

NA RUU tentang Kab. Lampung Selatan di Prov. Lampung – 12 Juni 2023
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI



NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
KABUPATEN LAMPUNG SELATAN DI PROVINSI LAMPUNG

PUSAT PERANCANGAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
2023

SUSUNAN TIM KERJA
PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG KABUPATEN LAMPUNG
SELATAN DI PROVINSI LAMPUNG

- 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 : Dr. Eka Martiana Wulansari, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli
Madya)
- Sekretaris : Maria Priscyla Stephanie Florencia Winoto, S.H.
(Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli
Muda)
- Anggota : 1. Nita Ariyulinda, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli
Madya)
2. Kuntari, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli
Madya)
3. Riyani Shelawati, S.H., M.Kn.
(Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli
Muda)
4. Dewi Restu Mengeswuri, S.E., M.Si
(Analisis Legislatif Ahli Muda)
5. Dr. Alim Bathoro, S.E., M.Si
(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 Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung

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 diantaranya dengan membantu penyiapan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang sesuai dengan standar penyusunan Rancangan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah 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 Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung merupakan penugasan dari Pimpinan Komisi II DPR RI kepada Badan Keahlian DPR RI. Kami menyadari terdapat 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 RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung dapat menjadi acuan dalam pembahasan antara DPR dan Pemerintah.

Jakarta, 12 Juni 2023
Kepala Badan Keahlian DPR RI,

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
NIP 196507101990031007

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung dapat diselesaikan dengan baik dan lancar.

Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung merupakan rancangan undang-undang yang ditugaskan kepada Badan Keahlian DPR RI guna memenuhi permintaan penyusunan yang disampaikan oleh Komisi II DPR RI.

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

Terima kasih kepada seluruh Tim Penyusun dari Badan Keahlian DPR RI yang telah menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung dengan penuh tanggung jawab. Terima kasih juga kami sampaikan kepada semua pihak yang telah memberikan sumbangan saran dan pemikiran hingga tersusunnya Naskah Akademik ini.

Semoga Naskah Akademik ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Jakarta, 12 Juni 2023

Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
Badan Keahlian DPR RI

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

DAFTAR ISI

SUSUNAN TIM KERJA	i
KATA SAMBUTAN	ii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	5
C. Tujuan dan Kegunaan	6
D. Metode Penyusunan	7
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoretis	8
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.....	20
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat	23
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	46
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT	
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	51
B. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat No. 4 Tahun 1956, Undang-Undang Darurat No. 5 Tahun 1956 dan Undang-Undang Darurat No. 6 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Termasuk Kotapraja, Dalam Lingkungan Daerah Tingkat I Sumatera Selatan, Sebagai Undang-Undang	52

C.	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan	54
D.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	55
E.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan	56
F.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah	59
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
A.	Landasan Filosofis	63
B.	Landasan Sosiologis	64
C.	Landasan Yuridis	66
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	
A.	Sasaran.....	69
B.	Jangkauan dan Arah Pengaturan	69
C.	Ruang Lingkup Materi Muatan.....	70
BAB VI	PENUTUP	
A.	Simpulan	74
B.	Saran	76
	DAFTAR PUSTAKA.....	77
	LAMPIRAN DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN...	81

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia pernah mengalami perubahan bentuk negara dari negara kesatuan menjadi negara federal berdasarkan hasil konferensi meja bundar yang ditandai dengan pengakuan kedaulatan Republik Indonesia Serikat di Belanda, Jakarta, dan Yogyakarta pada tanggal 27 Desember 1949. Bentuk negara federal ini berakhir pada tanggal 17 Agustus 1950 dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 yang mengubah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950).¹ Dasar negara Indonesia juga mengalami perubahan yaitu berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), UUD RIS 1950, UUDS 1950 dan kembali ke UUD 1945 dengan dekrit Presiden 5 Juli 1959. UUD 1945 juga sudah mengalami 4 kali perubahan yang dilakukan sebagai upaya untuk mereformasi sistem ketatanegaraan sistem pemerintahan Indonesia pasca reformasi 1998.²

Guna mencapai tujuan negara yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), pemerintah pusat membagi kewenangan kepada pemerintah daerah melalui desentralisasi. Pembagian kewenangan ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas

¹Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hal. 169.

²*Ibid.*, hal. 183

otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini berarti pasal-pasal *a quo* mengamanatkan otonomi daerah pada tiap provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan, negara kesatuan dibagi menjadi sistem sentralisasi dan desentralisasi. Negara dengan sistem sentralisasi, pemerintah daerah hanya bertindak sebagai pelaksana yang ditentukan oleh pemerintah pusat.³ Negara dengan sistem desentralisasi, pemerintah daerah mendapatkan kewenangan dari konstitusi dan/atau undang-undang untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan tetap mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada pemerintah pusat.⁴

NKRI menerapkan sistem desentralisasi, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pada tahun 1990 sudah 80% pemerintah di seluruh dunia mengimplementasikan desentralisasi.⁵ Desentralisasi adalah transfer kekuasaan atau tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terkait dengan pelayanan publik.⁶

Secara umum tujuan desentralisasi dapat dibedakan menjadi dua kategori utama yaitu tujuan ekonomi dan politik. Secara ekonomi, tujuan dari desentralisasi adalah efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan publik.⁷ Dengan desentralisasi maka pelayanan akan lebih efektif, penggunaan anggaran akan lebih efektif dan efisien karena pemerintah daerah lebih dekat dengan masyarakat.⁸ Dengan adanya desentralisasi, maka akan terjadi kompetisi antarpemerintahan daerah dalam memperbaiki iklim investasi dan menyediakan pelayanan publik yang

³Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hal.17.

⁴*Ibid.*

⁵J.O. Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, (Washington DC: World Bank, 2012), hal.110.

⁶G Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*, (Washington DC: Brookings Institution Press, 2017), hal.234.

⁷*Ibid.*

⁸P. Bardhan, *Decentralization of Governance and Development*, dimuat dalam *Journal of Economic Perspective*, Volume 6, Nomor 4, 2012, hal. 185.

terbaik.⁹ Desentralisasi juga membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam kebijakan publik sehingga akan memperbaiki kualitas pelayanan publik.¹⁰ Hal tersebut disebabkan oleh politik afirmasi yang dituangkan dalam kebijakan desentralisasi yang menyebabkan kekuasaan tidak terkonsentrasi pada satu kekuatan dan terbukanya partisipasi masyarakat.¹¹

Pelaksanaan konsep desentralisasi adalah otonomi daerah.¹² Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja).

Wujud konkretisasi otonomi daerah tidak hanya berbentuk pemekaran daerah saja, namun juga penataan daerah yang terdiri dari pembentukan daerah dan penyesuaian daerah. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 31 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU tentang Cipta Kerja bahwa, "*Penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas pembentukan daerah dan penyesuaian Daerah*". Selanjutnya dalam Pasal 32 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa pembentukan daerah dapat berbentuk pemekaran daerah atau penggabungan daerah. Jadi pada dasarnya otonomi daerah dapat berbentuk pembentukan daerah (pemekaran daerah atau penggabungan daerah) dan penyesuaian daerah.

⁹Charles M Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditure*, dimuat dalam *Journal Political Economy*, Volume 64, Nomor 5, 2016, hal. 416.

¹⁰*Ibid.*

¹¹G Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2017, hal. 234.

¹²Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, *Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia*, *Jurnal Law Reform*, Volume 15, Nomor 1, 2019, hal. 150.

Penyesuaian daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 48 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 dapat berupa perubahan batas wilayah daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi, pemindahan ibu kota, dan/atau perubahan nama ibu kota. Adapun penyesuaian yang saat ini disepakati oleh pembentuk undang-undang, yakni DPR RI dalam hal ini Komisi II DPR RI dan Pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Kementerian Dalam Negeri, yakni penyesuaian terkait dengan dasar hukum pembentukan suatu daerah. Hal ini dikarenakan masih banyak pembentukan daerah di wilayah Indonesia yang berdasarkan pada Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 atau Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Adapun penyesuaian yang saat ini akan dilakukan oleh DPR RI dalam hal ini Komisi II DPR RI adalah penyesuaian yang terkait dengan dasar hukum pembentukan suatu daerah. Pada kurun waktu 2021-2022, pembentuk undang-undang telah mengesahkan sejumlah undang-undang penyesuaian di tingkat provinsi. Pada tahun 2023 ini Komisi II DPR RI merencanakan pembentukan undang-undang penyesuaian kabupaten/kota. Berdasarkan hasil identifikasi, terdapat beberapa undang-undang pembentukan kabupaten/kota yang perlu dilakukan penyesuaian dasar hukumnya. Terkait dengan hal tersebut, Komisi II DPR RI menugaskan Badan Keahlian DPR RI untuk menyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung.

Kabupaten Lampung Selatan dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 4 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten-kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Sumatera Selatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1091) sebagai Undang-Undang (UU No. 28 Tahun 1959). Dengan demikian dasar hukum Kabupaten Lampung Selatan masih didasarkan pada UUDS 1950, padahal saat ini konstitusi yang berlaku adalah UUD NRI Tahun 1945

(hasil amandemen keempat tahun 2002). Kabupaten Lampung Selatan memiliki luas wilayah 2.109,74 km² dan berpenduduk sebanyak kurang lebih 972.579 jiwa.¹³ Kabupaten Lampung Selatan terletak antara 105°14' sampai dengan 105°45' Bujur Timur dan 5°15' sampai dengan 6° Lintang Selatan, dengan demikian sama seperti daerah lainnya di Indonesia, Kabupaten Lampung Selatan merupakan daerah tropis.¹⁴ Kabupaten Lampung Selatan memiliki sebuah pelabuhan di kecamatan Bakauheni dan merupakan tempat transit penduduk dari pulau Jawa ke Sumatera dan sebaliknya, selain itu Kabupaten Lampung Selatan juga memiliki bandara Raden Inten II yang terletak di Kecamatan Natar. Kantor Pusat Pemerintahan Kabupaten Lampung Selatan berada di Kalianda.¹⁵ Wilayah administrasi Kabupaten Lampung Selatan terdiri dari 17 Kecamatan dengan 256 desa dan 4 kelurahan. Kabupaten Lampung Selatan juga memiliki 42 pulau besar maupun kecil. Pulau yang terluas di kabupaten ini adalah Pulau Sebesi dengan luas 4.643 Ha.¹⁶

Berdasarkan pemaparan di atas, ada 2 (dua) urgensi pembentukan Naskah Akademik dan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung. *Pertama*, guna penyesuaian dasar hukum pembentukan Kabupaten Lampung Selatan, yang tidak lagi menggunakan UUDS 1950 melainkan UUD NRI Tahun 1945. *Kedua*, RUU ini juga akan memuat materi muatan yang mencerminkan potensi dan karakteristik khas daerah, dengan menyesuaikan berbagai perkembangan saat ini.

