggi, dan/atau lembaga lainnya ke Industri kecil dan Industri menengah; dan/atau lembaga penelitian dan pengembangan dalam negeri dan/atau Perusahaan Industri dalam negeri yang mengembangkan teknologi di bidang Industri; memfasilitasi pengembangan dan pemanfaatan kreativitas dan inovasi masyarakat dalam pembangunan Industri. Selanjutnya, Pasal 44 UU Perindustrian menyebutkan bahwa Pembiayaan yang berasal dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah untuk memfasilitasi ketersediaan pembiayaan yang kompetitif untuk pembangunan Industri hanya dapat diberikan kepada Perusahaan Industri yang berbentuk badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah.

Pada bagian pembangunan sarana dan prasarana Industri dalam Pasal 62, Pasal 68, dan Pasal 72 disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya infrastruktur Industri; berkoordinasi untuk mengembangkan Sistem Informasi Industri Nasional; melakukan pembangunan dan pemberdayaan Industri kecil dan Industri menengah untuk mewujudkan Industri kecil dan Industri menengah yang berdaya saing, berperan signifikan dalam penguatan struktur Industri nasional, berperan dalam pengentasan kemiskinan melalui perluasan

kesempatan kerja, dan menghasilkan barang dan/atau Jasa Industri untuk diekspor.

Pada bagian penanaman modal bidang Industri dan fasilitas dalam Pasal 109 dan Pasal 110 UU Perindustrian disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah mendorong penanaman modal di bidang Industri untuk memperoleh nilai tambah sebesar-besarnya atas pemanfaatan sumber daya nasional dalam rangka pendalaman struktur Industri nasional dan peningkatan daya saing Industri serta memberikan fasilitas untuk mempercepat pembangunan Industri. Selanjutnya, Pasal 117 UU Perindustrian terkait pelaksanaan pengawasan dan pengendalian yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah provinsi, dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota secara sama atau sesuai dengan kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, pengaturan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan harus memperhatikan pengaturan penyelenggaraan perindustrian yang terdapat dalam UU Perindustrian sehingga dapat mendorong pengembangan industri pengolahan komoditas yang menjadi unggulan di Provinsi Sulawesi Selatan tersebut dari hulu sampai hilir.

Q. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan

Dasar pemikiran pembentukan UU Perdagangan yaitu perdagangan nasional Indonesia mencerminkan suatu rangkaian aktivitas perekonomian yang dilaksanakan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kegiatan Perdagangan merupakan penggerak utama pembangunan perekonomian nasional yang memberikan daya dukung dalam meningkatkan produksi, menciptakan lapangan pekerjaan, meningkatkan Ekspor dan devisa, pemeratakan pendapatan, serta memperkuat daya saing Produk Dalam Negeri demi kepentingan nasional. UU Perdagangan lahir karena sejak kemerdekaan Indonesia belum ada undang-undang yang mengatur tentang Perdagangan secara menyeluruh sehingga perlu adanya

sinkronisasi. UU Perdagangan dibentuk dengan tujuan untuk mencapai tujuan masyarakat adil dan makmur serta dalam menyikapi perkembangan situasi Perdagangan era globalisasi pada masa kini dan masa depan.

Provinsi Sulawesi Selatan merupakan salah satu jalur perdagangan di Pulau Sulawesi dengan kegiatan ekspor impor melalui Pelabuhan Makassar maupun bandara Hasanuddin. Keterkaitan UU Perdagangan dengan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan terdapat pada pengaturan mengenai tugas dan wewenang Pemerintah Daerah di bidang perdagangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 95 dan Pasal 96 UU Perdagangan yang menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah bertugas melaksanakan kebijakan Pemerintah di bidang Perdagangan; melaksanakan perizinan di bidang Perdagangan di daerah; mengendalikan ketersediaan, stabilisasi harga, dan Distribusi Barang kebutuhan pokok dan/atau Barang penting; memantau pelaksanaan Kerja Sama Perdagangan Internasional di daerah; mengelola informasi di bidang Perdagangan di daerah; melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan di bidang Perdagangan di daerah; mendorong pengembangan Ekspor nasional; menciptakan iklim usaha yang kondusif; mengembangkan logistik daerah; dan tugas lain di bidang Perdagangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, dalam menjalankan tugasnya tersebut Pemerintah Daerah berwenang menetapkan kebijakan dan strategi di bidang Perdagangan di daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan Pemerintah; memberikan perizinan kepada Pelaku Usaha di bidang Perdagangan yang dilimpahkan atau didelegasikan oleh Pemerintah; mengelola informasi Perdagangan di daerah dalam rangka penyelenggaraan Sistem Informasi Perdagangan; melakukan pembinaan dan pengawasan kegiatan Perdagangan di daerah setempat; dan wewenang lain di bidang Perdagangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada Pasal 73 UU Perdagangan juga menyebutkan bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pemberdayaan terhadap koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah di sektor Perdagangan berupa pemberian fasilitas, insentif, bimbingan teknis, akses dan/atau bantuan permodalan, bantuan promosi, dan pemasaran. Dengan demikian, pengaturan dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan harus memperhatikan pengaturan penyelenggaraan perdagangan yang terdapat dalam UU Perdagangan sehingga dapat mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi di Provinsi Sulawesi Selatan dan mewujudkan sinergi antar pusat-pusat pertumbuhan ekonomi.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis. Jadi terdapat alasan yang dapat dibenarkan apabila dipikirkan secara mendalam, khususnya filsafat tentang pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Secara universal harus didasarkan pada peradaban, cita-cita kemanusiaan dalam pergaulan hidup bermasyarakat sesuai pula dengan cita-cita kebenaran (*idée der waarheid*), cita-cita keadilan (*idée der gerechtigheid*), cita-cita kesusilaan (*idée der zedelijkheid*).⁷⁴

Landasan filosofis dari perundang-undangan tidak lain adalah berkisar pada daya tangkap pembentukan hukum atau perundang-undangan terhadap nilai-nilai yang terangkum dalam teoriteori filsafat maupun dalam doktrin filsafat resmi dari negara, seperti Pancasila. Oleh sebab itulah setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.⁷⁵ Berdasarkan asumsi di atas, maka bagi pembentukan/pembuatan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni:

- a. nilai-nilai religiusitas bangsa yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;

⁷⁴Dayanto, *Pembentukan Peraturan Daerah yang Baik sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah*, Jurnal Tahkim Vol.IX, No.2, Desember 2013, hal.137.

⁷⁵B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008, hal. 65.

- b. nilai-nilai Hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab;
- c. nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh dan kesatuan hukum nasional yang terangkum dalam sila Persatuan Indonesia;
- d. nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan; dan
- e. nilai-nilai keadilan sosial seperti yang tercantum dalam sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pemerintah Negara Republik Indonesia dibentuk sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia (baca Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 di alinea 2). Tugas pokok bangsa selanjutnya adalah menyempurnakan dan menjaga kemerdekaan itu serta isinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan. Untuk menjamin agar kegiatan pembangunan efektif, efisien dan bersasaran maka diperlukan Perencanaan Pembangunan Nasional, agar dapat disusun Perencanaan Pembangunan Nasional yang dapat menjamin tercapainya tujuan Negara perlu adanya Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah).

Kaitan demokrasi dan kesejahteraan sudah sejak lama menjadi perdebatan panjang di kalangan pakar ilmu politik dan ekonomi, dengan pertanyaan kembar: “Apakah demokrasi dapat mengantarkan pada kesejahteraan? Dan apakah demokrasi merupakan jalan tunggal menuju kemakmuran? Kesimpulan perdebatan tetap spekulatif-hipotesis karena bergantung pada sejumlah asumsi dasar dan persyaratan yang harus

dipenuhi, agar demokrasi dapat memuluskan jalan mencapai kesejahteraan dan kemakmuran (Ed. Agus Pramusinto & Wahyudi Kumorotomo, 2009: xiv).⁷⁶ Amich Al-Humami (Kompas, 2007) menyimpulkan bahwa hubungan demokrasi-kesejahteraan tak bersifat linear-kausalistik, melainkan non linearkondisional yang melibatkan banyak faktor, seperti pengalaman sejarah, basis sosial, struktur masyarakat, pendidikan penduduk, penegakan hukum, kemantapan/kelenturan institusi politik.⁷⁷

Menurut Yusron (2009: 97-98) Demokrasi adalah jalan yang telah dipilih bangsa ini untuk mencapai tujuan hidup berbangsa dan bernegara. Tidak terkecuali di tingkat lokal pun, semua proses politik harus berada dalam koridor demokrasi. Hal yang menjadi persoalan sekarang adalah bagaimana mengkonsolidasikan semua pihak yang terkait dengan proses demokrasi lokal agar benar-benar terkonsolidasi dengan baik. Tanpa ada konsolidasi seluruh aktor demokrasi, maka akan mengundang masuknya pimpinan yang tirani. Lebih dari itu, akan menimbulkan gerakan yang kontraproduktif.⁷⁸

Dengan konsolidasi yang baik, maka rakyat akan bebas memunculkan wacana publik, berpendapat, dan berkumpul. Hal yang tidak kalah penting adalah adanya kesadaran bahwa demokrasi merupakan alat untuk mencapai tujuan hidup berbangsa dan bernegara yaitu masyarakat yang adil dan makmur. Dengan demikian demokrasi harus bisa mengurangi kemiskinan, mengurangi pengangguran, mengurangi kebodohan, meningkatkan kemakmuran, meningkatkan derajat kesehatan dan menjamin keamanan rakyat. Demokrasi harus bisa menjaga dan meningkatkan keberlanjutan pembangunan di segala bidang

⁷⁶Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional, (Ed. Agus Pramusinto & Wahyudi Kumorotomo), Yogyakarta: Gava Media-MAP UGM, Cetakan pertama, 2009, hal.xvi.

⁷⁷ Amich Al-Humami, "Mitos Demokrasi untuk Kesejahteraan", Kompas, 27 Desember 2007, hal.2.

