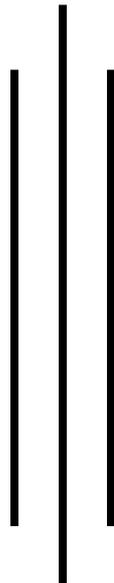




**NASKAH AKADEMIK**  
**RANCANGAN UNDANG-UNDANG**  
**TENTANG**  
**PROVINSI JAWA BARAT**



**PUSAT PERANCANGAN UNDANG-UNDANG**  
**BADAN KEAHLIAN SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI**  
*(Bridging the Research to the Role and Functions of Parliament*  
*EVIDENCE-BASED LEGISLATIVE POLICY MAKING)*

**TAHUN 2022**

**SUSUNAN TIM KERJA**  
**PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-  
UNDANG TENTANG PROVINSI JAWA BARAT**

Pengarah	:	Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum. (Kepala Badan Keahlian DPR RI)
Penanggung Jawab	:	Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H. (Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI)
Ketua	:	Yeni Handayani, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Madya)
Wakil Ketua	:	Riyani Shelawati, S.H., M.Kn. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda)
Sekretaris	:	Esther Putri Lasmaida Panjaitan, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama)
Anggota	:	1. Tommy Cahya Trinanda, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama) 2. Sumitra Abdi Negara, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama) 3. Dela Asfarina, Cahyaningrum, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama) 5. Aryojati Ardipandanto, S.IP. (Peneliti Ahli Muda) 6. Rendy Alvaro, S.Sos., M.E. (Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Ahli Muda) 7. Dr. Andi Zastrawati, S.E., M.Si. (Tenaga Ahli Komisi II DPR RI) 8. Rachmawati, S.H., M.H. (Tenaga Ahli Komisi II DPR RI)

## **KATA SAMBUTAN**

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat (RUU tentang Provinsi Jawa Barat).

Badan Keahlian DPR RI sebagai sistem pendukung mempunyai tugas dan fungsi dukungan keahlian kepada DPR RI sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2020 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI, dan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

Dalam hal legislasi, Badan Keahlian DPR RI memberikan dukungan keahlian kepada Alat Kelengkapan dan Anggota DPR RI di antaranya dengan membantu penyiapan Program Legislasi Nasional dan penyiapan penyusunan Naskah Akademik dan Draf RUU sesuai dengan standar penyusunan RUU sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang ini merupakan penugasan dari Pimpinan Komisi II DPR RI kepada Badan Keahlian DPR RI melalui surat tertanggal 19 Januari 2022 Nomor B/1519/t.G.01.01/2022 yang menugaskan Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI untuk melakukan penyusunan Naskah Akademik (NA) dan Draf Rancangan Undang-Undang (RUU) 7 (tujuh) Provinsi, salah satunya Provinsi Jawa Barat. Penyusunan Naskah Akademik dan Draf RUU ini dilakukan untuk memperbaiki dasar hukum sebagai suatu

bentuk penyesuaian daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kami menyadari terdapat banyak kekurangan dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Oleh karenanya, kami sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak agar pada penyusunan Naskah Akademik berikutnya dapat lebih baik. Akhir kata, kami harapkan isi dari Naskah Akademik dan Draf RUU tentang Provinsi Jawa Barat dapat menjadi acuan yang kuat dalam pembahasan antara DPR RI dan Pemerintah guna memperbaiki dasar hukum yang ada saat ini.

Jakarta, 4 Juli 2022

Kepala Badan Keahlian DPR RI

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.

NIP. 19650710 199003 1 007

## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Jawa Barat dapat diselesaikan dengan baik dan lancar.

RUU tentang Provinsi Jawa Barat merupakan rancangan undang-undang yang ditugaskan oleh Pimpinan Komisi II DPR RI kepada Badan Keahlian DPR RI melalui surat tertanggal 19 Januari 2022 Nomor B/1519/t.G.01.01/2022 yang menugaskan Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI untuk melakukan penyusunan Naskah Akademik (NA) dan Draf Rancangan Undang-Undang (RUU) 7 (tujuh) Provinsi, salah satunya Provinsi Jawa Barat.

Adapun kehadiran RUU tentang Provinsi Jawa Barat ini sangat diperlukan guna memberikan kepastian hukum atas dasar hukum suatu daerah sesuai dengan perkembangan zaman. Konsekuensi tersebut yang kemudian menjadikan DPR RI memandang perlu untuk membentuk RUU tentang Provinsi Jawa Barat karena penyesuaian dasar hukum semacam ini merupakan bagian dari penataan daerah yang merupakan salah satu wujud pelaksanaan otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Jawa Barat 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 Sekretariat Jenderal 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, 4 Juli 2022  
Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang  
Badan Keahlian DPR RI

Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.  
NIP: 197004291998032001

PUSAT PUU BK DPR RI

## DAFTAR ISI

<b>KATA SAMBUTAN</b>	ii
<b>KATA PENGANTAR</b>	iv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan.....	6
D. Metode Penyusunan.....	7
<b>BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS</b>	
A. Kajian Teoretis	
1. Negara Kesatuan.....	8
2. Otonomi Daerah.....	18
3. Desentralisasi.....	38
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma	
1. Asas Demokrasi.....	42
2. Asas Kepentingan Nasional.....	42
3. Asas Keseimbangan Wilayah.....	42
4. Asas Kemanusiaan.....	42
5. Asas Keadilan.....	43
6. Asas Kesamaan Kedudukan.....	43
7. Asas Peningkatan Daya Saing.....	43
8. Asas Kepastian Hukum.....	43
9. Asas Keharmonisan.....	43
10. Asas Daya Guna dan Hasil Guna.....	44
11. Asas Pelestarian Budaya dan Adat Istiadat.....	44
12. Asas Kelestarian Lingkungan.....	44
13. Asas Kemanfaatan.....	44
14. Asas Keterbukaan.....	45
15. Asas Antisipatif.....	45
16. Asas Akuntabilitas.....	45
17. Asas Kerja Sama.....	45
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain	
1. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Otonomi Daerah.....	45
2. Kondisi yang Ada.....	57
a. Sejarah Provinsi Jawa Barat.....	57
b. Kondisi Geografis dan Demografis.....	63
c. Cakupan Wilayah.....	66
d. Karakteristik Provinsi Jawa Barat.....	67
e. Potensi Provinsi Jawa Barat.....	69
f. Kondisi Keuangan Provinsi Jawa Barat.....	71

3. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	72
4. Perbandingan dengan Negara Lain.....	82
a. Jepang.....	82
b. Jerman.....	86
c. China.....	89
d. Thailand.....	90
D. Kajian Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	92

### **BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	95
B. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.....	97
C. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.....	101
D. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.....	106
E. 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.....	108
F. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.....	113
G. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.....	120
H. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.....	123
I. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.....	126
J. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	134
K. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.....	136
L. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten.....	137

M.	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat.....	139
<b>BAB</b>	<b>IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS</b>	
A.	Landasan Filosofis.....	141
B.	Landasan Sosiologis.....	143
C.	Landasan Yuridis.....	144
<b>BAB</b>	<b>V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG</b>	
A.	Jangkauan.....	147
B.	Arah Pengaturan.....	147
C.	Ruang Lingkup Materi Muatan.....	147
	1. Ketentuan Umum.....	147
	2. Cakupan Wilayah, Ibu Kota, dan Karakteristik Provinsi Jawa Barat.....	148
	3. Ketentuan Penutup.....	149
<b>BAB</b>	<b>VI PENUTUP</b>	
A.	Simpulan .....	151
B.	Saran .....	157
	<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>158</b>
	<b>LAMPIRAN : RANCANGAN UNDANG-UNDANG</b>	

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sejak proklamasi kemerdekaan Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 hingga saat ini, bangsa Indonesia telah memberlakukan lima konstitusi.<sup>1</sup> *Konstitusi pertama* adalah Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 18 Agustus 1945 dan diumumkan dengan resmi dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7 tanggal 15 Februari 1946. *Konstitusi kedua*, adalah Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) tahun 1949 yang merupakan hasil Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada tanggal 27 Desember 1949. *Konstitusi ketiga*, adalah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950 yang ditetapkan tanggal 15 Agustus 1950 dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950. *Konstitusi keempat*, sama dengan konstitusi pertama yakni UUD 1945 yang diberlakukan kembali berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. *Konstitusi kelima*, UUD 1945 yang telah diubah empat kali pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2003 (UUD NRI Tahun 1945).

UUD 1945 berlaku sejak disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949, kemudian diganti dengan Konstitusi RIS. Konstitusi RIS berlaku sampai dengan 17 Agustus 1950 karena negara Indonesia kembali ke bentuk negara kesatuan dengan konstitusi baru, yakni UUDS 1950. UUDS 1950 sendiri berlaku sampai dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang menyatakan UUD 1945 berlaku kembali. UUD 1945 tersebut kemudian pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2003 dilakukan amandemen sebanyak empat

---

<sup>1</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945 – 2002*, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2004, Hal. 118.

kali. Pergantian konstitusi berkali-kali tersebut ternyata tidak membubarkan negara, terbukti nama dan wilayah Negara Republik Indonesia sejak kemerdekaan Indonesia masih tetap eksis hingga sekarang ini.<sup>2</sup>

Selaras dengan perkembangan ketatanegaraan tersebut, pembentukan daerah otonom provinsi juga terus berkembang dari tahun ke tahun. Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pembagian wilayah negara menjadi daerah provinsi dan di dalam daerah provinsi terdiri dari daerah kabupaten/kota, sekaligus sebagai pemerintahan daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*". Sebagai kelengkapan penyelenggaraan Pemerintahan dan merupakan unsur pemerintahan daerah, maka dibentuk lembaga perwakilan rakyat daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (3) "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum*". Kemudian Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Berkaitan dengan pembentukan daerah provinsi tersebut, salah satu daerah provinsi yang dibentuk pada awal masa kemerdekaan adalah Provinsi Jawa Barat. Setelah proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, tepatnya 19 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan delapan provinsi di Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Jawa Barat termasuk ke dalam

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal. 133.

salah satunya. Pada tanggal 27 Desember 1949, Jawa Barat menjadi Negara Pasundan yang merupakan salah satu negara bagian dari Republik Indonesia Serikat sebagai hasil kesepakatan tiga pihak dalam Konferensi Meja Bundar, yaitu Republik Indonesia, Belanda, dan *Bijeenkomst voor Federaal Overleg* (BFO) yang merupakan kumpulan negara federal hasil bentukan Belanda di Indonesia.<sup>3</sup> Jawa Barat kembali bergabung dengan Republik Indonesia sebagai daerah provinsi pada tahun 1950 dengan dibentuknya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat (UU No. 11 Tahun 1950). Selain UU No. 11 Tahun 1950, dibentuk juga Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (UU No. 14 Tahun 1950).

UU No. 11 Tahun 1950 merupakan undang-undang yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar;
- b. Maklumat Wakil Presiden tanggal 16 Oktober 1945 No. X; dan
- c. 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.

Ketiga peraturan perundang-undangan tersebut menjadi dasar hukum pembentukan UU No. 11 Tahun 1950. Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (4) UUD 1945 telah diubah dalam amandemen pertama UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan pada tahun 1999. Adapun Pasal IV Aturan Peralihan telah diubah dalam amandemen keempat UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 2002. Maklumat Wakil Presiden No. X disahkan oleh Mohammad Hatta dalam Kongres Komite Nasional Indonesia Pusat pada tanggal 16 Oktober

---

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008, Hal. 166.

1945. Isi dari Maklumat tersebut adalah penyerahan kekuasaan legislatif kepada Komite Nasional Indonesia Pusat yang dijalankan oleh Badan Pekerja, selama belum terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat. 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 (UU No. 22 Tahun 1948) sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum di Indonesia dan sudah tidak berlaku lagi. Terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014). Mengingat peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pembentukan UU No. 11 Tahun 1950 banyak yang sudah mengalami perubahan bahkan ada yang sudah tidak berlaku lagi, maka UU No. 11 Tahun 1950 perlu diubah untuk disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya tersebut.

Selain itu, terkait dengan cakupan wilayah Provinsi Jawa Barat, UU No. 11 Tahun 1950 mengatur mengenai cakupan wilayah Propinsi Jawa Barat, yakni Karesidenan Banten, Jakarta, Bogor, Priangan dan Cirebon. Sementara itu, UU No. 14 Tahun 1950 menetapkan wilayah kabupaten yang ada di Provinsi Jawa Barat, yakni Tangerang, Bekasi, Karawang, Purwakarta, Serang, Pandeglang, Lebak, Bogor, Sukabumi, Cianjur, Bandung, Sumedang, Garut, Tasikmalaya, Ciamis, Cirebon, Kuningan, Indramayu, dan Majalengka. Dalam perkembangannya, pada tahun 1961 dan tahun 2000 cakupan wilayah Provinsi Jawa Barat berubah dengan dinyatakannya Jakarta sebagai ibu kota negara dan berdirinya Provinsi Banten yang berada di bagian barat Provinsi Jawa Barat.

Selain masalah dasar hukum dan cakupan wilayah, UU No. 11 Tahun 1950 belum memuat materi muatan yang mencerminkan potensi dan karakteristik khas daerah Provinsi Jawa Barat. Padahal, potensi Provinsi Jawa Barat untuk memberikan kontribusi bagi pembangunan nasional sangat tinggi. Wakil Gubernur Jawa Barat Uu Ruzhanul Ulum menyebut Jawa Barat memiliki bonus geografi dan bonus demografi yang menjadi modal utama untuk maju.<sup>4</sup> Dua bonus ini jika diselaraskan akan menjadi kombinasi dan komposisi memadai untuk melakukan kreativitas, inovasi, dan kolaborasi. Terkait dengan bonus geografi, Jawa Barat memiliki tanah subur, curah hujan mencukupi dengan banyak sumber air dari hulu ke hilir. Sementara bonus demografi sebagian besar warga Jawa Barat saat ini ada pada usia produktif sampai era 2030 nanti. Ada satu bonus tambahan yakni bonus edukasi, di mana banyak perguruan tinggi atau lembaga pendidikan yang jadi rujukan nasional. Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat terus berupaya memanfaatkan tiga bonus tersebut untuk mendongkrak ekonomi dari sektor pertanian. Hal tersebut menjadi dasar Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat menginisiasi program Petani Milenial. Semangat berkontribusi bagi pembangunan nasional ini tentunya harus didukung oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat menunjang pelaksanaan kebijakan tersebut.

Berdasarkan hal di atas Komisi II DPR RI akan melakukan pembentukan RUU tentang Provinsi Jawa Barat (RUU tentang Provinsi Jawa Barat) untuk melakukan penyesuaian dasar hukum undang-undang pembentukan Provinsi Jawa Barat yang dibentuk pada masa Konstitusi RIS 1950. Berdasarkan Surat Pimpinan Komisi II DPR RI tanggal 19 Januari 2022 Nomor B/1519/t.G.01.01/2022, Komisi II DPR RI menugaskan Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI untuk menyusun 7 (tujuh) Naskah Akademik dan Draf Rancangan

---

<sup>4</sup><https://bandung.bisnis.com/read/20211007/549/1451770/wagub-urai-tiga-bonus-yang-bisa-bikin-jawa-barat-maju>, diunduh tanggal 7 Februari 2022.

Undang-Undang, salah satunya adalah RUU tentang Provinsi Jawa Barat. RUU tentang Provinsi Jawa Barat ini masuk dalam Daftar Kumulatif Terbuka Program Legislasi Nasional Tahun 2022.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, pokok permasalahan yang menjadi materi dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat (RUU tentang Provinsi Jawa Barat), yaitu:

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

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

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

1. Mengetahui teori dan praktik pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Jawa Barat pada saat ini.
2. Mengetahui kondisi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Jawa Barat pada saat ini.

3. Merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis RUU tentang Provinsi Jawa Barat.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan, serta materi muatan RUU tentang Provinsi Jawa Barat.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Jawa Barat ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi penyusunan draf RUU tentang Provinsi Jawa Barat.

#### **D. Metode Penyusunan**

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Jawa Barat dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti hasil-hasil penelitian, kajian, dan literatur terkait. Selain itu, dilakukan juga kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait, salah satunya di tingkat undang-undang dan berbagai dokumen hukum terkait.

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula pengumpulan data dengan berbagai pemangku kepentingan atau *stakeholders*, yaitu Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Daerah Kota Cirebon, DPRD Kota Cirebon, akademisi Universitas Padjajaran, akademisi Universitas Parahyangan, akademisi Universitas Pendidikan Indonesia, dan akademisi Universitas Muhammadiyah Cirebon, serta masyarakat adat di Desa Astana, Cirebon. Selain itu, dilakukan pula uji konsep dengan berbagai pemangku kepentingan atau *stakeholders*, yaitu Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan akademisi Universitas Padjajaran.

## BAB II

### KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis

##### 1. Negara Kesatuan

Menurut C.S.T. Kansil, negara kesatuan merupakan negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*), sehingga urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara tersebut ialah Pemerintah Pusat.<sup>5</sup>

Sistem dalam negara kesatuan dapat berbentuk sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam negara tersebut langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat, dan daerah tinggal melaksanakannya. Kemudian yang kedua, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan swatantra.<sup>6</sup>

Sri Soemantri berpendapat bahwa adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom bukanlah ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan hakikat dari negara kesatuan.<sup>7</sup> Pilihan negara kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang didominasi oleh Pemerintah Pusat, adalah salah satu alasan untuk tetap menjaga negara kesatuan dan integritas

---

<sup>5</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Grafindo Persada, 2005, hal. 92.

<sup>6</sup> C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hal. 71-72.

<sup>7</sup>Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 1984, hal. 52.

bangsa.<sup>8</sup> Jika pertimbangannya adalah demikian, maka tidaklah mutlak bahwa prinsip negara kesatuan secara keseluruhan terkendalikan oleh Pemerintah. Akan tetapi syarat dari negara kesatuan haruslah berdaulat, dan tidak ada lembaga atau pemerintahan lain yang berdaulat di atas kedaulatan Pemerintah.<sup>9</sup>

Dalam suatu negara kesatuan, Pemerintah Pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada Pemerintah Pusat, karena tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan menimbulkan tumpang tindih dalam pelaksanaan kewenangannya.<sup>10</sup>

Miriam Budiardjo menilai bahwa negara kesatuan merupakan bentuk negara dimana ikatan serta integrasi paling kokoh.<sup>11</sup> Sedangkan menurut pendapat M. Yamin, negara kesatuan adalah bentuk dari unitarisme yang menghendaki agar suatu negara bersatu atas dasar kesatuan. Negara kesatuan membuang *federalism*, dan dijalankan dengan secara otonomi di daerah-daerah untuk kepentingan daerah. pembagian kekuasaan dan kemerdekaan harus pula dijalankan secara adil menurut keharusan administrasi dan kepentingan.<sup>12</sup>

Pendapat di atas menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan tidak ada *shared sovereignty*. Kedaulatan hanya ada di tangan

---

<sup>8</sup>Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi*, Tesis, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2015, hal. 35.

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup>Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hal. 114.

<sup>11</sup>Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008, hal. 269-270.

<sup>12</sup>M.Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1951, hal. 81.

negara atau pemerintah pusat, bukan di daerah. Esensi dari negara kesatuan adalah kedaulatan mutlak yang ada pada Pemerintah Pusat. Atas dasar itu, Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat melakukan *review* terhadap peraturan daerah dan membatalkannya jika bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sementara, kekuasaan pada Pemerintahan Daerah merupakan pendelegasian dari Pemerintah Pusat.<sup>13</sup> Oleh karena itu, terdapat beberapa kekurangan pada negara kesatuan, *pertama*, beban kerja Pemerintah Pusat cenderung berlebihan. *Kedua*, keberadaan pusat pemerintahan yang jauh mengakibatkan ketidakpekaan Pemerintah Pusat terhadap masalah yang dihadapi oleh rakyat di daerah, sehingga daerah kurang mendapat perhatian. *Ketiga*, atas alasan sentralisasi semua pelayanan yang harus sama maka daerah tidak diperbolehkan untuk menyuarkan haknya yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Konsekuensinya, sering terjadi perlawanan dan konflik antara Pemerintah Pusat dengan daerah.<sup>14</sup>

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa negara Indonesia sebagai negara yang berbentuk kesatuan, sehingga kekuasaan asal berada di pemerintah pusat. Namun kewenangan Pemerintah Pusat ditentukan batasannya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.<sup>15</sup> Walaupun daerah bagian dari negara kesatuan itu bukan unit negara bagian yang tersendiri, tetapi rakyat di daerah tersebut tetap mempunyai kedaulatannya sendiri dalam lingkungan daerah provinsi atau

---

<sup>13</sup>Amrizal J Prang, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Lhokseumawe: Biena Edukasi, 2015, Hal. 3.

<sup>14</sup>K. Ramanathan, *Asas Sains Politik*, Selongor, Malaysia: Fajar Bakti Sdn. Bhd., 2003, Hal. 342.

<sup>15</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001, Hal. 26.

kabupaten/kota, disamping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.<sup>16</sup>

Konstitusi Republik Indonesia sendiri mengalami dinamika perubahan-perubahan. Sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, dan diikuti pengesahan UUD 1945 sebagai konstitusi pada tanggal 18 Agustus 1945, hingga kini UUD 1945 sebagai konstitusi telah mengalami perkembangan dan perubahan-perubahan, hal itu disebabkan karena perkembangan politik demokrasi yang selalu berkembang dan berubah-ubah pula. kepentingan yang berubah-ubah juga menjadi sebab berubahnya konstitusi, namun semuanya pasti mempunyai tujuan sama yaitu menuju hukum yang dicita-citakan (*Ius constituendum*).

Konfigurasi politik tertentu akan mempengaruhi perkembangan ketatanegaraan suatu bangsa, begitu juga di Indonesia yang telah mengalami perkembangan politik pada beberapa periode tentu akan mempengaruhi perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Perkembangan ketatanegaraan tersebut juga sejalan dengan perkembangan dan perubahan konstitusi di Indonesia seperti diuraikan dalam pembahasan berikut ini :<sup>17</sup>

#### **a. Periode 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949, masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945.**

Pada masa periode pertama kali terbentuknya Negara Republik Indonesia, konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang pertama kali berlaku adalah UUD 1945 hasil rancangan BPUPKI, kemudian disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Menurut UUD 1945 kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR yang merupakan lembaga tertinggi negara. Berdasarkan UUD

---

<sup>16</sup>Jimly Assiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Yarsif Watampane, 2005, hal. 33.

<sup>17</sup> M. Agus Santoso. 2013. *Perkembangan Konstitusi di Indonesia*. Jurnal Yustisia Vol.2 No.3 September - Desember 2013. hal.121-124.

1945, MPR terdiri dari DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan. dalam menjalankan kedaulatan rakyat mempunyai tugas dan wewenang menetapkan UUD 1945, Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), memilih dan mengangkat Presiden dan wakil Presiden serta mengubah UUD. Selain MPR terdapat lembaga tinggi negara lainnya dibawah MPR, yaitu Presiden yang menjalankan pemerintahan, DPR yang membuat Undang-Undang, Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Mahkamah Agung (MA). Menyadari bahwa negara Indonesia baru saja terbentuk, tidak mungkin semua urusan dijalankan berdasarkan konstitusi, maka berdasarkan hasil kesepakatan yang termuat dalam Pasal 3 Aturan Peralihan menyatakan: "Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI." Kemudian dipilih secara aklamasi Soekarno dan Moh. Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang pertama kali. Dalam menjalankan tugasnya presiden dibantu oleh Komite Nasional, dengan sistem pemerintahan presidensial artinya kabinet bertanggung jawab pada presiden. Pada masa ini terbukti bahwa konstitusi belum dijalankan secara murni dan konsekwen, sistem ketatanegaraan berubah-ubah, terutama pada saat dikeluarkannya maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945, yang berisi bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebelum terbentuknya MPR dan DPR disertai tugas legislatif dan menetapkan GBHN bersama Presiden, KNIP bersama Presiden menetapkan Undang-Undang, dan dalam menjalankan tugas sehari-hari dibentuklah badan pekerja yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.

**b. Periode 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950, masa berlakunya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (RIS).**

Sebagai rasa ungkapan ketidakpuasan bangsa Belanda atas kemerdekaan Republik Indonesia, terjadilah kontak senjata (agresi) oleh Belanda pada tahun 1947 dan 1948, dengan keinginan Belanda untuk memecah belah NKRI menjadi negara federal agar dengan secara mudah dikuasai kembali oleh Belanda, akhirnya disepakati untuk mengadakan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag Belanda, dengan menghasilkan tiga buah persetujuan antara lain : 1) pendirian Negara Republik Indonesia Serikat; 2) Penyerahan kedaulatan Kepada Republik Indonesia Serikat; dan 3) pendirian Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda. Pada tahun 1949 konstitusi Indonesia mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS), maka berubah pula bentuk negara kesatuan menjadi negara serikat (federal), yaitu negara yang tersusun dari beberapa negara yang semula berdiri sendiri-sendiri kemudian mengadakan ikatan kerja sama secara efektif, atau dengan kata lain negara serikat adalah negara yang tersusun jamak terdiri dari negara-negara bagian. Kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat. Selanjutnya, sistem pemerintahan presidensial berubah menjadi sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem ini, Menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertanggungjawab kepada parlemen (DPR) atas pelaksanaan kebijakan pemerintah. Namun demikian pada konstitusi RIS ini juga belum dilaksanakan secara efektif, karena lembaga-lembaga negara belum dibentuk sesuai amanat UUD RIS.