B. Identifikasi Masalah

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

¹³Selayang Pandang, dimuat dalam <https://www.lampungselatankab.go.id/web/selayang-pandang/>, diakses pada 14 April 2023.

¹⁴Kabupaten, dimuat dalam <https://www.lampungselatankab.go.id/web/kabupaten/>, diakses pada 14 April 2023.

¹⁵Selayang Pandang, dimuat dalam <https://www.lampungselatankab.go.id/web/selayang-pandang/>, *loc.cit.*

¹⁶Kabupaten, dimuat dalam <https://www.lampungselatankab.go.id/web/kabupaten/>, *loc.cit.*

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

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

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan bagi penyusunan draf RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung.

D. Metode Penyusunan

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti hasil penelitian atau kajian, literatur, serta peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait.

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur dilakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Lampung Selatan, diantaranya yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
3. UU No. 28 Tahun 1959;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan; dan
6. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Negara Kesatuan

Negara kesatuan merupakan bentuk negara yang merdeka, berdaulat, dengan satu pemerintah pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah. Prinsip dari Negara kesatuan ialah bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan 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.¹⁷

Negara kesatuan, menurut C.S.T. Kansil adalah negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara kesatuan dapat pula berbentuk negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam negara tersebut langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah 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.¹⁸

M. Yamin berpendapat, negara kesatuan adalah bentuk dari unitarisme yang menghendaki agar suatu negara bersatu atas dasar kesatuan. Negara kesatuan membuang federalisme dan dijalankan secara

¹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Grafindo Persada, 2005), hal. 92.

¹⁸ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, cetakan kedua*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hal. 71-72.

otonomi di daerah untuk kepentingan daerah. Pembagian kekuasaan dan kemerdekaan harus pula dijalankan secara adil menurut keharusan administrasi dan kepentingan.¹⁹

Menurut Ateng Safrudin, negara kesatuan adalah negara yang mempunyai konstitusi yang memberikan hak dan kewajiban menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah pusat.²⁰ Konstitusi memberikan kewenangan pemerintahan negara kepada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat, karena penyelenggaraan segala kepentingan hak baik dari pusat maupun dari daerah sebenarnya adalah kewajiban dari pemerintah yang satu. Namun terkait dengan luasnya daerah, makin banyak tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat. Sejalan dengan kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara yang satu dengan yang lain sukar diketahui dan sukar diatur secara memusat. Jika keadaan daerah sudah memungkinkan, maka pusat menyerahkan kepada daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan khusus dari daerah.²¹

Pilihan negara kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang didominasi oleh pemerintah pusat merupakan salah satu alasan untuk tetap menjaga negara kesatuan dan integritas bangsa.²² Dalam hal ini syarat dari negara kesatuan haruslah berdaulat, dan tidak ada lembaga atau pemerintahan lain yang berdaulat di atas kedaulatan pemerintah (pusat).²³

Dalam suatu negara kesatuan, pemerintah pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa

¹⁹ M. Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1951), hal. 81.

²⁰ Mukhlis, *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*, Disertasi, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, (Bandung: Hukum Universitas Padjajaran, 2014), hal. 50.

²¹ *Ibid.*

²² 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.

²³ *Ibid.*

disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangannya.²⁴

Dengan demikian, dalam negara kesatuan tidak ada *shared sovereignty*. Kedaulatan hanya ada di tangan negara atau pemerintah pusat, bukan di daerah. Implikasinya, negara kesatuan hanya memiliki satu lembaga legislatif, yang berkedudukan di pusat. Lembaga perwakilan rakyat di daerah atau DPRD hanya memiliki *regulatory power* untuk membuat peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan produk lembaga legislatif pusat (DPR) dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyelenggara negara dan/atau Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat melakukan reviu terhadap peraturan daerah dan membatalkannya jika bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga esensi dalam negara kesatuan, kedaulatan mutlak ada pada pemerintah pusat. Sementara itu, kekuasaan pada pemerintahan daerah merupakan pendelegasian dari pemerintah pusat.²⁵

Oleh karena itu, terdapat beberapa kekurangan pada negara kesatuan, pertama, beban kerja pemerintah pusat cenderung berlebihan. Kedua, akibat keberadaan pusat pemerintahan yang jauh, mengakibatkan ketidakpekaan dengan masalah yang dihadapi oleh rakyat di daerah, sehingga kurang perhatian dan kepentingannya terhadap daerah. Ketiga, tidak boleh adanya daerah yang menyuarakan haknya berbeda dengan daerah lainnya, atas alasan sentralisasi semua pelayanan harus sama. Konsekuensinya, maka sering terjadi perlawanan dan konflik dengan daerah.²⁶

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa negara Indonesia sebagai negara yang berbentuk kesatuan, sehingga kekuasaan asal berada di pemerintah pusat. Namun kewenangan pemerintah pusat ditentukan

²⁴ Ahmad Sukardja, , *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hal. 114.

²⁵ Amrizal J Prang, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, (Lhokseumawe: Bina Edukasi, 2015), hal. 3.

²⁶ K. Ramanathan, *Asas Sains Politik*, (Selangor, Malaysia: Fajar Bakti Sdn. Bhd., 2003), hal. 342.

batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.²⁷ Meskipun 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 daerah kabupaten/kotanya disamping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.²⁸

2. Otonomi Daerah

Secara istilah otonomi berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau “undang-undang”. Oleh karena itu, otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri. Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonomi ini sering dihubungkan dengan kata otonomi daerah.²⁹ Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelf wetgeving* (membuat peraturan daerah), juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). Van der Pot sebagaimana dikutip Agussalim Andi Gadjong menyebutkan bahwa konsep otonomi daerah dipahami sebagai menjalankan rumah tangga sendiri (*eigen huishouding*). Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam menyelenggarakan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagai

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, (Jakarta: The Habibie Center, 2001), hal. 26.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, (Jakarta: Yarsif Watampane, 2005), hal. 33.

²⁹ Fakhtul, Muin. Otonomi Daerah dalam Persepektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah daerah dan Keuangan Daerah, *Jurnal Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 8 No. 1, Januari-Maret 2014, hal. 70.

urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi tanggung jawab satuan pemerintahan yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.³⁰

Secara teoretis disampaikan antara lain oleh Rondinelli yang menganggap bahwa otonomi daerah merupakan:

*transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government organizations or the private sector. The transfer can be through deconcentration, delegation, devolution or privatization/deregulation and involves (a combination of) dimensions of fiscal, administrative, political and economic powers and functions.*³¹

Lebih lanjut, otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Terdapat beberapa dimensi utama yang menjadi 4 (empat) tipe dari otonomi daerah sebagai bagian dari desentralisasi, sebagaimana disebutkan Chemma & Rondinelli, yaitu:³²

1. Desentralisasi Administratif yang melibatkan pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat dan struktur birokrasi di pusat kepada pemerintah daerah. Ini meliputi apa yang diuraikan sebagai:
 - a) *Deconcentration, where the authorities at the subnational level plan and deliver services while remaining fully accountable to the appointing central office. There may be levels of citizen involvement but the local officials are subject to directives from above some of which may negate the preferences of the local population. However, Blunt and Turner argue that deconcentration can deliver on the citizen expectations by*

³⁰ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2007), hal. 108-109.

³¹ G.S. Chemma & D.A. Rondinelli. "From Government Decentralization to Decentralized Governance, dalam G.S Chemma & D.A, Rondinelli, *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, (Washington: Brooking Institution Press, 2007), hal. 1-20.

³² *Ibid.*

ensuring equity in resource distribution, stability and consistency of resource allocation and highly skilled manpower available to the local population;

b) Delegation, where the central government transfers service delivery responsibilities to semi-autonomous government agencies or nonstate organizations that are fully accountable to the assigning ministry or department. The delegated authority may include cost recovery through charging fees for services delivered;

2. Desentralisasi Politik, yang juga disebut sebagai desentralisasi demokratis memerlukan pengalihan kekuasaan administratif, fiskal, dan politik serta fungsi pemberian layanan publik kepada pemerintah daerah terpilih. Hal Ini memberikan bentuk devolusi dan merupakan jenis desentralisasi yang paling luas jangkauannya karena pemerintah daerah memiliki ruang diskresi untuk membuat keputusan dan menerapkannya dalam yurisdiksi mereka. Pemerintah secara kelembagaan diharapkan bertanggung jawab ke bawah terhadap warga negara, bertanggung jawab secara horizontal kepada pejabat terpilih dan bertanggung jawab ke atas kepada pemerintah pusat. Desentralisasi politik dipandang sebagai pendekatan yang paling kondusif dan efektif terhadap partisipasi masyarakat dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat.
3. Desentralisasi Fiskal, mencakup “sarana dan mekanisme kerja sama fiskal dalam membagi pendapatan publik di antara semua tingkat pemerintahan. Empat aspek yang membuat desentralisasi fiskal efektif adalah penetapan pengeluaran yang jelas, tanggung jawab; mekanisme transfer fiskal antarpemerintah dari pusat ke daerah; dan otorisasi untuk pinjaman dan mobilisasi pendapatan melalui jaminan pinjaman dari pemerintah pusat. Desentralisasi fiskal jarang dilaksanakan tanpa menyertai desentralisasi politik dan administrasi. Menurut Wachira, desentralisasi fiskal juga dilaksanakan untuk memfasilitasi dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengidentifikasi prioritas pembangunan. Hal ini menitikberatkan peran utama masyarakat dalam memastikan

sumber daya secara ekonomis, efisien dan efektif diterapkan dalam pembangunan.

Otonomi daerah bertujuan untuk mengurangi beban di pundak pemerintah yang lebih atas, tercapainya efisiensi dan efektivitas pelayanan kepada masyarakat, penggunaan sumber daya yang lebih efektif, pemantapan perencanaan pembangunan dari bawah, peningkatan persatuan dan kesatuan nasional serta keabsahan politik pemerintah dengan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat untuk mengenali masalah yang dihadapi dan menyampaikan kepada instansi pemerintah tersebut. Secara fundamental, pemberian penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah dimaksudkan untuk mengoptimalkan fungsi pemerintahan yang meliputi: (a) pemberian pelayanan; (b) fungsi pengaturan; (c) menjalankan program pembangunan; (d) menjalankan perwakilan dari aspirasi yang diwakilinya, dan (e) terkait menjalankan peran koordinasi antarsektor.³³

Menurut Soepomo, otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat tersendiri, dalam negara kesatuan. Setiap daerah mempunyai histori dan sifat khusus yang berlainan dengan riwayat dan sifat daerah lain.³⁴

3. Desentralisasi

Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan di kalangan pakar dalam mengkaji dan melihat penerapannya dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Dari pemaknaan asas desentralisasi masing-masing pakar tersebut dapat diklasifikasi pada beberapa hal, di antaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran dan pemberian kekuasaan dan kewenangan, serta (4)

³³ Abdul Hamid, *Otonomi Daerah dan Kualitas Pelayanan Publik*, Jurnal *Academica FISIP Universitas Tadulako*, Vol. 03 No. 01 Februari 2011, hal. 536-538.