⁷⁸ Yusron, *Elite Lokal dan Civil Society: Kediri di Tengah Demokratisasi*, Jakarta: LP3ES, Cetakan Pertama, Februari 2009, hal.97-98.

kehidupan rakyat kecil, termasuk pembangunan manajemen sumber daya manusia yang berkualitas lahir dan batin.⁷⁹

Oleh karena itu, demokrasi ini melahirkan banyak daerah-daerah otonom yang tujuannya adalah membangun perekonomian masyarakat daerah setempat, pemberdayaan sumber daya manusia masyarakat daerah, dan mengurangi kemiskinan, mengurangi pengangguran, mengurangi kebodohan, dan meningkatkan kemakmuran, meningkatkan derajat kesehatan dan menjamin keamanan rakyat. Demokrasi harus bisa menjaga dan meningkatkan keberlanjutan pembangunan di segala bidang kehidupan rakyat kecil di daerah-daerah sehingga terwujudnya kemandirian perekonomian nasional yang lebih adil, merata, beradab, dan berperikemanusiaan.⁸⁰

Demokrasi sebagai Filosofi Dasar Otonomi Daerah

Dalam sejarah kenegaraan Indonesia, perubahan signifikan yang dilakukan Pemerintah Pusat dalam berdemokrasi di tingkat lokal ialah memberikan otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada daerah. Pelaksanaan desentralisasi (politik dan keuangan) akan memudahkan pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal. Rondinelli & Cheema (1983:15-16) menjelaskan beberapa keuntungan pemberian desentralisasi ini terutama dalam aspek hubungan pusat dan daerah. Keuntungan-keuntungan itu antara lain: mengatasi masalah kendali pusat yang berlebihan atas daerah yang dapat memunculkan ketidaksukaan rakyat daerah kepada pusat, menambah sensitivitas pusat terhadap masalah-masalah di daerah, memberi tempat bagi representasi berbagai kelompok politik, agama, etnis, serta mampu meningkatkan stabilitas politik dan kesatuan nasional.⁸¹ Dibalik itu semua, otonomi daerah juga menjadi

⁷⁹Faried Ali dan Andi Syamsu Alam, *Studi Kebijakan Pemerintahan*, Bandung: Refika Aditama, cetakan kesatu, Januari 2012, hal.44.

⁸⁰*Ibid.* hal.44-45.

⁸¹Rondineili, DennisAand Cheema, G. Shabbir, *implementing decentralization policies: an introduction*. Dalam G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondineili (Pnyt). *Decentralization And*

salah satu wujud kebebasan bagi daerah untuk terlibat dalam merancang aktivitas politik dan pemerintahan di tingkat lokal guna menguatkan kekuasaan Pemerintah Pusat secara nasional (Smith 1985:19-20).⁸²

Thoha dalam Saiman (1998) mengatakan bahwa masalah otonomi bukan berada pada letak daerahnya, melainkan berada pada letaknya, melainkan karena tidak adanya kepercayaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Tingkat kepercayaan (*degree of trust*) adalah menjadi inti permasalahannya. Jadi, bukan masalah otonomi daerah diserahkan kepada Provinsi atau Kabupaten/Kota, tetapi tinggi atau rendahnya kepercayaan Pusat kepada Daerah. Jika kepercayaannya rendah, maka ketidakpuasan daerah akan selalu timbul dan menjadi bahaya laten bagi Pemerintah Pusat.

Kepercayaan Pemerintah Pusat kepada daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang baik harus berangkat dari kesadaran akan nilai-nilai demokrasi. Dalam konteks ini, yang perlu diperhatikan adalah nilai-nilai yang oleh Zen dalam Saiman (1998) sebagai "*The Seven Pillars of a Modern State*", dimana pilar-pilar itu adalah:⁸³

- 1) demokrasi;
- 2) kebebasan dan keterbukaan serta moralitas;
- 3) hukum di atas kekuasaan politik;
- 4) hak-hak azasi manusia;
- 5) keadilan sosial dan keadilan ekonomi;
- 6) kelestarian lingkungan hidup; dan
- 7) etika dan kesempatan.

Untuk menjamin *rejuvenation*, *renewal*, kemajuan dan perbaikan-perbaikan dalam otonomi daerah, maka landasan dan metodenya harus

Development: policy implementation in developing countries, London: Sage Publication, 1983, hal.15-16.

⁸²Smith, B.C, *Decentralization: the territorial dimension of state*, London: George Alien & Unwin, 1985, Hal.19-20.

⁸³*Ibid.* hal.35.

berupa: (1) ilmu pengetahuan dan teknologi; dan (2) pendekatan sosio-kultural. Sebagai *strategic thrust*-nya, harus diperhatikan tiga hal yang dapat menjamin suatu “*decentralized initiatives and a centralized synthesis*” (untuk Indonesia), yaitu:⁸⁴

- 1) memerintah dengan otonomi seluas-luasnya kepada provinsi-provinsi;
- 2) memanfaatkan sistem organisasi dan sistem manajemen; dan
- 3) diikuti oleh *institution building* yang berevolusi dan bertambah baik secara berkala dan kontinyu.

Menurut Utomo (1998), otonomi daerah atau desentralisasi bukanlah semata-mata bernuansa *technical administration* atau *practical administration* saja, tetapi juga harus dilihat sebagai *process of political interaction*. Ini berarti bahwa desentralisasi atau otonomi daerah memang sangat erat kaitannya dengan demokrasi, dimana yang diinginkan tidaklah hanya demokrasi pada tingkat nasional pada berbagai bidang, tetapi juga demokrasi di tingkat lokal yang arahnya kepada pemberdayaan (*empowering*) atau kemandirian pemerintah daerah. Otonomi daerah atau desentralisasi, oleh karenanya, paling tidak harus dilihat dari beberapa sudut sebagai berikut:⁸⁵

- 1) Sudut politik: sebagai permainan kekuasaan yang dapat mengarah kepada penumpukan kekuasaan yang seharusnya kepada penyebaran kekuasaan (*distribution or dispersion of power*), tetapi juga sebagai tindakan pendemokrasian untuk melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi;
- 2) Sudut teknik organisatoris: sebagai cara untuk menerapkan dan melaksanakan pemerintahan yang efisien;
- 3) Sudut kultural: adanya perhatian terhadap keberadaan atau kekhususan daerah;

⁸⁴*Ibid.*

⁸⁵Warsito Utomo, *Pengembangan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Dimensi Administrasi Publik)*, Yogyakarta: FI-SIPOL UGM-CIDES, 1998, hal. 244.

- 4) Sudut pembangunan: desentralisasi atau otonomi daerah secara langsung memperhatikan dan melancarkan serta meratakan pembangunan.

Dengan demikian, filosofi formulasi dan implementasi otonomi daerah sesungguhnya berorientasi pada:⁸⁶

- 1) Realisasi dan implementasi dari filosofi demokrasi;
- 2) Realisasi dari kemandirian secara nasional dan mengembangkan sensitivitas kemandirian daerah;
- 3) Melatih daerah dalam mencapai kedewasaan dan dapat memajemen permasalahan dan kepentingan daerah sendiri sejauh memungkinkan;
- 4) Mempersiapkan *political schooling* untuk seluruh masyarakat;
- 5) Mempersiapkan saluran bagi aspirasi dan partisipasi daerah; dan
- 6) Membuat pemerintah dapat secara optimal mencapai efektivitas dan efisiensi dalam menjalankan pemerintahan.

Selanjutnya, filosofi otonomi daerah adalah perhatian pada kepentingan dan potensi yang ada pada daerah itu sendiri. Mashuri Maschab (1998) mengatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah dengan sebenar-benarnya sangat dipengaruhi oleh faktor internal daerah, yaitu kemampuan ekonomi di daerah itu sendiri, yang meliputi: 1) kemampuan aparatur pemerintah daerah; 2) kemampuan keuangan; 3) kemampuan ekonomi daerah; 4) kemampuan partisipasi masyarakat (dukungan masyarakat); dan 5) kondisi geografi. Faktor-faktor tersebut bukanlah menjadi suatu hambatan sehingga perluasan otonomi daerah tidak dapat dilaksanakan, tetapi justru kiranya dapat menjadi motivasi bagi

⁸⁶*Ibid.* hal. 244-245.

pemerintah daerah dalam upaya persiapan dan pembenahan diri menuju pelaksanaan perluasan otonomi daerah yang sebenar-benarnya.⁸⁷

Kemudian, otonomi daerah atau desentralisasi memiliki pemikiran filosofis pada bagaimana kekuasaan dan wewenang disebarkan melalui suatu negara, lembaga-lembaga, dan proses-proses dimana penyebaran kekuasaan tersebut terjadi secara adil dan merata. Desentralisasi membutuhkan pembagian wilayah negara ke dalam area yang lebih kecil dan menciptakan institusi politik dan administratif di dalam area tersebut. Dengan demikian, fokus perhatiannya terletak pada pembagian utama dari NKRI yang kemudian disusul dengan pembagian kekuasaan secara politis maupun administratif kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur serta membangun wilayah daerahnya sendiri tanpa terlepas dari kaidah-kaidah pemerintahan NKRI dengan kepercayaan kekuasaan yang diberikan tersebut.⁸⁸

Pada prinsipnya, jika konsep otonomi daerah (desentralisasi) itu dapat dilaksanakan dengan sebaik mungkin, dimana tercipta suatu kepercayaan, keadilan, dan pemerataan, maka secara tidak langsung prinsip-prinsip demokrasi yang diinginkan oleh rakyat Indonesia sesuai Konstitusi dan falsafah bangsa akan terwujud.⁸⁹

Dari uraian di atas, tampak bahwa landasan filosofis yang kuat dari Otonomi Daerah salah satunya adalah demokrasi. Namun, demokrasi yang bagaimana sebetulnya yang dapat dijadikan landasan filosofis? Tentunya adalah demokrasi yang sesuai dengan falsafah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu falsafah Pancasila. Demokrasi di Indonesia adalah demokrasi yang khas, yaitu Demokrasi Pancasila.

Demokrasi Pancasila merupakan demokrasi yang didasarkan pada asas kekeluargaan dan kegotongroyongan yang ditujukan kepada

⁸⁷Mashuri Maschab, *Tinjauan Empiris Otonomi Daerah Berdasarkan UU No.5/1974*, Yogyakarta: FISIPOL UGM-CIDES, 1998, hal. 56.

⁸⁸Happy Bone Zulkarnain, *Otonomi dan Demokratisasi dari Perspektif Regional*, CSIS Tahun XXIII, No.4, 1994, hal.322.