**c. Periode 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959, masa berlaku Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950).**

Ternyata Konstitusi RIS tidak berumur panjang, hal itu disebabkan karena isi konstitusi tidak berakar dari kehendak rakyat, juga bukan merupakan kehendak politik rakyat Indonesia melainkan rekayasa dari pihak Belanda maupun PBB, sehingga menimbulkan tuntutan untuk kembali ke NKRI. Satu persatu negara bagian menggabungkan diri menjadi negara Republik Indonesia, kemudian disepakati untuk kembali ke NKRI dengan menggunakan UUDS 1950. Bentuk negara pada konstitusi ini adalah negara kesatuan, yakni negara yang bersusun tunggal, artinya tidak ada negara dalam negara sebagaimana halnya bentuk negara serikat. Ketentuan negara kesatuan ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 yang menyatakan Republik Indonesia merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokrasi dan berbentuk kesatuan. Pelaksanaan konstitusi ini merupakan penjelmaan dari NKRI berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945, serta didalamnya juga menjalankan otonomi atau pembagian kewenangan kepada daerah-daerah di seluruh Indonesia. Sistem pemerintahannya adalah sistem pemerintahan parlementer, karena tugas-tugas eksekutif dipertanggung jawabkan oleh Menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri kepada DPR. Kepala negara sebagai pucuk pimpinan pemerintahan tidak dapat diganggu gugat karena kepala negara dianggap tidak pernah melakukan kesalahan, kemudian apabila DPR dianggap tidak representatif maka Presiden berhak membubarkan DPR.

**d. Periode 5 Juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999, masa berlaku Undang-Undang Dasar 1945. Pada periode ini UUD 1945 diberlakukan kembali dengan dasar dekrit Presiden tanggal 5 Juli tahun 1959.**

Berdasarkan ketentuan ketatanegaraan dekrit Presiden diperbolehkan karena negara dalam keadaan bahaya oleh karena itu Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang perlu mengambil tindakan untuk menyelamatkan bangsa dan negara yang diproklamasikan 17 Agustus 1945. Berlakunya kembali UUD 1945 berarti mengubah sistem ketatanegaraan, Presiden yang sebelumnya hanya sebagai kepala negara selanjutnya juga berfungsi sebagai kepala pemerintahan, dibantu Menteri kabinet yang bertanggung jawab kepada Presiden. Sistem pemerintahan yang sebelumnya parlementer berubah menjadi sistem presidensial. Dalam praktik ternyata UUD 1945 tidak diberlakukan sepenuhnya hingga tahun 1966. Lembaga negara yang dibentuk baru bersifat sementara dan tidak berdasar secara konstitusional, akibatnya menimbulkan penyimpangan kemudian terjadi Gerakan 30 September 1966 sebagai gerakan anti Pancasila yang dipelopori oleh PKI, walaupun kemudian dapat dipatahkan. Pergantian kepemimpinan nasional terjadi pada periode ini, dari Presiden Soekarno digantikan Soeharto, yang semula didasari oleh Surat Perintah Sebelas Maret 1966 kemudian dilaksanakan pemilihan umum yang kedua pada tahun 1972. Babak baru pemerintah orde baru dimulai, sistem ketatanegaraan sudah berdasar konstitusi, pemilihan umum dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali, pembangunan nasional berjalan dengan baik, namun disisi lain terjadi kediktatoran yang luar biasa dengan alasan demi terselenggaranya stabilitas nasional dan pembangunan ekonomi, sehingga sistem demokrasi yang dikehendaki UUD 1945 tidak berjalan dengan baik. Keberadaan partai politik dibatasi hanya 3

(tiga) partai saja, sehingga demokrasi terkesan mandul, tidak ada kebebasan bagi rakyat yang ingin menyampaikan kehendaknya, walaupun pilar kekuasaan negara seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif sudah ada tetapi tidak berperan sepenuhnya. Kemauan politik menghendaki kekuatan negara berada ditangan Presiden, sehingga menimbulkan demonstrasi besar pada tahun 1998 dengan tuntutan reformasi, yang berujung pada pergantian kepemimpinan nasional.

**e. Periode 19 Oktober 1999 sampai dengan 10 Agustus 2002, masa berlaku pelaksanaan perubahan Undang-Undang Dasar 1945**

Sebagai implementasi tuntutan reformasi yang berkumandang pada tahun 1998, MPR melakukan perubahan terhadap UUD 1945 sebagai dasar negara Republik Indonesia. Dasar hukum perubahan UUD 1945 adalah Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR sesuai dengan kewenangannya, sehingga nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi di NKRI nampak diterapkan dengan baik. Dalam melakukan perubahan UUD 1945, MPR menetapkan 5 (lima) kesepakatan, yaitu: 1) Tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945; 2) Tetap mempertahankan bentuk NKRI 3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; 4) Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); dan 5) Melakukan perubahan dengan cara adendum. Pada periode ini UUD 1945 mengalami 4 (empat) kali perubahan sehingga mempengaruhi proses kehidupan demokrasi di Indonesia. Seiring dengan perubahan UUD 1945 yang terselenggara pada tahun 1999 hingga 2002, maka naskah resmi UUD 1945 terdiri atas 5 (lima) bagian, yaitu UUD 1945 sebagai naskah aslinya ditambah dengan perubahan UUD 1945 kesatu, kedua, ketiga, dan keempat sehingga menjadi dasar negara yang

fundamental/dasar dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara.

**f. Periode 10 Agustus 2002 sampai dengan sekarang masa berlaku Undang-Undang Dasar 1945, setelah mengalami perubahan.**

Pasca perubahan keempat UUD 1945, kehidupan demokrasi di Indonesia menjadi lebih terjamin. Hal ini karena perubahannya dilakukan dengan cara hati-hati, tidak tergesa-gesa, serta dengan menggunakan waktu yang cukup, tidak seperti yang dilakukan BPUPKI pada saat merancang UUD waktu itu, yaitu sangat tergesa-gesa dan masih dalam suasana dibawah penjajahan Jepang.

Pada awalnya gagasan untuk melaksanakan perubahan/amandemen UUD 1945 tidak diterima oleh kekuatan politik yang ada, walaupun perdebatan tentang perubahan UUD 1945 sudah mulai hangat pada tahun 1970an. Pada saat reformasi, agenda yang utama adalah melaksanakan perubahan UUD 1945, yaitu telah terselenggara pada Sidang Umum MPR tahun 1999 dan berhasil menetapkan perubahan UUD 1945 yang pertama, kemudian disusul perubahan kedua, ketiga hingga keempat. Dahulu setiap gagasan amandemen UUD 1945 selalu dianggap salah dan dianggap bertendensi subversi atas negara dan pemerintah, tetapi dengan adanya perubahan pertama di tahun 1999, mitos tentang kesaktian dan kesakralan konstitusi menjadi runtuh. Nuansa demokrasi lebih terjamin pada masa UUD 1945 setelah mengalami perubahan. Keberadaan lembaga negara sejajar, yaitu lembaga eksekutif (pemerintah), lembaga legislatif (MPR, yang terdiri dari DPR dan DPD), lembaga Yudikatif (MA, MK, dan KY), dan lembaga audit (BPK). Kedudukan lembaga negara tersebut mempunyai peranan yang lebih jelas dibandingkan masa

sebelumnya. Masa jabatan presiden dibatasi hanya 2 (dua) periode saja, yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

Pelaksanaan otonomi daerah terurai lebih rinci lagi dalam UUD 1945 setelah perubahan, sehingga pembangunan di segala bidang dapat dilaksanakan secara merata di daerah. Pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis, kemudian diatur lebih lanjut dalam UU mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung, sehingga rakyat dapat menentukan secara demokratis akan pilihan pemimpin yang sesuai dengan kehendak rakyat.

## **2. Otonomi Daerah**

### **a. Umum**

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. Oleh karena itu pemerintah daerah merupakan bentukan yang penting untuk mencegah terjadinya sentralisasi yang berlebihan.<sup>18</sup>

Pada sisi lain, Rondinelli dalam Merryman menyatakan bahwa desentralisasi secara luas diharapkan untuk mengurangi kepadatan beban kerja di Pemerintah Pusat. Program Pemerintah didesentralisasikan dengan harapan keterlambatan dapat dikurangi. Selain itu, desentralisasi akan membuat pemerintah menjadi lebih tanggap pada tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang pada gilirannya akan meningkatkan kualitas dan kuantitas

---

<sup>18</sup> Loghlin dalam Merryman, John Henry. *The Civil Law Tradition: An Introduction to The Legal System of Wesrtern Europe and Latin America*. 2nd edition. California: Stanford University Press, 1985, Hal. 233.

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.<sup>19</sup> Maddick dalam Marryman mengatakan bahwa desentralisasi merupakan suatu cara untuk meningkatkan kemampuan aparat pemerintah untuk memperoleh informasi yang lebih baik mengenai keadaan daerah, untuk menyusun program daerah secara lebih responsif dan untuk bereaksi secara cepat manakala persoalan-persoalan timbul dalam pelaksanaan.<sup>20</sup>

Menurut Smith dalam Kelsen, desentralisasi juga dapat digunakan sebagai alat untuk memobilisasi dukungan terhadap kebijakan pembangunan nasional dengan 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 profesi didalam proses pembuatan kebijakan pembangunan. Dengan demikian desentralisasi sering dianggap sebagai jawaban atas kecenderungan centrifugal yang disebabkan oleh rasa kesukuan, kedaerahan, bahasa, agama dan kelompok-kelompok ekonomi tertentu.<sup>21</sup>

Secara politis, keberadaan pemerintah daerah sangat penting untuk mengakomodasikan kebutuhan daerah. Pemerintah merasakan adanya kebutuhan akan kesadaran berbangsa dan kebutuhan akan kedewasaan politik dalam masyarakat agar

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*, hal. 235.

<sup>21</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Cet.14, Bandung: Nusa Media, 2014, Hal. 154.

program-program pemerintah di daerah mendapatkan dukungan 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 daerah kedalam kebijakan pembangunan dan adanya akuntabilitas kepada masyarakat dari 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 rakyat di pemerintahan daerah yang dipilih, akan terdapat jaminan yang lebih baik bahwa tuntutan masyarakat luas untuk ikut dipertimbangkan didalam pembuatan kebijakan lokal. Keputusan yang dibuat akan lebih terinformasikan sehingga akan lebih sesuai dengan kondisi setempat dan dapat diterima masyarakat yang pada akhirnya 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.

Terandung juga adanya harapan bahwa pemerintah daerah akan mendukung terwujudnya kelembagaan-kelembagaan nasional yang demokratis.<sup>22</sup>

Dalam kaitannya dengan pembangunan, terdapat kebutuhan yang mendesak untuk melibatkan masyarakat secara efektif dalam kegiatan pembangunan. Peran masyarakat daerah perlu dilepaskan dari dominasi oleh sekelompok elit daerah atau paksaan akan konsensus untuk mengarah kepada dinamika masyarakat yang demokratis didalam pembuatan keputusan pembangunan. Keterlibatan masyarakat dalam menyatakan kebutuhannya dan mengawasi kegiatan yang dilakukan oleh 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 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 dalam Bowman 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 pemerintah daerah tersebut. Hubungan antara

---

<sup>22</sup> Bowman, M and W. Hampton, *Local Democracies: A Study in Comperative Local Government*, Melbourne: Longman, 1983, Hal.324.

pembayaran pajak daerah dengan pelayanan pemerintah kepada masyarakat sangat jelas nampak dan langsung sifatnya. Oleh 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<sup>23</sup>.

Keberadaan pemerintah daerah tidaklah semata-mata untuk memberikan pelayanan masyarakat, tetapi juga untuk memberikan kesempatan kepada rakyat untuk terlibat langsung dalam kegiatan pemerintah daerah guna mengembangkan kreativitas dan bakat mereka. Pemerintah daerah telah menjadi sarana pendidikan politik yang berhasil baik di negara maju maupun di negara berkembang. Selain 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 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 ke arah perkotaan. Semakin kuat gejala perkotaan yang timbul maka akan semakin lemah ikatan atas basis primordialisme, karena masyarakat akan cenderung diikat oleh kepentingan yang rasional. Keadaan ini diperkuat lagi dengan semakin banyaknya anonimitas pada masyarakat perkotaan yaitu masyarakat yang anonim yang ditandai dengan renggangnya ikatan sosial. Namun perubahan dari gejala primordial ke gejala rasional pada

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

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. Sementara itu, pada masyarakat yang homogen lebih menekankan pada format desentralisasi dalam arti bahwa eksistensi mereka diakui maka masyarakat perkotaan akan lebih menekankan pada substansi atau isi dari desentralisasi tanpa terlalu memperhatikan format desentralisasi tersebut dalam struktur pemerintahan.

#### **b. Otonomi Daerah di Indonesia**

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 berbahasa satu yaitu Indonesia. Peristiwa ini yang kita ingat dan peringati setiap tahunnya sebagai hari Sumpah Pemuda. Inilah cikal bakal yang membentuk bangsa Indonesia.<sup>24</sup>

Bangsa Indonesia yang kemudian di bawah pimpinan Soekarno dan Hatta yang menyatakan kemerdekaan bangsa Indonesia

---

<sup>24</sup> Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Jilid I. Jakarta: Panitia Penerbit Di Bawah Bendera Revolusi, 1963, Hal.78.

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.<sup>25</sup>

Substansi 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 bernama pemerintah. 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.<sup>26</sup>

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

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Zaili Rusli, Adianto, Dadang Mashur, *Pembangunan Berkelanjutan dalam Bingkai Otonomi Daerah*, Pekanbaru: Taman Karya, 2020, Hal. 40-41.

masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian ada 2 (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. Sedangkan, pada masa surut ditandai dengan tingginya campur tangan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan otonomi daerah.<sup>27</sup>

Secara ringkas implementasi otonomi di Indonesia diwarnai dengan gejala pasang surut dilihat dari latar belakang undang-undang otonomi daerah sejak kemerdekaan Indonesia. Setelah kemerdekaan, bangsa Indonesia memberlakukan 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 3 (tiga) tahun kemudian lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, hal. 42.

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 dianutnya kabinet parlementer yang ditandai dengan jatuh banggunya 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 diberlakukan 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 1960-an partai politik bangkit kembali ditandai dengan lahirnya poros nasakom. Dalam konteks otonomi daerah lahirlah Undang-Undang Nomor 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 tetapi 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.

Ketidakharmonisan 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. 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. Permasalahan 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. Oleh karena itu, penafsiran pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 tergantung dari interpretasi pembentuk undang-undang. 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 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 daerah melalui berbagai regulasi dibawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan lain-lain. Ini pula yang menyebabkan terciptanya hubungan yang hierarkis antara Pusat dan Daerah.

Daerah otonom yang dibentuk dengan undang-undang tersebut kemudian masyarakatnya diberikan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Oleh karena itu, melalui pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum dipilihlah wakil 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, Standar, 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 kepatuhan (*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. Adapun 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.<sup>28</sup>

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

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal. 98.

efisien. Sedangkan efisiensi pelayanan publik baru bisa tercapai kalau terjadi “*economies of scale*” terhadap pelayanan tersebut. Di sisi 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.<sup>29</sup>

Dari situasi diametrik antara akuntabilitas sebagai refleksi dari *value* demokrasi dan efisiensi sebagai refleksi dari *value economy* harus mampu menetapkan tingkatan pemerintahan 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 semakin 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.<sup>30</sup>

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-lain yang diberi label dengan istilah urusan wajib. Agar pelayanan dasar dapat diberikan secara efektif sesuai dengan kemampuan keuangan

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Daerah Otonomi Khusus)*. Bandung: Nusa Media, 2014, Hal. 298.

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-lain diberi label dengan istilah urusan pilihan.<sup>31</sup>

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) Tenaga Kerja dan Transmigrasi
- 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) Komunikasi dan Informatika
- 20) Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
- 21) Penanaman Modal

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

- 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.<sup>32</sup>

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

---

<sup>32</sup> Prang, Amrizal J. *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Lhokseumawe: Biena Edukasi, 2015, hal. 56.

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.<sup>33</sup>

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. Hal tersebut membuat kekhawatiran, jika Indonesia kurang cerdas dan cermat manajemen pemerintahannya akan terperangkap dalam perangkap negara kelas menengah bawah (*low middle income countries' trap*).

*Isu Ketiga* yaitu 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 kewenangan

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, hal. 57.

daerah berasal dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Demikian juga tanggung jawab akhir pemerintahan berada di 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 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 ibu kota provinsi di seluruh Indonesia. Semua ibu kota provinsi sebagai pusat pemerintahan provinsi dapat dijangkau dalam 1 (satu) hari.

Binwas terhadap kabupaten/kota juga seyogianya 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 tersebut menyebabkan dilakukannya rekayasa pemerintahan dengan menugaskan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat (GWPP).<sup>34</sup> 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.

---

<sup>34</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

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, pengurusan SD dan SLTP oleh kabupaten/kota bukanlah hierarkinya lebih rendah dari provinsi yang mengurus SLTA. Hal 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 sehingga hubungan pusat dan daerah dalam konteks otonomi adalah hierarkis. Selain itu daerah otonom juga dapat dihapus dengan jalan digabung dengan daerah lainnya oleh pusat ketika daerah tersebut tidak mampu menjalankan otonominya.

### **3. Desentralisasi**

Pola desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah. Namun, penyerahan wewenang tersebut tidak mengubah esensi dasar negara kesatuan.<sup>35</sup> Desentralisasi melalui otonomi daerah menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu menyangkut kepentingan khusus daerah. Selanjutnya lembaga administrasi (pemerintah daerah) yang terpilih, berkompeten untuk membuat norma-norma umum, bagi daerah (peraturan daerah), namun tetap dalam kerangka

---

<sup>35</sup>Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia, 2007, hal. 59-62.

(*frame*) undang-undang pusat, yang dibuat oleh legislatif.<sup>36</sup> Dalam hal ini, Pemerintah Pusat menyerahkan sejumlah urusan pemerintahan yang kelak menjadi urusan rumah tangga daerah dengan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah.<sup>37</sup>

Menurut Bagir Manan, desentralisasi dalam rangka hubungan antara pusat dan daerah terjelma dalam empat asas pokok sebagai patokan, sebagaimana UUD NRI Tahun 1945, yaitu: *Pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ketingkat pemerintahan daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan yang dianggap penting bagi daerah. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah. *Keempat*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial daerah.<sup>38</sup>

Konsep desentralisasi secara lebih jelas dan spesifik dijelaskan Brian C. Smith, Rondinelli, dan Cheema. Dalam perspektif politik Smith menjelaskan konsep desentralisasi pada masalah distribusi kekuasaan berdasarkan dimensi kewilayahan atau teritorial suatu

---

<sup>36</sup>Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan dari *General Theory of Law and State*, Bandung: Nusamedia dan Nuansa, hal. 445.

<sup>37</sup>Djumala, *Op.cit*, hal. 8-9.

<sup>38</sup>Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995, hal. 170.

negara. Smith menjelaskan bahwa konsep desentralisasi tidak lepas dari besaran pendelegasian kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) yang diserahkan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal melalui hierarki secara geografis dalam negara.<sup>39</sup>

Brian C Smith juga mengemukakan 7 (tujuh) alasan mengapa desentralisasi demokratis seharusnya dijadikan landasan dalam pembuatan kebijakan pemerintahan. Pertama, perencanaan pembangunan lebih efektif berdasarkan kebutuhan lokal. Perencanaan ini akan memberikan mekanisme yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal. Kedua, desentralisasi pada tatanan lokal berdampak langsung pada penurunan masyarakat miskin. Ketiga, desentralisasi pembangunan pada tingkat lokal akan memperbaiki agen (lembaga-lembaga) lokal. Keempat, desentralisasi pembangunan di tingkat lokal akan mengurangi perubahan sosial masyarakat baik dari aspek keterasingan (*indifference*), dan pasif. Kelima, desentralisasi pembangunan seharusnya memberikan kecepatan dan fleksibilitas dalam pengimplementasian kebijakan dengan mengurangi tingkat instruksi dan pengawasan pemerintah pusat. Keenam, pembangunan pada tingkat lokal akan meningkatkan kepercayaan demokrasi lokal yang pada akhirnya akan memperkuat kesatuan nasional. Ketujuh, desentralisasi pada tingkat lokal akan mempercepat mobilisasi dukungan terhadap perencanaan pembangunan. Institusi lokal (pemerintah lokal) dapat memberikan data interpretasi kebutuhan lokal. Tujuan dari desentralisasi pembangunan pada tingkatan lokal akan dapat memperbaiki perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.<sup>40</sup>

Desentralisasi harus ditujukan dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat baik dalam proses pembuatan kebijakan

---

<sup>39</sup>Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, London: George Allen & Unwin, 1985, hal.1.

<sup>40</sup>*Ibid.*, hal. 186-188.

ataupun implementasi kebijakan yang pada tatanan paling dasarnya lebih baik dikelola oleh pemerintahan lokal sebagai aspirasi masyarakat. Muttalib dan Ali Khan memberikan penjelasan bahwa Pemerintah Lokal, baik dalam bentuk asli dan kolonial, dengan pengecualian-kecualian tertentu memiliki satu kesamaan karakteristik.<sup>41</sup>

Sementara itu, desentralisasi asimetris atau otonomi khusus baru dikenal dalam sistem pemerintahan negara Indonesia di era reformasi. Sebelumnya, hanya dikenal istilah daerah khusus dan daerah istimewa.<sup>42</sup> Pada masa lalu, daerah khusus adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain karena kedudukannya, sedangkan daerah istimewa adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan berbeda karena perbedaan atau keistimewaan berupa susunan asli masyarakat.

Otonomi khusus secara resmi menjadi bagian dari sistem penyelenggaraan negara melalui Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945. Keberadaan otonomi khusus merupakan salah satu bagian dari pembalikan politik penyelenggaraan negara yang semula bersifat sentralistis dan seragam menuju kepada desentralisasi dan penghargaan kepada keberagaman. Hal ini selaras dengan demokratisasi yang menjadi arus utama reformasi. Demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan menghendaki adanya desentralisasi dan penghormatan terhadap keberagaman daerah.<sup>43</sup>

Dengan penerapan kekhususan otonomi sebagai bentuk desentralisasi asimetris, daerah (provinsi) yang bersangkutan

---

<sup>41</sup>M.A. Muttalib dan Mohd. Akbar Ali Khan, *Theory of Local Government*. New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 1983, hal. 29-30.

<sup>42</sup>Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum Perubahan menyatakan "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

<sup>43</sup>Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."

menjadi menerapkan ketentuan-ketentuan yang bersifat khusus (*lex specialist*), yang tidak berlaku di daerah-daerah yang lain.<sup>44</sup> Adanya pengukuhan daerah dengan status daerah otonomi khusus/daerah istimewa berimplikasi pada kedudukan keempat provinsi tersebut, yaitu sebagai daerah otonom diberikan kewenangan secara simetris melalui otonomi daerah dan asimetris melalui otonomi khusus dan/atau istimewa.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma Dalam Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat**

### 1. Asas Demokrasi

Asas demokrasi dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Jawa Barat dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah dan mufakat.

### 2. Asas Kepentingan Nasional

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

### 3. Asas Keseimbangan Wilayah

Asas keseimbangan wilayah dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Jawa Barat dilaksanakan untuk menyeimbangkan pembangunan antarwilayah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat dalam rangka mempercepat terwujudnya pemerataan pembangunan.

### 4. Asas Kemanusiaan

Asas kemanusiaan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Jawa Barat dilaksanakan dengan

---

<sup>44</sup>Satya Arinanto, *Merumuskan Kekhususan Otonomi dalam Negara Kesatuan RI: Suatu Catatan Berdasarkan Pengalaman Empiris*, 9 Agustus 2012, [http://id.iluni-fhui.com/index.php/sites/berita\\_detail/id/17](http://id.iluni-fhui.com/index.php/sites/berita_detail/id/17), diunduh pada 20 Agustus 2020.

mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara.

5. Asas Keadilan

Asas keadilan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Jawa Barat 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 Jawa Barat agar terpola, terarah, terintegrasi dan bersinergi dalam satu kesatuan wilayah Provinsi Jawa Barat.

6. Asas Kesamaan Kedudukan

Asas kesamaan kedudukan dimaksudkan agar penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat dilaksanakan dengan tidak membedakan latar belakang seperti agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

7. Asas Peningkatan Daya Saing

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

8. Asas Kepastian Hukum

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

9. Asas Keharmonisan

Asas Keharmonisan dimaksudkan agar penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat harus semakin mendekatkan nilai yang tumbuh dalam kearifan lokal masyarakat Jawa Barat, dan kebudayaan Provinsi Jawa Barat sebagai satu kesatuan

kehidupan dengan menjaga keharmonisan, keseimbangan, dan keharmonisan sesuai dengan prinsip nilai 'silih asah' (saling mencerdaskan), 'silih asih' (saling mengasihi), 'silih asuh' (saling menjaga) serta nilai adat istiadat, tradisi, seni dan budaya.

10. Asas Daya Guna dan Hasil Guna

Asas daya guna dan hasil guna dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Jawa Barat dilaksanakan secara efektif dan efisien untuk mendayagunakan potensi keunggulan sumber daya manusia, alam, dan budaya Provinsi Jawa Barat untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

11. Asas Pelestarian Budaya dan Adat Istiadat

Asas pelestarian budaya dan adat istiadat dimaksudkan agar penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat dilaksanakan dengan memperkuat nilai kearifan lokal, tradisi, dan seni.

12. Asas Kelestarian Lingkungan

Asas kelestarian lingkungan dimaksudkan pembangunan di Provinsi Jawa Barat 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 Jawa Barat.