³⁴ Fakhtul Muin, *op.cit.*

desentralisasi sebagai sarana pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.³⁵

Pada dasarnya cara pandang yang menempatkan desentralisasi sebagai bagian dari demokratisasi antara lain secara implisit berada di balik tujuan utama desentralisasi yang dikemukakan oleh Smith, sebagaimana dikutip oleh Syamsuddin Haris bahwa:³⁶

.....tujuan desentralisasi itu mencakup tujuan bagi pemerintah pusat, dan tujuan bagi pemerintah, serta masyarakat daerah. Bagi pemerintah pusat, desentralisasi diagendakan dalam rangka pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan nasional, dan stabilitas politik, sementara tujuan bagi pemerintah daerah dan masyarakat lokal, desentralisasi diagendakan dalam rangka tercapainya kesamaan politik (*political equality*), pertanggungjawaban publik pemerintah daerah (*local accountability*) dan daya tanggap (*responsiveness*) pemerintahan lokal terhadap pelayanan yang dibutuhkan masyarakat.

Namun demikian, konteks demokratisasi jauh lebih luas dari kerangka Smith tersebut, karena mencakup pula reformasi dan restrukturisasi lembaga perwakilan, serta sistem pemilihan dan penegakan keadilan atas dasar supremasi hukum. Menurut Mohammad Hatta, demokrasi yang dimaksudkan itu tidak hanya berorientasi kedaulatan rakyat, melainkan juga demokrasi yang sebenarnya memakai sifat desentralisasi, yaitu memberi otonomi kepada golongan-golongan di bawah, dalam politik dan ekonomi.³⁷

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Sedangkan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Pendelegasian kewenangan ditinjau dari visi implementasi praktis di daerah dapat disederhanakan menjadi tiga kelompok besar, yaitu pendelegasian kewenangan politik, pendelegasian kewenangan urusan daerah, dan pendelegasian kewenangan pengelolaan keuangan. Sumber pembiayaan pelaksanaan

³⁵ Agussalim Andi Gadjong, *op.cit.*, hal. 80.

³⁶ Syamsuddin Haris, *Dimensi Politik Desentralisasi Asimetris, Solusi atau Problem?*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, edisi 42 Tahun 2013, hal. 29.

³⁷ *Ibid.*, hal. 30.

desentralisasi terdiri dari pendapatan daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah. Sumber pendapatan hasil daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, perlu dimaknai sebagai tanggung jawab atas kewenangan otonomi luas yang diterima suatu daerah, karena desentralisasi kewenangan daerah dalam menjalankan otonominya menyangkut pilihan kebijakan, penentuan kewenangan yang sesuai kebutuhan daerah, dan sekaligus mempertimbangkan kapasitas anggaran yang tersedia untuk membiayainya.³⁸

Asas desentralisasi selanjutnya diklasifikasikan menjadi empat hal, yaitu: Pertama, desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan. Kedua, desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan. Ketiga, desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, perencanaan, pemberian kekuasaan dan wewenang. Keempat, desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan. Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi berlangsung antara lembaga otonom di pusat dengan lembaga otonom di daerah. Desentralisasi memberikan ruang terhadap penyerahan wewenang atau urusan dari pemerintah daerah tingkat atas kepada daerah tingkat bawahnya.³⁹

4. Pembangunan Daerah

Menurut Soekartawi, konsep umum tentang perencanaan pembangunan adalah bahwa perencanaan pembangunan sebenarnya merupakan suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijaksanaan (*policy*) dari pembuat keputusan berdasarkan sumber daya yang tersedia dan disusun secara sistematis.⁴⁰

³⁸H.A.W, Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 25-27.

³⁹ Agussalim Andi Gadjong. *op.cit.*

⁴⁰Soekartawi, *Prinsip-Prinsip Perencanaan Pembangunan*, (Jakarta: Rajawali Press, 1990), hal. 3.

Riyadi dan Bratakusuma berpendapat, perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai proses atau tahap dalam merumuskan pilihan pengambilan kebijakan yang tepat, dimana dalam tahapan ini dibutuhkan data dan fakta yang relevan sebagai dasar atau landasan bagi serangkaian alur yang sistematis yang bertujuan untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat umum baik secara fisik maupun nonfisik.⁴¹

Dalam pembangunan daerah, ada yang disebut sebagai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda). Simrenda ini dirancang untuk dapat meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan daerah melalui data pembangunan yang relevan dan akurat. Simrenda dapat membantu semua tahapan dalam perencanaan pembangunan daerah. Hal tersebut menandakan bahwa keberadaan Simrenda akan sangat membantu mewujudkan pembangunan daerah yang lebih maksimal. Melalui beberapa rangkaian simulasi kegiatan, penentuan arah kebijakan pembangunan dapat lebih dimaksimalkan, sehingga upaya penanganan permasalahan dan hambatan dalam pembangunan daerah mampu diatasi sejak awal.⁴²

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

⁴¹Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hal.7.

⁴²*Ibid.*, hal. 9.

mengembangkan dan memperkuat pemerintahan daerah untuk makin mantapnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab.⁴³

Pembangunan daerah di Indonesia memiliki dua tujuan yaitu untuk memacu pertumbuhan ekonomi dan sosial di daerah yang relatif terbelakang dan untuk lebih memperbaiki serta meningkatkan kemampuan daerah dalam melaksanakan pembangunan melalui kemampuan menyusun perencanaan sendiri dan pelaksanaan program serta proyek secara efektif.⁴⁴ Pembangunan daerah dalam teori pembangunan disebut sebagai pertumbuhan wilayah. Pandangan teori *resource endowment* dari suatu wilayah menyatakan bahwa pengembangan ekonomi wilayah bergantung pada sumber daya alam yang dimiliki dan permintaan terhadap komoditas yang dihasilkan dari sumber daya itu.⁴⁵ Sementara pandangan lain, teori *export base* atau teori *economic base* menyatakan bahwa pertumbuhan wilayah jangka panjang bergantung pada kegiatan ekspornya. Kekuatan utama dalam pertumbuhan wilayah adalah permintaan eksternal akan barang dan jasa, yang dihasilkan dan diekspor oleh wilayah itu. Permintaan eksternal ini mempengaruhi penggunaan modal, tenaga kerja, dan teknologi untuk menghasilkan komoditas ekspor.⁴⁶

Teori lain tentang pertumbuhan wilayah yang dikembangkan dengan asumsi ilmu ekonomi neo-klasik menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi wilayah sangat berhubungan dengan tiga faktor penting, yaitu tenaga kerja, ketersediaan modal, dan kemajuan teknologi.⁴⁷ Tingkat dan pertumbuhan faktor itu akan menentukan tingkat pendapatan dan pertumbuhan ekonomi wilayah. Dalam teori ini ditekankan pentingnya perpindahan faktor ekonomi khususnya modal dan tenaga kerja antarwilayah. Perpindahan faktor modal dan tenaga

⁴³Sugijanto Soegijoko, *Strategi Pengembangan Wilayah dalam Pengentasan Kemiskinan*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997), hal.49.

⁴⁴Syafruddin A. Tumenggung, *Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997), hal.144.

⁴⁵*Ibid.*, hal. 145.

⁴⁶*Ibid.*, hal. 146.

⁴⁷*Ibid.*, hal. 147.

kerja antarwilayah dalam suatu negara lebih mudah terjadi dan dapat menghilangkan perbedaan faktor harga diantara wilayah itu yang bermuara pada penyeragaman pendapatan per kapita wilayah.⁴⁸

Sementara itu, teori ketidakseimbangan pertumbuhan wilayah muncul terutama sebagai reaksi terhadap konsep kestabilan dan keseimbangan pertumbuhan seperti diungkap dalam teori neo-klasik. Tesis utama teori ini adalah bahwa kekuatan pasar sendiri tidak dapat menghilangkan perbedaan antarwilayah dalam suatu negara, bahkan kekuatan ini cenderung akan menciptakan dan bahkan memperburuk perbedaan itu. Perubahan dalam suatu sistem sosial ternyata tidak diikuti oleh penggantian perubahan pada arah yang berlawanan.⁴⁹

Oleh karena itu, intervensi negara diperlukan sebatas mengarahkan kekuatan itu dalam pasar agar perbedaan yang muncul tidak membesar, sehingga pertumbuhan wilayah tetap dapat diwujudkan. Pertumbuhan keluaran (*output*) wilayah ditentukan oleh adanya peningkatan skala, terutama dalam kegiatan manufaktur. Hal ini berarti bahwa wilayah dengan kegiatan utama sektor industri pengolahan akan mendapat keuntungan produktivitas yang lebih besar dibandingkan wilayah yang bergantung pada sektor primer, sehingga dapat disimpulkan bahwa wilayah dengan sektor industri akan tumbuh lebih cepat dibandingkan wilayah yang bergantung pada sektor primer.⁵⁰

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

⁴⁸Gunawan Sumodiningrat, *Membangun Perekonomian Rakyat*, Seri Ekonomika Pembangunan, (Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar dan IDEA, 1998), hal. 23.

⁴⁹*Ibid.*, hal. 24.

⁵⁰*Ibid.*, hal.24-25.

menyebabkan peningkatan skala. Oleh karena itu, hal tersebut akan meningkatkan pertumbuhan wilayah dalam jangka panjang.⁵¹ Suatu kelompok manusia dalam suatu lingkungan tertentu (*community*) atau masyarakat dalam suatu wilayah, tempat, atau daerah, dihubungkan dengan unit daerah (tempat atau wilayah) lain oleh faktor maupun keadaan ekonomi, fisik, dan sosialnya. Dengan demikian, pembangunan dalam suatu tempat tertentu membutuhkan koordinasi proyek pembangunan lokalnya dengan rencana regional dan nasional. Dari segi pembangunan, daerah (*region*) sebetulnya adalah penghubung (*link*) antara masyarakat lokal dan nasional. Perencanaan berbasis daerah (*regional planning*) memberikan rangka dasar untuk mempertemukan proyek pembangunan, baik nasional maupun lokal, secara berimbang dan dapat menempati kedudukan yang sebenarnya dalam suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh.⁵²

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma

Menurut I.C. Van Der Vlies, dalam bukunya *Het Wetsbegrip En Beginselen Van Behoorlijke Regelgeving*, asas pembentukan peraturan negara yang baik terdiri dari asas formal dan materiil. Asas formal meliputi:

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas organ/lembaga yang tepat;
3. asas perlunya pengaturan;
4. asas dapatnya dilaksanakan; dan
5. asas konsensus.