⁸⁹*Ibid.*

kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan.⁹⁰ Dalam demokrasi Pancasila, sistem pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat.⁹¹ Kebebasan individu dalam demokrasi pancasila tidak bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan dengan tanggung jawab sosial.⁹² Keuniversalan cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas.⁹³

Demokrasi Pancasila pada hakikatnya merupakan norma yang mengatur penyelenggaraan kedaulatan rakyat dan penyelenggaraan pemerintahan negara, dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan, bagi setiap warga negara Republik Indonesia, organisasi kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga kemasyarakatan lainnya serta lembaga-lembaga negara baik di pusat maupun di daerah. Demokrasi Pancasila memiliki prinsip-prinsip yang berlaku, seperti:⁹⁴

- 1) Kebebasan atau persamaan (*Freedom/ Equality*). Kebebasan/persamaan adalah dasar demokrasi. Kebebasan dianggap sebagai sarana mencapai kemajuan dan memberikan hasil maksimal dari usaha orang tanpa pembatasan dari penguasa. Dengan prinsip persamaan semua orang dianggap sama, tanpa dibeda-bedakan dan memperoleh akses dan kesempatan bersama untuk mengembangkan diri sesuai dengan potensinya. Kebebasan yang dikandung dalam demokrasi Pancasila ini tidak berarti *Free Fight Liberalism* yang

⁹⁰Lihat Mohammad Hatta, "Indonesia Merdeka" dalam karya lengkap Bung Hatta. Buku I: *Kebangsaan dan Kerakyatan*, Jakarta: Penerbit LP3ES, 1998, hal. 87.

⁹¹Pikiran dan Gagasan Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta; Kompas, 2010, hal. 3-4.

⁹²Yudi Latif, Negara Paripurna, *Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta; Pustaka Gramedia, 2011, hal. 383.

⁹³*Ibid.* hal.250.

⁹⁴Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta; Sinar Grafika, 2011, hal. 198-234.

tumbuh di Barat, tapi kebebasan yang tidak mengganggu hak dan kebebasan orang lain;

- 2) Kedaulatan Rakyat (*people's Sovereignty*). Dengan konsep kedaulatan rakyat, hakikat kebijakan yang dibuat adalah kehendak rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Mekanisme semacam ini akan mencapai dua hal; yaitu, kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan sangatlah kecil, dan kepentingan rakyat dalam tugas-tugas pemerintahan lebih terjamin. Perwujudan lain dari konsep kedaulatan adalah adanya pengawasan oleh rakyat. Pengawasan dilakukan karena demokrasi tidak mempercayai kebaikan hati penguasa.

Memperkuat Persatuan dan Kesatuan Bangsa

Filosofi penting selanjutnya dari otonomi daerah adalah filosofi persatuan dan kesatuan bangsa. Munculnya potensi perpecahan dalam suatu negara Kesatuan pada intinya adalah adanya perlakuan yang dianggap tidak adil oleh Pemerintah Pusat kepada daerah, misalnya dengan adanya anggapan daerah bahwa dalam suatu masa, daerah tidak diberikan kekuasaan untuk mengelola secara optimal potensi daerahnya sendiri. Hal ini kadang diperparah lagi dengan kebijakan yang mungkin lebih menguntungkan daerah lain, yang potensi alamnya tidak atau kurang memberikan sumbangan berarti bagi Pemerintah. Selain itu, kemajemukan masyarakat dengan keanekaragaman suku bangsa, agama, dan ras, jelas menyimpan potensi konflik yang dapat mengarah pada disintegrasi bangsa. Namun, walaupun keanekaragaman itu sangat besar di Indonesia, bukan berarti dinamika integritas tidak dapat dibangun.

Menurut Nasikun dalam Sulardi (1998), dinamika integrasi dalam suatu masyarakat yang majemuk sangat tergantung pada beberapa hal, yaitu: *pertama*, secara horizontal masyarakat majemuk ditentukan oleh: 1) konfigurasi dasar struktur masyarakat yang bersangkutan berdasarkan pada jumlah parameter nominal; 2) karakter hubungan antara berbagai

parameter sosial. *Kedua*, secara vertical, dalam masyarakat majemuk, dinamika integrasinya sangat ditentukan oleh derajat kesenjangan yang ada di dalam distribusi aset produktif, pendapatan, pendidikan, kekuasaan, dan parameter-parameter tingkatan yang lain. Bila disintegrasi itu sampai mengancam persatuan dan kesatuan bangsa, berarti telah terjadi kesenjangan yang sangat besar dan tidak diterima masyarakat antara daerah di pelosok negeri dengan daerah yang dekat dengan pusat pemerintahan maupun terhadap Pemerintah Pusat yang majunya daerah pusat pemerintahan tersebut dan sekitarnya itu dibiayai dengan kekayaan alam dari daerah pelosok.⁹⁵

Dalam upaya mencegah terjadinya disintegrasi bangsa Indonesia, Pemerintah Pusat harus melaksanakan perluasan otonomi daerah dengan sebenar-benarnya tanpa alasan apapun. Pemerintah daerah dengan sepenuhnya diberi kebebasan untuk menentukan kebijakan dan melaksanakan pembangunan daerah tanpa adanya rasa curiga dan khawatir Pemerintah Daerah akan melakukan disintegrasi yang meliputi segala sektor, kecuali urusan pertahanan keamanan, kebijakan keuangan, dan hubungan luar negeri, sesuai dengan Konstitusi dan peraturan perundang-undangan.⁹⁶

Filosofi Keberagaman Bangsa Indonesia

Otonomi daerah dilandasi oleh *spirit* Demokrasi Pancasila. Konsep Demokrasi Pancasila digali dari nilai masyarakat asli Indonesia dengan nilai-nilai yang melekat kepadanya, seperti desa demokrasi, rapat kolektivisme, musyawarah mufakat, tolong-menolong dan istilah-istilah lain yang berkaitan dengan itu. Tujuannya, memberikan pendasaran empiris sosiologis tentang konsep demokrasi yang sesuai dengan sifat kehidupan masyarakat asli Indonesia, bukan sesuatu yang asing yang

⁹⁵Sulardi, *Menyikapi Pemikiran Amien Rais: Otonomi dan Federasi*, Jakarta: Republika, 1998, hal.16.

⁹⁶*Ibid.*

berasal dari Barat dan dipaksakan pada realitas kehidupan bangsa Indonesia.

Masyarakat asli yang dimaksudkan di sini adalah bentuk kehidupan masyarakat yang sudah berlangsung di pulau-pulau di Nusantara sejak berabad-abad yang lalu dan yang tersusun dari satuan-satuan kehidupan yang terkecil yang berbeda-beda seperti desa di Jawa, nagari di Sumatra Barat, pekon di Lampung atau subak di Bali. Masyarakat asli ini memiliki seperangkat nilai mental dan moral yang bersifat homogen, struktural dan kolektif, yang kesemuanya memiliki sistem budaya sendiri dan berlangsung secara demokratis, yaitu demokrasi secara langsung sebagaimana terdapat di negaranegara kota di Yunani kuno 25 abad yang lalu. Proses metamorfosis nilai-nilai demokrasi yang digali dari kearifan budaya Indonesia tersebut mengalami beberapa periodisasi dalam proses implementasinya sebagai suatu keniscayaan.

Kebudayaan merupakan ruh dan jati diri bangsa dalam kehidupan bernegara, di mana tinggi rendahnya martabat bangsa sangat ditentukan oleh tinggi rendahnya budaya bangsa itu sendiri. Jati diri bangsa Indonesia sangat ditentukan oleh hasil proses aktualisasi nilai-nilai budaya bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹⁷ Pancasila sebagai budaya dan ideologi yang sedang men“sistem”, harapannya adalah akan mampu menopang tuntutan demokrasi yang bertahap maju secara kultural-edukatif, dengan rujukan pola pikir budayawinya sendiri. Sistem ideologi yang mampu tumbuh dengan terbuka mengemban peningkatan kesadaran dan partisipasi politik dan ekonomi rakyat yang semakin tinggi dari waktu ke waktu, tanpa efek alienasi budaya, bahkan memperkuat wujud kebangkitan nasional Indonesia yang tahapannya semakin matang dan dewasa. Ini mengimplikasikan kebutuhan akan politik kebudayaan yang didasarkan pada Pancasila.

⁹⁷Harian Kedaulatan Rakyat, 28 Juli 2004.

Dengan demikian, otonomi daerah haruslah merupakan pengejawantahan penghargaan terhadap nilai-nilai budaya lokal yang tentunya harus selaras dengan penghargaan terhadap hak-hak masyarakat daerah untuk dapat mengelola potensi daerahnya sendiri dalam kerangka NKRI.

Filosofi Otonomi Daerah (Desentralisasi)

Indonesia sejatinya memang memerlukan pemberlakuan sistem desentralisasi sebab memiliki wilayah kepulauan dengan populasi penduduk yang besar dan memiliki keanekaragaman adat, istiadat serta kebiasaan yang beragam dalam setiap masyarakat. disamping itu, tuntutan masyarakat melalui peristiwa reformasi 1998 yang menghasilkan diamandemennya konstitusi sehingga manifestasinya adalah munculnya banyak peraturan perundang-undangan yang menuntut perubahan sistem politik sentralistik otoritatif menjadi demokrasi desentralistik.⁹⁸

Demokrasi tumbuh dan berkembang seiring bergulirnya zaman dan kebutuhan untuk berkembang suatu negara. Desentralisasi pada akhirnya menjadi sendi negara yang demokratis menjadi pilihan tepat guna menjawab berbagai macam problem yang muncul dan harus dihadapi dengan tepat sehingga persoalan-persoalan kebangsaan dan kenegaraan yang telah dan akan timbul dimasa kini dan masa depan dapat berjalan dengan lebih baik. Menurut Bagir Manan, desentralisasi dalam sistem negara berbentuk kesatuan akan terwujud jika kesatuan sistem dalam pemerintahan dari tingkat paling rendah secara territorial dan fungsinya dalam hal pengaturan urusan rumah tangga pemerintahannya.⁹⁹ Sistem pemerintahan Indonesia yang berdasar pada UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan-peraturan lainnya dengan

⁹⁸YB Mangunwijaya, *Menuju Republik Indonesia Serikat*, PT Gramedia Pustaka Utama 1999, hal. 23.