13. Asas Kemanfaatan

Asas kemanfaatan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Jawa Barat harus mampu mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan serta meningkatkan kualitas hidup bagi masyarakat Provinsi Jawa Barat.

#### 14. Asas Keterbukaan

Asas keterbukaan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Jawa Barat harus dilakukan secara terbuka dan menyediakan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat.

#### 15. Asas Antisipatif

Asas antisipatif dimaksudkan agar pelaksanaan pemerintahan Provinsi Jawa Barat harus berdasarkan pada kesadaran terhadap berbagai perubahan dan perkembangan teknologi, informasi, budaya, dan ketatanegaraan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.

#### 16. Asas Akuntabilitas

Asas akuntabilitas dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Jawa Barat harus dapat dipertanggungjawabkan.

#### 17. Asas Kerja Sama

Asas kerja sama adalah koordinasi dan kerja sama secara sinergis antar daerah dengan daerah lain, dan atau antar daerah dengan pihak ketiga, dan atau antar daerah dengan lembaga lain untuk membangun daerah secara bersama-sama, mengoptimalkan potensi daerah masing-masing untuk kepentingan bersama dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat.

### **C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Kondisi yang Ada, dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat Provinsi Jawa Barat**

#### **1. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Otonomi Daerah**

Berdasarkan data-data dari Pemerintah Provinsi Jawa Barat, dapat dilihat praktik penyelenggaraan otonomi daerah, kondisi yang ada, dan permasalahan yang dihadapi masyarakat di Provinsi Jawa

Barat.<sup>45</sup> Visi Pembangunan Jangka Panjang Provinsi Jawa Barat Tahun 2005-2025, yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Jawa Barat Tahun 2005-2025, memiliki *spirit* sebagai berikut:

- a. Iman dan Takwa sebagai landasan dalam melaksanakan aktivitas guna pencapaian visi dan misi yang ditetapkan melalui pengamalan ajaran agama. Pengamalan ajaran agama secara konsisten dalam kehidupan bermasyarakat akan mewujudkan situasi yang kondusif untuk melaksanakan pembangunan daerah;
- b. Provinsi Jawa Barat Termaju di Indonesia dimaksudkan sebagai provinsi yang memiliki berbagai keunggulan dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia. Keunggulan tersebut ditunjukkan pada 6 (enam) aspek kehidupan terutama aspek SDM, ekonomi, pemerintahan, sosial, budaya dan lingkungan hidup.

Indikator Pencapaian Visi RPJPD Provinsi Jawa Barat Tahun 2005-2025 adalah sebagai berikut:

- a. Provinsi termaju dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan yang bermutu, akuntabel, dan berbasis ilmu pengetahuan.
- b. Provinsi termaju dalam bidang pengembangan masyarakat yang cerdas, produktif, dan berdaya saing tinggi (society development).
- c. Provinsi termaju dalam bidang pengelolaan pertanian dan kelautan.
- d. Provinsi termaju dalam bidang energi baru dan terbarukan.
- e. Provinsi termaju dalam bidang industri manufaktur, industri jasa, dan industri kreatif.

---

<sup>45</sup> Cecep Darmawan, Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, disampaikan dalam kegiatan diskusi Pakar di Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI pada 14 Februari 2022.

- f. Provinsi termaju dalam bidang infrastruktur yang handal dan pengelolaan lingkungan hidup yang berimbang untuk pembangunan berkelanjutan. Provinsi termaju dalam bidang pengembangan budaya lokal dan menjadi destinasi wisata dunia

Adapun Misi Pembangunan Jangka Panjang Provinsi Jawa Barat Tahun 2005-2025 adalah sebagai berikut :

- a. Mewujudkan kualitas kehidupan masyarakat yang berbudaya ilmu dan teknologi, produktif dan berdaya saing;
- b. Meningkatkan perekonomian yang berdaya saing dan berbasis potensi daerah;
- c. Mewujudkan lingkungan hidup yang asri dan lestari;
- d. Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik; dan
- e. Mewujudkan pemerataan pembangunan yang berkeadilan.

Selanjutnya, isu strategis Provinsi Jawa Barat Tahun 2005-2025 yang tercantum dalam RPJPD Provinsi Jawa Barat Tahun 2005-2025 adalah sebagai berikut:

- a. Pertumbuhan penduduk dan persebarannya;
- b. Kualitas dan aksesibilitas pendidikan dan kesehatan;
- c. Pengangguran dan ketenagakerjaan;
- d. Peran serta masyarakat terhadap budaya daerah dan penanganan masalah sosial;
- e. Pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat;
- f. Kualitas dan cakupan pelayanan infrastruktur;
- g. Kualitas lingkungan dan kesadaran masyarakat; dan
- h. Kualitas demokrasi dan pemerintahan daerah.

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Jawa Barat 2018-2023, dapat dilihat prioritas pembangunan yang ditetapkan adalah sebagai berikut:

- a. Akses pendidikan untuk semua;
- b. Desentralisasi pelayanan kesehatan;
- c. Pertumbuhan ekonomi umat berbasis inovasi;
- d. Pengembangan destinasi dan infrastruktur pariwisata;
- e. Pendidikan agama dan tempat ibadah juara;
- f. Infrastruktur konektivitas wilayah dan pengelolaan lingkungan hidup; Gerakan membangun desa (Gerbang Desa);
- g. Subsidi gratis golongan ekonomi lemah (golekmah); dan Inovasi pelayanan publik dan penataan daerah.

Perwujudan visi dan misi pembangunan Provinsi Jawa Barat didasarkan pada nilai-nilai sebagai prinsip pembangunan yang hidup dan menjadi jiwa bagi masyarakat Jawa Barat. Nilai pembangunan Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2023, meliputi: Religius – Bahagia – Adil – Inovatif – Kolaboratif.

Berikutnya, aspirasi masyarakat Jawa Barat yang merupakan pengejawantahan dari permasalahan-permasalahan yang ada dalam pemerintahan dan kemasyarakatan di Provinsi Jawa Barat adalah terkait dengan hal-hal berikut:

**Pertama**, terkait dengan ketentuan tentang pelayanan publik di Provinsi Jawa Barat. Kewajiban Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat untuk menyelenggarakan pelayanan publik hendaknya berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; Harus berlandaskan asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik; Memajukan atau memutakhirkan manajemen pelayanan publik, di antaranya dapat meliputi: pelaksanaan pelayanan; pengelolaan pengaduan masyarakat; pengelolaan informasi; pengawasan internal; penyuluhan kepada masyarakat; pelayanan konsultasi; dan pelayanan publik lainnya. **Kedua**, terkait ketentuan tentang inovasi daerah dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah harus lebih terakomodasi.

**Ketiga**, ketentuan tentang hubungan antar daerah, dalam hal ini memuat kerja sama antar daerah; penyelesaian perselisihan kerja sama daerah; Ketentuan tentang pendidikan, termasuk pendidikan agama dan tempat ibadah; dengan memperhatikan pembagian urusan pemerintahan di bidang pendidikan; Ketentuan tentang pembangunan desa di Provinsi Jawa Barat: dengan memperhatikan UU Desa; Ketentuan tentang penanganan rehabilitasi dan rekonstruksi akibat dampak pandemi COVID-19; seluruhnya harus terakomodasi dengan baik dalam RUU tentang Provinsi Jawa Barat.

Adapun pola dan arah pembangunan Provinsi Jawa Barat berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) 2005-2025 dapat dilihat pada aspek visi dan misinya. Visi yang ditetapkan adalah “Terwujudnya Jawa Barat Juara Lahir Batin dengan Inovasi dan Kolaborasi”, sedangkan misi yang ditentukan adalah sebagai berikut:

- a. Membentuk Manusia Pancasila yang Bertaqwa melalui Peningkatan Peran Masjid dan Tempat Ibadah sebagai Pusat Peradaban.
- b. Melahirkan Manusia yang Berbudaya, Berkualitas, Bahagia dan Produktif melalui Peningkatan Pelayanan Publik yang Inovatif.
- c. Mempercepat Pertumbuhan dan Pemerataan Pembangunan Berbasis Lingkungan dan Tata Ruang yang Berkelanjutan melalui Peningkatan Konektivitas Wilayah dan Penataan Daerah.
- d. Meningkatkan Produktivitas dan Daya Saing Usaha Ekonomi Umat yang Sejahtera dan Adil melalui Pemanfaatan Teknologi Digital dan Kolaborasi dengan Pusat-Pusat Inovasi serta Pelaku Pembangunan.
- e. Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Inovatif dan Kepemimpinan yang Kolaboratif antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Kewenangan dan pembagian urusan pemerintahan bagi pemerintah daerah baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota telah diatur secara jelas dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tidak ada masalah dalam pembagian urusan kewenangan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tersebut. Perubahan UU No. 11 Tahun 1950 dan UU No. 16 Tahun 1950 harus memperhatikan dan merujuk pada ketentuan yang terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2014, termasuk dengan aturan-aturan turunannya dalam Peraturan Pemerintah pelaksanaannya.

Banyak kegamangan di beberapa instansi di Provinsi Jawa Barat, antara lain sebagaimana yang disampaikan oleh pihak DPRD Kota Cirebon.<sup>46</sup> Diperoleh informasi bahwa kegamangan tersebut karena adanya tumpang tindih peraturan yang muncul baik dalam skala undang-undang maupun skala surat edaran yang dijadikan rujukan dalam pembentukan hukum. Misalnya yang terjadi baru-baru ini mengenai surat edaran dari empat Menteri yang mewajibkan Pemerintah Daerah untuk membentuk peraturan daerah terkait Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) dan peraturan daerah terkait Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagai salah satu ketentuan yang diamanatkan oleh UU Cipta Kerja. Padahal dalam Putusan Mahkamah Konstitusi peraturan pelaksanaan undang-undang yang terkait dengan UU Cipta Kerja tidak boleh dilaksanakan sebelum UU Cipta Kerja diperbaiki dalam kurun waktu 2 (dua) tahun setelah putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini menimbulkan kebingungan bagi daerah, akan menggunakan cantolan hukum yang mana. Apabila aturan pelaksanaan UU Cipta Kerja tersebut tidak dilaksanakan maka daerah tidak bisa

---

<sup>46</sup>Laporan Pengumpulan Data ke Kota Cirebon dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, diskusi dengan Dr. Ahmad Syauqy (Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Cirebon), 28-31 Maret 2022, hal.9-12.

melakukan pelayanan. Akan tetapi, jika pembentukan Peraturan Daerah sebagai aturan pelaksanaan dari UU Cipta Kerja tersebut tetap dilakukan, maka berpotensi melanggar Putusan Mahkamah Konstitusi.

Secara teoretis Pembentukan Pemerintahan Daerah dapat dilihat dari 2 (dua) aspek yaitu aspek politik terkait dengan politik daerah dan aspek administrasi terkait dengan pembagian kewenangan pusat dan daerah.<sup>47</sup> Dasar hukum pembentukan Provinsi Jawa Barat yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 Pembentukan Propinsi Jawa Barat dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pemerintah Daerah Kabupaten di lingkungan Provinsi Jawa Barat. Kedua Undang- Undang tersebut perlu dievaluasi, karena dinamika masyarakat dan regulasi yang terus berubah, sehingga perlu ada evaluasi sesuai dengan tuntutan jaman. Dinamika tersebut antara lain dinamika regulasi pemerintah daerah, dinamika politik pemekaran wilayah, dan dinamika perkembangan daerah.

Adanya Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 tentang Penetapan Daerah Khusus Jakarta Raya secara eksplisit menyatakan bahwa Jakarta bukan lagi merupakan bagian dari Jawa Barat. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten. Pemekaran Wilayah ini berarti Banten dan Kabupaten dan Kota di wilayahnya bukan lagi wilayah Jawa Barat.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 menetapkan Kabupaten yang ada di Wilayah Jawa Barat yaitu Tangerang, Bekasi, Karawang, Purwakarta, Serang, Pandeglang, Lebak, Bogor, Sukabumi, Cianjur, Bandung, Sumedang, Garut, Tasikmalaya,

---

<sup>47</sup>Laporan Pengumpulan Data ke Kota Cirebon dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, diskusi dengan Drs. H. Subhan, M.Si (Akademisi FISIP Universitas Muhammadiyah Cirebon) pada 28-31 Maret 2022, hal.3.

Ciamis, Cirebon, Kuningan, Cianjur dan Indramayu. Setelah adanya UU No. 23/2000 : Tangerang, Serang, Pandeglang dan Lebak masuk Propinsi Banten. Selain itu, terjadi juga pemekaran wilayah kabupaten dan kota di Jawa Barat, yakni Kabupaten Bogor, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Cianjur, Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Garut, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Subang, Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Karawang, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Pangandaran, Kota Bogor, Kota Sukabumi, Kota Bandung, Kota Cirebon, Kota Bekasi, Kota Depok, Kota Cimahi, Kota Tasikmalaya, dan Kota Banjar.

Jawa Barat merupakan daerah penyangga ibu kota Jakarta, implikasinya ada perubahan yang signifikan dalam perkembangan kawasan luar biasa. Kawasan tersebut antara lain area industri manufaktur, area agro industri, dan area pariwisata. Hal yang harus dievaluasi dari UU Nomor 11 Tahun 1950 adalah terkait batas wilayah; wilayah administrasi pemerintahan (kabupaten dan kota yang ada di wilayah Jawa Barat); kewenangan Pemerintah Provinsi disesuaikan dengan aturan yang berlaku, kerja sama antar daerah; dan klasterisasi kawasan pengembangan daerah (Bopuncur, Segitiga Rebanda, Bekapur).<sup>48</sup>

Berikutnya adalah informasi dan masukan dari pihak Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Cirebon. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat sangat penting untuk direvisi karena banyak terjadi permasalahan hukum. Secara geografis (wilayah) sudah berbeda, terdapat Provinsi Banten dan Provinsi DKI Jakarta yang sudah merupakan provinsi sendiri, sementara dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat wilayah Banten dan

---

<sup>48</sup>*Ibid.*, hal.4-9.

Jakarta masih merupakan bagian dari Provinsi Jawa Barat. Suku bangsa, adat istiadat, perkembangan masyarakat Jawa Barat secara sosiologis sudah berbeda dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat.<sup>49</sup>

Kemudian, terkait pembangunan, Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat harus mendukung aturan-aturan pembangunan Jawa Barat. Potensi karakteristik Jawa Barat salah satunya terdapat program petani milenial. Potensi pertanian dan perkebunan merupakan komoditas unggulan Jawa Barat.

Guna Penyusunan RUU tentang Provinsi Jawa Barat, sebagai revisi dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat, perlu diperhatikan aturan-aturan/undang-undang yang saat ini berlaku, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat;
- c. 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;
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Ruang Lingkup materi muatan revisi UU No 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat, sebaiknya pula meliputi:

- a. perubahan dalam Ketentuan umum;
- b. adanya pembentukan dan batas wilayah;

---

<sup>49</sup>Laporan Pengumpulan Data ke Kota Cirebon dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, diskusi dengan Elya Kusuma Dewi, S.H., M.H (Akademisi FH Universitas Muhammadiyah Cirebon) pada 28-31 Maret 2022, hal.1-6.

- c. perubahan tentang urusan rumah tangga Provinsi Jawa Barat yang disesuaikan pada saat ini dan yang menjadi tujuan dari Provinsi Jawa Barat itu sendiri;
- d. kewenangan daerah sebagaimana dalam aturan yang berlaku pada saat ini; dan
- e. pemerintahan daerah sebagaimana dalam aturan yang berlaku saat ini.

Ada 11 (sebelas) prioritas pembangunan di Provinsi Jawa Barat pada 2022 yaitu: (1) reformasi sistem kesehatan, (2) pemulihan dan pertumbuhan ekonomi kerakyatan berbasis inovasi, (3) penguatan sistem ketahanan pangan berkelanjutan, (4) reformasi sistem perlindungan sosial, (5) reformasi sistem pendidikan dan pemajuan kebudayaan, (6) reformasi sistem kesiapsiagaan penanggulangan resiko bencana, (7) inovasi pelayanan publik dan penataan daerah, (8) gerakan membangun desa, (9) pendidikan agama dan tempat ibadah juara, (10) pengembangan infrastruktur konektivitas wilayah dan pengelolaan lingkungan hidup, (11) pengembangan destinasi dan infrastruktur pariwisata.

Terdapat 9 (sembilan) program unggulan yang akan digulirkan di tahun 2022, yakni (1) pusat layanan ketenagakerjaan, (2) sekolah juara, (3) pesantren juara, (4) petani milenial, (5) ekonomi kreatif dan inovasi, (6) konektivitas wilayah jalan dan jembatan, (7) pengelolaan sampah juara, (8) pengembangan pariwisata, dan (9) Citarum Harum.

Secara pemerintahan, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Djawa Barat, dalam Pasal 3 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakjat Daerah Propinsi Djawa Barat terdiri dari 60 (enam puluh) orang anggota, dengan jumlah 27 (dua puluh tujuh) baik kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat, tentunya mengubah Pasal 3 ayat (1). Adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka mewajibkan setiap

daerah untuk tunduk dan patuh terhadap aturan hukum yang berlaku, artinya bahwa sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Djawa Barat tidak dapat diberlakukan lagi.

Secara pemerintahan, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Djawa Barat, dalam Pasal 4 Urusan Umum. II. Urusan Pemerintahan Umum. III. Urusan Agraria. IV. Urusan Pengairan, Djalan-Djalan dan Gedung-Gedung. V. Urusan Pertanian, Perikanan dan Koperasi. VI. Urusan Kehewan. VII. Urusan Keradjanan, Perdagangan dan Perindustrian. VIII. Urusan Perburuhan. IX. Urusan Sosial. X. Urusan Pembagian (distribusi). XI. Urusan Penerangan. XII. Urusan Pendidikan, Pengadjaran dan Kebudajaan. XIII. Urusan Kesehatan. XIV. Urusan Perusahaan, dalam hal ini telah terjadi perubahan-perubahan aturan/UU, sehingga Provinsi Jawa barat harus mengikuti aturan/UU yang saat ini berlaku.

Selanjutnya, disampaikan masukan dari akademisi<sup>50</sup> terkait pengelolaan dana *Corporate Social Responsibility* (CSR), yaitu bahwa Mengenai pengelolaan dana CSR tersebut bisa saja dimasukkan dalam materi muatan RUU tentang Provinsi Jawa Barat, akan tetapi, pemerintah provinsi tidak boleh mengelola dana tersebut secara langsung. Fungsi pemerintah daerah provinsi dalam hal ini, dapat digambarkan mirip dengan fungsi negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Fungsi penguasaan dana CSR oleh pemerintah daerah provinsi tidak ditafsirkan dengan pemerintah daerah provinsi memiliki, tetapi bisa dengan memberikannya kewenangan untuk mengatur (regendaad) ataupun kewenangan mengurus, dan sebagainya.

---

<sup>50</sup>Laporan Pengumpulan Data ke Kota Bandung dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, diskusi dengan Valerianus Beatae Jehanu, S.H., M.H. (Akademisi FH Universitas Parahyangan) pada 1-4 Maret 2022, hal. 29-31.

Fungsi pemerintah daerah provinsi dalam hal ini mungkin lebih tepat disebut “mengkolaborasikan”. Sehingga distribusi dana CSR dapat dilakukan secara proporsional, yakni menempatkan daerah lokasi perusahaan sebagai prioritas. Selain itu juga memberi peluang pendistribusian dana CSR tersebut ke daerah kabupaten/kota lain.<sup>51</sup>

Provinsi Jawa Barat memiliki tempat-tempat peninggalan adat dan budaya yang sekaligus dapat berfungsi sebagai tempat destinasi wisata budaya. Salah satu contohnya adalah di Desa Astana yang merupakan desa adat yang terdapat di Kecamatan Gunung Jati Kabupaten Cirebon. Dari hasil wawancara dengan pihak Masyarakat Adat Desa Astana, diketahui bahwa tempat-tempat wisata budaya memerlukan perhatian yang lebih besar dari Pemerintah Pusat, disamping dari Pemerintah Daerah. Tempat wisata budaya di Desa Astana merupakan contoh dimana suatu potensi daerah, khususnya dalam sektor kepariwisataan, ternyata sumber utama kelangsungannya adalah justru dari gotong-royong iuran masyarakat setempat.

Di desa adat Astana ada peninggalan Makam Sunan Gunung Jati Cirebon yang terletak kira-kira sekitar 100 meter dari Jalan Raya Sunan Gunung Jati, lokasinya sekitar 6 kilometer dari pusat kota Cirebon.<sup>52</sup> Makam Sunan Gunung Jati ini dikelola oleh pengurus makam dari gabungan para tokoh masyarakat adat dan agama Desa Astana. Keuangan pengelolaan makam sendiri hanya mengandalkan dari retribusi tiket masuk yang selanjutnya dikelola untuk biaya operasional perawatan makam dan honor para

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Penjelasan Kepala Desa Adat Astana, Efi Syaifullah beserta para Pengurus, dalam Pengumpulan Data Tim Penyusun RUU tentang Jawa Barat Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI ke Masyarakat Adat Desa Astana, 28-31 Maret 2022.

pengurus yang rata-rata hanya bekerja sebagai pengurus makam tanpa adanya pekerjaan sampingan.

Oleh karena Desa Astana secara geografis bukan desa yang begitu luas dan dilihat dari jumlah penduduknya tidak begitu padat, dana desa yang didapatkan oleh Desa Astana tidak begitu banyak dan tidak ada dana swakelola untuk pemberdayaan masyarakat desa adat dari pemerintah. Belum ada pemberdayaan Badan Usaha Milik Desa di Desa Astana.

Kepala Desa Adat Astana menyetujui rencana penyusunan RUU tentang Provinsi Jawa Barat. Hal ini dikarenakan UU No 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Djawa Barat sudah tidak sesuai lagi dimana DKI Jakarta dan Banten sudah menjadi provinsi sendiri. Sebaiknya ada ketentuan mengenai pemeliharaan kebudayaan dan masyarakat adat dalam RUU ini. Momen penyusunan RUU tentang Provinsi Jawa Barat diharapkan dapat mengisi substansi terkait perhatian Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap tempat-tempat destinasi wisata adat di Provinsi Jawa Barat.

Contoh kondisi tempat wisata adat di atas dapat dijadikan dasar pemikiran bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk lebih memberikan perhatian pada kelangsungan dan pengembangan sektor kepariwisataan di daerah, khususnya destinasi tempat wisata adat, dan tempat-tempat destinasi wisata lainnya di daerah.

## **2. Kondisi yang Ada**

### **a. Sejarah Provinsi Jawa Barat**

Salah satu daerah provinsi yang dibentuk pada awal masa kemerdekaan adalah Provinsi Jawa Barat. Provinsi Jawa Barat sebagai salah satu daerah otonom dibentuk berdasarkan Undang-

Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat belum memuat materi muatan yang mencerminkan potensi dan karakteristik khas daerah Provinsi Jawa Barat. Padahal, potensi Provinsi Jawa Barat untuk memberikan kontribusi bagi pembangunan nasional sangat tinggi. Wakil Gubernur Jawa Barat Uu Ruzhanul Ulum menyebut Jabar memiliki bonus geografi dan bonus demografi yang menjadi modal utama untuk maju.<sup>53</sup> Dua bonus ini jika diselaraskan akan menjadi kombinasi dan komposisi memadai untuk melakukan kreativitas, inovasi, dan kolaborasi. Bonus geografi, Jabar ditakdirkan memiliki tanah subur, curah hujan mencukupi dengan banyak sumber air dari hulu ke hilir. Sementara bonus demografi sebagian besar warga Jabar saat ini ada pada usia produktif sampai era 2030 nanti. Ada satu bonus tambahan yakni bonus edukasi, di mana banyak perguruan tinggi atau lembaga pendidikan yang jadi rujukan nasional. Pemerintah Daerah (Pemda) Provinsi Jawa Barat terus berupaya memanfaatkan tiga bonus tersebut untuk mendongrak ekonomi dari sektor pertanian. Hal tersebut menjadi dasar Pemda Provinsi Jawa Barat menginisiasi program Petani Milenial. Spirit berkontribusi bagi pembangunan nasional ini tentunya harus didukung oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat menunjang pelaksanaan kebijakan tersebut.

Selain itu materi muatan yang standar untuk dimuat dalam peraturan perundang-undangan pembentukan daerah juga harus menjadi bagian dalam RUU tentang Provinsi Jawa Barat, diantaranya pembentukan, cakupan wilayah, batas wilayah, dan ibu kota, urusan pemerintahan daerah, personel, aset, dan

---

<sup>53</sup><https://bandung.bisnis.com/read/20211007/549/1451770/wagub-urai-tiga-bonus-yang-bisa-bikin-jawa-barat-maju>, diakses 7 Februari 2022.

dokumen; serta pendapatan, alokasi dana perimbangan, hibah, dan bantuan dana.

Untuk menindaklanjuti permasalahan tersebut, Pemerintah bersama dengan DPR hendaknya perlu untuk meninjau kembali keberlakuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat, salah satunya dengan memasukkan rencana pembentukan RUU Provinsi Jawa Barat dalam Daftar Kumulatif Terbuka. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, maka perubahan atau penggantian undang-undang harus disertai dengan naskah akademik sebagai landasan dalam pembentukan rancangan undang-undang. Diskusi bersama para pakar yang memahami permasalahan keberadaan Provinsi Jawa Barat dengan berbagai dinamikanya sangat diperlukan sebagai salah satu bahan dalam menyusun naskah akademik tersebut.