⁵¹Gunawan Sumodiningrat, *Pembangunan Daerah dan Pengembangan Kecamatan (dalam Perspektif Teori dan Implementasi)*, Jurnal PWK Vol.10 No.3/November 1999, hal. 147.

⁵²Ginandjar Kartasasmita, *Power dan Empowerment: Sebuah Telaah Mengenai Konsep Pemberdayaan Masyarakat*, Makalah Pidato Kebudayaan Menteri PPN/Ketua Bappenas, (Jakarta: TIM, 1996).

Adapun asas- materiil meliputi:

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
2. asas tentang dapat dikenali;
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. asas kepastian hukum; dan
5. asas pelaksanaan sesuai dengan kemampuan individu.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) dikenal pula asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5, yang meliputi:

1. kejelasan tujuan;
2. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan.

Selaras dengan asas pembentukan peraturan negara yang baik, baik secara formil maupun materiil, serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan didasarkan atas beberapa asas, yaitu:

1. Asas Demokrasi

Asas demokrasi dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Lampung Selatan dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah dan mufakat.

2. Asas Kepentingan Nasional

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

3. Asas Keseimbangan Wilayah

Asas keseimbangan wilayah dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Lampung Selatan dilaksanakan untuk menyeimbangkan pembangunan antarwilayah kabupaten/kota di Kabupaten Lampung Selatan dalam rangka mempercepat terwujudnya pemerataan pembangunan.

4. Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan

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

5. Asas Peningkatan Daya Saing

Asas peningkatan daya saing dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Lampung Selatan bertujuan untuk meningkatkan daya saing sumber daya manusia Kabupaten Lampung Selatan pada tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional.

6. Asas Kepastian Hukum

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

7. Asas Daya Guna dan Hasil Guna

Asas daya guna dan hasil guna dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Lampung Selatan dilaksanakan secara efektif dan efisien untuk mendayagunakan potensi keunggulan alam dan budaya Kabupaten Lampung Selatan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

8. Asas Pelestarian Adat Istiadat, Tradisi, Seni dan Budaya serta Kearifan Lokal

Asas pelestarian adat istiadat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Lampung Selatan dilaksanakan untuk memperkuat nilai-nilai adat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal.

9. Asas Kesatuan Pola dan Haluan Pembangunan Kabupaten Lampung Selatan

Asas kesatuan pola dan haluan pembangunan Kabupaten Lampung Selatan dimaksudkan bahwa penyelenggaraan model Pembangunan Semesta Berencana Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten/Kota di Kabupaten Lampung Selatan dilakukan secara terpola, menyeluruh, terencana, terarah, dan terintegrasi dalam satu kesatuan wilayah Kabupaten Lampung Selatan.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Pada bagian ini akan dikaji kondisi yang ada, potensi yang dimiliki, serta beberapa permasalahan yang terjadi. Data terhadap hal ini didapatkan dari observasi, referensi, dan masukan dari beberapa pihak. Inventarisasi data tersebut selanjutnya dikaji untuk menghasilkan alternatif kebijakan yang akan dituangkan dalam rumusan rancangan undang-undang.

1. Karakteristik Lokasi dan Wilayah

a. Sejarah Singkat

Sejarah terbentuknya Kabupaten Lampung Selatan erat kaitannya dengan UUD NRI Tahun 1945. Di dalam UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Pembagian daerah di 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”.⁵³

Sebagai realisasi dari Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dimaksud, lahirlah Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 yang mengatur tentang kedudukan Komite Nasional Daerah yang pertama, antara lain mengembalikan kekuasaan pemerintah di daerah kepada aparatur yang berwenang yaitu Pamong Praja dan Polisi. Selain itu juga untuk menegakkan pemerintah di daerah yang rasional dengan mengikutsertakan wakil-wakil rakyat atas dasar kedaulatan rakyat. Selanjutnya disusul dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1948), yang menegaskan bahwa Pembentukan Daerah Otonom dalam Wilayah Republik Indonesia yang susunan tingkatannya adalah sebagai berikut:⁵⁴

- 1) Provinsi daerah Tingkat I;
- 2) Kabupaten/Kota madya (Kota Besar), Daerah TK II;
- 3) Desa (Kota Kecil) Daerah TK III.

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 dimaksud, maka lahirlah Provinsi Sumatra Selatan dengan Perpu Nomor 33 tanggal 14 Agustus 1950 yang dituangkan dalam Perda Sumatra Selatan Nomor 6 tahun 1950. Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 39 tahun 1950

⁵³ Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Lampung Utara, Kabupaten Lampung Tengah, dan Kabupaten Lampung Selatan dengan Rifandy Ritonga, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung, pada tanggal 29 Mei 2023.

⁵⁴ *Ibid.*

tentang Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah untuk Daerah Provinsi, Kabupaten, Kota Besar dan Kota Kecil, maka keluarlah Peraturan Provinsi Sumatra Selatan nomor 6 tahun 1950 tentang pembentukan DPRD Kabupaten di seluruh Provinsi Sumatra Selatan.

Perkembangan selanjutnya, guna lebih terarahnya pemberian otonomi kepada daerah bawahannya yaitu diatur selanjutnya dengan Undang-Undang Darurat Nomor 4 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Provinsi Sumatra selatan sebanyak 14 kabupaten, di antaranya Kabupaten Dati II Lampung Selatan beserta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan 7 (tujuh) dinas otonom yang ditetapkan tanggal 14 November 1956 dengan ibu kota di Tanjung Karang-Teluk Betung atau yang sekarang dikenal dengan kota Bandar Lampung.

Selanjutnya dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, Kabupaten Lampung Selatan secara resmi menjadi daerah otonom pada tanggal 14 November 1956, akan tetapi pimpinan daerah telah ada dan dikenal sejak tahun 1946. Sebelum menjadi daerah otonom, wilayah Lampung Selatan sejak awal kemerdekaan, terdiri dari 4 (empat) kewedanan masing-masing:⁵⁵

- 1) Kewedanan Kota Agung, meliputi kecamatan Wonosobo, Kota Agung dan Cukuh Balak. (sekarang menjadi wilayah Kabupaten Tanggamus)
- 2) Kewedanan Pringsewu, meliputi Kecamatan Pagelaran, Pringsewu, Gadingrejo, Gedong tataan dan Kedondong. (sebagian menjadi wilayah Kabupaten Pringsewu dan Kabupaten Pesawaran)
- 3) Kewedanan Teluk Betung, meliputi Kecamatan Natar, Teluk Betung dan Padang Cermin. (sekarang sebagian menjadi wilayah Kabupaten Pesawaran dan Kota Bandar Lampung)

⁵⁵ *Ibid.*

- 4) Kewedanan Kalianda, meliputi Kecamatan Kalianda dan Penengahan.

Pada tahun 1963 wilayah kewedanan berikut jabatan wedana dihapus selanjutnya diganti menjadi jabatan kepala negeri yang masa jabatannya lima tahun. Pada tahun 1970 jabatan kepala negeri tidak dipilih lagi dan tugasnya diambil alih oleh camat. Pada tahun 1972 semua negeri seluruh Lampung di hapus. Pada awal terbentuknya, Lampung Selatan masih merupakan bagian dari wilayah Sumatra Selatan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1964 tentang Pembentukan Provinsi Daerah Tingkat I Lampung, maka Daerah Tingkat II Lampung Selatan secara resmi merupakan salah satu kabupaten dalam Daerah Tingkat I Lampung.

Dengan ditingkatkannya status kota Tanjung Karang-Teluk Betung menjadi Kota praja berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 1959, praktis kedudukan Ibu Kota Kabupaten Dati II Lampung Selatan berada di luar wilayah administrasinya. Usaha-usaha untuk memindahkan ibu kota kabupaten Daerah TK II Lampung Selatan dari Wilayah Kota Madya Daerah TK II Tanjung Karang-Teluk Betung ke Wilayah Administrasi Kabupaten Daerah TK II Lampung Selatan telah dimulai sejak tahun 1968.

Hasil Penelitian Tim Departemen Dalam Negeri berkesimpulan bahwa Kalianda adalah pilihan yang tepat sebagai calon ibu kota baru Kabupaten Dati II Lampung Selatan. Dengan Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 28 Juli 1980 nomor 135/3009/PUOD, ditetapkan lokasi calon ibu kota Kabupaten Dati II Lampung Selatan di Desa Kalianda, Desa Bumi Agung dan Desa Way Urang. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1981 tanggal 3 November 1981, ditetapkan Pemindahan Ibu Kota Kabupaten Daerah TK II Lampung Selatan dari Wilayah Kota Madya Tanjung Karang-Teluk Betung ke Kota Kalianda yang terdiri dari Kelurahan Kalianda, Kelurahan Way Urang, dan

Kelurahan Bumi Agung. Berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/102/PUOD tanggal 2 Januari 1982, peresmian ibu kota baru dilakukan pada tanggal 11 Februari 1982 oleh Menteri Dalam Negeri yaitu Bapak Amir Machmud. Sedangkan kegiatan pusat pemerintahan di Kalianda ditetapkan mulai tanggal 10 Mei 1982.⁵⁶

b. Luas dan Batas Wilayah Administratif

Daerah Kabupaten Lampung Selatan mempunyai daerah daratan kurang lebih adalah 2.109,74 km², yang disajikan pada tabel berikut:

Tabel 1.
Luas Wilayah Kabupaten Lampung Selatan
Menurut Kecamatan, 2020

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Persentase (%)
	(1)	(2)	(3)
1	Natar	250,88	11,89
2	Jati Agung	164,47	7,80
3	Tanjung Bintang	129,72	6,15
4	Tanjung Sari	103,32	4,90
5	Katibung	188,62	8,94
6	Merbau Mataram	113,94	5,40
7	Way Sulan	46,54	2,21
8	Sidomulyo	158,99	7,54
9	Candipuro	84,90	4,02
10	Way Panji	38,45	1,82
11	Kalianda	179,82	8,52
12	Rajabasa	100,39	4,76
13	Palas	165,57	7,85
14	Sragi	93,44	4,43
15	Penengahan	124,96	5,92
16	Ketapang	108,60	5,15
17	Bakauheni	57,13	2,71
	Lampung Selatan	2.109,74	100

Sumber: Lampung Selatan dalam Angka, 2021

Kabupaten Lampung Selatan terdiri atas beberapa pulau. Pulau-pulau yang terdapat di Kabupaten Lampung Selatan antara lain pulau: Krakatau, Sebesi, Sebuku, Rakata Tua, Legundi, Siuncal, Rimau dan Kandang.