⁹⁹Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hal. 14.

menggunakan sistem desentralisasi selalu menjadi dasar yang fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, meskipun secara substansinya sampai saat ini masih terus dan terus mengalami perkembangan dan mencari bentuk sempurnanya. Desentralisasi sebagai upaya pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan sendi yang tepat untuk menampung, menyalurkan dan melayani dengan baik sifat-sifat khusus yang berbeda-beda. Desentralisasi juga dipandang sebagai sarana tepat untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan karena desentralisasi memberikan tanggung jawab kepada daerah untuk bersama-sama melaksanakan kewajiban pemerintahan untuk menciptakan kesejahteraan umum dan menjaga keutuhan Negara melalui keikut-sertaannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Menurut Bagir Manan, otonomi daerah merupakan tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtlijk*) dan tatanan administrasi negara (*administratiefrechtlijk*). Dalam ketatanegaraan, hal yang terkait dengan otonomi daerah adalah sebuah skema dalam menjalankan negara beserta organisasi negara.¹⁰⁰ Otonomi daerah merupakan kewenangan untuk bebas dan mandiri (*vrijheid* dan *zelftandingheid*) dalam satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat dari isi otonomi yang akan mengikat dan membentuk persatuan. Otonomi merupakan sub-sistem dari bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaats*). Sistem otonomi daerah merupakan sistem yang menjadi landasan batas dari substansi otonomi dalam negara kesatuan. Sistem otonomi pada akhirnya akan berkembang dan melahirkan peraturan (*rules*) dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang akan menciptakan keseimbangan antara sistem kesatuan di satu sisi dan tuntutan penyelenggaraan otonomi disisi lainnya.¹⁰¹

¹⁰⁰*Ibid.*, hal. 24.

¹⁰¹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, UNSIKA-Press, 1992, hal.2.

UUD 1945 memberi peluang yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dalam bentuk pembuatan peraturan perundangan, pemanfaatan dan pembagian SDA secara adil. Penyelenggaraan otonomi daerah harus dilaksanakan dengan menggunakan prinsip demokrasi yang memberikan peranan langsung kepada masyarakat untuk mengelola potensi daerahnya.¹⁰²

Dari penjabaran atas beberapa teori diatas, dapat dikatakan bahwa teori demokrasi, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan suatu skema pemikiran dan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan bersinergi satu sama lainnya. Demokrasi sebagai materialisasi dari kedaulatan rakyat yang didalamnya mengatur tentang pembagian kekuasaan. Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan hasil dari pembagian kekuasaan itu sendiri yaitu pembagian kekuasaan secara vertikal antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dengan kewenangan atau kekuasaannya sendiri-sendiri.¹⁰³

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang selama ini bergulir tentu akan menguatkan integrasi nasional jika demokrasi di daerah dilaksanakan dengan tepat dan benar sehingga kesejahteraan rakyat di daerah meningkat dan keadilan sosial terlaksana. Meskipun suatu daerah menerapkan otonomi daerah dan desentralisasi tetapi tidak dibingkai dengan sistem demokrasi yang kuat pula, bisa dipastikan desentralisasi dan otonomi daerah akan rapuh. Pemberian keleluasaan kepada Pemerintah Daerah sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 dalam rangka untuk menyelenggarakan otonomi daerah sehingga daerah dalam menghadapi perkembangan jaman dan tantangan persaingan regional dan global dapat bertahan dan bahkan mampu untuk bersaing.¹⁰⁴

¹⁰²Irham Bashori Hasba, *Demokrasi dan Integrasi NKRI dalam Sistem Otonomi Daerah*, Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia. Vol.6, No.2, Mei 2017, hal.132-133.

¹⁰³*Ibid.* hal.133.

¹⁰⁴*Ibid.* hal.135.

Pelaksanaan otonomi daerah juga diarahkan untuk mempercepat kemandirian sosial sehingga kesejahteraan masyarakat tercipta dengan tepat. Otonomi daerah yang bergulir di Indonesia dapat dikelompokkan dalam dua jenis otonomi yaitu Otonomi Khusus sebagaimana berlaku di Aceh dan Papua dan Otonomi Biasa. Desentralisasi dan otonomi biasa inilah sebenarnya yang mampu menjaga integrasi nasional sebabkan oleh adanya demokratisasi dan kemandirian masyarakat berjalan dengan baik, peningkatan kesejahteraan masyarakat semakin dirasakan signifikan, keadilan dalam rangka membagi pendapatan nasional terlaksana dengan baik, terbukanya akses masyarakat dalam berpartisipasi, penyampaian aspirasi dan kontrol atas kebijakan pemerintah, dan otonomi daerah mampu mengangkat potensi-potensi lokal dibidang ekonomi dan kebudayaan yang sejatinya merupakan modal penting dalam pembangunan nasional.¹⁰⁵

Namun demikian, dalam menetapkan demokrasi dalam otonomi daerah, nilai-nilai demokrasi yang universal juga harus dijadikan landasan, yaitu kesetaraan politik, kompetisi/kontestasi, keterbukaan, toleransi, egalitarianisme dan lain-lain. Selain itu, partisipasi masyarakat (*political participation*) merupakan inti (*core*) bagi demokrasi yang menggambarkan tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses politik, baik dalam pemilu/pilkada maupun dalam proses pembuatan kebijakan (*decision making process*). Dengan demokrasi beberapa hal penting bisa diwujudkan seperti: (a) para elit/aktor dan masyarakat yang taat dan patuh pada hukum (*rule of law*); (b) Budaya kekerasan atau praktik-praktik kekerasan tidak lagi mendominasi atau terjadi dalam proses politik dan pemerintahan; (c) Keterbukaan (*political openness*) mampu memberi peluang bagi aktifnya masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan; (d) Toleransi yang bisa menerima perbedaan pendapat dan siap melakukan konsensus dalam setiap perbedaan; (e) masyarakat yang

¹⁰⁵*Ibid.*

egalitarian, yang memiliki kesamaan status, kedudukan, hak dan kewajiban secara politik, yang tak lagi feodal atau patrimonial; (f) Penghormatan terhadap Hak Azasi Manusia (*respect for human rights*) yang relatif memadai atau proporsional.¹⁰⁶

Sistem Demokrasi Pancasila tentunya berpengaruh pada ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan yang sangat fundamental adalah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Ketidakpuasan terhadap sentralisasi kekuasaan selama era Orde Baru membuat daerah-daerah menuntut otonomi. Asumsi mereka bahwa sistem yang sentralistis dianggap hanya mampu memakmurkan elit, sedangkan sistem yang desentralistis diharapkan akan dapat meningkatkan kualitas kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat.

Praktik desentralisasi dan otonomi daerah sejauh ini masih belum menggembirakan. Tidak jelasnya strategi penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia disebabkan selama ini pelaksanaan otonomi daerah tak didukung dengan *grand design* desentralisasi/otonomi daerah yang jelas yang memberikan arah penyelenggaraan dan pertumbuhan otonomi daerah. Ironisnya setelah *grand design* penataan daerah selesai dibuat pun, hal ini tak berpengaruh terhadap pembuatan kebijakan pelaksanaan otonomi daerah. Sejauh ini kesan kuat yang dipahami publik adalah munculnya kebijakan yang “tambal sulam”. Tidak sedikit kebijakan yang dibuat sebagai tanggapan terhadap munculnya permasalahan tertentu.¹⁰⁷

Permasalahan mendasar yang dihadapi Indonesia adalah bagaimana negeri ini mampu menyejahterakan rakyatnya. Sebagai contoh, bagaimana pemerintah menyelaraskan antara kebijakan otonomi dan pelaksanaan pilkada di provinsi dan kabupaten/kota. Pelaksanaan pilkada belum sepenuhnya terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah.

¹⁰⁶R. Siti Zuhro, *Prospek Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan: Perjuangan Panjang Membangun Otonomisasi*, Jurnal Otonomi, Vol.I No.I, Oktober 1999, hal. 47.

¹⁰⁷R. Siti Zuhro *Menata Kewenangan Daerah dan Antar-Daerah yang Aplikatif dan Demokratis*, Jakarta: LIPI Press, 2005, hal. 68.

Hal ini menyebabkan pilkada tidak berkorelasi positif terhadap terwujudnya pemerintahan yang baik. Praktik otonomi daerah dimaksudkan untuk menjamin kesinambungan negara Republik Indonesia dan memupuk kesatuan nasional dan rasa nasionalisme serta menciptakan hubungan Pusat-Daerah yang harmonis.¹⁰⁸

Oleh karena itu, kekecewaan dan ketidakadilan di daerah harus dihentikan dan dienyahkan demi prospek otonomi yang lebih cerah. Seiring dengan itu, diharapkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bisa lebih aplikatif. Para elit dan pemangku kepentingan, baik di pusat maupun daerah harus memahami secara seksama bagaimana mengelola atau mengurus negara yang efektif. Mereka harus berhenti mengeksploitasi kekayaan Indonesia hanya untuk kepentingan diri, golongan dan partainya saja. Para elite atau para stakeholders mestinya sadar bahwa, baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah, sama-sama mengemban dan melaksanakan amanat suci mewujudkan kepentingan nasional. Di satu sisi, Pemerintah mengharapkan agar daerah tidak keluar dari peraturan yang ada dan menaatinya. Di sisi lain, daerah sangat mengharapkan pemerintah konsisten dan serius dalam mengaplikasikan otonomi daerah. Inilah esensi atau makna penting yang perlu direnungkan semua pihak dalam membenahi desentralisasi dan otonomi daerah untuk membangun rumah Indonesia yang lebih nyaman dan teduh bagi warganya.¹⁰⁹

Otonomi daerah selayaknya bisa memberikan manfaat pertumbuhan ekonomi masyarakat desa yang lebih sehat dengan memperhatikan faktor-faktor ke daerahan (kearifan lokal), seperti pengalaman sejarah, basis sosial, struktur masyarakat, pendidikan penduduk, penegakan hukum, kemantapan/kelenturan institusi politik, dan adat istiadat penduduk desa yang ada di daerah-daerah Indonesia. Demokrasi tidak mampu menjamin

¹⁰⁸R. Siti Zuhro, *Masa Depan Otonomi Daerah dan Integrasi Bangsa*, Jurnal Madani, Nomor 3, Volume 2, 1999, hal.166.

¹⁰⁹ *Ibid.* hal. 166-167.

adanya pembangunan kesejahteraan masyarakat pedesaan. Karena banyak faktor yang mempengaruhi jalannya otonomi daerah secara baik dan benar.

Para ekonom mulai menyadari bahwa daerah pedesaan pada umumnya dan sektor pertanian pada khususnya ternyata tidak hanya bersifat positif tetapi jauh lebih penting dari sekedar penunjang dalam proses pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Salah satu cara untuk membangun perekonomian nasional suatu negara adalah dengan cara membangun sektor pertanian dan daerah pedesaan itu dengan baik.