Berdasarkan masukan dari Dra. Mudiwati Rahmatunnissa M.A., Ph.D, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjajaran<sup>54</sup>, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat sudah tidak sesuai baik secara normatif maupun dinamika perubahan dan kompleksitas penyelenggaraan pemerintahan di Jawa Barat saat ini.

Landasan konstitusional dan peraturan perundangan lainnya yang sudah tidak berlaku lagi:

- 1) UUDS 1950.

---

<sup>54</sup>Laporan Pengumpulan Data ke Kota Bandung dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, diskusi dengan Mudiwati Rahmatunnissa M.A., Ph.D., (Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjajaran) pada 1-4 Maret 2022, hal.8-13.

- 2) 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.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat tidak memuat materi muatan yang mencerminkan potensi dan karakteristik daerah Provinsi Jawa Barat. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat tidak sesuai lagi dengan perubahan ketatanegaraan saat ini. Selain itu tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat di Jawa Barat saat ini dan tidak sesuai lagi dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Terkait dengan urgensi, selain kebutuhan untuk memperbarui dasar hukum serta dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan, struktur kelembagaan daerah, keberadaan pemerintah kabupaten/kota. Hal yang terpenting adalah bahwa UU yang ada tidak memuat materi muatan yang mencerminkan potensi dan karakteristik daerah. Selain itu, perubahan UU tentang Provinsi Jawa Barat harus dilakukan dalam rangka menjawab perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum pemerintah daerah dan masyarakatnya dalam menjalankan roda pemerintahan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Jawa Barat.

Berikutnya, masukan bagi landasan filosofis RUU tentang Provinsi Jawa Barat adalah sebagai berikut:

- 1) Landasan filosofis RUU tentang Provinsi Jawa Barat dalam kaitannya sebagai Daerah Otonom adalah Pancasila, khususnya Sila ketiga, keempat dan kelima.
- 2) Landasan filosofis selanjutnya adalah UUD 1945, khususnya terkait pengaturan tentang NKRI {(Pasal 1 ayat (1)} "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik".

Dalam bingkai Negara Kesatuan bisa saja ada keragaman pola dan bentuk serta susunan organisasi Pemerintahan Daerah, tapi semua diikat dalam satu susunan bernegara namanya Negara Kesatuan. Otonomi adalah untuk kepentingan kesejahteraan membangun rakyat supaya mencapai kemakmuran dan kemajuan, tapi tetap bersatu dalam satu kesatuan kehidupan kenegaraan NKRI.

Prinsip otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 adalah otonomi yang seluas-luasnya, dalam artian Pemerintah Daerah diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi, kondisi dan karakteristik daerahnya, kecuali urusan pemerintahan yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Makna strategis desentralisasi dan otonomi daerah adalah agar persoalan kompleks yang dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkupi seperti: budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah, dapat ditangani secara efektif dan efisien. Tidak semuanya dapat ditangani oleh Pemerintah Pusat. Efektivitas dan efisiensi penanganan permasalahan daerah yang kompleks, tetap memerlukan pengendalian dan pengawasan Pusat sepanjang tidak melemahkan bahkan mamandulkan prinsip demokrasi dan kemandirian daerah.

*Check and balances* serta sinergi dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah menjadi syarat penting dalam

mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Dari perspektif kearifan lokal yang menjadi pandangan hidup atau falsafah masyarakat Jawa Barat, yakni Silih Asah, Silih Asih dan Silih Asuh, menjadi sumber landasan filosofis lainnya untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bersama.

Masukan bagi landasan sosiologis RUU tentang Provinsi Jawa Barat adalah sebagai berikut:

- 1) Dalam perjalanannya sebagai sebuah bangsa, Indonesia telah mengalami perubahan di bidang poleksosbud. Demikian halnya Jawa Barat. Banyak faktor yang telah memicu dinamika tersebut, diantaranya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, perubahan regime dan pengaruh global yang tidak terhindarkan;
- 2) Informasi potret perubahan yang telah terjadi di Provinsi Jawa Barat beserta permasalahan dan isu strategis yang dihadapi, diuraikan lengkap dalam RPJMD Provinsi Jawa Barat 2018-2023.
- 3) Fakta empiris terkait dinamika perubahan dan kompleksitas permasalahan yang dihadapi masyarakat Jawa Barat saat ini menjadi landasan sosiologis pentingnya hukum perlu beradaptasi, responsif, terbuka dan kreatif dalam meresponnya.
- 4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan kompleksitas permasalahan di Jawa Barat.

Adapun masukan bagi landasan yuridis bagi RUU tentang Provinsi Jawa Barat adalah sebagai berikut:

- 1) Aspek Konstitusional

Perubahan kedua UUD 1945, pada tahun 2000 memberikan landasan yuridis konstitusional bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut

asas otonomi dan tugas pembantuan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 18, 18A, dan Pasal 18 B).

## 2) Aspek UU Pemda

Terkait pengaturan terbaru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mendukung keseimbangan antara kepentingan nasional dengan kekhasan daerah sebagai ujung tombak simpul pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan masyarakat. Keberadaan undang-undang lainnya yang telah berdampak hukum bagi Provinsi Jawa Barat dan belum terakomodasi dalam Undang-Undang Provinsi Jawa Barat sebelumnya.

### **b. Kondisi Geografis dan Demografis**

Berdasarkan data BPS Jawa Barat tahun 2021, Provinsi Jawa Barat dalam Angka 2021, yang dikutip Profesor Cecep Darmawan<sup>55</sup>, dapat dilihat beberapa fakta terkait kondisi Provinsi Jawa Barat. Secara geografis dan kondisi iklimnya, Provinsi Jawa Barat memiliki kondisi alam dengan struktur geologi yang kompleks dengan wilayah pegunungan berada di bagian tengah dan selatan serta dataran rendah di wilayah utara. Memiliki kawasan hutan dengan fungsi hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi yang proporsinya mencapai 22,10% dari luas Jawa Barat; curah hujan berkisar antara 2000-4000 mm/th dengan tingkat intensitas hujan tinggi; memiliki 40 Daerah Aliran Sungai (DAS) dengan debit air permukaan 81 milyar m<sup>3</sup>/tahun dan air tanah 150 juta m<sup>3</sup>/th.

Potensi Provinsi Jawa Barat yaitu:<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup>Cecep Darmawan, Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, disampaikan dalam kegiatan diskusi Pakar di Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI pada 14 Februari 2022.

<sup>56</sup>Laporan Pengumpulan Data ke Kota Bandung dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, diskusi dengan Drs. Teppy Wawan Dharmawan (Kepala Biro Hukum Pemerintah Provinsi Jawa Barat) pada 1-4 Maret 2022, hal.15-16.

- 1) provinsi dengan jumlah populasi penduduk tertinggi di Indonesia, sebesar 48,27 juta jiwa di tahun 2020.
- 2) 70,68% penduduk di Jawa Barat termasuk dalam kategori usia produktif (15-64 tahun).
- 3) Jawa Barat merupakan provinsi dengan nilai realisasi investasi tertinggi di Indonesia, selama 5 tahun terakhir.
- 4) sebagian besar kawasan industri di Indonesia terletak di Jawa Barat, 26 dari 87 kawasan industri terletak di Jawa Barat.
- 5) memiliki sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang sangat besar.
- 6) lokasi yang sangat strategis, bersebelahan dengan ibu kota, menjadikan Jawa Barat sebagai motor penggerak pertumbuhan nasional.

Pada aspek kependudukan dan ketenagakerjaan, berdasarkan Sensus Penduduk 2020 tercatat bahwa penduduk Jawa Barat pada bulan September 2020 sebanyak 48,27 juta jiwa. Penduduk usia kerja mengalami sebanyak 37,51 juta orang pada Agustus 2020.

Pada aspek topografi, Provinsi Jawa Barat merupakan bagian dari busur kepulauan gunung api, daratan yang terdiri dari wilayah pegunungan curam di selatan, lereng bukit landai dan dataran luas di utara serta wilayah aliran sungai. Kondisi topografi ini berhubungan dengan resiko bencana. Provinsi Jawa Barat juga mempunyai banyak pendidikan tinggi dan memiliki sarana-sarana pengembangan ilmu pengetahuan (khususnya di bidang teknologi).

Potensi-potensi yang ada pada Provinsi Jawa Barat adalah sebagai berikut:

- 1) Potensi kesenian - termasuk di dalamnya pengetahuan tradisional, seni rupa, seni pertunjukan, seni sastra, seni beladiri (pencak silat, sampyong, ujugan, benjang), seni permainan tradisional (kaulinan, barudak, dolanan bocah), desain dan film;

- 2) Potensi kebudayaan - bahasa, sastra, dan aksara daerah
- 3) Potensi cagar budaya - benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya dan kawasan cagar budaya di darat dan/atau di air;
- 4) Potensi sumber daya alam - hutan (hutan produksi, hutan lindung, hutan konservasi, hutan mangrove), perikanan, peternakan (ada persoalan ketersediaan), perkebunan (teh, cengkeh, kelapa, karet, kakao, tembakau dan kopi) dan tambang (batu mulia);
- 5) Potensi geografis - struktur geologi dengan wilayah pegunungan (Paris van Java), alam yang subur dan produktif namun kondisi geografis ini juga berhubungan dengan konsentrasi kepadatan penduduk di wilayah Cekungan Bandung dan daerah industri yang dekat dengan Jakarta;
- 6) Potensi edukasi dan demografi - banyak perguruan tinggi (namun terkonsentrasi di wilayah dengan kepadatan penduduk, spt: kawasan cekungan Bandung dan Bodetabek) – Pertanyaan yang sering diajukan oleh kalangan masyarakat Jawa Barat adalah bahwa bonus demografi akan diarahkan kemana, apakah akan diarahkan ke industrialisasi atau disebarkan ke potensi lain diluar industri.

Selanjutnya, potensi Provinsi Jawa Barat berdasarkan masukan dari Valerianus Beatae Jehanu, S.H., M.H., antara lain ialah sebagai berikut:<sup>57</sup>

- 1) Potensi kesenian, termasuk di dalamnya pengetahuan tradisional, seni rupa, seni pertunjukan, seni sastra, seni beladiri (pencak silat, sampyong, ujugan, benjang), dan

---

<sup>57</sup>Laporan Pengumpulan Data ke Kota Bandung dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, diskusi dengan Valerianus Beatae Jehanu, S.H., M.H (Akademisi FH Universitas Parahyangan) pada 1-4 Maret 2022, hal. 30-31.

seni permainan tradisional (kaulinan, barudak, dolanan bocah), desain dan film.

- 2) Potensi kebudayaan yang terdiri dari bahasa, sastra, dan aksara daerah.
- 3) Potensi cagar budaya yang terdiri dari benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya dan kawasan cagar budaya di darat dan/atau di air.
- 4) Potensi sumber daya alam yang terdiri dari hutan (hutan produksi, hutan lindung, hutan konservasi, hutan mangrove), perikanan, peternakan (ada persoalan ketersediaan), perkebunan (teh, cengkeh, kelapa, karet, kakao, tembakau dan kopi) dan tambang (batu mulia).
- 5) Potensi geografis - struktur geologi dengan wilayah pegunungan (Paris van Java), alam yang subur dan produktif namun kondisi geografis ini juga berhubungan dengan konsentrasi kepadatan penduduk di wilayah Cekungan Bandung dan daerah industri yang dekat dengan Jakarta.
- 6) Potensi edukasi dan demografi - banyak perguruan tinggi (namun terkonsentrasi di wilayah dengan kepadatan penduduk, seperti: kawasan cekungan Bandung dan Bodetabek). Potensi ini perlu mendapat perhatian terkait bagaimana kebijakan yang diarahkan pada pemanfaatan dengan bonus demografi.

### **c. Cakupan Wilayah**

Luas wilayah Provinsi Jawa Barat adalah 35.377,76 kilometer persegi. Letak geografis Provinsi Jawa Barat adalah: 5°50' - 7°50' Lintang Selatan dan 104° 48' - 108° 48' Bujur Timur Batas wilayah

Utara: Laut Jawa dan Provinsi DKI Jakarta, Timur: Jawa Tengah, Selatan: Samudera Indonesia, Barat: Provinsi Banten.

#### **d. Karakteristik Provinsi Jawa Barat**

Penduduk asli provinsi Jawa Barat adalah Suku Sunda. Berdasarkan Sensus Penduduk Indonesia 2010, suku bangsa Jawa Barat sangat beragam. Adapun jumlah penduduk provinsi Jawa Barat berdasarkan suku bangsa tahun 2010 dari 42.982.865 jiwa adalah suku Sunda sebanyak 30.889.910 jiwa (71,87%), kemudian suku Jawa 5.710.652 jiwa (13,29%), Betawi 2.664.143 (6,20%), Cirebon 1.812.842 jiwa (4,22%).[12] Suku di luar pulau Jawa terbesar adalah suku Batak sebanyak 467.438 jiwa (1,09%), kemudian suku Minangkabau 272.018 jiwa (0,63%), Tionghoa 254.920 jiwa (0,59%) dan Melayu 190.224 jiwa (0,44%). Suku asal Sumatra Selatan sebanyak 95.502 jiwa (0,22%), asal Lampung 92.862 jiwa (0,22%), asal Banten 60.948 jiwa (0,14%), Madura 0,10% dan suku lainnya 0,99%.

Selain bahasa resmi yakni Bahasa Indonesia, mayoritas masyarakat Jawa Barat umumnya bertutur menggunakan bahasa Sunda sebagai bahasa asli mereka. Sementara di sebagian besar wilayah timur laut provinsi Jawa Barat seperti kabupaten dan kota Cirebon, Kabupaten Indramayu, serta sebagian utara Kabupaten Subang dan sebagian utara Kabupaten Karawang (khususnya di kecamatan Cilamaya Kulon dan Cilamaya Wetan) dituturkan bahasa Jawa Dialek Cirebon. Di daerah perbatasan dengan DKI Jakarta seperti sebagian Kota Bekasi, Kecamatan Tarumajaya dan Babelan (Kabupaten Bekasi), kecamatan Parung dan Bojonggede serta sebagian utara Gunung Sindur (Kabupaten Bogor) dan Kota Depok bagian utara dituturkan bahasa Betawi oleh pendatang etnis Betawi.

Hal berikutnya yang perlu diperhatikan adalah terkait filosofi masyarakat Jawa Barat. Meskipun masyarakat Provinsi Jawa Barat memiliki filosofi dan pandangan hidupnya sendiri, akan tetapi dengan tingkat heterogenitas yang tinggi bila dibandingkan dengan daerah lain, maka cukup sulit untuk menjadikan pandangan hidup tersebut sebagai sebuah norma yang akan berlaku bagi seluruh masyarakat Provinsi Jawa Barat. Oleh sebab itu, yang akan dimuat dalam materi muatan RUU tentang Provinsi Jawa Barat ini cukup hal-hal prinsipnya saja, yang bersifat general dan abstrak. Penjabarannya secara lebih lanjut akan diatur dalam peraturan daerah provinsi.<sup>58</sup>

Dari sisi filosofis, pandangan hidup masyarakat Jawa Barat yang juga merupakan nilai-nilai kearifan lokal adalah 'silih asah' (saling mencerdaskan), 'silih asih' (saling mengasihi), 'silih asuh' (saling menjaga). Ketiganya disebut sebagai Trisilas Sunda. Provinsi Jawa Barat juga memiliki daerah yang subur dan kaya sumber daya alam. Nilai-nilai yang dianut juga merupakan hubungan resiprokal antara manusia dengan alam (misalnya: sedekah bumi, *nadran*, *mapag sri* di Indramayu, seren taun di Kuningan Religius. Kehidupan keagamaan mendapat tempat yang penting, tidak hanya "agama", di Jawa Barat juga banyak terdapat masyarakat penghayat kepercayaan dan agama adat (*indigenous religion*, misalnya: *Sunda Wiwitan* atau ajaran *Karuhun Urang*). Dalam aspek bahasa, aksara dan sastra, sebagian besar adalah penutur Bahasa Sunda, sebagian yang lain di Cirebon menggunakan bahasa Cirebon yang mirip dengan bahasa Banyumasan, sebagian yang lain di Indramayu menggunakan bahasa Cirebon dialek dermayon.

---

<sup>58</sup>Laporan Pengumpulan Data ke Kota Bandung dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, diskusi dengan Dr. Rachmani Puspitadewi, S.H., M.Hum., (Akademisi FH Universitas Parahyangan) pada 1-4 Maret 2022, hal.23-24.

#### **e. Potensi Provinsi Jawa Barat**

Perekonomian Provinsi Jawa Barat berkaitan erat dengan sumber daya alamnya. Pada pertanian dan hortikultura, pada tahun 2020, tercatat luas panen padi di Jawa Barat sebesar 1.613.828,78 hektar dengan produksi sebesar 9.219.866 ton. Sedangkan produksi beras tercatat sebesar 5.296.892,02 ton. Pada tahun 2020, produksi buah-buahan terbesar adalah pisang yaitu sebesar 12.354.122 kwintal, untuk tanaman hias produksi terbesar adalah krisan yaitu 143.927.293 tangkai. Sementara itu produksi sayur sayuran di Jawa Barat di dominasi oleh tomat sebesar 2.992.675 kwintal, untuk tanaman biofarmaka produksi terbesar adalah kapulaga sebesar 58.246.793 kg dan disusul oleh jahe sebesar 33.509.246 kg.<sup>59</sup>

Dalam perindustrian, Jawa Barat selama lebih dari tiga dekade telah mengalami perkembangan ekonomi yang pesat. Saat ini peningkatan ekonomi modern ditandai dengan peningkatan pada sektor manufaktur dan jasa. Disamping perkembangan sosial dan infrastruktur, sektor manufaktur terhitung terbesar dalam memberikan kontribusinya melalui investasi, hampir tiga perempat dari industri-industri manufaktur non minyak berpusat di sekitar Jawa Barat. PDRB Jawa Barat pada tahun 2003 mencapai Rp231.764 miliar (US\$ 27.26 Billion) menyumbang 14-15 persen dari total PDB nasional, angka tertinggi bagi sebuah Provinsi. Bagaimanapun juga karena jumlah penduduk yang besar, PDB per kapita Jawa Barat adalah Rp 5.476.034 (US\$644.24) termasuk minyak dan gas, ini menggambarkan 82,4 persen dan 86,1 persen dari rata-rata nasional. Pertumbuhan ekonomi tahun 2003 adalah 4,21 persen termasuk minyak dan gas 4,91 persen termasuk

---

<sup>59</sup>Cecep Darmawan, Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, disampaikan dalam kegiatan diskusi Pakar di Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI pada 14 Februari 2022.

minyak dan gas, lebih baik dari Indonesia secara keseluruhan. (US\$1 = Rp14.200,00).

Provinsi Jawa Barat memiliki tingkat konsentrasi yang tinggi untuk manufaktur termasuk di antaranya elektronik, industri kulit, pengolahan makanan, tekstil, furnitur dan industri pesawat. Juga panas bumi, minyak dan gas, serta industri petrokimia menjadi andalan Jawa Barat. Penyumbang terbesar terhadap GRDP Jawa Barat adalah sektor manufaktur (36,72%), hotel, perdagangan dan pertanian (14,45%), totalnya sebesar 51,17%. Terlepas dari adanya krisis, Jawa Barat masih menjadi pusat dari industri tekstil modern dan garmen nasional, berbeda dengan daerah lain yang menjadi pusat dari industri tekstil tradisional. Jawa Barat menyumbang hampir seperempat dari nilai total hasil produksi Indonesia di sektor non migas. Ekspor utama tekstil, sekitar 55,45% dari total ekspor Jawa Barat, yang lainnya adalah besi baja, alas kaki, furnitur, rotan, elektronika, komponen pesawat dan lainnya.

Dalam kepariwisataan, Provinsi Jawa Barat menjadi salah satu daerah favorit wisatawan karena memiliki beragam destinasi pariwisata berbasis alam, mulai dari gunung, air terjun, hingga pantai. Selanjutnya, potensi ekonomi kreatif juga menjadi andalan sektor perekonomian Provinsi Jawa Barat. Ekonomi kreatif di Jawa Barat hingga kini masih disumbang oleh tiga besar subsektor, yakni kerajinan tangan, kuliner dan *fashion*. Untuk kerajinan tangan menyumbang 27,1 persen, kuliner 26,4 persen, dan *fashion* 16,7 persen. Sedangkan subsektor lainnya total 29,8 persen. Ekonomi kreatif Jabar berkembang pesat di tiga daerah yakni Kota Bandung, Kabupaten Bandung dan, Kota Depok. Selain itu, potensi ekonomi kreatif di Provinsi Jawa Barat bagian selatan juga cukup besar. Jika dikembangkan dan dikelola dengan baik, ekonomi kreatif dapat meningkatkan perekonomian sekaligus kesejahteraan masyarakat Provinsi Jawa Barat bagian selatan.

#### f. Kondisi Keuangan Provinsi Jawa Barat

Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat pada beberapa tahun terakhir mengalami tren yang menurun. Pada tahun 2019, total realisasi pendapatan daerah Provinsi Jawa Barat sebesar Rp36.037,89 miliar dan pada tahun 2020 mengalami penurunan menjadi sebesar Rp35.504,28 miliar yang disebabkan tekanan karena pandemi Covid-19 yang melanda hampir di seluruh wilayah Indonesia. Pada tahun 2021, realisasi pendapatan daerah Provinsi Jawa Barat sebesar Rp32.282,18 miliar atau turun sebesar 6,44% (persen).

Tabel 1.

Realisasi Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat 2019-2021  
(dalam miliar rupiah)

Pendapatan Daerah	2019		2020		2021	
	Realisasi	% thdp Pendapatan Daerah	Realisasi	% thdp Pendapatan Daerah	Realisasi	% thdp Pendapatan Daerah
PAD	21.244,27	58,9%	18.521,88	53,7%	17.236,65	53,4%
TKDD	14.757,95	41,0%	15.910,83	46,1%	15.003,71	46,5%
Pendapatan Lainnya	35,68	0,1%	71,57	0,2%	41,83	0,1%
<b>Total Pendapatan Daerah</b>	<b>36.037,89</b>	<b>100,0%</b>	<b>34.504,28</b>	<b>100,0%</b>	<b>32.282,18</b>	<b>100,0%</b>

Sumber: Portal data APBD, DJPK Kementerian Keuangan, diolah

Jika dilihat pada realisasi pendapatan asli daerah yang dimiliki Provinsi Jawa Barat selama 3 (tiga) tahun terakhir mengalami penurunan. Realisasi Pendapatan asli daerah Provinsi Jawa Barat tahun 2019 sebesar Rp21.244,27 miliar yang menurun pada tahun 2020 menjadi sebesar Rp18.521,88 miliar dan pada tahun 2021 menjadi sebesar Rp17.236,65 miliar. PAD merupakan cerminan

kemandirian fiskal suatu daerah. Provinsi Jawa Barat memiliki indeks kemandirian fiskal diatas 0,50 yang diklasifikasikan sebagai kondisi kemandirian fiskal yang mandiri. Indeks kemandirian fiskal Provinsi Jawa Barat selama tiga tahun terakhir yaitu tahun 2018 sebesar 0,5791, tahun 2019 sebesar 0,5895 dan tahun 2020 sebesar 0,5140.60 Untuk dana perimbangan Provinsi Jawa Barat dapat terlihat terjadi kenaikan realisasi pada 3 tahun terakhir. Pada tahun 2018, realisasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) Provinsi Jawa Barat sebesar Rp14.757,95 miliar, tahun 2019 sebesar Rp15.910,83 miliar dan tahun 2020 sebesar Rp15.003,71 miliar. Secara umum jika dilihat dari komposisinya, sumber pendapatan Provinsi Jawa Barat berasal dari pendapatan daerah nya sendiri yang persentasenya diatas 53% (persen). Sedangkan Dana Perimbangan merupakan sumber pendapatan kedua Provinsi Jawa Barat.

### **3. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat<sup>61</sup>**

Permasalahan-permasalahan yang dihadapi Provinsi Jawa Barat antara lain adalah pada aspek-aspek sebagai berikut:

- a. Berdasarkan data BPS Jabar (2020), Indeks Pembangunan Manusia (IPM) mengalami peningkatan 0.86%. Namun, ada persoalan di Angka Partisipasi Murni (APM) untuk pendidikan tingkat menengah pertama (82.6%) dan menengah atas (57.9%) - perlu intervensi untuk meningkatkan angka APM, termasuk diantaranya "pendidikan khusus";
- b. Pendidikan khusus perlu dimaknai sebagai pendidikan inklusi (no one left behind), tidak terbatas pada anak dengan disabilitas, ada anak-anak kelompok rentan lain yang berpotensi untuk miskin/tidak masuk dalam optik pembangunan karena faktor

---

<sup>60</sup>Laporan Hasil Reviu atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah tahun 2020. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia 2021.

<sup>61</sup>*Ibid.*

- identitas dan eksklusi (mis: anak yang dilacurkan, anak penghayat kepercayaan/agama lokal, bdk. Studi Akatiga 2010);
- c. Heterogenitas tidak bisa dijawab dengan tagline "religius" - pengertian religius tidak identik dengan ketaatan beragama - tidak cukup dijawab dengan pendidikan agama, perlu panduan agar religiusitas memiliki pengertian universal, inklusif dan menjamin kebebasan beragama;
  - d. Kemiskinan dan konsentrasi perekonomian pada sektor industri, padahal potensi lokal yang dapat didayagunakan beragam (perlu inisiatif untuk memperluas "pasar kerja" yang berbasis potensi lokal);
  - e. *Reinventing* pengetahuan lokal (misalnya pengetahuan lokal dalam penataan ruang; pengembangan komoditas pertanian dan perkebunan; pengembangan etnofarmasi, termasuk dalam pendidikan).