⁵⁶ *Ibid.*

c. Letak dan Kondisi Geografis

1) Geografi

Kabupaten Lampung Selatan merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Lampung dengan ibu kota kabupaten terletak di Kecamatan Kalianda. Secara geografis Kabupaten Lampung Selatan terletak pada 105°-105°45' Bujur Timur dan 5°15'-6° Lintang Selatan, yang merupakan wilayah kabupaten di Provinsi Lampung yang terletak di ujung Pulau Sumatera. Mengingat letak yang demikian ini, daerah Kabupaten Lampung Selatan seperti halnya daerah lain di Indonesia merupakan daerah tropis.⁵⁷

Daerah yang terletak paling ujung bagian selatan pulau Sumatera ini memiliki sebuah pelabuhan di kecamatan Bakauheni dan merupakan tempat transit penduduk dari pulau Jawa ke Sumatera dan sebaliknya. Jarak antara pelabuhan Bahauheni (Lampung Selatan) dengan pelabuhan Merak (Provinsi Banten) kurang lebih 29 km dengan waktu tempuh kapal penyeberangan sekitar 2 jam sampai 2,5 jam. Selain memiliki pelabuhan Bakauheni Kabupaten Lampung Selatan juga memiliki bandara Raden Inten II yang terletak di Kecamatan Natar.

Daerah Kabupaten Lampung Selatan mempunyai daerah daratan kurang lebih adalah 2.109,74 km², dengan kantor pusat pemerintahan berada di Kalianda. Wilayah administrasi Kabupaten Lampung Selatan terdiri dari 17 Kecamatan dengan 256 desa dan 4 kelurahan. Kabupaten Lampung Selatan juga memiliki 42 pulau besar maupun kecil. Pulau yang terluas di kabupaten ini adalah Pulau Sebesi dengan luas 4.643 hektar. Selain itu, Kabupaten Lampung Selatan mempunyai beberapa gunung, yang tertinggi adalah Gunung Rajabasa di Kecamatan Rajabasa, dengan ketinggian 1.280 m, dan juga beberapa sungai yang melintasi Kabupaten Lampung Selatan

⁵⁷ Badan Pusat Statistik Kabupaten Lampung Selatan, *Kabupaten Lampung Selatan Dalam Angka 2023*, (Lampung Selatan: BPS Kabupaten Lampung Selatan, 2023), hal. 3.

seperti Way Sekampung, Way Jelai, Way Katibung, Way Pisang dan Way Gatal.

Bila ditinjau dari segi luas keadaan alamnya, maka Kabupaten Lampung Selatan mempunyai masa depan cerah untuk lebih berkembang lagi. Sampai saat ini Kabupaten Lampung Selatan telah mengalami pemekaran dua kali. Pertama berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 tahun 1997 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Tulang Bawang dan Kabupaten Daerah Tingkat II Tanggamus. Kemudian yang kedua berdasarkan Undang-undang Nomor 33 tahun 2007 tentang pembentukan Kabupaten Pesawaran di Provinsi Lampung. Saat ini, wilayah administrasi Kabupaten Lampung Selatan mempunyai batas-batas sebagai berikut:

- 1) Sebelah Utara: berbatasan dengan wilayah Kabupaten Lampung Tengah dan Kabupaten Lampung Timur;
- 2) Sebelah Selatan: berbatasan dengan Selat Sunda;
- 3) Sebelah Barat: berbatasan dengan wilayah Kabupaten Pesawaran;
- 4) Sebelah Timur: berbatasan dengan Laut Jawa.

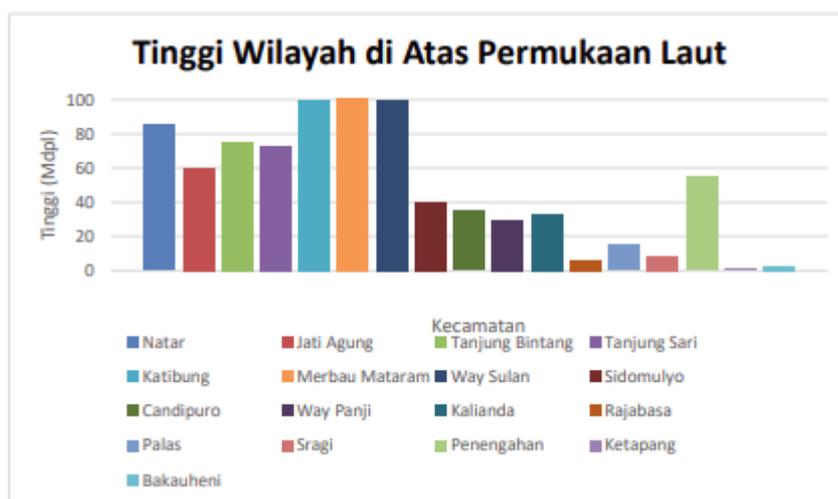
Terdapat sebuah pelabuhan penyeberangan Bakauheni yang merupakan tempat transit penduduk dari Pulau Jawa ke Sumatera dan sebaliknya, atau dengan kata lain Pelabuhan Bakauheni merupakan pintu gerbang Pulau Sumatera bagian selatan. Wilayah Kabupaten Lampung Selatan juga merupakan daerah agraris dimana mata pencaharian pokok penduduknya berada di sektor pertanian. Hal ini dikarenakan daerah terluas merupakan daerah dataran tropis yang cocok dimanfaatkan untuk pertanian.⁵⁸

2) Topografi

Secara umum, Kabupaten Lampung Selatan merupakan daerah dataran dengan ketinggian dari permukaan laut yang bervariasi. Berdasarkan tinggi wilayah di atas permukaan laut menunjukkan

⁵⁸ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2021 – 2026, hal II – 2.

bahwa daerah dataran tertinggi berada di Kecamatan Merbau Mataram dengan ketinggian 102 meter dari permukaan laut (mdpl). Kecamatan Natar dan Kecamatan Katibung sebagai wilayah terbesar berada pada ketinggian masing-masing 85 mdpl dan 100 mdpl. Sedangkan kecamatan dengan dataran terendah yaitu Kecamatan Ketapang dan Kecamatan Bakauheni yang berada di bawah 3 mdpl. Sementara, Kecamatan Kalianda sebagai ibu kota pemerintahan berada pada 33 mdpl. Berdasarkan ketinggian tersebut dapat disimpulkan bahwa Kabupaten Lampung Selatan beriklim panas. Berikut disajikan secara lengkap tinggi wilayah menurut kecamatan di Kabupaten Lampung Selatan.⁵⁹

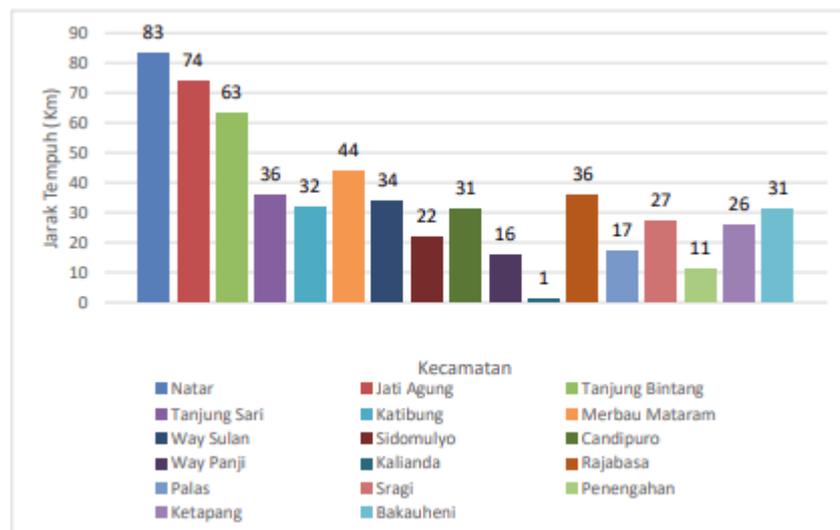


Gambar 2.
Tinggi Wilayah di Atas Permukaan Laut Kabupaten Lampung Selatan Menurut Kecamatan, 2020
Sumber: BPS Kabupaten Lampung Selatan

Sementara itu, jika dilihat dari jarak yang ditempuh oleh masyarakat Kabupaten Lampung Selatan ke ibu kota Kabupaten, masyarakat yang berada di Kecamatan Natar, Kecamatan Jati Agung, dan Kecamatan Tanjung Bintang harus menempuh jarak yang relatif jauh menuju ibu kota kabupaten dengan jarak tempuh antara 60-85 km. Hal ini membuat masyarakat di kecamatan-kecamatan tersebut memerlukan waktu yang cukup lama jika ingin mengurus sesuatu hal

⁵⁹ *Ibid.*, hal II – 3.

di ibu kota pemerintahan kabupaten, Kalianda. Namun, saat ini telah beroperasi jalan tol lintas sumatera yang melalui perlintasan beberapa wilayah di Lampung Selatan dari Kecamatan Bakauheni sampai Kecamatan Natar sehingga dapat memangkas waktu tempuh menuju ibu kota Kabupaten di Kecamatan Kalianda. Sedangkan jarak tempuh untuk masyarakat Kecamatan Tanjung Sari, Kecamatan Katibung, Kecamatan Merbau Mataram, Kecamatan Way Sulan, Kecamatan Candipuro, Kecamatan Rajabasa, dan Kecamatan Bakauheni ke Kalianda relatif lebih dekat, yaitu antara 30 – 60 km. Sementara itu, Kecamatan Penengahan merupakan kecamatan terdekat dari ibu kota pemerintahan hanya menempuh jarak 11 km untuk mencapai ibu kota pemerintahan.⁶⁰



Gambar 3.

Jarak dari ibu kota Kecamatan ke ibu kota Kabupaten

Sumber: BPS Kabupaten Lampung Selatan

3) Klimatologi

Iklim di Kabupaten Lampung Selatan sama halnya dengan daerah lain di Indonesia. Iklimnya dipengaruhi oleh adanya pusat tekanan rendah dan tekanan tinggi yang berganti di daratan sentra Asia dan Australia pada bulan Januari dan Juli. Akibat pengaruh

⁶⁰ *Ibid.*, hal II - 4

angin muson, maka daerah Lampung Selatan tidak terasa adanya musim peralihan (pancaroba) antara musim kemarau dan musim hujan.

4) Penggunaan Lahan dan Kawasan

Wilayah Kabupaten Lampung Selatan merupakan daerah agraris dimana mata pencaharian pokok penduduknya berada di sektor pertanian. Hal ini dikarenakan daerah terluas merupakan daerah dataran tropis yang cocok dimanfaatkan untuk pertanian. Untuk lebih mengetahui kondisi penggunaan lahan dapat dilihat pada peta tutupan lahan yang merupakan hasil interpretasi liputan lahan citra landsat.