Tidak dapat dipungkiri bahwa sektor pertanian dan pedesaan dapat membantu meningkatkan perekonomian nasional. Hal ini sudah dibuktikan oleh negara-negara maju seperti Amerika Serikat (AS), Inggris, Kanada, dan Jepang. Negara-negara tersebut membuktikan bahwa pembangunan sektor pertanian dan pedesaan mereka dapat membantu perekonomian nasional mereka dengan memberikan kontribusi bagi perekonomian selain sektor industri yang sudah menjadi sektor andalan dalam perekonomian mereka. Berbagai kontribusi yang bisa diberikan meliputi: (1) Peningkatan lapangan pekerjaan sehingga secara otomatis akan menurunkan tingkat angka pengangguran, (2) Untuk menekan tingginya tingkat urbanisasi di negara itu, (3) Sebagai penyeimbang dalam pertumbuhan sektor industri.

Fakta-fakta tersebut menjadikan landasan filosofis bagi otonomi daerah, yang mana untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah, maka yang lebih tahu dan faham akan potensi yang ada di daerah itu adalah pemerintah daerah dan rakyat daerah itu sendiri. Dengan aspirasi yang muncul secara langsung dari daerah untuk mewujudkan kesejahteraan, diharapkan setiap program-program pemerintah daerah akan lebih tepat sasaran. Apabila ini terjadi di seluruh daerah, maka otomatis pembangunan nasional akan terangkat menjadi lebih baik secara otomatis.

Kebijakan desentralisasi untuk otonomi daerah pada dasarnya merupakan koreksi terhadap kegagalan sistem sentralisasi dan uniformisasi pemerintahan yang sebelumnya berlaku. Bagaimana sebetulnya otonomi daerah dapat memelihara persatuan nasional, ini dapat dilihat dari butir-butir substansi dari visi otonomi daerah itu sendiri, yaitu:¹¹⁰

1. Kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah adalah salah satu bentuk implementasi dari kebijakan demokratisasi, Dalam konteks administrasi pemerintahan demokratisasi memang bergandengan tangan dengan desentralisasi. Artinya tidak ada demokratisasi pemerintahan tanpa desentralisasi, karena diasumsikan bahwa rakyat sebagai pihak yang berdaulat harus dilayani dengan baik;
2. Otonomi daerah dalam konteks ekonomi bermakna sebagai perluasan kesempatan bagi masyarakat dan pemerintah daerah untuk mengejar kesejahteraan dan memajukan dirinya. Ini akan secara signifikan mengurangi beban Pemerintah Pusat dan pada saat yang sama menciptakan iklim yang kompetitif diantara daerah-daerah untuk secara kreatif menemukan cara baru dalam mengelolah potensi ekonomi yang dimilikinya. Apabila dipercaya bahwa kesejahteraan rakyat adalah salah satu kunci dari persatuan nasional, maka tidak ada alasan mencurigai otonomi daerah sebagai ancaman dari persatuan nasional;
3. Otonomi daerah dalam konteks sosial bermakna sebagai peluang yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan kualitas masyarakatnya dan berbagi tanggungjawab dengan Pemerintah Pusat dalam meningkatkan pelayanan di bidang pendidikan, kesehatan, dan pelayanan sosial lainnya. Dalam konteks kebudayaan, otonomi daerah bermakna peluang untuk daerah-daerah dalam menggali dan

¹¹⁰ Andi Pasinringi, *Kebijakan Otonomi Daerah: Suatu Tinjauan Filosofis*, Jurnal *Academica FISIP UNTAD*, Vol.2 No.02, Oktober 2010, hal.450-451.

4. mengembangkan nilai-nilai dan karakter budaya setempat dan selanjutnya akan membangkitkan harga diri dan kebanggaan masyarakat sebagai bagian dari kebhinnekaan tunggal ika dalam budaya nasional.

Sejak UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mulai berlaku, yang mana UU ini telah diganti menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan direvisi dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Daerah diberi kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri (otonomi). Namun, keleluasaan untuk mengatur daerahnya tersebut tidak dapat dipergunakan semena-mena, akan tetapi ada keterbatasan hak dan fungsi otonominya dengan mempertimbangkan kepentingan daerah lain dan kepentingan nasional secara menyeluruh dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Inti persoalannya adalah supaya suatu daerah dapat berfungsi sebagai 'daerah otonom' yang mandiri, berdasarkan azas demokrasi dan kedaulatan rakyat tanpa mengganggu stabilitas nasional dan keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa. Selain itu, setiap negara dalam mencari titik keseimbangan yang bersentuhan dengan tuntutan-tuntutan dan pengakuan hak-hak rakyat yang hakiki seperti hak-hak azasi, hak atas tanah serta hak-hak hidup yang berkelanjutan melalui azas-azas demokrasi dan sebagainya, harus selalu memperhitungkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, politik, sosial, kesejahteraan, dan keamanan.

Selain itu, penekanan yang lebih mempertimbangkan kriteria kepentingan lokal akan melahirkan pemerintahan yang bercorak desentralisasi, yang akan diimbangi dengan kriteria kepentingan nasional yang tetap akan menjamin identitas dan keutuhan bangsa serta kepentingan nasional secara keseluruhan yang akan melahirkan *center power* (pemusatan kekuasaan) yang terbatas. Dengan demikian, pemerintahan yang bercorak sentralistik dapat dibatasi tanpa

mengabaikan kriteria atau standarisasi, baik secara nasional maupun internasional.

Pandangan umum menunjukkan bahwa pemerintahan yang sentralistik semakin kurang populer, sebab memiliki kelemahan pada ketidakmampuan untuk memahami secara tepat akan nilai-nilai budaya daerah atau sentiment aspirasi lokal. Alasannya, rakyat akan lebih aman dan tentram dengan badan pemerintah daerah yang lebih dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis. Dengan demikian, elit politik (Pemerintah) tidak perlu khawatir kepada daerah, karena dengan otonomi daerah, justru daerah tidak akan memberi ruang bagi potensi munculnya disintegrasi bangsa dan tidak akan menurunkan kewibawaan Pemerintah, malah sebaliknya, akan menimbulkan respon positif daerah terhadap Pemerintah Pusat.¹¹¹

Dasar pemikiran otonomi daerah adalah tentang perlunya memberikan kewenangan otonomi seluas mungkin dan meletakkan fokus otonomi itu pada tingkat wilayah yang paling dekat dengan rakyat. Hal ini didasarkan pemikiran bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah bukan hanya tersimpul makna pendewasaan politik rakyat daerah, tetapi juga pada terwujudnya partisipasi aktif dan pemberdayaan masyarakat yang pada akhirnya akan bermuara pada terealisasinya kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, pemberian keleluasaan otonomi kepada daerah bukan semata-mata untuk “menggempuk” birokrasi pemerintah daerah, dan bukan pula untuk menjadikan birokrasi pemerintah daerah sebagai *centered power* yang tadinya “sentralisasi kekuasaan” terjadi di Pusat, sekarang dipindahkan menjadi “sentralisasi” pada pemerintah daerah, akan tetapi memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk memfasilitasi penyaluran aspirasi, prakarsa (ide-ide), partisipasi aktif, dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, perlu digarisbawahi

¹¹¹M. Nur Budiyo. 2000. “*Local Democracy*” sebagai Model Alternatif Kebijakan Publik dalam Menyukkseskan Pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia (Tujuan Kebijakan Publik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999), JKAP Volume 4, Nomor 2 November 2000, Hal.19-20.

bahwa pentingnya otonomi daerah adalah memperkuat aspek pemerataan, keadilan, kejujuran, keterbukaan, yang menyangkut bidang ekonomi rakyat maupun politik, dimana pada akhirnya akan menjadi fokus dan lokus utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri.¹¹²

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Dalam menghadapi tantangan dan tuntutan perkembangan masyarakat, ilmu pengetahuan, teknologi, informasi, dan globalisasi dalam upaya pembangunan nasional secara umum dan pembangunan daerah yang khususnya pembanguna daerah di Sulawesi Selatan perlu dilakukan penataan daerah agar mampu selaras dengan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan dan menciptakan SDM serta SDA yang unggul di setiap daerah.

Masyarakat Sulawesi Selatan memiliki berbagai kondisi yang menyebabkan pergeseran nilai masyarakat dalam perkembangannya. Nilai tradisional di daerah Provinsi Sulawesi Selatan memiliki adat istiadat yang dipatuhi oleh masyarakat yang saat ini menghadapi tantangan perubahan perkembangan. Sehingga perlu ada batasan antara aturan adat dan aturan kenegaraan yang jelas dalam pengaturan kebijakan di daerah tersebut.

Lebih lanjut, Sulawesi Selatan memiliki kekayaan alam dan kekayaan sumber ekonomi yang kuat. Kondisi ekonomi masyarakat Sulawesi Selatan khususnya di beberapa kabupaten/kota yang ada bertumpu pada

¹¹²*Ibid.* Hal.20.

sektor pertanian, perikanan, dan perkebunan. Kekayaan tersebut akan menimbulkan masalah jika tidak terdapat pengaturan yang jelas di daerah perbatasan dengan beberapa daerah lain di Sulawesi Selatan seperti Sulawesi Barat dan bagian lainnya.

Selain itu daerah atau wilayah Sulawesi Selatan sebagai salah satu pulau yang memiliki ukuran besar di Indonesia dan memiliki wilayah geografis sebagai kepulauan tentu mengalami pergeseran keadaan struktur tanah akibat faktor alam mengingat keadaan geografis Indonesia sehingga perlu dilakukan penataan ulang mengenai tata ruang hingga batas wilayah yang jelas karena berpotensi menimbulkan perpecahan di Sulawesi Selatan.

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud tersebut, menunjukkan masih banyak kendala dalam pembangunan daerah di Sulawesi Selatan. Oleh karena itu, perlu pengaturan tentang Dosen yang lebih komprehensif untuk meningkatkan mutu pendidikan.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga memiliki kekuatan hukum yang lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Pembentukan pemerintahan di daerah Sulawesi pada awalnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi yang membagi Sulawesi menjadi 37 (tiga puluh tujuh) daerah-daerah tingkat II. Seiring dengan perkembangan pemerintahan di Indonesia, termasuk juga di daerah Sulawesi, kemudian Pemerintah memandang perlu untuk membuat daerah tingkat I yang tugasnya antara lain adalah mengkoordinir dan melakukan pengawasan pelaksanaan pemerintahan daerah tingkat II yang ada dibawah koordinasinya. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, dibentuklah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 47 Tahun 1960 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan Tenggara dan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara-Tengah yang mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 1961. Perppu Nomor 47 Tahun 1960 ini kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 47 Prp. Tahun 1960 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan Tenggara dan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara - Tengah (Lembaran Negara tahun 1960 Nomor 151).