Selanjutnya, di Provinsi Jawa Barat masih terjadi disharmonisasi kewenangan antara kewenangan Pemerintah Provinsi dengan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota. Disharmonisasi itu dapat dijelaskan dalam beberapa poin berikut:<sup>62</sup>

- a. Disharmoni dalam koordinasi dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Jawa Barat, terjadi karena tidak tegasnya dukungan regulasi terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah kota/kabupaten di lingkungan Pemerintahan Daerah Kota/Kabupaten yang menyatu dan tidak terlepas dari Propinsi;
- b. Elit Pemerintah Propinsi maupun Kabupaten/Kota di Jawa Barat kurang dapat mengubah mindset dalam menyelaraskan keseimbangan tanggungjawab. Seharusnya, keduanya harus dapat menjadi inisiator, motivator terhadap penyelenggaraan

---

<sup>62</sup>*Ibid.*, hal. 26-29.

pemerintahan, dan menjadi fasilitator terbangunnya sinergisitas yang strategis dan harmonis;

- c. Perlu memperkuat kerjasama antar pemerintah daerah, sehingga antar pemerintah daerah baik kabupaten/kota maupun propinsi dapat saling mendukung pada pelaksanaan program kerja yang pada akhirnya dinamika penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan efektif dan efisien;
- d. Desentralisasi seharusnya diberikan dengan motivasi dari pusat untuk meningkatkan kualitas pelayanan, meningkatkan efektivitas pemerintahan, efisiensi pelayanan publik, dan mendorong kepemilikan lokal;
- e. Pendekatan teknokratik dalam perencanaan pembangunan Daerah seharusnya dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan Daerah sebagai kekhasan, karakteristik dan potensi daerah.

Provinsi Jawa Barat juga diharapkan dapat memaksimalkan potensi otonomi daerahnya dengan diberikan ruang yang seluas-luasnya bagi inovasi-inovasi pembangunan daerah. Inovasi-inovasi yang perlu diberikan ruang bagi Pemerintah Provinsi Jawa Barat antara lain sebagai berikut:<sup>63</sup>

- a. Komitmen Kepala Daerah dan seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk berinovasi menuju perubahan budaya kerja yang baru, dengan merubah mindset yang beorientasi kepada outcome, yang dituangkan komitmen kinerja yang ditetapkan melalui produk hukum daerah serta ditindak lanjuti melalui dokumen perencanaan daerah;
- b. Berangkat dari permasalahan yang tengah dihadapi dengan melakukan kajian/riset terapan dengan rekomendasi yang solutif dan inovatif dan menggunakan skala prioritas sehingga

---

<sup>63</sup>*Ibid.*, hal. 29.

- berdampak besar bagi masyarakat (misal: masalah penyebab inefisiensi dan inefektifitas);
- c. Melakukan evaluasi secara rutin dan berkala melalui uji coba atau penerapan inovasi daerah sebagai upaya pengembangan inovasi (upgrading dan updating);
  - d. Melakukan sosialisasi kepada ASN dan masyarakat dalam meningkatkan *outcome* inovasi daerah yang telah diterapkan;
  - e. Melibatkan masyarakat dan komunitas kreatif yang ada dalam rangka percepatan pengembangan inovasi daerah;
  - f. Meningkatkan kemampuan ASN dengan merubah mindset dalam memecahkan permasalahan daerah dengan solusi yang inovatif;
  - g. Meningkatkan fungsi dan daya dukung organisasi perangkat daerah yang menangani ke-litbang-an, sehingga seluruh penyelenggaraan pemerintahan berbasis research (yang dituangkan dalam RIK dan dokumen perencanaan serta dokumen anggaran pemda).

Berikutnya adalah masukan dari Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.Hum terkait permasalahan yang ada dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Jawa Barat, yang terutama adalah masalah masih adanya kewenangan yang belum harmoni. Permasalahan disharmonisasi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat, dapat dilihat dalam tabel berikut:<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup>Laporan Pengumpulan Data ke Kota Bandung dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, diskusi dengan Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.Hum. (Akademisi FH Universitas Parahyangan) pada 28-31 Maret 2022, Hal.26-27.

No.	Jenis Hubungan Pusat dan Daerah	Permasalahan Disharmoni Kewenangan Urusan Pemerintahan	Propinsi Jawa Barat	Kota/Kabupaten di Propinsi Jawa Barat
1.	<b>The Relative Autonomy Model:</b> Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah atasannya. → desentralisasi (otonomi teritorial)	1. Koordinasi → bergeser ke kolaborasi :		
		pendanaan	Dominasi	Perlu ada adaptasi
		pengawasan	Dominasi	Perlu ada adaptasi
		pembinaan	Dominasi	Perlu ada adaptasi
		tanggung jawab	Dominasi	Perlu ada adaptasi
		dinamisasi penyelenggaraan	Dominasi	Perlu ada adaptasi
		2. Sinkronisasi kebijakan	Dominasi	Perlu ada adaptasi
3. Kerjasama yang solid	-	Perlu ada adaptasi		
2.	<b>The Agency Model</b> Pemda tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti, sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah di atasnya, yang bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintah atasnya (sebagai mekanisme kontrol) → dekonsentrasi (desentralisasi fungsional)	1. Koordinasi		
		2. Sinkronisasi kebijakan		
		3. Kerjasama yang baik		
3.	<b>The Interactive Model</b> Keberadaan pemda ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah atas dan bawahan → tugas pembantuan	1. Koordinasi		
		2. Sinkronisasi kebijakan		
		3. Kerjasama yang baik		

Disharmoni dalam koordinasi dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Jawa Barat, terjadi karena tidak tegasnya dukungan regulasi terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah kota/kabupaten di lingkungan Pemerintahan Daerah Kota/Kabupaten yang menyatu dan tidak terlepas dari Provinsi. Elit Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota di Jawa Barat kurang dapat mengubah mindset dalam menyelaraskan keseimbangan tanggungjawab, keduanya

harus dapat menjadi inisiator, motivator terhadap penyelenggaraan pemerintahan, dan menjadi fasilitator terbangunnya sinergisitas yang strategis dan harmonis.

Hal yang perlu dilakukan adalah memperkuat kerjasama antar pemerintah daerah, sehingga antar pemerintah daerah baik kabupaten/kota maupun provinsi dapat saling mendukung pada pelaksanaan program kerja yang pada akhirnya dinamika penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan efektif dan efisien.

Kemudian, desentralisasi juga harus diberikan dengan motivasi dari pusat untuk meningkatkan kualitas pelayanan, meningkatkan efektivitas pemerintahan, efisiensi pelayanan publik, dan mendorong kepemilikan lokal. Berkenaan dengan materi muatan mengenai koordinasi perlu diatur dalam RUU tentang Provinsi Jawa Barat, tetapi hanya khusus terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, tidak bisa untuk semua urusan pemerintahan daerah. Hal ini dikarenakan sudah ada pembagian urusan kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Selama ini, yang diberlakukan oleh pemerintah provinsi bukan koordinasi, melainkan pembinaan dan pengawasan. Akibatnya sering kali terjadi keputusan sepihak dikarenakan terdapat kontrol penuh dari pemerintah daerah provinsi terhadap pemerintah daerah kabupaten/kota. Jika diubah dengan koordinasi, tentu menjadi lebih baik sebab koordinasi akan melahirkan keputusan bersama yang diputuskan secara musyawarah, berkeadilan dan demokratis.

Berdasarkan RPJMD Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2023, permasalahan pokok pembangunan Provinsi Jawa Barat adalah sebagai berikut:<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Cecep Darmawan dalam Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, Disampaikan dalam Kegiatan Diskusi Pakar di Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI pada 14 Februari 2022, Hal.12.

- a. Masih tingginya tingkat kemiskinan, pengangguran, dan masalah sosial;
- b. Masih rendahnya kualitas sumber daya manusia;
- c. Masih belum optimalnya pelayanan infrastruktur;
- d. Pertumbuhan ekonomi daerah mengalami perlambatan;
- e. Meningkatnya kerusakan dan pencemaran lingkungan; dan
- f. Masih belum optimalnya kinerja pemerintah daerah dan pelayanan publik kepada masyarakat.

Masukan selanjutnya adalah dari pihak Pemerintah Provinsi Jawa Barat, bahwa permasalahan yang dihadapi di Provinsi Jawa Barat sebagai berikut:<sup>66</sup>

- a. Alih Fungsi Lahan
- b. Pengelolaan Sampah
- c. Ketimpangan Pembangunan
- d. Aksesibilitas/Infrastruktur
- e. Kerusakan dan Pencemaran Lingkungan
- f. Kemiskinan, Pengangguran dan Masalah Sosial
- g. Kualitas SDM yang belum merata
- h. Dampak pandemi Covid-19

Semua 8 (delapan) permasalahan ini terkait masalah kewenangan. Contoh tata ruang, terkait hutan ada yang dikelola oleh perhutani, sedangkan peran provinsi sulit karena tidak berwenang. Oleh karena itu harus ditegaskan dalam perubahan undang-undang ini ada penguatan pembinaan pengawasan pengendalian dari provinsi terhadap kabupaten/kota.

---

<sup>66</sup>Laporan Pengumpulan Data ke Kota Bandung dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, diskusi dengan Drs. Teppy Wawan Dharmawan (Kepala Biro Hukum Pemerintah Provinsi Jawa Barat) pada 1-4 Maret 2022, Hal.16.

Adapun permasalahan yang terkait dengan sosial kemasyarakatan yang terkait dengan kepentingan nasional yang lebih luas di Provinsi Jawa Barat adalah sebagai berikut:<sup>67</sup>

- a. Belum optimalnya potensi peningkatan nilai tambah dari aktivitas perdagangan internasional.
- b. Terancamnya fungsi wilayah sebagai salah satu lumbung pangan regional dan nasional.
- c. Tingginya kepadatan dan konsentrasi Penduduk di wilayah metropolitan Jabodetabek, Bandung Raya dan sekitarnya.
- d. Tingginya tingkat pengangguran di pusat-pusat pertumbuhan ekonomi.
- e. Tingginya tingkat kemiskinan pedesaan.
- f. Menurunnya daya dukung lingkungan.
- g. Rendahnya kapasitas dan daya saing SDM dalam menghadapi persaingan global.
- h. Besarnya dampak bencana alam terhadap kehidupan dan aktivitas sosial ekonomi masyarakat.
- i. Masih dirasakan kekurangadilan fiskal dari pemerintah pusat yang berdampak pada penerimaan DAU dan DAK jumlahnya lebih rendah dari Provinsi lain seperti Jateng dan Jatim, padahal jumlah penduduk Jawa Barat hampir 50 (lima puluh) juta jiwa.

Terobosan atau Inovasi yang perlu dilakukan oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) peningkatan kinerja pemerintahan daerah yang perlu diwadahi dalam RUU tentang Provinsi Jawa Barat yaitu:<sup>68</sup>

- a. Akselerasi pengaturan pertumbuhan penduduk dan persebarannya.
- b. Akselerasi peningkatan kualitas dan aksesibilitas dan Kesehatan.

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*

- c. Percepatan kegiatan untuk menurunkan angka pengangguran dasar dan strategis.
- d. Mendorong pertumbuhan ekonomi dan pemerataan kesejahteraan masyarakat.
- e. Meningkatkan kualitas dan cakupan pelayanan infrastruktur dasar dan strategis.
- f. Konsisten untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup untuk mendukung terwujudnya *Jabar Green Province*.
- g. Dukungan untuk meningkatkan kualitas demokrasi.
- h. Membangun sistem dan prosedur untuk menciptakan kecepatan dan ketepatan penanganan bencana serta adaptasi masyarakat terhadap bencana.
- i. Konsisten menciptakan tata pemerintahan Daerah yang efektif dan efisien.
- j. Dukungan terhadap pelestarian nilai-nilai dan warisan budaya lokal.
- k. Pengembangan industri wisata Jawa Barat.
- l. Penanggulangan penduduk miskin.
- m. Membidik pasar global untuk pemasaran produk ekonomi Jawa Barat.
- n. Pencegahan dan penanganan masalah kesejahteraan sosial (PMKS).
- o. Alih fungsi lahan dari pertanian ke non pertanian dan penertiban okupasi lahan tidur (HGU).
- p. Membangun ketahanan pangan Jawa Barat.
- q. Menciptakan sinergitas pemerintah dan masyarakat dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.

Selanjutnya, kekhasan daerah yang diakui dalam UUD NRI Tahun 1945 pada kenyataannya tidak bisa dijalankan secara

leluasa oleh DPRD atau Pemerintah Daerah.<sup>69</sup> Hal ini dikarenakan selama ini yang dapat melaksanakan ketentuan dari Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 untuk menentukan kekhasan dari suatu daerah adalah Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri. Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi sebagai berikut:

*“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.”*

Pemerintah pusat juga yang pada akhirnya mengakui keberadaan masyarakat hukum adat, yang memberikan pengesahan adalah pemerintah pusat juga. Daerah tidak bisa melakukan apa-apa selain melakukan kewenangannya membentuk aturan pelaksanaan dari peraturan yang telah ada di atasnya. Pengakuan masyarakat hukum adat meskipun diakui dalam UUD 1945 namun dalam Permendagri No. 52 dibatasi pengakuan terhadap masyarakat adat sehingga tidak ada payung hukum bagi daerah melaksanakan kekhasannya.

UU No. 23 Tahun 2014 membatasi Pemerintah Daerah untuk mengatur daerahnya sendiri secara leluasa. Hal ini dikarenakan semua hal telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat melalui undang-undang dan aturan turunannya, Pemerintah Daerah hanya melaksanakan kewenangan yang sudah ditentukan dalam aturan-aturan tersebut.

Otonomi daerah di Indonesia pertimbangan politisnya lebih besar daripada keinginan untuk menciptakan penyelenggaraan

---

<sup>69</sup>Laporan Pengumpulan Data ke Kota Cirebon dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, diskusi dengan Dr. Ahmad Syauqi (Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Cirebon), 28-31 Maret 2022, Hal. 9-12.

pemerintahan daerah yang efektif dan efisien. Pertimbangannya bukan supaya otonomi bisa diselenggarakan secara maksimal, tetapi lebih kepada kepentingan politis. Perubahan trendnya juga sesuai dengan perubahan kekuasaan pada pemerintah pusat. Ada aspek politis bagi pihak-pihak yang kehilangan kewenangan, saat ini semangatnya adalah semangat sentralistik, ada kebebasan tetapi dikontrol dengan sangat ketat, pemerintah daerah bisa otonom, tetapi bisa diintervensi oleh pemerintah pusat. Intervensi pusat bisa dalam beragam bentuk.<sup>70</sup>

Dari konteks normatif, tidak terlalu banyak persinggungan, masing-masing sudah memiliki koridornya sendiri. Tetapi secara empiris, kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi banyak sekali perebutan antara dua pihak tersebut. Pembagian urusan seharusnya dilakukan sesuai dengan kemampuan.<sup>71</sup>

Selanjutnya, terkait desa adat, di Provinsi Jawa Barat ada 4 (empat) kampung adat, yang sedang dalam proses untuk menjadi objek wisata, seperti Bali. Oleh karena itu, apabila memenuhi sebagai desa adat, sebaiknya diatur juga dalam RUU tentang Provinsi Jawa Barat. Terkait retribusi, karena *close list*, apabila potensi untuk retribusi apabila memenuhi syarat, perlu juga dipertimbangkan supaya jadi tambahan anggaran daerah bagi penyelenggaraan pemerintahan.<sup>72</sup>

Terkait partisipasi masyarakat menjadi penting bagi pemerintah dalam pelibatan masyarakat. Misalnya dalam musrenbang yang juga perlu ditingkatkan. Masyarakat hadir tetapi tidak punya pengaruh. Keterlibatan masyarakat lebih kepada konfirmasi terhadap rencana program yang sudah dibuat oleh pemerintah.

---

<sup>70</sup>Laporan Pengumpulan Data ke Kota Bandung dalam rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat, diskusi dengan Mudyati Rahmatunnissa M.A., Ph.D., (Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjajaran) pada 1-4 Maret 2022, hal.12.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*, hal.13.

Pendekatannya seharusnya lebih kepada masyarakat yang dialami oleh masyarakat. Sebaiknya ada pengaturan yang membuat pemerintah daerah lebih melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan.<sup>73</sup>

Berikutnya, perlu diperhatikan juga terkait Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), dimana sebaiknya lebih dengan pemanfaatan teknologi, dengan orientasi kepada pelayanan publik dan peningkatannya. Fokusnya kepada pemberdayaan masyarakat dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Perlu ada pengaturan tersendiri mengenai *e-government* di RUU tentang Provinsi Jawa Barat.<sup>74</sup>

#### **4. Perbandingan dengan Negara Lain**

##### **a. Jepang**

Jepang memiliki penopang perekonomian yang salah satunya juga merupakan bidang andalan masyarakat di Provinsi Jawa Barat, khususnya di wilayah pantainya, terutama Pangandaran, 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 Jawa Barat, 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 dengan nama *Zenso*<sup>75</sup> (*Zenkoku Sogo Kaihatsu Kaikaku*),

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Bob Widyahartono. "Zenso" (Otonomi Daerah) Jepang sebagai Referensi. <https://www.antaraneews.com/berita/216341/zenso-otonomi-daerah-jepang-sebagai-referensi>, diunduh pada 15 April 2022.

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 (tiga) visi penting yang dirumuskan, yaitu : 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*.

## **b. Jerman**

Negara Jerman adalah negara yang berbentuk federal/serikat. Oleh karena itu, negara Jerman terdiri atas negara-negara bagian. Negara bagian disebut *Land*. Dalam *Land* terdapat daerah-daerah otonom: *county* atau *kreis* dan *gemeinde* atau *municipal*. Jadi, pemerintah daerah yang terdiri atas *county* atau *kreis* dan *municipal* atau *gemeinde* berada dalam negara bagian, *Land*. Dengan demikian, yang mengendalikan pemerintahan daerah di Jerman adalah negara bagian, bukan pemerintah federal/pusat.<sup>76</sup>

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.

---

<sup>76</sup> Hanif Nurcholis, *Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Serta Peran Wakil Pemerintah*, Jurnal Studi Pemerintahan Vol.2 No.2, Agustus 2011.

Haschke 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.<sup>77</sup> Humes IV 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 (*Regiurungsprasident*) yang paling senior dari kepala-kepala wilayah tersebut.<sup>78</sup>

Satuan administrasi tersebut terdiri atas beberapa divisi yang bersangkutan-paut dengan kementerian fungsional yang mempunyai kedekatan kerja. Kementerian fungsional tersebut mempunyai beberapa mekanisme kontrol sebagai berikut: Pertama, menyediakan kebijakan pada instansi-instansi 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 tugas-tugas pada unit lapangan khusus yang berada di bawah pengendalian kementerian langsung.<sup>79</sup>

Jerman dikenal sebagai negara yang kuat sistem demokrasinya dan kuat pula institusi pemerintahannya. Oleh karena itu, di

---

<sup>77</sup>Haschke, Dieter. 1998. Local Government in German, [www.luscomp.org/gla/literature/localgov.htm](http://www.luscomp.org/gla/literature/localgov.htm), diunduh pada 10 April 2022.

<sup>78</sup> Humes IV, Samuel, *Local Governance and National Power*, London: IULA, 1991, Hal. 61.

<sup>79</sup> *Ibid.*

Jerman kebebasan individu sebagai bagian dari budaya liberalisme yang dianut bangsa barat pada umumnya diakomodasi dengan baik dalam sistem pemerintahan Jerman. Humes IV menjelaskan bahwa Jerman sangat dikenal dengan prinsip *subsidiarity* dalam administrasi publiknya.<sup>80</sup> 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 wisata.<sup>81</sup>

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-agensinya untuk memberikan pelayanan di luar kantor pusatnya, daerah. Di antaranya adalah urusan luar negeri, pelayanan pos, kereta api, pelayaran, pengendalian rambu-rambu udara, tentara/polisi dan pabean. Sebagian kementerian pusat/federal lainnya melaksanakan programnya melalui *Land*, negara bagian. Adapun 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 sumber daya air, jalan raya negara, pengawasan dan bantuan sekolah dan

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, hal. 60-61.

<sup>81</sup> *Ibid.*, hal. 63.

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*, 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 eksekutifnya (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.<sup>82</sup>

### **c. China**

China memiliki kekuatan perekonomian yang salah satunya juga menjadi andalan di Provinsi Jawa Barat, yaitu pertanian. 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

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, hal.62.

dan provinsi wajib memberikan subsidi kepada desa. Subsidi tersebut berupa gaji bagi aparatur desa (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.<sup>83</sup>

#### **d. Thailand<sup>84</sup>**

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 (*Public 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

---

<sup>83</sup>Ringkasan Laporan Kunjungan Lapangan PANSUS RUU tentang Desa ke China/Republik Rakyat Tiongkok (RRT) tanggal 6 s.d. 12 Juli 2012.

<sup>84</sup>Aditya Wisnu Pradana, *Desentralisasi Dalam Negara Bangsa: Suatu Telaah Praktik Desentralisasi Serta Pembagian Urusan Pemerintahan di Negara Bangsa*, Makalah Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Universitas Indonesia, 2017.

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 Jawa Barat 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 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 ditaman oleh petani. Jika harga pasar diatas 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 Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara**

Rancangan Undang-Undang (RUU) Provinsi Jawa Barat menyesuaikan dengan berbagai produk hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan keuangan daerah diantaranya adalah 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; 2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa; 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 2015; serta 4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dalam menunjang penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggungjawab yang jelas antar susunan pemerintahan. Bahwa adanya pengaturan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah ini merupakan suatu konsekuensi dari adanya pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang kemudian dalam hal ini adalah Provinsi Jawa Barat. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-undang ini pada dasarnya merupakan penyempurnaan pelaksanaan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang selama ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Untuk menyelenggarakan dan membiayai desentralisasi, provinsi terkait menghimpun penerimaan daerah yang dapat bersumber dari pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah dapat diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, maupun pendapatan lain-lain. Pemerintah daerah dapat menghimpun PAD sesuai dengan potensi daerah masing-masing yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah. Sementara dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus yang ditetapkan dalam APBN yang bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal

antara pemerintah dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

Selain dana perimbangan dalam bentuk dana transfer ke daerah, terdapat juga Dana Desa yang dialokasikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan bentuk pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia serta memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Kebijakan Dana Desa sudah diatur melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Materi muatan RUU ini tidak berimplikasi terhadap beban keuangan negara. Semua keuangan negara yang berhubungan dengan daerah telah diatur melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

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

Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Secara teoritis, prinsip dasar dari negara kesatuan ialah Pemerintah Pusat (*central government*) merupakan pemegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*).<sup>85</sup> Indonesia selain menganut sistem negara kesatuan juga mengadopsi sistem desentralisasi. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Dalam konteks pemerintahan daerah, rumusan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut melahirkan dua konsekuensi. Konsekuensi pertama ialah dengan adanya frasa “dibagi atas”, menunjukkan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, serta antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis-vertikal.<sup>86</sup> Hal ini merupakan koreksi terhadap sifat non-hierarkis yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan

---

<sup>85</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung: Nusa Media, 2014, Hal. 7.

<sup>86</sup> *Ibid.*, hal. 14.

Daerah.<sup>87</sup> Melalui penegasan ini fungsi koordinasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah maupun yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi terhadap pemerintah kabupaten/kota dapat dilaksanakan. Sedangkan konsekuensi kedua, adanya tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri oleh daerah, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan. Pelaksanaan tugas tertentu tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

*Pasal 18*

- (1) ...
- (2) *Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (3) ...
- (4) ...
- (5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.*
- (6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*
- (7) ...

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota dilaksanakan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hubungan wewenang tersebut berupa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang

---

<sup>87</sup>Lihat Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan “Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain”. Akibatnya, fungsi koordinasi sulit dilakukan karena para bupati dan walikota cenderung enggan dikoordinasikan oleh gubernur.

dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Dalam melaksanakan otonomi daerah, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah juga harus 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, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan uraian diatas, penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat perlu memperhatikan ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945, khususnya mengenai prinsip negara kesatuan dalam pemerintahan daerah, pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, kekhususan dan keragaman daerah serta pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

## **B. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah**

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. Oleh karena itu perlu ada pengaturan tata kelola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efektif dan efisien.

Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah merupakan penyempurnaan pelaksanaan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang selama ini dilakukan berdasarkan Undang-

Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD) merupakan suatu sistem penyelenggaraan keuangan yang mengatur hak dan kewajiban keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang dilaksanakan secara adil, transparan, akuntabel dan selaras berdasarkan undang-undang. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dilandaskan pada 4 (empat) pilar utama, yaitu: mengembangkan sistem Pajak yang mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien, mengembangkan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam meminimalkan ketimpangan vertikal dan horizontal melalui kebijakan Transfer ke Daerah (TKD) dan Pembiayaan Utang Daerah, mendorong peningkatan kualitas Belanja Daerah, serta harmonisasi kebijakan fiskal antara Pemerintah dan Daerah untuk penyelenggaraan layanan publik yang optimal dan menjaga kesinambungan fiskal.<sup>88</sup>

Adapun ruang lingkup hubungan Keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah menurut ketentuan Pasal 2 huruf (a) sampai dengan huruf (b) dalam UU tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah terdiri atas pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak dan retribusi, pengelolaan TKD, pengelolaan Belanja Daerah, pemberian kewenangan untuk melakukan pembiayaan daerah dan pelaksanaan sinergi kebijakan fiskal nasional.