Beberapa kawasan yang teridentifikasi sebagai kawasan rawan bencana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.
Kawasan Bencana di Kabupaten Lampung Selatan
Tahun 2016-2020

No	Kecamatan (1)	Bencana (2)	Jalur Evakuasi Bencana (3)
1	Natar	Banjir	Tidak memerlukan jalur evakuasi mengingat banjir yang terjadi tidak berada di daerah permukiman
2	Katibung	Tsunami	Dievakuasi menuju Bukit Tarahan
3	Way Sulan	Banjir	Menuju Kecamatan Candipuro dievakuasi ke sekitar kantor Kecamatan Candipuro
4	Sidomulyo	Tsunami	Dievakuasi menuju sekitar jalan lintas Sumatera
5	Candipuro	Banjir	Dievakuasi ke sekitar kantor Kecamatan Candipuro
6	Way Panji	Banjir	Dievakuasi di Sukoharjo disekitar kantor Kecamatan Way Panji
7	Kalianda	Tsunami	Dievakuasi menuju kawasan perkantoran pemerintahan Kabupaten
8	Rajabasa	Tsunami	Dievakuasi menuju Gunung Rajabasa
		Gunung Api Krakatau	Dievakuasi menuju kantor Kecamatan Rajabasa
9	Palas	Banjir	Dievakuasi di sekitar kantor Kecamatan Palas
10	Sragi	Banjir	Dievakuasi mengarah ke Bangunrejo di sekitar kantor Kecamatan Ketapang
11	Ketapang	Tsunami	Dievakuasi di sekitar Menara Siger di Kecamatan Bakauheni
		Gunung Api Krakatau	Dievakuasi menuju kantor Kecamatan Ketapang
12	Bakauheni	Tsunami	Dievakuasi di sekitar Menara Siger di Kecamatan Bakauheni
		Gunung Api Krakatau	Dievakuasi menuju Kecamatan Penengahan

Sumber: Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Lampung Selatan, 2021

Pada awal Tahun 2020 cuaca ekstrim yang melanda sebagian wilayah di Kabupaten Lampung Selatan mengakibatkan banjir di beberapa lokasi, dalam kurun waktu yang berdekatan dari tanggal 1-30 Januari 2020, banjir bandang mengakibatkan 167 rumah tergenang di Kecamatan Sidomulyo dengan rincian Desa Sidomulyo 47 rumah, Desa Sidowaluyo 15 rumah, Desa Talang Baru 2 rumah,

Desa Sidorejo 62 rumah, Desa Sidodadi 41 rumah. Di Kecamatan Sragi banjir menimpa 79 rumah. Pada tanggal 1 Februari 2020 terjadi banjir kembali di Desa Bandar Agung Kecamatan Sragi yang menimpa 40 rumah dan 20 hektar tambak udang. Di Kalianda terjadi banjir dan rumah terendam dan mengalami rusak ringan sebanyak 23 rumah. Menanggapi dampak bencana tersebut, Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan bersama TNI/POLRI, Badan SAR Nasional, dan para relawan melakukan penanganan pasca bencana salah satunya dengan membuat juga merevitalisasi saluran air dan gorong-gorong untuk mengantisipasi dampak banjir yang berulang. Berikut ini adalah data bencana di Kabupaten Lampung Selatan tahun 2016-2020.

Tabel 5.
Data Bencana di Kabupaten Lampung Selatan
Tahun 2016-2020

No	Bencana	2016	2017	2018	2019	2020
1	Kebakaran	14	2	-	-	-
2	Banjir	2	13	28	8	15
3	Puting Beliung	3	3	1	5	4
4	Sambar Petir	-	1	-	-	5
5	Tsunami	-	-	1	-	-
6	Gelombang Pasang	2	1	1	-	-
7	Orang Tenggelam	2	1	-	-	-
8	Tanah Longsor	-	-	-	-	-
9	Angin Kencang	3	10	1	1	12
10	Pohon Tumbang	-	-	-	-	4
11	Banjir Rob	-	-	-	-	3

Sumber: Badan Penanggulangan Bencana Daerah
Kabupaten Lampung Selatan, 2021

2. Potensi Daerah

a. Sumber Daya Manusia

Penduduk Lampung Selatan menurut data tahun 2020 diperkirakan 1.063,3 ribu jiwa yang meningkat rata-rata sebesar 1,50% per tahun sejak tahun 2010. Peningkatan laju pertumbuhan penduduk Lampung Selatan tersebut masih lebih rendah dibandingkan dengan laju pertumbuhan rata-rata Provinsi Lampung

yang sebesar 1,65% per tahun (BPS Provinsi Lampung, 2021). Tabel 6 menunjukkan bahwa Kecamatan Jati Agung merupakan kecamatan dengan laju pertumbuhan penduduk terbesar yaitu sebesar 2,17% per tahun dan merupakan satu-satunya kecamatan dengan persentase laju pertumbuhan penduduk di atas 2%. Sementara itu terdapat beberapa kecamatan lainnya yang memiliki persentase laju pertumbuhan penduduk di atas rata-rata Kabupaten Lampung Selatan yaitu Kecamatan Tanjung Bintang (1,77%), Kecamatan Tanjung Sari (1,56%), Kecamatan Katibung (1,63%), Kecamatan Merbau Mataram (1,87%), Kecamatan Rajabasa (1,75%) dan Kecamatan Bakauheni (1,63%). Sedangkan Kecamatan Way Panji merupakan kecamatan dengan laju pertumbuhan terkecil yaitu sebesar 1% per tahun.⁶¹

Tabel 6.
Jumlah Penduduk Kabupaten Lampung Selatan
Tahun 2020

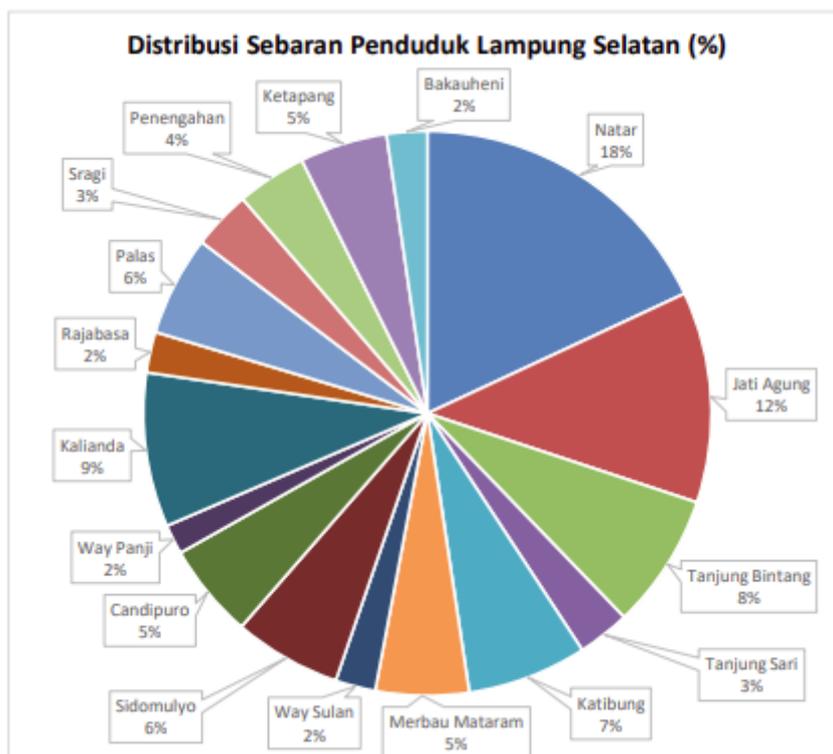
No	Kecamatan	Jumlah Penduduk (ribu)	Laju Pertumbuhan Penduduk (%) per Tahun 2010-2020
	(1)	(2)	(3)
1	Natar	191,8	1,12
2	Jati Agung	128,6	2,17
3	Tanjung Bintang	82,2	1,77
4	Tanjung Sari	31,8	1,56
5	Katibung	72,6	1,63
6	Merbau Mataram	56,5	1,87
7	Way Sulan	24,3	1,31
8	Sidomulyo	65,3	1,28
9	Candipuro	57,6	1,33
10	Way Panji	18,1	1,00
11	Kalianda	94,1	1,45
12	Rajabasa	24,8	1,75
13	Palas	60,9	1,26
14	Sragi	35,7	1,16
15	Penengahan	42,3	1,65
16	Ketapang	53,1	1,38
17	Bakauheni	24,5	1,63
Lampung Selatan		1.064,3	1,50

Sumber: BPS Kabupaten Lampung Selatan, 2021

Tabel di atas juga menunjukkan Kecamatan Natar merupakan kecamatan dengan populasi penduduk terbesar, karena lokasi

⁶¹ *Ibid.*, hal. II - 14

Kecamatan Natar yang berdekatan dengan ibu kota provinsi Lampung, Bandar Lampung, dan juga merupakan empat lokasi bandara terbesar di Provinsi Lampung, Bandara Internasional Radin Inten II. Ditambah, dengan semakin padatnya penduduk Kota Bandar Lampung yang mengakibatkan banyak yang mencari alternatif hunian ke daerah pinggiran Kota Bandar Lampung, seperti di Kecamatan Natar. Begitu juga dengan Kecamatan Jati Agung, dengan populasi penduduk lebih dari seratus ribu jiwa, merupakan tetangga dari Kota Bandar Lampung yang juga merupakan daerah alternatif investasi bagi masyarakat Kota Bandar Lampung.⁶²



Gambar 4.
Distribusi Sebaran Penduduk Lampung Selatan, 2020
Sumber: BPS Kabupaten Lampung Selatan, 2021

Gambar 4 di atas menunjukkan data sebaran penduduk di Lampung Selatan tahun 2020. Terlihat bahwa Kecamatan Natar memiliki porsi terbesar dibandingkan kecamatan lainnya, diikuti oleh Kecamatan Jati Agung dan Kecamatan Kalianda. Sementara itu,

⁶² *Ibid.*, hal. 12.

proporsi jumlah penduduk terendah berada pada Kecamatan Rajabasa, Bakauheni, Way Panji, dan Way Sulan dengan rata-rata distribusi luas berada pada kisaran 2%.