Pada perkembangan selanjutnya, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia (Perppu) Nomor 2 Tahun 1964 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara yang kemudian disahkan sebagai undang-undang dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 1964 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah 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). Dalam UU Nomor 13 Tahun 1964 tidak hanya mengatur Provinsi Sulawesi Selatan saja, namun juga mencakup Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara-Tengah, dan Sulawesi Selatan-Tenggara.

Apabila dicermati, Provinsi Sulawesi Selatan dibentuk berdasarkan undang-undang yang telah berusia 56 (lima puluh enam) tahun dimana dalam perjalanan selama puluhan tahun tersebut banyak sekali perkembangan yang sudah terjadi dalam sistem pemerintahan maupun ketatanegaraan pasca reformasi di Indonesia dan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 dimana hal tersebut juga memiliki keterkaitan yang erat terhadap sistem pemerintahan di Sulawesi Selatan. Berdasarkan berbagai argumen dalam bab-bab terdahulu dan dengan memperhatikan kebutuhan serta aspirasi masyarakat Sulawesi Selatan dalam menghadapi derasnya perubahan yang terjadi baik karena kemajuan dalam teknologi komunikasi dan teknologi informasi, maka UU tentang pembentukan Provinsi Sulawesi Selatan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia pasca reformasi dan amandemen UUD NRI Tahun 1945.

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan dilakukan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Sulawesi Selatan, dengan jangkauan dan ruang lingkup diantaranya mengatur norma yang terkait dengan daerah-daerah dalam Provinsi Sulawesi Selatan, kewenangan daerah, dan batas-batas daerah.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang

Berdasarkan jangkauan dan arah pengaturan Ruang lingkup materi muatan yang diatur dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan terdiri dari 35 pasal dan 12 Bab yang disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. Bab I Ketentuan Umum
2. Bab II Posisi, Batas Wilayah, Pembagian Wilayah, Dan Ibu Kota Provinsi Sulawesi Selatan
3. Bab III Karakteristik Provinsi Sulawesi Selatan
4. Bab IV Pola dan Arah Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan
5. Bab V Bidang Prioritas Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan
6. Bab VI Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan Secara Tematik
7. Bab VII Kewenangan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan
8. Bab VIII Pedoman Penyusunan Dokumen Perencanaan Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan
9. Bab IX Pengembangan *E-Government*
10. Bab X Pendanaan
11. Bab XI Peran Serta Masyarakat
12. Bab XII Ketentuan Penutup

Berdasarkan sistematika pengaturan diatas maka materi muatan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan umum

Dalam ketentuan umum diatur mengenai definisi atau Batasan pengertian dari istilah-istilah sebagai berikut:

- a. Provinsi Sulawesi Selatan adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki batas wilayah, penduduk, dan otonomi sesuai dengan karakter dan budaya masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan yang khas sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.
- b. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan 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 Selatan adalah Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Provinsi Sulawesi Selatan.
- e. Perda Provinsi Sulawesi Selatan adalah peraturan daerah yang disetujui bersama antara Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.
- f. Desa Adat adalah kesatuan masyarakat hukum di Provinsi Sulawesi Selatan 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.

Pengaturan Undang-Undang ini didasarkan atas Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Selain itu, asas pengaturan dalam Undang-Undang ini yaitu:

- a. demokrasi;
- b. kepentingan nasional;
- c. keseimbangan wilayah;
- d. kemanusiaan;
- e. keadilan;
- f. kesamaan kedudukan;
- g. peningkatan daya saing;
- h. kepastian hukum;
- i. keharmonisan;
- j. daya guna dan hasil guna;
- k. pelestarian budaya dan adat istiadat;
- l. kesatuan pola dan haluan pembangunan Sulawesi Selatan;
- m. kemanfaatan;
- n. keterbukaan;
- o. antisipatif; dan
- p. akuntabilitas.

Tujuan pengaturan dalam Undang-Undang ini yaitu untuk mewujudkan kehidupan masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan yang sejahtera dan bahagia yang diwujudkan dengan:

- a. terpeliharanya keharmonisan penyelenggaraan pemerintahan dengan nilai budaya yang tumbuh di masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan dalam mewujudkan rasa aman, tenteram, dan harapan kualitas hidup bagi masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan.

- b. meningkatnya kualitas pertumbuhan ekonomi masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan secara berkesinambungan dan kapasitas sumber daya manusia yang unggul baik secara jasmani maupun rohani;
- c. mewujudkan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Sulawesi Selatan yang terencana, terarah, terintegrasi, dan berkelanjutan dalam memenuhi kebutuhan, harapan, dan aspirasi masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan dalam berbagai aspek kehidupan; dan
- d. terbangunnya kesiapan dalam mengantisipasi munculnya permasalahan dan tantangan baru dalam tataran lokal, nasional, dan internasional yang akan berdampak terhadap kondisi pada masa yang akan datang.

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

Posisi Provinsi Sulawesi Selatan secara geografis terletak pada:

- a. $0^{\circ}12'$ – 8° (nol derajat dua belas menit sampai dengan delapan derajat) Lintang Selatan; dan
- b. $116^{\circ}48'$ – $122^{\circ}36'$ (seratus enam belas derajat empat puluh delapan menit sampai dengan seratus dua puluh dua derajat tiga puluh enam menit) Bujur Timur.

Provinsi Sulawesi Selatan mempunyai batas wilayah:

- a. sebelah barat berbatasan dengan Selat Makassar;
- b. sebelah utara berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tengah dan Provinsi Sulawesi Barat;
- c. sebelah timur berbatasan dengan Teluk Bone dan Provinsi Sulawesi Tenggara; dan
- d. sebelah selatan dengan Laut Flores.

Batas wilayah tersebut dituangkan dalam peta yang tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Provinsi Sulawesi Selatan memiliki luas wilayah sebesar 46.717,48 km² (empat puluh enam ribu tujuh ratus tujuh belas koma empat puluh delapan kilometer persegi). Provinsi Sulawesi Selatan terbagi atas 21 (dua puluh satu) kabupaten dan 3 (tiga) kota sebagai berikut:

1. Kabupaten Bantaeng;
2. Kabupaten Barru;
3. Kabupaten Bone;
4. Kabupaten Bulukumba;
5. Kabupaten Enrekang;
6. Kabupaten Gowa;
7. Kabupaten Jeneponto;
8. Kabupaten Kepulauan Selayar;
9. Kabupaten Luwu;
10. Kabupaten Luwu Utara;
11. Kabupaten Luwu Timur;
12. Kabupaten Maros;
13. Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan;
14. Kabupaten Pinrang;
15. Kabupaten Sidendreng Rappang;
16. Kabupaten Sinjai;
17. Kabupaten Soppeng;
18. Kabupaten Takalar;
19. Kabupaten Tana Toraja;
20. Kabupaten Toraja Utara;
21. Kabupaten Wajo;
22. Kota Makassar;
23. Kota Palopo; dan
24. Kota Parepare.

Daerah kabupaten/kota terdiri atas kecamatan dan kecamatan terdiri atas desa dan/atau kelurahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam wilayah Provinsi Sulawesi Selatan juga terdapat Desa Adat yang masih menjunjung tinggi adat istiadat dan kebudayaan. Ketentuan mengenai kedudukan, kewenangan, dan keuangan Desa Adat diatur dalam Perda Provinsi Sulawesi Selatan. Perda Provinsi Sulawesi Selatan tersebut paling sedikit memuat:

- a. kedudukan dan status Desa Adat;
- b. batas wilayah;
- c. tugas dan wewenang Desa Adat;
- d. tata pemerintahan Desa Adat;
- e. lembaga adat;
- f. keuangan Desa Adat;
- g. majelis Desa Adat;
- h. tata hubungan dan kerja sama Desa Adat;
- i. pembangunan Desa Adat dan pembangunan kawasan pedesaan Desa Adat;
- j. pembinaan dan pengawasan; dan
- k. pemberdayaan dan pelestarian.

Ibu kota Provinsi Sulawesi Selatan berkedudukan di Kota Makassar.

3. Karakteristik Provinsi Sulawesi Selatan

Provinsi Sulawesi Selatan memiliki 3 (tiga) karakter yaitu: kewilayahan; potensi sumber daya alam; dan suku bangsa dan kultural. Karakter kewilayahan tersebut berupa 3 (tiga) ciri geografis utama yaitu:

- a. kawasan dataran rendah berupa pesisir;
- b. kawasan dataran tinggi berupa pegunungan dan perbukitan; dan
- c. kawasan kepulauan.

Karakter potensi sumber daya alam tersebut berupa perikanan, pertanian, peternakan, perkebunan, pariwisata, kehutanan, pertambangan dan migas, dan energi baru terbarukan. Sedangkan karakter suku bangsa dan kultural di Provinsi Sulawesi Selatan menjunjung tinggi nilai religius, dan kearifan lokal.

4. Pola dan Arah Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan

a. Pola Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan

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

b. Arah Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan

Arah pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan meliputi:

- 1) pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat;
- 2) pengembangan tata kehidupan masyarakat;
- 3) peningkatan daya saing;
- 4) pemenuhan aspek manajemen risiko kehidupan;
- 5) pemenuhan nilai filosofis kehidupan masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan; dan
- 6) prinsip pengutamakan pada keunggulan potensi ekonomi dan potensi sumber daya alam di setiap wilayah yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan.

Pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, dilaksanakan melalui pemenuhan:

- 1) kebutuhan dasar yang mencakup pangan, sandang, papan, serta kesehatan dan pendidikan;
- 2) kebutuhan jaminan sosial dan perlindungan tenaga kerja;
- 3) kebutuhan pelayanan kehidupan modern yang berbasis teknologi, informasi, dan komunikasi;
- 4) kebutuhan rasa nyaman, aman, dan damai bagi kehidupan masyarakat; dan
- 5) kebutuhan pelayanan dalam pelaksanaan dan keberadaan budaya, adat istiadat, dan pranata kebudayaan.

Pemenuhan kebutuhan kebutuhan dasar masyarakat tersebut meliputi sumber daya manusia, lembaga, dan sarana prasarana. Pengembangan tata kehidupan masyarakat tersebut dilaksanakan berdasarkan nilai kearifan lokal yang mengedepankan kesejahteraan, keadilan, dan kebahagiaan umat manusia sesuai dengan nilai spiritualitas, kemanusiaan, persatuan dan kesatuan, toleransi, kebersamaan, keharmonisan, dan kegotongroyongan. Peningkatan daya saing tersebut merupakan peningkatan kemampuan daya saing Provinsi Sulawesi Selatan yang diwujudkan dengan:

- 1) meningkatkan kemampuan daerah untuk menghasilkan produk barang dan jasa yang berkualitas;
- 2) meningkatkan kompetensi tenaga kerja dan alih teknologi;
- 3) mengutamakan pemanfaatan sumber daya lokal;
- 4) menghasilkan tingkat pendapatan dan kesempatan kerja yang tinggi dengan tetap terbuka terhadap persaingan eksternal; dan
- 5) menciptakan iklim investasi yang kondusif.