Dalam UU tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dijelaskan mengenai prinsip pendanaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pusat dan pemerintahan

---

<sup>88</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

daerah yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBN dan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban APBN.

Keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dengan RUU tentang Provinsi Jawa Barat terdapat pengaturan mengenai sumber penerimaan daerah, pengelolaan transfer ke daerah, pengelolaan belanja daerah, kewenangan melakukan pembiayaan daerah dan pelaksanaan sinergi kebijakan nasional. Pengaturan di RUU tentang Provinsi Jawa Barat harus sinkron dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

UU tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengatur sumber penerimaan daerah berupa pajak dan retribusi daerah. Jenis pajak yang dipungut pemerintah provinsi terdiri atas:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB);
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB);
- c. Pajak Alat Berat (PAB);
- d. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB);
- e. Pajak Air Permukaan (PAP);
- f. Pajak Rokok;
- g. Opsen Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MLB)

Sedangkan untuk jenis retribusi terdiri atas retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu. Untuk Objek retribusi yaitu penyediaan atau pelayanan barang dan atau jasa dan pemberian izin tertentu kepada orang pribadi atau Badan oleh Pemerintah Daerah.

Kemudian dalam Bab III Undang-Undang ini juga mengatur mengenai transfer ke daerah. Hubungan Keuangan antara Pemerintah

Pusat dan Pemerintahan Daerah terkiat dengan RUU Provinsi Jawa Barat tentang jenis transfer ke daerah yang dialokasikan untuk pemerintah daerah. Pada pasal 106 mengatur bahwa transfer ke daerah terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan dan Dana Desa.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah juga mendorong peningkatan kualitas Belanja Daerah. Belanja Daerah masih didominasi oleh belanja aparatur dan belanja operasional rutin dan dikelola dengan kurang efisien, serta tidak didukung dengan sumber daya manusia pengelola Keuangan Daerah yang memadai. Belanja Daerah masih dianggarkan relatif minimal dalam mendukung belanja yang berorientasi pada layanan infrastruktur publik sehingga tidak dapat secara optimal mendukung pencapaian *outcome* pembangunan Daerah dan pertumbuhan ekonomi Daerah<sup>89</sup>.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam pembiayaan utang daerah yang terdiri atas pinjaman daerah, obligasi daerah dan sukuk daerah. Pendanaan dari keuangan daerah yang masih relatif terbatas dalam mendukung pembangunan daerah dan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat, daerah diberikan akses untuk sumber-sumber pembiayaan daerah. Perluasan akses Pembiayaan bagi Daerah juga diikuti dengan penyederhanaan proses pelaksanaan Pembiayaan, antara lain melalui pengintegrasian

---

<sup>89</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

persetujuan DPRD atas Pembiayaan Utang Daerah dalam proses pembahasan rancangan APBD<sup>90</sup>.

Selanjutnya pengaturan yang perlu disinkronkan yaitu sinergi pemerintah daerah dengan kebijakan fiskal nasional. Kebijakan fiskal daerah tidak dapat berjalan sendiri dalam pelaksanaan tata kelola hubungan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah ini mengatur bagaimana melaksanakan sinergi kebijakan fiskal nasional, yang dilakukan antara lain melalui penyelarasan kebijakan fiskal pusat dan Daerah, penetapan batas maksimal defisit APBD dan Pembiayaan Utang Daerah, pengendalian dalam kondisi darurat, serta sinergi bagan akun standar<sup>91</sup>.

Berdasarkan uraian diatas maka diketahui bahwa dalam rangka penyusunan RUU tentang Provinsi Jawa Barat maka perlu memperhatikan dan merujuk pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

### **C. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan**

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (UU tentang Pemajuan Kebudayaan) lahir dalam rangka memajukan kebudayaan Nasional Indonesia ditengah peradaban dunia, dan menjadikan kebudayaan sebagai investasi untuk masa depan, serta peradaban bangsa demi terwujudnya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan UUD NRI Tahun 1945. Dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan, menempatkan kebudayaan daerah sebagai kekayaan dan identitas bangsa yang sangat diperlukan untuk

---

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid.*

memajukan kebudayaan nasional Indonesia ditengah dinamika perkembangan dunia. Oleh karena itu, dalam UU Pemajuan Kebudayaan, negara berupaya mengatur langkah-langkah strategis dalam Pelindungan, Pengembangan, dan Pembinaan guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Keterkaitan antara UU tentang Pemajuan Kebudayaan dengan RUU tentang Provinsi Jawa Barat terdapat pada pengaturan mengenai pemajuan kebudayaan. Hal ini dikarenakan masyarakat Jawa Barat memiliki adat istiadat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal sebagai jati diri yang mengakar dalam kehidupan masyarakat serta menjadi bagian kekayaan kebudayaan nasional sesuai Bhinneka Tunggal Ika. UU tentang Pemajuan Kebudayaan juga menyatakan bahwa pemajuan kebudayaan bertujuan untuk mengembangkan nilai-nilai luhur budaya bangsa, memperkaya keberagaman budaya, memperteguh jati diri bangsa, memperteguh persatuan dan kesatuan bangsa; mencerdaskan kehidupan bangsa, meningkatkan citra bangsa, mewujudkan masyarakat madani, meningkatkan kesejahteraan rakyat, melestarikan warisan budaya bangsa, dan mempengaruhi arah perkembangan peradaban dunia.

Kemudian dalam Bab II Undang-Undang ini juga mengatur mengenai pemajuan Kebudayaan. Pemajuan kebudayaan ini terkait dengan RUU tentang Provinsi Jawa Barat, antara lain dalam Pasal 7 UU tentang Pemajuan Kebudayaan mengatur bahwa Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pengarusutamaan Kebudayaan melalui pendidikan untuk mencapai tujuan Pemajuan Kebudayaan. Pemajuan Kebudayaan ini berpedoman pada: a) Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah kabupaten/kota; b) Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah provinsi; c) Strategi Kebudayaan; dan d) Rencana Induk Pemajuan Kebudayaan. RUU tentang Provinsi Jawa Barat juga mengatur mengenai pengarusutamaan Kebudayaan Jawa

Barat dengan menjadikan Kebudayaan Jawa Barat sebagai sumber nilai-nilai pengembangan karakter, etika, moral, dan tata krama serta sopan santun dalam perilaku dan tata pergaulan kehidupan masyarakat Jawa Barat. Pengarusutamaan Kebudayaan Jawa Barat dilaksanakan secara holistik dari hulu sampai ke hilir, meliputi: adat, tradisi, seni dan budaya, kearifan lokal, serta warisan budaya. Pengarusutamaan Kebudayaan Jawa Barat dilakukan melalui upaya pemajuan kebudayaan yang mencakup: perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan.

Dalam Pasal 8 UU tentang Pemajuan Kebudayaan memberikan landasan pengaturan pemajuan kebudayaan secara berjenjang dari pemerintah daerah Kabupaten Kota sampai Pemerintah Pusat untuk menyusun diantaranya: (1) pokok pikiran kebudayaan daerah kabupaten/kota, pokok pikiran kebudayaan provinsi, strategi kebudayaan, dan rencana induk pemajuan kebudayaan. Oleh karena itu, dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Jawa Barat agar dapat merespon penyesuaian pengaturan pemajuan kebudayaan secara lebih sistematis dan rinci terkait kebudayaan Jawa Barat, sebagaimana terkait dengan UU tentang Pemajuan Kebudayaan.

Selanjutnya, dalam Pasal 9 UU tentang Pemajuan Kebudayaan mengatur bahwa daerah juga membuat ketentuan yang Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah kabupaten/kota, Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah provinsi, Strategi Kebudayaan, dan Rencana Induk Pemajuan Kebudayaan merupakan serangkaian dokumen yang disusun secara berjenjang. Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah kabupaten/kota menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah provinsi. Begitu juga Pasal 17 UU tentang Pemajuan Kebudayaan yang memberikan kewenangan Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah untuk melakukan pencatatan dan pendokumentasian objek pemajuan kebudayaan. UU tentang Pemajuan Kebudayaan mendorong Pemerintah Pusat

dan/atau Pemerintah Daerah memfasilitasi setiap orang untuk melakukan pencatatan dan pendokumentasian objek pemajuan kebudayaan. Oleh karena itu, dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Jawa Barat dapat melakukan penyesuaian pengaturan dalam hal perlindungan kebudayaan Jawa Barat sebagaimana terkait dengan UU tentang Pemajuan Kebudayaan.

Selain itu keterkaitan antara UU tentang Pemajuan Kebudayaan dengan RUU tentang Provinsi Jawa Barat adalah tentang kewajiban Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah untuk melakukan pemeliharaan objek pemajuan kebudayaan. Sesuai dengan Pasal 24 ayat (4) UU tentang Pemajuan Kebudayaan pemeliharaan objek pemajuan kebudayaan dilakukan dengan cara:

- a. menjaga nilai keluhuran dan kearifan objek pemajuan kebudayaan;
- b. menggunakan objek pemajuan kebudayaan sehari-hari;
- c. menjaga keanekaragaman objek pemajuan kebudayaan;
- d. menghidupkan dan menjaga ekosistem kebudayaan untuk setiap objek pemajuan kebudayaan; dan
- e. mewariskan objek pemajuan kebudayaan kepada generasi berikutnya.

UU tentang Pemajuan Kebudayaan menyatakan bahwa pemajuan kebudayaan berpedoman pada pokok pikiran kebudayaan daerah provinsi dan kabupaten/kota, strategi kebudayaan, dan rencana induk pemajuan kebudayaan yang disusun secara berjenjang. Pokok pikiran kebudayaan daerah adalah dokumen yang memuat kondisi faktual dan permasalahan yang dihadapi daerah dalam upaya pemajuan kebudayaan beserta usulan penyelesaiannya. Pokok pikiran kebudayaan daerah kabupaten/kota menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam pokok pikiran kebudayaan daerah provinsi. Strategi kebudayaan menjadi dasar penyusunan rencana induk pemajuan kebudayaa, serta rencana induk pemajuan

kebudayaan menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam rencana pembangunan jangka panjang dan rencana pembangunan jangka menengah. Pokok pikiran kebudayaan daerah berisi:

- a. Identifikasi keadaan terkini dari perkembangan objek pemajuan kebudayaan di daerah;
- b. Identifikasi sumber daya manusia kebudayaan, lembaga kebudayaan, dan pranata kebudayaan di daerah;
- c. Identifikasi sarana dan prasarana kebudayaan di daerah;
- d. Identifikasi potensi masalah pemajuan kebudayaan; dan
- e. Analisis dan rekomendasi untuk implementasi pemajuan kebudayaan di daerah.

Selain itu, dalam pemajuan kebudayaan, pemerintah daerah sesuai dengan wilayah administrasinya, mempunyai tugas untuk menjamin kebebasan berekspresi, menjamin perlindungan atas ekspresi budaya, melaksanakan pemajuan kebudayaan, memelihara kebhinekaan, mengelola informasi di bidang kebudayaan, menyediakan sarana dan prasarana kebudayaan, menyediakan sumber pendanaan untuk pemajuan kebudayaan, membentuk mekanisme pelibatan masyarakat dalam pemajuan kebudayaan, mendorong peran aktif dan inisiatif masyarakat dalam pemajuan kebudayaan, serta menghidupkan dan menjaga ekosistem kebudayaan yang berkelanjutan. Pemerintah daerah juga memiliki wewenang untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan pemajuan kebudayaan; merencanakan, menyelenggarakan, dan mengawasi pemajuan kebudayaan, merumuskan dan menetapkan mekanisme pelibatan masyarakat dalam pemajuan kebudayaan; dan merumuskan dan menetapkan mekanisme pendanaan dalam pemajuan kebudayaan. Dengan demikian RUU tentang Provinsi Jawa Barat dapat mendorong upaya pemeliharaan budaya Jawa Barat sebagaimana terkait UU tentang Pemajuan kebudayaan.

#### **D. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU tentang Desa) disusun dengan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945, dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, sehingga landasan konstitusional ini akan menjadi dasar yang kokoh bagi masa depan desa di Indonesia.

UU tentang Desa terdiri dari 16 Bab dan 122 Pasal, antara lain mengatur kedudukan dan jenis desa, penataan desa, kewenangan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, hak dan kewajiban desa dan masyarakat, keuangan dan aset desa, pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan, Badan Usaha Milik Desa, kerjasama desa, serta pembinaan dan pengawasan. Definisi desa atau disebut dengan nama lain dalam UU tentang Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa berkedudukan di wilayah kabupaten/kota.

Keterkaitan dengan penyusunan UU tentang Provinsi Jawa Barat, setidaknya Jawa Barat sudah memiliki Peraturan Gubernur Jawa barat Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintah Desa tidak hanya dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Provinsi semata. Namun, dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintah desa dibutuhkan sinergitas dan koordinasi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pengaturan desa dalam UU tentang Desa sudah cukup memadai sebagai landasan bagi pembangunan dan pemberdayaan desa. Akan tetapi perlu peraturan pelaksanaan lebih lanjut.

Dengan demikian tujuan yang ada di UU tentang Desa dapat tercapai yaitu memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia; melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa; mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama; membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum; meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional; memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

UU tentang Desa didalam pelaksanaannya terdapat prinsip otonomi asas tugas pembantuan yaitu tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertakan dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan memepertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Dengan demikian, dari prinsip otonomi di atas, dan sendi otonomi yang meliputi pembagian kekuasaan (*shering of power*), pembagian pendapatan (*distribution of income*), dan kemandirian administrasi Pemerintahan Daerah (*empowering*), adalah bagian dari hubungan Pemerintah dan Daerah. dan khusus untuk Desa hubungan didasarkan atas asas tugas pembantuan baik dari Pemerintah, Daerah kepada Desa. Dilihat dari prinsip otonomi, UU tentang Desa

diharapkan dapat menjawab berbagai permasalahan di desa yang meliputi aspek sosial, budaya, ekonomi, serta memulihkan basis penghidupan masyarakat desa dan memperkuat desa sebagai entitas masyarakat yang kuat dan mandiri. UU tentang Desa memberikan harapan yang besar bagi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat dan pemerintahan desa. Desa juga menjadi ujung tombak dalam setiap pelaksanaan pembangunan dan kemasyarakatan. Sehingga, UU tentang Desa juga dimaksudkan untuk mempersiapkan desa dalam merespon proses demokratisasi, modernisasi, dan globalisasi yang terus berkembang tanpa kehilangan jati dirinya<sup>92</sup>.

**E. 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**

Konsep desentralisasi dalam bentuk otonomi daerah adalah pengejawantahan dari Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar *jo*. Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Alur pemahaman tersebut yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang

---

<sup>92</sup> Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta penjelasannya, dan dalam Mardisonatori, *Membangun dan Memberdayakan Desa Melalui UU Desa*, Jurnal Rechtvinding, 2014.

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah).

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menggunakan frasa “dibagi atas” yang memiliki maksud bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang kedaulatan negara berada di tangan Pemerintah (pusat) dan kekuasaan yang ada di pusat itu dibagi kepada daerah-daerah untuk bisa mengurus wilayahnya namun dalam bentuk negara kesatuan. Oleh karena itu, dalam UU tentang Pemerintahan Daerah terdapat pembagian urusan pemerintahan. Dalam Bab IV UU tentang Pemerintahan Daerah yang berjudul “Urusan Pemerintahan” terdapat pembagian urusan pemerintahan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Ketiga jenis pembagian urusan tersebut adalah wujud pemaknaan dari Pasal 4 ayat (1) *jo.* Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

UU tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya bertujuan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Selain itu, pembentukan UU tentang Pemerintahan Daerah juga bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat.

Keterkaitan UU tentang Pemerintahan Daerah dalam rangka pembentukan RUU tentang Provinsi Jawa Barat terdapat pada pembagian urusan pemerintahan. Konsep otonomi daerah yang menjadi dasar lahirnya Provinsi Jawa Barat dengan mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat (UU tentang Pembentukan Provinsi Jawa Barat) adalah pengaturan yang berbeda dengan kondisi saat ini. Terkait pengaturan mengenai pemerintahan daerah, UU tentang

Pembentukan Provinsi Jawa Barat masih mengacu kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.

Sebagai contoh, dalam ketentuan Pasal 4 Ayat (1) UU tentang Pembentukan Provinsi Jawa Barat diatur mengenai urusan rumah tangga dan kewajiban Provinsi Jawa Barat, yaitu urusan umum, urusan pemerintahan umum, urusan agraria, urusan pengairan, djalan-djalan dan gedung-gedung, urusan pertanian, perikanan dan koperasi, urusan kehewanian, urusan keradjinan, perdagangan dan perindustrian, urusan perburuhan, urusan sosial, urusan pembagian (distribusi), urusan penerangan, urusan pendidikan, pengajaran dan kebudajaan, urusan kesehatan, dan urusan perusahaan.

Hal ini jelas sudah tidak selaras lagi dengan pembagian urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum). Urusan Pemerintahan konkuren berdasarkan ketentuan Pasal 9 Ayat (3) UU tentang Pemerintahan Daerah merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, provinsi, kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Ayat (1) UU tentang Pemerintahan Daerah.

Beberapa ketentuan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan yang diatur dalam Pasal 176 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pasal 16 UU tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai kewenangan

pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren. Terdapat perubahan pengaturan yaitu penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan itu mengacu atau mengadopsi praktik yang baik (*good practices*). Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan peraturan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria tersebut kepada kepala daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

Ketentuan Pasal 250 UU tentang Pemerintahan Daerah pun mengalami perubahan pengaturan yaitu Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan. Aturan semula yaitu hanya dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Pasal 252 UU tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan yaitu pemberian sanksi administratif bagi penyelenggara pemda provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 250 tersebut, tadinya sanksi diberikan jika memberlakukan perda yang dibatalkan oleh Menteri atau gubernur.

Ketentuan Pasal 251 UU tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan yaitu penyusunan Perda dan Perkada berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri dan melibatkan ahli dan/atau instansi vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 260 UU tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai rencana pembangunan daerah mengalami perubahan pengaturan yaitu rencana pembangunan daerah berlandaskan pada riset dan inovasi

nasional yang berpedoman pada nilai-nilai Pancasila. Terdapat penambahan pengaturan yaitu Pasal 292A mengenai penyederhanaan perizinan berusaha oleh Pemda menyebabkan berkurangnya pendapatan asli daerah, pemerintah pusat memberikan dukungan insentif anggaran. Pasal 300 UU tentang Pemerintahan Daerah terkait pembiayaan infrastruktur dan/atau investasi yang dilakukan Kepala Daerah tidak lagi dengan persetujuan DPRD.

Pasal 349 UU tentang Pemerintahan Daerah terkait penyederhanaan jenis dan prosedur pelayanan publik itu sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria, serta kebijakan Pemerintah Pusat. Pasal 350 UU tentang Pemerintahan Daerah terdapat perubahan pengaturan yaitu Kepala daerah wajib memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pengaturan perizinan berusaha menjadi lebih detail. Pasal 402A mengatur pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota harus dibaca dan dimaknai sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU tentang Cipta Kerja.

Berdasarkan uraian tersebut maka ketentuan mengenai pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah, urusan pemerintahan daerah, pembangunan daerah, pembentukan perda yang terdapat dalam UU tentang Pemerintahan Daerah dan perubahan beberapa pengaturan UU tentang Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja perlu menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Jawa Barat yaitu dalam mengatur mengenai kewenangan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

## **F. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan**

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki sumber daya alam yang melimpah yang merupakan rahmat dan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi seluruh bangsa dan negara Indonesia yang harus dikelola secara berkelanjutan untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Wilayah laut sebagai bagian terbesar dari wilayah Indonesia yang memiliki posisi dan nilai strategis dari berbagai aspek kehidupan yang mencakup politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan, dan keamanan merupakan modal dasar pembangunan nasional.

Pengaturan mengenai Kelautan menurut Undang-Undang ini bertujuan menegaskan Indonesia sebagai negara kepulauan berciri nusantara dan maritim; 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; mewujudkan Laut yang lestari serta aman sebagai ruang hidup dan ruang juang bangsa Indonesia; memanfaatkan Sumber Daya Kelautan secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan bagi generasi sekarang tanpa mengorbankan kepentingan generasi mendatang; memajukan budaya dan pengetahuan Kelautan bagi masyarakat; mengembangkan sumber daya manusia di bidang Kelautan yang profesional, beretika, berdedikasi, dan mampu mengedepankan kepentingan nasional dalam mendukung Pembangunan Kelautan secara optimal dan terpadu; memberikan kepastian hukum dan manfaat bagi seluruh masyarakat sebagai negara kepulauan; dan mengembangkan peran Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam percaturan Kelautan global sesuai dengan hukum laut internasional untuk kepentingan bangsa dan negara.

Keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan dengan RUU tentang Jawa Barat adalah Provinsi Jawa Barat dengan luas lautan 29.000 km<sup>2</sup> dan memiliki garis pantai 2.333 km adalah wilayah yang kaya akan sumber daya kelautan dan perikanan sehingga pengaturan dalam RUU tentang Jawa Barat mengenai kelautan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah harus mensinkronkan dengan Undang-Undang ini. Pengaturan yang disinronkan antara lain mengenai pengelolaan Kelautan yakni tertuang dalam Pasal 14 ayat (1) 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; ayat (2) Pemanfaatan Sumber Daya Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat meliputi: a. perikanan; b. energi dan sumber daya mineral; c. sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil; dan d. sumber daya nonkonvensional; ayat (3) Pengusahaan Sumber Daya Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa: a. industri Kelautan; b. wisata bahari; c. perhubungan Laut; dan d. bangunan Laut.

Kemudian mengenai tanggung jawab Pemerintah daerah dalam pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil sesuai dengan ketentuan Pasal 22 bertujuan: a. melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta sistem ekologisnya secara berkelanjutan; b. menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil; c. memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif masyarakat dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan, dan berkelanjutan; dan

d. meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil. Pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang meliputi sumber daya hayati, sumber daya nonhayati, sumber daya buatan, dan jasa lingkungan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tanggung jawab Pemerintah Daerah diperlukan dalam melaksanakan perlindungan, pemanfaatan, dan pengembangan sumber daya nonkonvensional di bidang Kelautan. Pelindungan, pemanfaatan, dan pengembangan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan dan hukum laut internasional.

Undang-Undang ini juga mengatur mengenai Industri Kelautan dalam Pasal 25. Pengusahaan Sumber Daya Kelautan yang dilakukan melalui pengelolaan dan pengembangan industri Kelautan merupakan bagian yang integral dari kebijakan pengelolaan dan pengembangan industri nasional. Industri Kelautan meliputi industri bioteknologi, industri maritim, dan jasa maritim. Pengelolaan dan pengembangan industri Kelautan meliputi prasarana dan sarana, riset ilmu pengetahuan dan teknologi, inovasi, sumber daya manusia, serta industri kreatif dan pembiayaan. Kemudian Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pembinaan terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pendukung industri Kelautan berskala usaha mikro kecil menengah dalam rangka menunjang ekonomi rakyat.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab mengembangkan dan meningkatkan industri bioteknologi Kelautan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2). Industri bioteknologi Kelautan dilakukan dengan memanfaatkan potensi keanekaragaman hayati. Industri bioteknologi Kelautan bertujuan untuk: a. mencegah

punahnya biota Laut akibat eksplorasi berlebih; b. menghasilkan berbagai produk baru yang mempunyai nilai tambah; c. mengurangi ketergantungan impor dengan memproduksi berbagai produk substitusi impor; d. mengembangkan teknologi ramah lingkungan pada setiap industri bioteknologi Kelautan; dan e. mengembangkan sistem pengelolaan sumber daya Laut secara berkesinambungan.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memfasilitasi pengembangan potensi wisata bahari dengan mengacu pada kebijakan pengembangan pariwisata nasional. Keberlanjutan wisata bahari ditujukan untuk kesejahteraan rakyat.

Kemudian hal yang juga penting untuk disinkronkan adalah mengenai pengembangan sumber daya manusia di Provinsi Jawa barat sesuai dengan ketentuan Pasal 35 yakni, Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab menyelenggarakan pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan. Penyelenggaraan pendidikan dapat bekerja sama dengan berbagai pihak, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat internasional yang berbasis kompetensi pada bidang Kelautan. Pemerintah bekerja sama dengan Pemerintah Daerah membentuk pusat fasilitas Kelautan yang meliputi fasilitas pendidikan, pelatihan, dan penelitian yang dilengkapi dengan prasarana kapal latih dan kapal penelitian serta tenaga fungsional peneliti. Ketentuan mengenai pembentukan pusat fasilitas Kelautan serta tugas, kewenangannya, dan pembiayaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengubah beberapa ketentuan dalam dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 294, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5603) Keterkaitan UU Nomor Tahun 32 Tahun 2014 tentang Kelautan dengan UU tentang Nomor 11 Tahun

2020 tentang Cipta kerja (Undang-Undang tentang Ciptaker) dan RUU tentang Provinsi Jawa Barat, antara lain dalam ketentuan Pasal 42 Undang-Undang tentang Ciptaker, yakni mengenai pengelolaan ruang laut dilakukan untuk a. melindungi sumber daya dan lingkungan dengan berdasar pada daya dukung lingkungan dan kearifan lokal; b. memanfaatkan potensi sumber daya dan/atau kegiatan di wilayah Laut yang berskala nasional dan internasional; dan c. mengembangkan kawasan potensial menjadi pusat kegiatan produksi, distribusi, dan jasa. Pengelolaan ruang laut ini meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian ruang laut yang merupakan bagian integral dari pengelolaan tata ruang. Pengelolaan ruang laut dilaksanakan dengan berdasarkan karakteristik Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kepulauan dan mempertimbangkan potensi sumber daya dan lingkungan Kelautan.