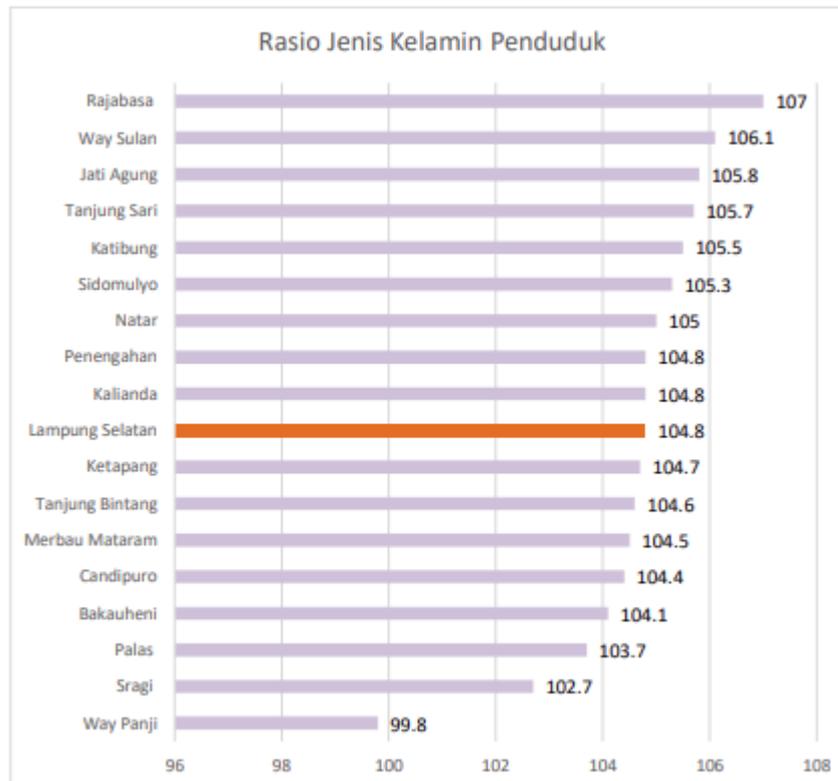
Tabel 7.

Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin di Kabupaten Lampung Selatan, 2020

Kelompok Umur	Jenis Kelamin		
	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
0-4	50.650	48.271	98.921
5-9	48.635	46.768	95.403
10-14	45.839	43.083	88.922
15-19	45.357	42.787	88.144
20-24	46.549	44.030	90.579
25-29	45.240	42.325	87.565
30-34	42.740	41.614	84.354
35-39	42.925	42.138	85.063
40-44	39.894	38.763	78.657
45-49	35.396	33.795	69.191
50-54	29.227	28.139	57.366
55-59	24.091	23.168	47.259
60-64	18.690	17.297	35.987
65-69	13.378	12.162	25.540
70-74	8.004	7.378	15.382
75+	8.130	7.838	15.968
Lampung Selatan	544.745	519.556	1.064.301

Sumber: BPS Kabupaten Lampung Selatan, 2021

Tabel di atas menunjukkan bahwa secara umum di Kabupaten Lampung Selatan, jumlah anak-anak dengan rentang usia sampai dengan 9 tahun relatif lebih banyak dibandingkan dengan kelompok umur lainnya. Pada kelompok umur usia produktif, 20 sampai dengan 45 tahun, jumlahnya cukup mendominasi dengan jumlah berkisar 80 ribuan jiwa di setiap kelompok umurnya. Untuk kelompok lanjut usia, relatif lebih sedikit dengan kelompok umur di atas 70 tahunan menjadi kelompok umur dengan jumlah penduduk terkecil, yaitu hanya berkisar 15.000an jiwa.



Gambar 5.
Rasio Jenis Kelamin Penduduk Menurut Kecamatan
di Kabupaten Lampung Selatan, 2020
Sumber: BPS Kabupaten Lampung Selatan, 2021

Gambar di atas menunjukkan bahwa secara umum rasio jenis kelamin penduduk laki-laki di Kabupaten Lampung Selatan lebih banyak dibandingkan penduduk perempuan, kecuali Kecamatan Way Panji. Pada gambar di atas juga diketahui bahwa sebagian besar kecamatan memiliki seks rasio atau rasio jenis kelamin lebih dari 100%, kecuali Kecamatan Way Panji. Beberapa kecamatan memiliki seks rasio di atas rata-rata seks rasio Kabupaten Lampung Selatan, di antaranya Kecamatan Rajabasa yang memiliki seks ratio tertinggi di antara kecamatan lainnya.

b. Perekonomian

Pada era reformasi, perekonomian dibangun berdasarkan sistem ekonomi kerakyatan. Komponen utama sistem ekonomi kerakyatan adalah sumber daya manusia sebagai konsumen, sebagai tenaga kerja, dan sebagai pengusaha. Dengan demikian sistem

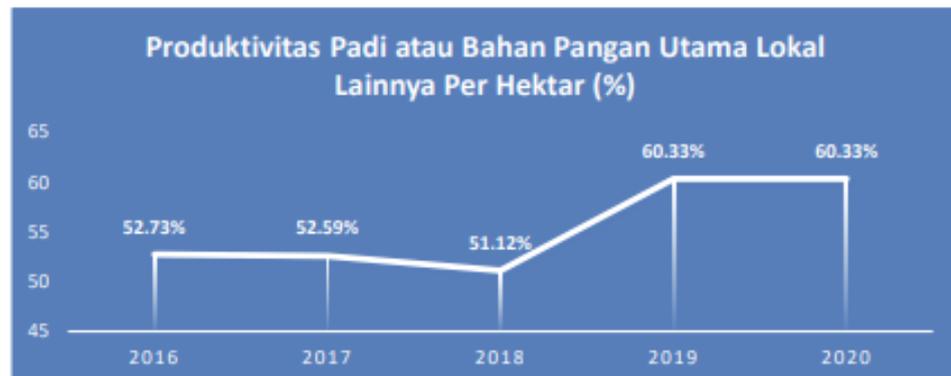
ekonomi kerakyatan merupakan tatanan ekonomi yang memberikan kesempatan kerja dan berusaha seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mencapai peningkatan kesejahteraan secara merata dan berkeadilan. Secara konkret, upaya peningkatan ekonomi masyarakat harus dilakukan dalam berbagai program, diantaranya pembangunan Industri Mikro dan Kecil (IMK). Di Lampung Selatan, jumlah kelompok binaan terhadap IMK yang dilaksanakan meliputi peningkatan kualitas sumber daya manusia yang inovatif dan terampil, penerapan teknologi tepat guna, peningkatan kualitas dan kuantitas produksi, peningkatan akses pasar dan bahan baku, serta promosi dan pameran produk unggulan.

Perekonomian Lampung Selatan menunjukkan perkembangan yang baik dengan rata-rata pertumbuhan 5% pertahun. Sayangnya, pertumbuhan ini tidak dapat dipertahankan karena adanya pandemi Covid-19. Bahkan pada 2020 ekonomi Lampung Selatan mengalami kemunduran karena kontraksi ekonomi sebesar 1,73%. Dampak Covid-19 terhadap perekonomian sudah nyata tapi pendalaman terhadap bentuk dan jenisnya yang belum bisa dijelaskan karena keterbatasan data dan informasi serta pandemi Covid-19 juga belum bisa diprediksi sampai kapan akan berakhir. Dalam satu tahun berlangsungnya pandemi Covid-19 sudah banyak merubah kegiatan ekonomi, diantaranya penggunaan pemasaran secara digital. Dampak digitalisasi dalam perekonomian akan semakin luas dan berdampak luas pula pada kegiatan ekonomi, mulai dari produksi, distribusi sampai konsumsi.

c. Pertanian

Pertanian merupakan sektor prioritas dan penyumbang kontribusi pendapatan domestik regional bruto (PDRB) terbesar bagi perekonomian Lampung Selatan. Namun kontribusi sektor pertanian ini mengalami penurunan sejak tahun 2016 yang sebesar 29,8% dan turun hingga menjadi 30% di tahun 2020. Di sisi lain, produktivitas

atau bahan pangan utama lokal lainnya per hektar di Kabupaten Lampung Selatan mengalami peningkatan. Dimana pada tahun 2016 produktivitas ini telah mencapai 52,73% dan meningkat hingga 60,33% di tahun 2020.⁶³



Gambar 4.

Cakupan Bina Kelompok Petani, 2016-2020

Sumber: Bappeda Kabupaten Lampung Selatan, 2021

d. Pariwisata

Sektor pariwisata di Kabupaten Lampung Selatan dikembangkan bersama masyarakat dalam gerakan sadar wisata. Sampai dengan tahun 2020 tercatat sebanyak 28 kelompok sadar wisata (Pokdarwis) yang tersebar di Kabupaten Lampung Selatan.

Tabel 6.

Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis) di Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2020

No	Nama Pokdarwis	Lokasi
1	Karang Upas	Desa Way Muli
2	Of Deling Ketimbang	Desa Banding
3	Gema Wisata Canti Indah	Desa Canti
4	Sebesi Indah	Desa Tejang Pulau Sebesi
5	Teluk Belantung	Desa Merak Belantung

⁶³ *Ibid.*, hal II – 179.

No	Nama Pokdarwis	Lokasi
6	Ngandan Jejama	Desa Kecapi Babulang
7	Minang Rua Bahari	Desa Kelawi
8	Tanjung Tuha	Desa Bakauheni
9	Pancoran Mas Indah	Hargo Pancoran
10	Kahai Indah	Desa Batu Balak
11	Way Kulut	Desa Betung
12	Setegi Heni	Desa Cunggu
13	Bina Remaja	Desa Kunjir
14	Bandakh Legun	Desa Kesugihan
15	Way Terjun	Way Kalam
16	Sapta Pesona Hatta	Desa Hatta
17	Laguna Indah	Way Urang
18	Teluk Nipah	Desa Bulok
19	Way Guyuran Tengkujuh	Desa Tengkujuh
20	Lawok Kedu	Way Urang
21	Way Belerang	Desa Buah Berak
22	Kecapi Saka	Kalianda
23	Wisbend (Wisata Bendungan)	Sidomulyo
24	Taman Wisata Gunung Batu	Desa Srikaton
25	Suak Permai	Desa Suak
26	Jombrang	Desa Cugung
27	pesona sukaraja indah	Desa Sukaraja
28	Tarahan Helau	Desa Tarahan

Sumber: Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Lampung Selatan, 2021

Pariwisata di Kabupaten Lampung Selatan terbagi menjadi empat objek wisata unggulan, yaitu objek wisata terpadu, objek wisata budaya/sejarah, objek wisata alam, dan objek wisata bahari.