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

Pemenuhan nilai filosofis kehidupan masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan harus ditetapkan dan dijalankan setiap Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan. Pemenuhan nilai filosofis kehidupan masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan tersebut dilakukan melalui pemeliharaan tradisi budaya dan kearifan lokal Provinsi Sulawesi Selatan dengan semangat ke-

Bhinneka Tunggal Ika-an. Nilai filosofis tersebut dimaksudkan sebagai acuan dasar pembangunan di Provinsi Sulawesi Selatan.

Prinsip pengutamaan pada keunggulan potensi ekonomi dan sumber daya alam di setiap wilayah yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan harus ditetapkan dan dijalankan oleh Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan dan menjadi pedoman bagi Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan. Prinsip pengutamaan pada keunggulan potensi ekonomi dan sumber daya alam di setiap wilayah yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan diikuti dengan pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Prinsip pengutamaan pada keunggulan potensi ekonomi dan sumber daya alam di setiap wilayah yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan dilaksanakan dengan mengakui dan menghormati adat istiadat masyarakat Provinsi Sulawesi Selatan.

5. Bidang Prioritas Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan

Pembangunan di Provinsi Sulawesi Selatan terdiri atas 4 (empat) bidang prioritas yang meliputi:

- a. prioritas pertama yaitu pangan, sandang, dan papan;
- b. prioritas kedua yaitu kesehatan dan pendidikan;
- c. prioritas ketiga yaitu jaminan sosial dan ketenagakerjaan; dan
- d. prioritas keempat yaitu agama, adat istiadat, dan kebudayaan.

Selain prioritas tersebut, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan menyusun peta potensi ekonomi kewilayahan dengan mengutamakan karakteristik wilayah setempat. Penyusunan peta potensi ekonomi kewilayahan dilakukan dengan melibatkan partisipasi langsung dari masyarakat. Bidang prioritas pembangunan di Provinsi Sulawesi Selatan dilaksanakan dengan memperhatikan prioritas pembangunan nasional, keseimbangan wilayah, pemerataan kesejahteraan dan peningkatan daya saing daerah.

Dalam hal terjadi bencana, prioritas pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan diarahkan pada penanggulangan bencana. Ketentuan lebih lanjut

mengenai penanggulangan bencana dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk mendukung pembangunan 4 (empat) bidang prioritas, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, dan pemerintah kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Selatan mendorong pelaksanaan pembangunan yang terfokus pada bidang pertanian, agrowisata, pariwisata, kemaritiman, perikanan, peternakan, pertambangan, transportasi, telekomunikasi, dan industri pengolahan secara terintegrasi dan berkesinambungan.

6. Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan Secara Tematik

Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan secara tematik dilakukan sesuai dengan potensi kabupaten/kota. Pembangunan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan dilaksanakan sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah dengan memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Rencana Tata Ruang Wilayah tersebut meliputi:

- a. ruang kawasan budidaya pertanian tanaman pangan dan hortikultura;
- b. ruang kawasan budidaya perkebunan;
- c. ruang kawasan perikanan dan kelautan;
- d. ruang kawasan budidaya peternakan;
- e. ruang kawasan budidaya kehutanan;
- f. ruang kawasan pariwisata;
- g. ruang kawasan pemukiman;
- h. ruang kawasan kegiatan pertambangan serta minyak dan gas;
- i. ruang kawasan kegiatan konstruksi;
- j. ruang kawasan industri;
- k. ruang kawasan perdagangan dan jasa; dan/atau
- l. ruang Kawasan Ekonomi Khusus

Pembangunan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan secara tematik dan pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan dilaksanakan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan di Provinsi Sulawesi Selatan.

Kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan yang melaksanakan pembangunan sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah diberikan insentif oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Pemberian Insentif oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan terdiri dari:

- a. pemberian kompensasi;
- b. kemudahan perizinan;
- c. publikasi; dan/atau
- d. promosi.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan mekanisme pemberian insentif tersebut diatur dalam Perda Provinsi Sulawesi Selatan.

Dalam pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan mengembangkan potensi Energi Baru Terbarukan di Provinsi Sulawesi Selatan secara berkesinambungan untuk mendorong akselerasi perekonomian Provinsi Sulawesi Selatan.

7. Kewenangan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan

Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan dan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintahan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam undang-undang pembentukannya.

8. Pedoman Penyusunan Dokumen Perencanaan Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan

Pola dan Arah pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan dan rumusan pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan yang telah dijelaskan menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan. Selain pedoman tersebut, penyusunan dokumen perencanaan pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan juga berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, Rencana Kerja Pemerintah, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

9. Pengembangan *E-Government*

Dalam rangka percepatan pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan, Pemerintah Daerah perlu mengembangkan dan menerapkan *e-government* di setiap satuan kerja pemerintahan daerah di seluruh Kabupaten dan Kota. *E-government* tersebut merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pada penggunaan dan pemanfaatan teknologi informasi, yang 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 produktifitas dan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien;
- d. mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi;
- e. membangun komunikasi antara pemerintah, masyarakat, dunia bisnis, dan pihak-pihak lain yang berkepentingan untuk memberikan pelayanan secara cepat dan tepat;

- f. melakukan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- g. mengintegrasikan berbagai layanan antar-lembaga pemerintahan; dan
- h. mengoptimalkan satu data di Provinsi Sulawesi Selatan.

Penerapan *e-government* di Provinsi Sulawesi Selatan tersebut dilakukan secara sistematis, terintegrasi, dan taat asas.

Penerapan *e-government* di Provinsi Sulawesi Selatan disusun dalam Rencana Induk Teknologi Informasi Komunikasi Provinsi Sulawesi Selatan. Rencana Induk Teknologi Informasi Komunikasi tersebut mengatur penggunaan dan pengembangan teknologi informasi komunikasi, serta validitas dan autentikasi data di Provinsi Sulawesi Selatan. Penggunaan dan pengembangan teknologi informasi komunikasi tersebut mengatur tentang:

- a. pembangunan dan pengelolaan aplikasi di masing-masing organisasi perangkat daerah;
- b. Interoperabilitas aplikasi internal dan eksternal Provinsi Sulawesi Selatan;
- c. sifat dan inovasi layanan aplikasi;
- d. jaminan keamanan jaringan dan tempat penyimpanan data; dan
- e. pemutakhiran *big data*.

Validitas dan autentikasi data di Provinsi Sulawesi Selatan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam menerapkan *e-government* perlu menyiapkan sumber daya berupa:

- a. pembiayaan yang cukup;
- b. infrastruktur teknologi informasi yang memadai; dan
- c. sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan keahlian.

Infrastruktur tersebut dapat dipenuhi melalui kerja sama dengan pihak swasta. Sumber daya manusia tersebut dapat direkrut melalui

tenaga kerja kontrak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembiayaan, infrastruktur, dan sumber daya manusia tersebut diatur dalam Perda Provinsi Sulawesi Selatan.

10. Pendanaan

Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan memperoleh sumber pendanaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendanaan untuk pembangunan bidang prioritas Provinsi Sulawesi Selatan, pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan secara tematik, dan pengembangan *e-government* bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan/atau sumber pembiayaan lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain sumber pendanaan tersebut, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dapat memperoleh sumber pendanaan Desa Adat yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dana Desa Adat tersebut dialokasikan melalui Pemerintah Kabupaten/Kota.

11. Peran Serta Masyarakat

Masyarakat dapat berperan serta dalam penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan. Peran serta masyarakat tersebut dapat dilakukan dengan cara:

- a. memberikan informasi serta laporan terkait potensi dan penyalahgunaan sumber daya di Sulawesi Selatan;
- b. menjaga, memelihara, dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup di wilayah Sulawesi Selatan;
- c. melestarikan nilai kearifan lokal dalam pengembangan tata kehidupan bermasyarakat;
- d. melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan;

- e. memantau pelaksanaan perencanaan pembangunan dan pemberdayaan Provinsi Sulawesi Selatan;
- f. memberikan saran, pertimbangan, dan pendapat terkait dengan pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan;
- g. menyampaikan usulan perbaikan kebijakan terkait dengan pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan; dan/atau
- h. memberikan bantuan tenaga, dana, fasilitas, serta sarana dan prasarana untuk penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai peran serta masyarakat diatur dengan Perda Provinsi Sulawesi Selatan.

12. Ketentuan Penutup

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Ketentuan 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 (Lembaran Negara Tahun 1964 No. 7) menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2687);
- b. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

- Nomor 5582) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679); dan
- c. Ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang mengatur mengenai Provinsi Sulawesi Selatan, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. Perda Provinsi Sulawesi Selatan sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, diperoleh beberapa simpulan sebagai berikut:

1. landasan teoretis/kerangka konseptual, asas/prinsip, praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, dan permasalahan yang dihadapi masyarakat, serta implikasinya terhadap aspek kehidupan masyarakat dan beban keuangan negara sebagai berikut:

- a. landasan teoretis/kerangka konseptual

Dalam mengkaji materi muatan RUU ini digunakan konsep kinerja politik kekuasaan demokratis, pembangunan daerah, otonomi daerah, otonomi daerah, dan pemerintahan elektronik. asas/prinsip

Penyusunan RUU ini didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi asas kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Selain itu, materi muatan RUU ini didasarkan pada asas materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang antara lain meliputi asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

- b. praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, dan permasalahan yang dihadapi masyarakat

Penyusunan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan perlu melihat sejauhmana pengaturan yang akan dilakukan dapat menampung aspirasi dan kepentingan serta kebutuhan masyarakat Sulawesi Selatan sehingga bisa memberi dampak langsung pada perbaikan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat Sulawesi Selatan. Dari sudut pandang administrasi pemerintahan maka pengaturan kembali tentang Provinsi Sulawesi Selatan akan dapat mempertegas bukan hanya kedudukan hukum pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, namun juga sekaligus memberi dasar pengaturan dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Beberapa permasalahan yang perlu mendapatkan perhatian adalah *pertama*, perekonomian. *Kedua*, masyarakat masih dihadapkan pada kondisi pengembangan *good governance* yang belum optimal. *Ketiga*, adalah terkait masalah kelestarian lingkungan hidup

- c. implikasi materi muatan RUU tentang Sulawesi Selatan terhadap aspek kehidupan masyarakat dan beban keuangan negara.