Ketentuan RUU tentang Provinsi Jawa Barat juga harus memperhatikan ketentuan Pasal 43 Undang-Undang tentang Ciptaker, yakni mengenai Perencanaan ruang Laut meliputi: a. perencanaan tata ruang laut nasional; b. perencanaan zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil; dan c. Perencanaan zonasi kawasan laut. Perencanaan tata ruang laut nasional merupakan perencanaan untuk menghasilkan rencana tata ruang laut nasional yang diintegrasikan ke dalam perencanaan tata ruang wilayah nasional. Perencanaan zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil menghasilkan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang diintegrasikan ke dalam perencanaan tata ruang wilayah provinsi. Perencanaan zonasi kawasan Laut merupakan perencanaan untuk menghasilkan rencana zonasi kawasan strategis nasional, rencana zonasi kawasan strategis nasional tertentu, dan rencana zonasi kawasan antarwilayah. Rencana zonasi kawasan strategis nasional diintegrasikan ke dalam rencana tata ruang kawasan

strategis nasional. Dalam hal perencanaan tata ruang laut nasional sudah ditetapkan, pengintegrasian dilakukan pada saat peninjauan kembali rencana tata ruang wilayah nasional.

Pengaturan mengenai perencanaan laut tercantum dalam Pasal 43A Undang-Undang tentang Ciptaker, yakni perencanaan ruang Laut dilakukan secara berjenjang dan komplementer. Penyusunan perencanaan ruang Laut yang dilakukan secara berjenjang dan komplementer merupakan penyusunan antara: a. rencana tata ruang Laut; b. rencana zonasi kawasan antar wilayah, rencana zonasi kawasan strategis nasional, dan rencana zonasi kawasan strategis nasional tertentu; dan c. rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Perencanaan ruang Laut secara berjenjang dilakukan dengan cara rencana tata ruang laut dijadikan acuan dalam penyusunan rencana zonasi kawasan antar wilayah, rencana zonasi kawasan strategis nasional, rencana zonasi kawasan strategis nasional tertentu, dan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Rencana zonasi kawasan antar wilayah, rencana zonasi kawasan strategis nasional, dan rencana zonasi kawasan strategis nasional tertentu menjadi acuan bagi penyusunan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Perencanaan ruang laut secara komplementer merupakan penataan rencana tata ruang Laut, rencana zonasi kawasan antar wilayah, rencana zonasi kawasan strategis nasional, rencana zonasi kawasan strategis nasional tertentu, dan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil disusun saling melengkapi satu sama lain dan bersinergi sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturan. Selanjutnya mengenai pemanfaatan ruang laut, Undang-Undang tentang Ciptaker mengatur bahwa setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang Laut secara menetap di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi wajib memiliki Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di Laut. Ketentuan ini dikecualikan bagi

masyarakat yang melakukan pemanfaatan di Laut untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Kemudian setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang Laut secara menetap di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi yang tidak sesuai dengan perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di Laut yang diberikan dikenai sanksi administratif.

Perizinan berusaha pemanfaatan di laut diberikan berdasarkan rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi. Perizinan ini diberikan untuk kegiatan: a. biofarmakologi laut; b. bioteknologi laut; c. pemanfaatan air laut selain energi; d. wisata bahari; e. pengangkatan benda muatan kapal tenggelam; f. telekomunikasi; g. instalasi ketenagalistrikan; h. perikanan; i. perhubungan; j. kegiatan usaha minyak dan gas bumi; k. kegiatan usaha pertambangan mineral dan batu bara; l. pengumpulan data dan penelitian; m. pertahanan dan keamanan; n. penyediaan sumber daya air; o. pulau buatan; p. dumping; q. mitigasi bencana; dan r. kegiatan pemanfaatan ruang Laut lainnya.

Mengenai pemanfaatan sumber daya kelautan Undang-Undang tentang Ciptaker mengatur dalam Pasal 48, yakni setiap orang yang melakukan pemanfaatan sumber daya kelautan sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi dapat diberi insentif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang Laut secara menetap yang tidak memiliki Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di Laut dikenai sanksi administratif. Sanksi administratif dapat berupa: a. peringatan tertulis; b. penghentiansementarakegiatan; c. penutupan lokasi; d. pencabutan Perizinan Berusaha; e. pembatalan Perizinan Berusaha; dan atau f. denda administratif.

## **G. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata**

Kepariwisata merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional. Penyelenggaraan kepariwisataan yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan daya tarik wisata dan destinasi di Indonesia, serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antarbangsa.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU tentang Kepariwisata) diundangkan tanggal 16 Januari 2009 menggantikan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata. Dalam ketentuan menimbang UU tentang Kepariwisata dijelaskan 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.

Dalam menghadapi perubahan global dan penguatan hak pribadi masyarakat untuk menikmati waktu luang dengan berwisata, perlu dilakukan pembangunan kepariwisataan yang bertumpu pada keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan bangsa

dengan tetap menempatkan kebhinekaan sebagai suatu yang hakiki dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu, pembangunan kepariwisataan harus tetap memperhatikan jumlah penduduk. Adapun jumlah penduduk akan menjadi salah satu modal utama dalam pembangunan kepariwisataan pada masa sekarang dan yang akan datang karena memiliki fungsi ganda, di samping sebagai aset sumber daya manusia, juga berfungsi sebagai sumber potensi wisatawan nusantara.

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

Pengertian kepariwisataan menurut Pasal 1 angka 4 UU tentang Kepariwisataan 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. Setiap daerah di wilayah Indonesia pasti memiliki daerah wisata termasuk di Provinsi Jawa Barat.

Keterkaitan RUU tentang Provinsi Jawa Barat dan UU tentang Kepariwisataan yaitu dalam RUU tentang Provinsi Jawa Barat harus mengatur mengenai penyelenggaraan dan pembangunan pariwisata untuk dapat meningkatkan perekonomian di Provinsi Jawa Barat dan dapat menyelesaikan permasalahan terkait kepariwisataan di Provinsi Jawa Barat selama ini. Peran pemerintah daerah, hak dan kewajiban masyarakat, serta wisatawan harus diperjelas dalam hal penyelenggaraan dan pembangunan

kepariwisataan yang diatur dalam RUU tentang Provinsi Jawa Barat. Hal ini karena sektor pariwisata mempunyai peranan penting dan fungsi strategis dalam pembangunan perekonomian di Indonesia. Pembangunan pariwisata di Jawa Barat merupakan hal utama yang dapat meningkatkan pendapatan perekonomian di Jawa Barat maupun di Indonesia.

Dalam urusan kepariwisataan, Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun berdasarkan Pasal 29 UU tentang Kepariwisata yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menyebutkan bahwa Pemerintah Provinsi berwenang:

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

Untuk membantu Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam mengembangkan usaha pariwisatanya, dapat pula dibentuk badan promosi pariwisata yang merupakan lembaga swasta dan bersifat mandiri. Secara khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 43 UU tentang Kepariwisata, disebutkan bahwa Pemerintah Daerah

dapat memfasilitasi pembentukan badan promosi pariwisata daerah yang berkedudukan di ibu kota provinsi dan kabupaten/kota. Badan ini nantinya berfungsi sebagai koordinator promosi pariwisata yang dilakukan dunia usaha di pusat dan daerah serta sebagai mitra kerja Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

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

#### **H. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan**

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (UU tentang Perikanan) pada dasarnya bertujuan mengatur mengenai pengelolaan sumber daya ikan. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional, pengelolaan sumber daya ikan perlu dilakukan sebaik-baiknya berdasarkan keadilan dan pemerataan dalam pemanfaatannya dengan mengutamakan perluasan kesempatan kerja dan peningkatan taraf hidup bagi nelayan, pembudidaya ikan, dan pihak-pihak yang terkait dengan bidang perikanan, serta dengan tetap memelihara kelestarian dan ketersediaan sumber daya ikan dan lingkungannya. Untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan sumber daya ikan secara optimal dan berkelanjutan perlu ditingkatkan peranan pengawas perikanan dan peran serta masyarakat dalam upaya pengawasan di bidang perikanan secara berdaya guna dan berhasil guna. Selain itu,

pelaksanaan penegakan hukum di bidang perikanan menjadi sangat penting sehingga pembangunan perikanan dapat berjalan secara berkelanjutan.

Keterkaitan UU tentang Perikanan dengan RUU tentang Provinsi Jawa Barat yaitu pengaturan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan perikanan yang diatur dalam RUU tentang Provinsi Jawa Barat perlu disinkronisasikan dengan UU tentang Perikanan. Dalam UU tentang Perikanan diatur bahwa pengelolaan perikanan dilakukan dengan memperhatikan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Pasal 60 ayat (1) UU tentang Perikanan mengatur mengenai Pemerintah memberdayakan nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil. Dalam Penjelasan Pasal tersebut disebutkan bahwa Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/kota di wilayah masing-masing ikut serta memberdayakan nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil.

Hal lain terkait Pemerintah Daerah yaitu dalam Bab XI UU Pasal 65 UU tentang Perikanan diatur mengenai penyerahan urusan dan tugas pembantuan yaitu Pasal 65 ayat (1) menyebutkan bahwa penyerahan sebagian urusan perikanan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dan penarikannya kembali yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Kemudian Pasal 65 ayat (2) UU tentang Perikanan menyebutkan bahwa Pemerintah dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan di bidang perikanan.

Pada Tahun 2009 lahir Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU tentang Perikanan (UU tentang Perikanan Tahun 2009), karena ada beberapa kelemahan dari UU tentang Perikanan dan perlu dilakukan perubahan terhadap beberapa substansi, baik menyangkut aspek manajemen, birokrasi, maupun aspek hukum. Perubahan substansi dalam UU tentang

Perikanan Tahun 2009 antara lain yaitu pengawasan dan penegakan hukum, pengelolaan perikanan, perluasan yurisdiksi pengadilan juga mengarah pada keberpihakan kepada nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil antara lain dalam aspek perizinan, kewajiban penerapan ketentuan mengenai sistem pemantauan kapal perikanan, pungutan perikanan, dan pengenaan sanksi pidana.

Materi dalam UU tentang Perikanan Tahun 2009 yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah yaitu Pasal 18 ayat (3) UU tentang Perikanan Tahun 2009 yang mengatur bahwa Pemerintah Daerah melakukan pelaksanaan tata pemanfaatan air dan lahan pembudidayaan ikan. Pasal 25A ayat (2) UU tentang Perikanan Tahun 2009 mengatur Pemerintah dan pemerintah daerah membina dan memfasilitasi pengembangan usaha perikanan. Pasal 46 UU tentang Perikanan Tahun 2009 mengatur Pemerintah dan pemerintah daerah menyusun dan mengembangkan sistem informasi dan data statistik perikanan serta menyelenggarakan pengumpulan, pengolahan, analisis, penyimpanan, penyajian, dan penyebaran data potensi, pemutakhiran data pergerakan ikan, sarana dan prasarana, produksi, penanganan, pengolahan dan pemasaran ikan, serta data sosial ekonomi yang berkaitan dengan pelaksanaan pengelolaan sumber daya ikan dan pengembangan sistem bisnis perikanan. Pemerintah dan pemerintah daerah mengadakan pusat data dan informasi perikanan untuk menyelenggarakan sistem informasi dan data statistik perikanan.

Kemudian Pasal 65 UU tentang Perikanan Tahun 2009 mengatur Pemerintah dapat memberikan tugas kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan di bidang perikanan. UU tentang Perikanan Tahun 2009 menghapus ketentuan Pasal 65 ayat (1) UU tentang Perikanan yang mengatur penyerahan sebagian urusan perikanan dari Pemerintah kepada

Pemerintah Daerah dan penarikannya kembali yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Sektor perikanan termasuk ke dalam penyederhanaan perizinan berusaha serta kemudahan dan persyaratan investasi yang dicanangkan pemerintah melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja). Terdapat 36 (tiga puluh enam) butir perubahan di dalam UU tentang Cipta Kerja mengenai perikanan yang pada intinya menerapkan sanksi bagi pelaku usaha perikanan yang tidak taat terhadap norma penyelenggaraan perikanan yang ada. Berdasarkan uraian tersebut maka ketentuan mengenai kewenangan pemerintahan daerah dalam hal pengelolaan perikanan yang terdapat dalam UU tentang Perikanan jo. UU tentang Cipta Kerja dapat menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Jawa Barat.

#### **I. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang**

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional mengamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna dan berhasil guna dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam konteks tersebut, penataan ruang diyakini sebagai pendekatan yang tepat dalam mewujudkan keterpaduan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara

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

Ruang menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Sedangkan, tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU Penataan Ruang. Penataan ruang perlu dikelola secara berkelanjutan dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pengaturan di RUU tentang Provinsi Jawa Barat harus sinkron dengan UU Penataan Ruang adalah mengenai penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah Daerah. Hal ini tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) UU Penataan Ruang menyebutkan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. selanjutnya ayat (2) yang menyebutkan bahwa negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah. Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU 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.

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) UU Penataan Ruang.

Selanjutnya wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) UU Penataan Ruang 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; dan 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) UU Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengubah beberapa ketentuan dalam UU Penataan Ruang. Keterkaitan UU Penataan Ruang dengan UU tentang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Undang-Undang tentang Ciptaker) dan RUU tentang Provinsi Jawa Barat antara lain dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) yakni, penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan: a. kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana; b. potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan, kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, dan lingkungan hidup serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan; dan c. geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.

Selanjutnya pengaturan yang perlu disinkronkan adalah mengenai penataan Ruang wilayah Provinsi dan Kabupaten/kota terdapat dalam Ketentuan Undang-Undang tentang Ciptaker, yakni Pasal 6 mengatur mengenai penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah

kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer. Penataan ruang wilayah secara berjenjang dilakukan dengan cara rencana tata ruang wilayah nasional dijadikan acuan dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota, dan rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi acuan bagi penyusunan rencana tata ruang kabupaten/kota. Penataan ruang wilayah secara komplementer merupakan penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota yang disusun saling melengkapi satu sama lain dan bersinergi sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturan rencana tata ruang.

Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan. Selanjutnya pengelolaan sumber daya ruang laut dan ruang udara diatur dengan Undang-Undang tersendiri. Dalam hal terjadi ketidaksesuaian antara pola ruang rencana tata ruang dan kawasan hutan, izin dan/atau hak atas tanah, penyelesaian ketidaksesuaian tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah. Selanjutnya pengaturan mengenai kewenangan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi: a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; b. pemberian bantuan teknis bagi penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi, wilayah kabupaten/kota, dan rencana detail tata ruang; c. pembinaan teknis dalam kegiatan penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan rencana detail tata ruang; d. pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional; e. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan f.

kerja sama penataan ruang antarnegara dan memfasilitasi kerja sama penataan ruang antarprovinsi.

Ketentuan dalam UU tentang Ciptaker juga mengatur mengenai wewenang Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi: a. perencanaan tata ruang wilayah nasional; b. pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional. Wewenang Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi: a. penetapan kawasan strategis nasional; b. perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional; c. pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional. Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang, Pemerintah Pusat berwenang menyusun dan menetapkan pedoman bidang penataan ruang.

Ketentuan yang penting untuk diperhatikan dalam menyusun RUU tentang Provinsi Jawa Barat adalah ketentuan Pasal 10 Undang-Undang tentang Ciptaker mengenai wewenang Pemerintah daerah provinsi dilaksanakan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi: a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota; b. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi; dan c, kerja sama penataan ruang fasilitasi kerja sama antarkabupaten/kota. antarprovinsi dan penataan ruang. Wewenang Pemerintah Daerah kabupaten/kota dilaksanakan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi: a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; b. pelaksanaan penataan ruang wilayah

kabupaten/kota; dan c. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/ kota.

Ketentuan Pasal 23 Undang Undang tentang Ciptaker mengatur rencana tata ruang wilayah Provinsi yang memuat: a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi; b. rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi; c. rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi; d. arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan e. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan zonasi sistem provinsi, arahan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi. Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi pedoman untuk: a. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah; b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah; c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi; d. pewujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antar sektor ; e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan f. penataan ruang wilayah kabupaten/kota.

Mengenai Jangka waktu rencana tata ruang wilayah provinsi Undang-Undang tentang Ciptaker menentukan selama 20 (dua puluh) tahun. Rencana tata ruang wilayah provinsi ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam setiap periode 5 (lima) tahunan. Peninjauan kembali rencana tata ruang wilayah provinsi dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali dalam periode 5 (lima) tahun apabila terjadi perubahan lingkungan strategis berupa: a. bencana alam yang

ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan; b. perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan Undang-Undang; c. perubahan batas wilayah daerah yang ditetapkan dengan Undang-Undang; dan d. perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis. Rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi. Peraturan Daerah Provinsi wajib ditetapkan paling lama 2 (dua) bulan terhitung sejak mendapat persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat. Dalam hal Peraturan Daerah Provinsi belum ditetapkan, Gubernur menetapkan rencana tata ruang wilayah provinsi paling lama 3 (tiga) bulan terhitung sejak mendapat persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat. Dalam hal rencana tata ruang wilayah provinsi belum ditetapkan oleh Gubernur, rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan oleh Pemerintah pusat paling lama 4 (empat) bulan terhitung sejak mendapat persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat.

Bahwa dalam penyelenggaraan penataan ruang, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat melibatkan masyarakat, baik orang perseorangan atau pelaku usaha melalui partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang, dalam pemanfaatan ruang, dan dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 23 Undang Undang tentang Ciptaker.

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

## **J. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Pembentukan daerah provinsi Jawa Barat, yang dibentuk pada masa awal kemerdekaan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat dan diundangkan pada tanggal 4 Juli 1950 dari beberapa daerah menjadi satu daerah yaitu dengan menghapuskan Pemerintahan Daerah Karesidenan Banten, Djakarta, Bogor, Priangan, dan Tjirebon, menjadi satu daerah Provinsi Jawa Barat. Jakarta pada awalnya termasuk Provinsi Jawa Barat, tetapi ketika Jakarta mendapat status DKI (Daerah Khusus Ibukota), maka Jakarta menjadi propinsi tersendiri. Begitu pula dengan Banten, pada tanggal 4 Oktober 2000, Banten telah secara resmi menjadi wilayah provinsi tersendiri. Banten memisahkan diri dari Provinsi Jawa Barat.

Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta sebagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota NKRI dan sebagai daerah otonom memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan NKRI berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota NKRI, sebagai pusat pemerintahan, dan sebagai daerah otonom berhadapan dengan karakteristik permasalahan yang sangat kompleks dan berbeda dengan provinsi lain. Provinsi DKI Jakarta selalu berhadapan dengan masalah urbanisasi, keamanan, transportasi, lingkungan, pengelolaan kawasan khusus, dan masalah sosial kemasyarakatan lain yang memerlukan pemecahan masalah secara sinergis melalui berbagai instrumen.

Perkembangan yang terjadi di Provinsi Jawa Barat baik perkembangan fisik maupun perkembangan sumber daya manusia dari awal pembentukan Provinsi Jawa Barat hingga saat ini telah berkembang dengan pesat, sehingga perubahan-perubahan banyak terjadi di Jawa Barat, tentunya ini berdampak pada keadaan yang terjadi di Jawa Barat. Dengan pisahnya Jakarta menjadi provinsi tersendiri, hal ini tentu mengubah geografi Jawa Barat.

Dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota NKRI, Provinsi DKI Jakarta memiliki batas-batas:

- a. sebelah utara dengan Laut Jawa;
- b. sebelah timur dengan Kabupaten Bekasi dan Kota Bekasi Provinsi Jawa Barat;
- c. sebelah selatan dengan Kota Depok Provinsi Jawa Barat; dan
- d. sebelah barat dengan Kabupaten Tangerang dan Kota Tangerang Provinsi Banten.

Cakupan wilayah, yang secara riil dan secara faktual telah mengalami perubahan yaitu wilayah Karesidenan Jakarta dan Karesidenan Banten yang tidak lagi menjadi bagian dari cakupan wilayah Provinsi Jawa Barat. Jawa Barat merupakan daerah penyangga ibukota Jakarta, implikasinya ada perubahan yang signifikan dalam perkembangan kawasan luar biasa. Kawasan tersebut antara lain area industri manufaktur, area agro industri, dan area pariwisata.

Keterkaitan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan RUU tentang Provinsi Jawa Barat yaitu bahwa dengan dibentuknya Provinsi DKI Jakarta maka wilayah Provinsi Jawa Barat dikurangi dengan wilayah Provinsi DKI Jakarta sehingga perlu dilakukan penyesuaian terkait cakupan wilayah di Provinsi Jawa Barat.

## **K. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional**

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU No. 25 Tahun 2004) dibentuk atas amanat pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni bahwa pemerintahan negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Perencanaan pembangunan nasional bertujuan untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran.

UU No. 25 Tahun 2004 merupakan landasan hukum bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam melakukan perencanaan pembangunan. UU No. 25 Tahun 2004 mendefinisikan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat. UU No. 25 Tahun 2004 berisi 10 (sepuluh) bab dan 37 (tiga puluh tujuh) pasal dengan materi muatan antara lain ruang lingkup perencanaan pembangunan nasional; tahapan perencanaan pembangunan nasional; penyusunan dan penetapan rencana; pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana; data dan informasi; serta kelembagaan.

Ketentuan dalam RUU tentang Provinsi Jawa Barat hendaknya memperhatikan substansi dalam UU No. 25 Tahun 2004 terutama yang terkait dengan penyusunan sistem perencanaan pembangunan nasional di Provinsi Jawa Barat.

## **L. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten**

Banten adalah bagian dari wilayah Indonesia yang berada di Ujung Pulau Jawa, sudah dikenal secara meluas sampai mancanegara sejak abad ke-14 (1330 M). Pada abad 16-17, dibawah kekuasaan Sultan Maulana Hasanudin dan Sultan Ageng Tirtayasa, Banten menjadi salah satu kota perdagangan rempah-rempah di kawasan Asia Tenggara dan dikenal sebagai pusat kerajaan Islam serta pusat perdagangan nusantara. Pada masa itu Banten menjadi tempat persinggahan para pedagang dari berbagai belahan dunia, sekaligus menjadi pusat pertukaran dan persentuhan kebudayaan.<sup>93</sup>

Banten resmi menjadi sebuah provinsi ke-30 di NKRI sejak tahun 2000, dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten, sebelumnya Banten merupakan keresidenan sebagai bagian dari wilayah Provinsi Jawa Barat sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat.

Provinsi Banten berasal dari sebagian wilayah Ppropinsi Jawa Barat yang terdiri atas: Kabupaten Serang; Kabupaten Pandeglang; Kabupaten Lebak; Kabupaten Tangerang; Kota Tangerang; dan Kota Cilegon dengan luas wilayah 8.651,20 km<sup>2</sup>, merupakan bagian dari Provinsi Jawa Barat sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat, telah menunjukkan perkembangan yang pesat, khususnya di bidang pelaksanaan pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk, yang mengakibatkan bertambahnya beban tugas dan volume kerja dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan di Provinsi Jawa

---

<sup>93</sup><https://biroumum.bantenprov.go.id/terbentuknya-provinsi-banten>, diunduh tanggal 22 April 2022.

Barat maka dibentuk Provinsi Banten dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat menetapkan Kabupaten yang ada di Wilayah Jawa Barat yaitu Tangerang; Bekasi; Karawang; Purwakarta; Serang; Pandeglang; Lebak; Bogor; Sukabumi; Cianjur; Bandung; Sumedang; Garut; Tasikmalaya; Ciamis; Cirebon; Kuningan; Cianjur; dan Indramayu.

Setelah adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten maka Tangerang; Serang; Pandeglang; dan Lebak masuk ke wilayah Provinsi Banten. Selain itu, terjadi juga pemekaran wilayah kabupaten dan kota di Jawa Barat, yakni Kabupaten Bogor; Kabupaten Sukabumi; Kabupaten Cianjur; Kabupaten Bandung; Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Garut; Kabupaten Tasikmalaya; Kabupaten Ciamis, Kabupaten Kuningan; Kabupaten Cirebon, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Indramayu; Kabupaten Subang; Kabupaten Purwakarta; Kabupaten Karawang; Kabupaten Bekasi; Kabupaten Pangandaran; Kota Bogor; Kota Sukabumi; Kota Bandung; Kota Cirebon; Kota Bekasi; Kota Depok, Kota Cimahi; Kota Tasikmalaya; dan Kota Banjar. Dengan adanya pemekaran wilayah ini berarti Banten dan Kabupaten dan Kota di wilayahnya bukan lagi merupakan wilayah Jawa Barat.

Tujuan pembentukan Provinsi Banten sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten yaitu:<sup>94</sup>

1. Untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintah, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan guna menjamin perkembangan dan kemajuan dimasa yang akan datang.

---

<sup>94</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten.

2. Untuk mendorong peningkatan pelayanan dibidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Keterkaitan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten dan RUU tentang Provinsi Jawa Barat yaitu bahwa dengan dibentuknya Provinsi Banten maka wilayah Provinsi Jawa Barat dikurangi dengan wilayah Provinsi Banten sehingga perlu dilakukan penyesuaian terkait cakupan wilayah di Provinsi Jawa Barat.

#### **M. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat (UU No. 11 Tahun 1950) dibentuk dengan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan daerah. UU No. 11 Tahun 1950 menghapuskan pemerintahan daerah karesidenan Banten, Djakarta, Bogor, Priangan, dan Tjirebon dan membubarkan DPRD karesidenan-karesidenan tersebut.

UU No. 11 Tahun 1950 terdiri dari 3 (tiga) Bab dan 7 (tujuh) Pasal, yang berisi materi muatan mengenai cakupan wilayah Provinsi Jawa Barat, tempat kedudukan Provinsi Jawa Barat, jumlah anggota DPRD dan DPD Provinsi Jawa Barat, dan urusan pemerintahan Provinsi Jawa Barat. Provinsi Jawa Barat berkedudukan di Kota Bandung dengan cakupan wilayah meliputi karesidenan Banten, Djakarta, Bogor, Priangan, dan Tjirebon. Secara umum, pengaturan yang terdapat dalam UU No. 11 Tahun 1950 sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan perkembangan hukum yang ada saat ini. Hal ini dikarenakan dasar pembentukan dari UU No. 11 Tahun 1950 yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun

1948 tentang Pemerintahan Daerah telah mengalami beberapa kali penggantian. Saat ini pengaturan pemerintahan daerah diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Adapun terkait dengan jumlah anggota DPRD Propinsi dibatasi 60 (enam puluh) orang anggota. Jumlah anggota DPRD kecuali anggota Kepala Daerah adalah 5 (lima) orang sudah tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 102 ayat (1) UU No 23 tentang Pemerintahan Daerah, dimana jumlah kursi DPRD Provinsi ditetapkan paling sedikit 35 (tiga puluh lima) dan paling banyak 100 (seratus). Adapun ketentuan jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 155 ayat (1) UU No. 23 tentang Pemerintahan Daerah paling sedikit 20 (dua puluh) dan paling banyak 50 (lima puluh).

Selain itu, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia Dengan Nama Jakarta dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten maka mempengaruhi cakupan wilayah Provinsi Jawa Barat. Pembentukan RUU tentang Jawa Barat harus disesuaikan dengan konsep desentralisasi yang berlaku saat ini dengan dasarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berlandaskan ke konstitusi yang berlaku saat ini yakni UUD NRI Tahun 1945, bukan lagi konstitusi RIS yang menggunakan UUDS Tahun 1950.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.<sup>95</sup> Suatu peraturan perundang-undangan dianggap mempunyai landasan filosofis apabila norma-normanya mendapat pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis. Dengan demikian, terdapat alasan yang dapat dibenarkan 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 (*idee der waarheid*), cita-cita keadilan (*idee der gerechtigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idee der zedelijkheid*).<sup>96</sup>

Dalam tatanan kenegaraan, nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara harus menjadi latar belakang dan alasan pembuatan undang-undang. Berdasarkan pada pemahaman tersebut, maka pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila sebagai dasar negara dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar hukum tertulis yaitu:

---

<sup>95</sup> Lihat Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Hal. 6.

<sup>96</sup> Dayanto, *Pembentukan Peraturan Daerah yang Baik sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah*, Jurnal Tahkim Vol. IX, No.2, Desember 2013, Hal. 137.

- a. Nilai-nilai religius;
- b. Nilai-nilai hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan;
- c. Nilai-nilai kesatuan dan kepentingan bangsa secara utuh;
- d. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat; dan
- e. Nilai-nilai keadilan.

Kelima dasar filosofis tersebut harus tersirat dan tertuang dalam suatu peraturan perundang-undangan, dan bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan harus bersumber dari kelima nilai filosofi tersebut, dengan tujuan utamanya adalah untuk kesejahteraan rakyat.

Alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa tujuan Negara Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tanggung jawab untuk mewujudkan tujuan negara yang kompleks dan luas cakupannya tersebut bukan saja menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat semata, tetapi juga memerlukan peran dan kerja sama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Demikian pula halnya dengan konteks penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat. Filosofi penyusunan rancangan undang-undang ini ialah sebagai bentuk pengakuan dan pemberian hak oleh negara kepada suatu kelompok masyarakat (*locality*) untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri terhadap urusan tertentu. Hak untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri terhadap urusan tertentu tersebut dapat saja berbeda dengan kelompok masyarakat lainnya dalam suatu negara. Melalui penyusunan rancangan undang-undang ini, negara diharapkan bahu membahu bersama Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah

Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat untuk mendorong dan membantu tumbuh dan berkembangnya daerah-daerah sesuai dengan potensi, kekayaan, dan karakteristik Provinsi Jawa Barat.

## **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 perjalanannya sebagai sebuah bangsa, Indonesia telah mengalami perubahan di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Demikian halnya di Provinsi Jawa Barat, banyak faktor yang telah memicu dinamika tersebut, diantaranya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, perubahan rezim dan pengaruh global yang tidak terhindarkan.

Informasi potret perubahan yang telah terjadi di Provinsi Jawa Barat beserta permasalahan dan isu strategis yang dihadapi, diuraikan lengkap dalam RPJMD Provinsi Jawa Barat 2018-2023. Fakta empiris terkait dinamika perubahan dan kompleksitas permasalahan yang dihadapi masyarakat Jawa Barat saat ini menjadi landasan sosiologis pentingnya hukum perlu beradaptasi, responsif, terbuka, dan kreatif dalam meresponnya.

Provinsi Jawa Barat memiliki beberapa entitas suku dan budaya penyangga ibukota (Bogor, Bekasi dan Depok) yang kental dengan budaya Betawi, Priangan kental dengan budaya Sunda, dan di timur (seperti Cirebon dan Indramayu) dengan kekhasan budaya Cirebon. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat di Jawa

Barat saat ini dan tidak sesuai lagi dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi masyarakat.

### **C. Landasan Yuridis**

Salah satu persoalan hukum yang terkait dengan peraturan perundangan-undangan mengenai Provinsi Jawa Barat adalah dasar hukum pembentukan yang masih didasarkan pada Konstitusi RIS. Provinsi Jawa Barat dibentuk berdasarkan UU No. 11 Tahun 1950 yang diundangkan pada tanggal 4 Juli 1950. Dasar pertimbangan dari pembentukan Provinsi Jawa Barat adalah agar Jawa Barat berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara umum, pengaturan yang terdapat dalam UU No. 11 Tahun 1950 sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan perkembangan hukum yang ada saat ini, misalnya mengenai dasar hukum ketentuan mengingat yang masih menggunakan Konstitusi RIS. Oleh karena itu, pengaturan Provinsi Jawa Barat yang terbentuk melalui UU No. 11 Tahun 1950 pada tanggal 4 Juli 1950 tidak sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya, otonomi daerah yang berlaku pada saat UU No. 11 Tahun 1950 dibentuk masih berdasarkan pada UU No. 22 Tahun 1948. Konsep otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 tersebut sudah berbeda dan banyak yang tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014. Konsep yang berbeda tersebut antara lain mengenai susunan daerah Negara Republik Indonesia yang terdiri atas tiga tingkatan, yakni Propinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota Kecil, Negeri, Marga dan sebagainya), sistem sentralistik yang berubah menjadi desentralisasi, serta pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Selain itu, materi muatan yang ada di dalam UU No. 11 Tahun 1950 juga sudah tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-

undang yang saat ini berlaku. Misalnya ketentuan mengenai jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Barat yang masih berjumlah 60 (enam puluh) orang. Pada saat ini, ketentuan mengenai anggota DPRD Provinsi Jawa Barat diatur dalam Lampiran IV Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Selain itu, pengaturan mengenai urusan rumah tangga Provinsi Jawa Barat yang diatur dalam Pasal 4 UU No. 11 Tahun 1950, berbeda dengan pengaturan mengenai urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, UU No. 11 Tahun 1950 yang mendasari pembentukan Provinsi Jawa Barat sudah tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, sehingga perlu penyesuaian dengan menyusun RUU tentang Provinsi Jawa Barat.

Selain itu, cakupan wilayah Provinsi Jawa Barat yang semula memiliki 5 (lima) karesidenan yakni meliputi Karesidenen Banten, Jakarta, Bogor, Priangan, dan Cirebon kini terdiri dari 18 (delapan belas) kabupaten dan 9 (sembilan) kota. Dalam perkembangannya, Karesidenan Jakarta dan Karesidenan Banten dimekarkan menjadi provinsi tersendiri. Hal tersebut didasarkan pada Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia dengan Nama Jakarta, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten. Dengan adanya pemekaran wilayah di Provinsi Jawa Barat yakni dibentuknya Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Banten, maka cakupan wilayah dan batas wilayah Provinsi Jawa Barat mengalami perubahan. Perubahan batas wilayah daerah merupakan bagian dari penyesuaian daerah yang menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah harus ditetapkan dengan undang-undang. Oleh karena itu

untuk mengatasi permasalahan hukum tersebut perlu dibentuk UU tentang Provinsi Jawa Barat.

Begitu juga teknik penyusunan peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 11 Tahun 1950 sudah tidak sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi pedoman saat ini. Dengan demikian, diperlukan penyesuaian teknik peraturan perundang-undangan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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

**A. Jangkauan**

Jangkauan yang diatur dalam undang-undang ini adalah melakukan penyesuaian dengan pengaturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan terkait untuk dijadikan dasar hukum bagi pembangunan Provinsi Jawa Barat dengan memperhatikan karakteristik, potensi daerah, budaya, dan nilai-nilai filosofis masyarakat Provinsi Jawa Barat untuk mendorong pembangunan Provinsi Jawa Barat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Provinsi Jawa Barat.

**B. Arah Pengaturan**

Arah pengaturan RUU tentang Provinsi Jawa Barat adalah mengenai cakupan wilayah, ibu kota, dan karakteristik Provinsi Jawa Barat.

**C. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Ruang lingkup materi muatan yang diatur dalam RUU tentang Provinsi Jawa Barat terdiri dari 3 (tiga) Bab dan 9 (sembilan) Pasal yang disusun dengan sistematika sebagai berikut:

**1. Ketentuan Umum**

Ketentuan umum dalam RUU tentang Jawa barat sebagai berikut:

1. Provinsi Jawa Barat adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat.

2. Kabupaten adalah kabupaten yang ada di wilayah Provinsi Jawa Barat.

3. Kota adalah kota yang ada di wilayah Provinsi Jawa Barat.

Tanggal 4 Juli 1950 merupakan tanggal pembentukan Provinsi Jawa Barat berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat.

## **2. Cakupan Wilayah, Ibu Kota, dan Karakteristik Provinsi Jawa Barat**

Provinsi Jawa Barat terdiri atas 18 (delapan belas) kabupaten dan 9 (sembilan) kota sebagai berikut:

- a. Kabupaten Bekasi;
- b. Kabupaten Karawang;
- c. Kabupaten Purwakarta;
- d. Kabupaten Bogor;
- e. Kabupaten Sukabumi;
- f. Kabupaten Cianjur;
- g. Kabupaten Bandung;
- h. Kabupaten Sumedang;
- i. Kabupaten Garut;
- j. Kabupaten Tasikmalaya;
- k. Kabupaten Ciamis;
- l. Kabupaten Cirebon;
- m. Kabupaten Kuningan;
- n. Kabupaten Indramayu;
- o. Kabupaten Majalengka;
- p. Kabupaten Subang;
- q. Kabupaten Bandung Barat;
- r. Kabupaten Pangandaran;
- s. Kota Bandung;
- t. Kota Bogor;

- u. Kota Cirebon;
- v. Kota Sukabumi;
- w. Kota Bekasi;
- x. Kota Depok;
- y. Kota Cimahi;
- z. Kota Tasikmalaya; dan
- aa. Kota Banjar.

Ibu kota Provinsi Jawa Barat berkedudukan di Kota Bandung. Provinsi Jawa Barat memiliki karakteristik, yaitu:

- a. kewilayahan dengan ciri geografis utama kawasan dataran rendah berupa pesisir dan pantai, kawasan dataran tinggi berupa pegunungan dan perbukitan, kawasan taman nasional, serta kawasan lindung dan konservasi yang merupakan bagian dari potensi kewilayahan Provinsi Jawa Barat;
- b. potensi sumber daya alam berupa pertanian, kehutanan, kelautan dan perikanan, pertambangan, potensi pariwisata, potensi perdagangan, potensi industri, serta potensi ekonomi kreatif; dan
- c. suku bangsa dan kultural yang secara umum memiliki karakter religius dan berbudaya sekaligus menjunjung tinggi adat istiadat dan kelestarian lingkungan.

Yang termasuk taman nasional antara lain Taman Nasional Gunung Gede Pangrango, Taman Nasional Gunung Halimun Salak, dan Taman Nasional Gunung Ciremai.

### **3. Ketentuan Penutup**

Ketentuan mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

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

##### **1. Kajian Teoritis dan Praktik Empiris Mengenai Pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat**

Dalam kajian teoretis diuraikan hal-hal mengenai konsep negara kesatuan, otonomi daerah, dan desentralisasi. Selain itu, juga diuraikan kajian mengenai asas atau prinsip yang berkaitan dengan penyusunan norma, yang meliputi asas demokrasi, asas kepentingan nasional, asas keseimbangan wilayah, asas kemanusiaan, asas keadilan, asas kesamaan kedudukan, asas peningkatan daya saing, asas kepastian hukum, asas keharmonisan, asas daya guna dan hasil guna, asas pelestarian budaya dan adat istiadat, asas kelestarian lingkungan, asas kemanfaatan, asas keterbukaan, asas antisipatif, asas akuntabilitas, dan asas kerja sama. Adapun, dalam praktik empiris diuraikan mengenai kondisi geografis dan demografis Provinsi Jawa Barat, dasar hukum eksistensi Provinsi Jawa Barat, dan perekonomian Provinsi Jawa Barat serta beberapa praktik penyelenggaraan otonomi daerah di negara lain.

Selain kajian teoritis dan praktik empiris, juga dibahas implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam undang-undang terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

## **2. Kajian Mengenai Peraturan Perundang-undangan yang Terkait Dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat**

Provinsi Jawa Barat dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat (UU tentang Pembentukan Provinsi Jawa Barat). UU tentang Pembentukan Provinsi Jawa Barat sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum ketatanegaraan dan perkembangan politik, ekonomi, sosial-budaya, potensi daerah, serta kemajuan teknologi, informasi, dan komunikasi, dalam rangka menciptakan otonomi daerah yang berdaya saing.

Oleh karena itu, perlu disusun RUU tentang Provinsi Jawa Barat dengan memperhatikan beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan; 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 6 Tahun 2014 tentang Desa; Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan; Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata; Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia; Undang-Undang Nomor 26 Tahun

2007 tentang Penataan Ruang; Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten; dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat.

### **3. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis Pembentukan RUU tentang Provinsi Jawa Barat**

#### **a. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis penyusunan rancangan undang-undang ini ialah sebagai bentuk pengakuan dan pemberian hak oleh negara kepada suatu kelompok masyarakat (*locality*) untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri terhadap urusan tertentu. Hak untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri terhadap urusan tertentu tersebut dapat saja berbeda dengan kelompok masyarakat lainnya dalam suatu negara.

Melalui penyusunan rancangan undang-undang ini, negara diharapkan bahu membahu bersama Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat untuk mendorong dan membantu tumbuh dan berkembangnya daerah-daerah sesuai dengan potensi, kekayaan, dan karakteristik Provinsi Jawa Barat.

#### **b. Landasan Sosiologis**

Dalam perjalanannya sebagai sebuah bangsa, Indonesia telah mengalami perubahan di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Demikian halnya di Provinsi Jawa Barat, banyak faktor yang telah memicu dinamika tersebut, diantaranya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, perubahan rezim dan pengaruh global yang tidak terhindarkan.

Informasi potret perubahan yang telah terjadi di Provinsi Jawa Barat beserta permasalahan dan isu strategis yang dihadapi, diuraikan lengkap dalam RPJMD Provinsi Jawa Barat 2018-2023. Fakta empiris terkait dinamika perubahan dan kompleksitas permasalahan yang dihadapi masyarakat Jawa Barat saat ini menjadi landasan sosiologis pentingnya hukum perlu beradaptasi, responsif, terbuka, dan kreatif dalam meresponnya.

Provinsi Jawa Barat memiliki beberapa entitas suku dan budaya penyangga ibukota (Bogor, Bekasi dan Depok) yang kental dengan budaya Betawi, Priangan kental dengan budaya Sunda, dan di timur (seperti Cirebon dan Indramayu) dengan kekhasan budaya Cirebon. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat di Jawa Barat saat ini dan tidak sesuai lagi dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi masyarakat.

### **c. Landasan Yuridis**

Salah satu persoalan hukum yang terkait dengan peraturan perundangan-undangan mengenai Provinsi Jawa Barat adalah dasar hukum pembentukan yang masih didasarkan pada Konstitusi RIS. Provinsi Jawa Barat dibentuk berdasarkan UU No. 11 Tahun 1950 yang diundangkan pada tanggal 4 Juli 1950. Dasar pertimbangan dari pembentukan Provinsi Jawa Barat adalah agar Jawa Barat berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara umum, pengaturan yang terdapat dalam UU No. 11 Tahun 1950 sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan perkembangan hukum yang ada saat ini, misalnya mengenai dasar hukum ketentuan mengingat yang masih menggunakan Konstitusi RIS. Oleh karena itu, pengaturan Provinsi Jawa Barat yang terbentuk melalui UU No. 11 Tahun 1950 pada tanggal 4 Juli 1950 tidak sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya, otonomi daerah yang berlaku pada saat UU No. 11 Tahun 1950 dibentuk masih berdasarkan pada UU No. 22 Tahun 1948. Konsep otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 tersebut sudah berbeda dan banyak yang tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014. Konsep yang berbeda tersebut antara lain mengenai susunan daerah Negara Republik Indonesia yang terdiri atas tiga tingkatan, yakni Propinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota Kecil, Negeri, Marga dan sebagainya), sistem sentralistik yang berubah menjadi desentralisasi, serta pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Selain itu, materi muatan yang ada di dalam UU No. 11 Tahun 1950 juga sudah tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undang yang saat ini berlaku. Misalnya ketentuan mengenai jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Barat yang masih berjumlah 60 (enam puluh) orang. Pada saat ini, ketentuan mengenai anggota DPRD Provinsi Jawa Barat diatur dalam Lampiran IV Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Selain itu, pengaturan mengenai urusan rumah tangga Provinsi Jawa Barat yang diatur dalam Pasal 4 UU No. 11 Tahun 1950, berbeda dengan pengaturan mengenai urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan

demikian, UU No. 11 Tahun 1950 yang mendasari pembentukan Provinsi Jawa Barat sudah tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, sehingga perlu penyesuaian dengan menyusun RUU tentang Provinsi Jawa Barat.

Cakupan wilayah Provinsi Jawa Barat yang semula memiliki 5 (lima) karesidenan yakni meliputi Karesidenen Banten, Jakarta, Bogor, Priangan, dan Cirebon kini terdiri dari 18 (delapan belas) kabupaten dan 9 (sembilan) kota. Dalam perkembangannya, Karesidenan Jakarta dan Karesidenan Banten dimekarkan menjadi provinsi tersendiri. Hal tersebut didasarkan pada Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia dengan Nama Jakarta, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten. Dengan adanya pemekaran wilayah di Provinsi Jawa Barat yakni dibentuknya Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Banten, maka cakupan wilayah dan batas wilayah Provinsi Jawa Barat mengalami perubahan. Perubahan batas wilayah daerah merupakan bagian dari penyesuaian daerah yang menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah harus ditetapkan dengan undang-undang. Oleh karena itu untuk mengatasi permasalahan hukum tersebut perlu dibentuk UU tentang Provinsi Jawa Barat.

Begitu juga teknik penyusunan peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 11 Tahun 1950 sudah tidak sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menjadi pedoman saat ini. Dengan demikian, diperlukan penyesuaian teknik peraturan

perundang-undangan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

#### **4. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan RUU tentang Provinsi Jawa Barat**

Jangkauan yang diatur dalam undang-undang ini adalah melakukan penyesuaian dengan pengaturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan terkait untuk dijadikan dasar hukum bagi pembangunan Provinsi Jawa Barat dengan memperhatikan karakteristik, potensi daerah, budaya, dan nilai-nilai filosofis masyarakat Provinsi Jawa Barat untuk mendorong pembangunan Provinsi Jawa Barat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Provinsi Jawa Barat. Arah pengaturan RUU tentang Provinsi Jawa Barat adalah mengenai cakupan wilayah, ibu kota, dan karakteristik Provinsi Jawa Barat.

Ruang lingkup materi muatan yang diatur dalam RUU tentang Provinsi Jawa Barat terdiri dari 9 (sembilan) pasal dan 3 (tiga) bab dengan sistematika sebagai berikut: Bab I Ketentuan Umum, Bab II Cakupan Wilayah, Ibu Kota, dan Karakteristik Provinsi Jawa Barat, dan Bab III Ketentuan Penutup.

#### **B. Saran**

Berdasarkan beberapa simpulan di atas dapat disampaikan saran bahwa perlu dibentuk Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

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

-----, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Yarsif Watampane, 2005.

Ali Khan, Mohd. Akbar dan Muttalib, *Theory of Local Government*, New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 1983.

Budiardjo, Mariam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008.

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

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

-----, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008.

-----, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung: Nusa Media, 2014.

Humes IV, Samuel, *Local Governance and National Power*, London: IULA, 1991.

- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, cetakan kedua*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Kartasasmita, Ginandjar, *Power dan Empowerment: Sebuah Telaah Mengenai Konsep Pemberdayaan Masyarakat: Makalah Pidato Kebudayaan Menteri PPN/Ketua Bappenas*. Jakarta: TIM, 1996.
- Kelsen, Hans, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan dari *General Theory of Law and State*, Bandung: Nusamedia dan Nuansa, 2006.
- Merryman, John Henry. *The Civil Law Tradition: An Introduction to The Legal System of Wesrtern Europe and Latin America*. 2nd edition. California: Stanford University Press, 1985.
- Mandasari, Zayanti, *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi*, Tesis, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2015.
- Manan, Bagir, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Prang, Amrizal J, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Lhokseumawe: Biena Edukasi, 2015.
- Ramanathan, K, *Asas Sains Politik*, Selongor, Malaysia: Fajar Bakti Sdn. Bhd., 2003.
- Ranadireksa, Hendarmin *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia, 2007.

- Rusli, Zaili, Adianto, Dadang Mashur, *Pembangunan Berkelanjutan dalam Bingkai Otonomi Daerah*, Pekanbaru: Taman Karya, 2020.
- Soemantri, Sri, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 1984.
- Syahuri, Taufiqurrohman, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945 – 2002*, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2004.
- Sukardja, Ahmad, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Sumodiningrat, Gunawan, *Membangun Perekonomian Rakyat; Seri Ekonomika Pembangunan*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar dan IDEA, 1998.
- Smith, Brian C, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, London: George Allen & Unwin, 1985.
- Soekartawi, *Prinsip-prinsip Perencanaan Pembangunan*, Jakarta, Rajawali Press, 1990.
- Soegijoko, Sugijanto, *Strategi Pengembangan Wilayah dalam Pengentasan Kemiskinan*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997.
- Tumenggung, Syafruddin A, *Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997.
- Yamin, M, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1951.

## **JURNAL**

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

Mardisonatori, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta penjelasannya, dan dalam Membangun dan Memberdayakan Desa Melalui UU Desa*, Jurnal Rechtvinding, 2014.

Nurcholis, Hanif, *Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Serta Peran Wakil Pemerintah*, Jurnal Studi Pemerintahan Vol.2 No.2, Agustus 2011.

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

Santoso, M. Agus, *Perkembangan Konstitusi di Indonesia*. Jurnal Yustisia Vol.2 No.3 September - Desember 2013.

## **MAKALAH**

Darmawan, Cecep, *Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat*, Makalah disampaikan dalam kegiatan diskusi Pakar di Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI pada 14 Februari 2022.

Wisnu Pradana, Aditya, *Desentralisasi Dalam Negara Bangsa: Suatu Telaah Praktik Desentralisasi Serta Pembagian Urusan Pemerintahan di Negara Bangsa*, Makalah Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Universitas Indonesia, 2017.

## **WEBSITE**

Arinanto, Satya, *Merumuskan Kekhususan Otonomi dalam Negara Kesatuan RI: Suatu Catatan Berdasarkan Pengalaman Empiris*, 9 Agustus 2012, [http://id.ilunifhui.com/index.php/sites/berita\\_detail/id/17](http://id.ilunifhui.com/index.php/sites/berita_detail/id/17), diunduh pada 20 Agustus 2020.

Haschke, Dieter, *Local Government in German*, [www.luscomp.org/gla/literature/localgov.htm](http://www.luscomp.org/gla/literature/localgov.htm). 1998, diunduh pada 10 April 2022.

Widyahartono, Bob, *“Zenso” (Otonomi Daerah) Jepang sebagai Referensi*, <https://www.antaranews.com/berita/216341/zenso-otonomi-daerah-jepang-sebagai-referensi>, diunduh pada 15 April 2022.

<https://biroumum.bantenprov.go.id/terbentuknya-provinsi-banten>, diunduh pada 22 April 2022.

<https://bandung.bisnis.com/read/20211007/549/1451770/wagub-urai-tiga-bonus-yang-bisa-bikin-jawa-barat-maju>, diunduh pada 7 Februari 2022.

## **LAPORAN**

Laporan Hasil Reviu atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah tahun 2020, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2021.

Laporan Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat ke Bandung, pada tanggal 1 - 4 Maret 2022.

Laporan Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Jawa Barat ke Cirebon, pada tanggal 28 - 31 Maret 2022.

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