Pembiayaan atas pelaksanaan kewenangan yang sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah dan kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai dalam kerangka dana perimbangan. Dana Perimbangan merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN.

RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan ini diharapkan dapat mengakomodasi atau mendorong pemberlakuan peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur Desa Adat di Provinsi Sulawesi Selatan. Dengan demikian desa adat yang berada di Provinsi

Sulawesi Selatan antara lain : Kampung Adat Sillanan, Tana Toraja; Kampung Adat Ammatoa, Bulukumba; Kampung Adat Karampuang, Sinjai; Desa Kete Kesu, Toraja Utara; dan Desa Pallawa, Tana Toraja juga mendapatkan Dana Desa yang bersumber dari APBN.

2. Peraturan perundang-perundangan yang berkaitan dengan materi muatan RUU tentang Sulawesi Selatan

Dalam bagian ini diuraikan mengenai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi muatan RUU ini yang meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) 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
- 3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 5) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- 6) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
- 7) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penaatan Ruang
- 8) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

- 9) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif
 - 10) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan
 - 11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata
 - 12) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Mineral dan Batubara
 - 13) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan
 - 14) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan
 - 15) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan
 - 16) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian
 - 17) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan
3. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang Sulawesi Selatan
- a. landasan filosofis

Pembentukan RUU ini dilakukan dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 (keempat) Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu 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 melalui pengakuan dan penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.
 - b. landasan sosiologis

Pembentukan RUU ini dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam menghadapi tantangan dan tuntutan perkembangan masyarakat, ilmu pengetahuan, teknologi, informasi, dan globalisasi dalam upaya pembangunan nasional secara umum dan pembangunan daerah yang khususnya pembanguna daerah di

Sulawesi Selatan perlu dilakukan penataan daerah agar mampu selaras dengan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan dan menciptakan SDM serta SDA yang unggul di setiap daerah.

c. landasan yuridis

Pembentukan RUU ini dilakukan dalam rangka mengatasi permasalahan hukum dan mengisi kekosongan hukum sehingga dapat menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Selain itu, Provinsi Sulawesi Selatan dibentuk berdasarkan undang-undang yang telah berusia 56 (lima puluh enam) tahun dimana dalam perjalanan selama puluhan tahun tersebut banyak sekali perkembangan yang sudah terjadi dalam sistem pemerintahan maupun ketatanegaraan pasca reformasi di Indonesia dan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 dimana hal tersebut juga memiliki ketrkaitan yang erat terhadap sistem pemerintahan di Sulawesi Selatan

4. Jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan RUU tentang Sulawesi Selatan

Pembentukan RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan bertujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Sulawesi Selatan, dengan jangkauan dan ruang lingkup diantaranya mengatur norma yang terkait dengan daerah-daerah dalam Provinsi Sulawesi Selatan, kewenangan daerah, dan batas-batas daerah

Ruang lingkup materi muatan yang diatur dalam RUU tentang Provinsi Sulawesi Selatan adalah Ketentuan Umum; Posisi, Batas Wilayah, Pembagian Wilayah, dan Ibu Kota Provinsi Sulawesi Selatan; Karakteristik Provinsi Sulawesi Selatan; Bab IV Pola Dan Arah Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan; Bab V Bidang Prioritas Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan; Bab VI Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan Secara Tematik; Bab VII Kewenangan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan; Bab VIII Pedoman

Penyusunan Dokumen Perencanaan Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan; Bab IX Pengembangan *E-Government*; Bab X Pendanaan; Bab XI Peran Serta Masyarakat; dan Bab XII Ketentuan Penutup.

B. Saran

Berdasarkan simpulan tersebut, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Provinsi Sulawesi Selatan.

PUSAT PUU BK DPR RI

DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat.

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

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

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

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Mineral dan Batubara.

Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

BUKU DAN JURNAL

- Abdul Halim. *Politik Lokal; Pola, Aktor dan Alur Dramatikalnya (Perspektif Teori Powercube, Modal dan Panggung)*, Yogyakarta: LP2B, 2014.
- Andi Pasinringi, *Kebijakan Otonomi Daerah: Suatu Tinjauan Filosofis*, Jurnal *Academica FISIP UNTAD*, Vol.2 No.02, Oktober 2010.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, UNSIKA-Press, 1992.
- Chalid Sahuri, *Membangun Kepercayaan Publik Melalui Pelayanan Publik Berkualitas*, Jurnal *Ilmu Administrasi Negara*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau Volume 9, Nomor 1, Januari 2009.
- Darmawan Napitupulu, *Kajian Faktor Sukses Implementasi E-Government Studi Kasus: Pemerintah Kota Bogor*, Jurnal *Sistem Informasi*, Volume 5, Nomor 3, Maret 2015.
- Dayanto, *Pembentukan Peraturan Daerah yang Baik sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah*, Jurnal *Tahkim* Vol.IX, No.2, Desember 2013.
- Fariad Ali dan Andi Syamsu Alam, *Studi Kebijakan Pemerintahan*, Bandung: Refika Aditama, cetakan kesatu, Januari 2012.
- Gatot Pramuka, *E-Government dan Reformasi Layanan Publik*, dalam Falih Suaedi (ed), *Revitalisasi Administrasi Negara Reformasi Birokrasi dan E-Governance*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010.
- Ginandjar Kartasasmita, *“Power dan Empowerment: Sebuah Telaah Mengenai Konsep Pemberdayaan Masyarakat: Makalah Pidato Kebudayaan Menteri PPN/Ketua Bappenas”*. Jakarta: TIM, 1996.

- Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional, (Ed. Agus Pramusinto & Wahyudi Kumorotomo), Yogyakarta: Gava Media-MAP UGM, Cetakan pertama, 2009.
- Gunawan Sumodiningrat, "*Membangun Perekonomian Rakyat; Seri Ekonomika Pembangunan*", Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar dan IDEA, 1998.
- Gunawan Sumodiningrat, *Pembangunan Daerah dan Pengembangan Kecamatan (dalam Perspektif Teori dan Implementasi)*, Jurnal PWK Vol.10 No.3 November 1999.
- Irham Bashori Hasba, *Demokrasi dan Integrasi NKRI dalam Sistem Otonomi Daerah*, Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia. Vol.6, No.2, Mei 2017.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta; Sinar Grafika, 2011.
- Leo Agustinus, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Mashuri Maschab, *Tinjauan Empiris Otonomi Daerah Berdasarkan UU No.5/1974*, Yogyakarta: FISIPOL UGM-CIDES, 1998.
- Mohammad Hatta, "*Indonesia Merdeka*" dalam karya lengkap Bung Hatta. *Buku I: Kebangsaan dan Kerakyatan*, Jakarta: Penerbit LP3ES, 1998.
- R. Siti Zuhro *Menata Kewenangan Daerah dan Antar-Daerah yang Aplikatif dan Demokratis*, Jakarta: LIPI Press, 2005.
- R. Siti Zuhro, *Masa Depan Otonomi Daerah dan Integrasi Bangsa*, Jurnal Madani, Nomor 3, Volume 2, 1999.
- R. Siti Zuhro, *Prospek Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan: Perjuangan Panjang Membangun Otonomisasi*, Jurnal Otonomi, Vol.I No.I, Oktober 1999.
- Riki Satia Muharam dan Fitri Melawati, *Inovasi Pelayanan Publik Dalam Menghadapi Era Revolusi Industri 4.0 Di Kota Bandung*, DECISION: Jurnal Administrasi Publik STIA Cimahi, Volume 1 Nomor 1 Maret 2019.

- Rino A Nugroho, *Peluang dan Tantangan Electronic Government Procurement di Indonesia*, dalam Falih Suaedi (ed), *Revitalisasi Administrasi Negara Reformasi Birokrasi dan E-Governance*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010.
- Riyadi dan Bratakusumah, Deddy Supriyadi, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Rondineili, DennisAand Cheema, G. Shabbir, *implementing decentralization policies: an introduction*. Dalam G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondineili (Pnyt). *Decentralization And Development: policy implementation in developing countries*, London: Sage Publication, 1983.
- Smith, B.C, *Decentralization: the teritorial dimension ofstate*, London: George Alien & Unwin, 1985.
- Soekartawi, *Prinsip-prinsip Perencanaan Pembangunan*, Jakarta: Rajawali Press, 1990.
- Sugijanto Soegijoko, “*Strategi Pengembangan Wilayah dalam Pengentasan Kemiskinan*”, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997.
- Sulardi, *Menyikapi Pemikiran Amien Rais: Otonomi dan Federasi*, Jakarta: Republika, 1998.
- Syafruddin A. Tumenggung, “*Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakanaksanaan Pembangunan*”, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997.
- Taliziduhu Ndraha, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003.
- Warsito Utomo, *Pengembangan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Dimensi Administrasi Publik)*, Yogyakarta: FI-SIPOL UGM-CIDES, 1998.
- Yasraf A. Piliang, *Transpolitika; Dinamika Politik di dalam Era Virtualitas*, Yogyakarta: Jalasutra, Anggota IKAPI, 2005.
- YB Mangunwijaya, *Menuju Republik Indonesia Serikat*, PT Gramedia Pustaka Utama 1999.

Yudi Latif, Negara Paripurna, *Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta; Pustaka Gramedia, 2011.

Yusron, *Elite Lokal dan Civil Society: Kediri di Tengah Demokratisasi*, Jakarta: LP3ES, Cetakan Pertama, Februari 2009.

WEBSITE

Rustan Amarullah, “Birokrasi Baru untuk *New normal*”, dimuat dalam <https://news.detik.com/kolom/d-5046303/ birokrasi-baru-untuk-new-normal>, dipublikasikan tanggal 9-Juni 2020, diakses tanggal 1-Agustus 2020.

LAPORAN DAN MAKALAH

Amich Al-Humami, “Mitos Demokrasi untuk Kesejahteraan”, Kompas, 27 Desember 2007.

Happy Bone Zulkarnain, *Otonomi dan Demokratisasi dari Perspektif Regional*, CSIS Tahun XXIII, No.4, 1994.

Pikiran dan Gagasan Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: Kompas, 2010.

M. Nur Budiyanto. 2000. “*Local Democracy*” sebagai Model Alternatif Kebijakan Publik dalam Menyukkseskan Pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia (Tujuan Kebijakan Publik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999). JKAP Volume 4, Nomor 2 (November 2000).

LAIN-LAIN

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