Tabel 7.
Kunjungan Wisatawan Objek Wisata Terpadu Tahun 2016-2020

No	Nama Objek Wisata	2016	2017	2018	2019	2020
1	Tabek Indah	20.644	47.779	49.809	82.148	16.429
2	Grand Elty Krakatoa	35.927	24.906	24.945	20.180	5.096
3	Wisma Belerang	3.738	2.575	2.905	5.055	1.011
4	Krakatau Kahai Beach	13.195	11.781	10.148	10.743	2.664
5	Negeri Baru Resort	24.170	8.656	8.183	7.984	1.596
6	Menara Siger	13.481	9.889	7.460	7.490	149
7.	Slanik Water Park	-	70.216	54.618	24.896	3.494
JUMLAH		111.155	105.586	103.442	133.600	30.439

Sumber: E-
Database SIPD Dinas Pariwisata dan Kebudayaan
Kabupaten Lampung Selatan, 2021

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa kunjungan wisatawan objek wisata terpadu di Lampung Selatan cenderung mengalami peningkatan. Pada tahun 2020 mengalami penurunan akibat Pandemi Covid-19. Namun kunjungan wisatawan objek wisata terpadu masih menjadi sasaran para wisatawan untuk berlibur. Hal

ini menunjukkan bahwa sektor objek wisata terpadu sangat prospektif untuk dikembangkan di Lampung Selatan. Pada data yang disajikan pada tabel di atas juga terlihat bahwa objek wisata Tabek Indah sebagai objek wisata dengan jumlah pengunjung terbanyak. Objek wisata Tabek Indah terletak di Jalan Raya Natar, Serbajadi, Pemanggilan, Kecamatan Natar yang berjarak 13 km dari pusat kota Bandar Lampung dan 14 km dari Bandara Internasional Radin Inten II.

Dengan kondisi geografis Kabupaten Lampung Selatan yang memiliki garis pantai terpanjang di Provinsi Lampung maka potensi pariwisata bahari merupakan unggulan pariwisata yang harus terus dikembangkan. Objek wisata bahari setiap tahunnya dikunjungi lebih dari 100.000 wisatawan. Namun sejak terjadinya bencana tsunami yang melanda pesisir Kalianda dan Rajabasa pada akhir Tahun 2018, maka terjadi penurunan jumlah kunjungan wisatawan objek wisata bahari dari tahun 2018 sebanyak 265.891 wisatawan menjadi 168.119 wisatawan pada tahun 2019. Penurunan juga masih terjadi untuk tahun 2020 sebagai dampak dari Pandemi Covid-19.

3. Sosial Budaya⁶⁴

Penduduk Kabupaten Lampung Selatan secara garis besar dapat digolongkan menjadi dua bagian yaitu penduduk asli Lampung dan penduduk pendatang. Penduduk asli khususnya sub Suku Lampung Saibatin (Peminggir) umumnya berkediaman di sepanjang pesisir pantai serta penduduk pendatang yang berasal dari Suku Jawa, Suku Banten, Suku Sunda, Suku Semendo Suku Batak, Suku Minang Kabau, Suku Bugis, Suku Madura, Suku Komerang, Suku Palembang, Suku Bali dan lain-lainnya.

⁶⁴ Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Lampung Utara, Kabupaten Lampung Tengah, dan Kabupaten Lampung Selatan dengan Anggalana, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung, pada tanggal 29 Mei 2023.

Hal ini disebabkan adanya kolonisasi pada zaman penjajahan Belanda dan dilanjutkan dengan adanya program transmigrasi pada masa setelah kemerdekaan, disamping perpindahan penduduk secara swakarsa dan spontan. Beragamnya etnis penduduk di kabupaten Lampung Selatan juga disebabkan karena Kabupaten Lampung Selatan sebagian besar adalah wilayah pantai sehingga banyak nelayan yang bersandar dan menetap.

Masyarakat Adat Lampung memiliki falsafah *Piil Pesenggiri* yang merupakan falsafah yang berkaitan dengan kehormatan dan harga diri. *Piil Pesenggiri* mengajarkan seorang individu untuk senantiasa memiliki sikap pantang menyerah dalam mempertahankan harga diri dan martabatnya serta keluarganya. Falsafah ini melekat bersama empat prinsip lain, yaitu *Juluk Adek*, *Nemui Nyimah*, *Nengah Nyappur*, dan *Sakai Sambayan*.

Juluk Adek adalah prinsip tentang keberhasilan seseorang yang diperoleh dengan menjaga gelar adat yang melekat pada orang tersebut, dimana Masyarakat adat Lampung sangat menghargai gelar adat seseorang sehingga penting bagi mereka untuk menjaga gelar tersebut sebaik-baiknya dengan tidak melakukan perbuatan tercela serta mempengaruhi kedudukan seseorang beserta pembagian kerja di dalam masyarakat.

Nemui Nyimah adalah prinsip penghargaan terhadap tamu atau pendatang. *Nemui* bermakna keterbukaan masyarakat adat Lampung dan keramahan yang ditunjukkan oleh masyarakat adat Lampung terhadap tamu atau pendatang yang berkunjung ke wilayah mereka. Masyarakat adat Lampung secara terbuka menerima orang yang berkunjung dan secara senang hati memberi.

Nengah Nyappur merupakan prinsip pergaulan sebagai kelanjutan dari *Nemui Nyimah*. *Nengah* berarti bergaul ke tengah-tengah masyarakat, sementara *Nyappur* bermakna berbaur dengan masyarakat lain. Prinsip ini menunjukkan sifat masyarakat adat Lampung yang suka bergaul dan berinteraksi dengan masyarakat

lain. Tujuan dari prinsip ini adalah untuk menjalin kerukunan dan kekeluargaan di tengah masyarakat.

Sakai Sambayan yang merupakan prinsip kerja sama dan tolong-menolong. *Sesakai* bermakna tolong-menolong dan *Sesambaian* bermakna bergotong-royong. Masyarakat adat Lampung sangat menyadari bahwa nilai-nilai kolektif atau kebersamaan merupakan sesuatu yang penting sehingga mereka saling tolong-menolong dan bergotong-royong dalam melakukan suatu pekerjaan.

4. Permasalahan yang Dihadapi

Ada beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi dibidang ketahanan pangan Lampung Selatan, yaitu: belum terintegrasinya kebijakan ketahanan pangan nasional, provinsi dan kabupaten, pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang pentingnya mengkonsumsi pangan yang beragam, bergizi, seimbang dan aman masih belum optimal sehingga sampai saat ini belum tercapai skor Pola Pangan Harapan yang ideal, rendahnya pengetahuan masyarakat terhadap pentingnya mengkonsumsi pangan yang baik dan benar, masih kurangnya kompetensi sumber daya manusia yang menangani bidang ketersediaan pangan, distribusi pangan, konsumsi dan penganekaragaman pangan, serta keamanan pangan, rendahnya pengetahuan dan kemauan masyarakat untuk optimalisasi pemanfaatan pekarangan sebagai sumber pangan dan gizi keluarga yang aman dan bebas bahan kimia, dan masih terdapat alih fungsi lahan produktif usaha sektor pertanian/peternakan/perikanan/kehutanan menjadi sektor pembangunan lainnya.⁶⁵

Kemudian terdapat beberapa isu strategis bidang ketahanan pangan, yaitu: pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian, ketersediaan pangan, peningkatan stabilitas pasokan, harga dan distribusi pangan, peningkatan penganekaragaman konsumsi pangan masyarakat, penanganan kerawanan

⁶⁵ *Ibid.*, hal II - 63

pangan/cadangan pangan daerah, pengawasan dan pembinaan keamanan pangan segar, dan kelembagaan ketahanan pangan.

Dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang umumnya terjadi di bidang pendidikan, yaitu: rendahnya fasilitas pendukung pendidikan, daya tampung ruang kegiatan proses belajar mengajar yang masih perlu ditingkatkan, belum optimalnya peran komite sekolah, implementasi kurikulum belum maksimal, pemerataan guru, dan keterbatasan kualitas dan kuantitas sumber daya guru. Ada beberapa isu strategis bidang pendidikan untuk perencanaan pembangunan pendidikan di Lampung selatan, yaitu: perkembangan covid-19 dan pelaksanaan pendidikan, belum memadainya sarana dan prasarana pendidikan, belum optimalnya kegiatan proses belajar mengajar di sekolah, kondisi kesenjangan sosial dan ekonomi, dan perkembangan pendidikan berbasis teknologi informasi.

Berdasarkan gambaran kinerja bidang pekerjaan umum dan perumahan rakyat, terdapat beberapa permasalahan, yaitu: kualitas kondisi jalan kabupaten kurang baik, belum optimalnya konektivitas pusat-pusat kegiatan dan pusat produktivitas di wilayah kabupaten, belum optimalnya ketersediaan air irigasi dan belum sepenuhnya perencanaan tata ruang menjadi acuan dalam penyusunan program-program pembangunan dan panduan pemerintah dan masyarakat untuk memanfaatkan ruang. Sedangkan isu strategis dibidang ini adalah: konektivitas jalan antarkabupaten, kecamatan dan antardesa, kondisi jalan kabupaten dalam kondisi mantap, ketersediaan air irigasi, dan perencanaan tata ruang, pemanfaatan dan pengendalian tata ruang belum banyak diketahui masyarakat.

Adapun menurut Bappeda Kabupaten Lampung Selatan, permasalahan yang dihadapi dalam pembangunan di Kabupaten Selatan adalah:⁶⁶

⁶⁶ Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Lampung Selatan dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lampung Selatan, pada tanggal 29 Mei 2023.

- a) Masih rendahnya kualitas sumber daya manusia dari aspek pendidikan dan kesehatan serta kesejahteraan sosial.
- b) Belum optimalnya pembangunan infrastruktur untuk meningkatkan konektivitas antarwilayah dan pusat-pusat perekonomian yang berkelanjutan.
- c) Belum berkembangnya ekonomi kreatif dengan memanfaatkan potensi keunggulan daerah.
- d) Belum optimalnya kualitas tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik yang profesional, transparan, efektif dan akuntabel.

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

Kabupaten Lampung Selatan dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten-kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Sumatera Selatan. Dalam UU Nomor 4 Tahun 1956 tersebut belum diatur mengenai aspek keuangan daerah, namun dalam dasar hukumnya undang-undang tersebut telah mengacu pada UU No. 22 Tahun 1948. Dalam Bagian IV UU No. 22 Tahun 1948 tersebut mengatur mengenai keuangan daerah. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1956 dan UU No. 22 Tahun 1948 beserta aturan turunannya menjadi dasar hukum dan acuan pelaksanaan dan pengelolaan keuangan di Kabupaten Lampung Selatan.

Dalam perkembangannya, substansi mengenai keuangan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1948 terus mengalami perubahan dan terakhir diatur secara detail dalam Bab XI Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Selain dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, substansi keuangan daerah juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 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. 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 tanggung jawab yang jelas antarsusunan pemerintahan. Adanya pengaturan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah ini merupakan suatu konsekuensi dari adanya pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Kabupaten Lampung Selatan dalam menyelenggarakan dan membiayai desentralisasi, dapat 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 Kabupaten Lampung Selatan 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 antarpemerintah daerah.

Selain dana perimbangan dalam bentuk dana transfer ke daerah (TKD), terdapat juga Dana Desa yang dialokasikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ketentuan mengenai alokasi dana desa ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang 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.

Berdasarkan substansi keuangan daerah yang telah diatur dalam undang-undang di atas, serta melihat dari latar belakang serta urgensi dibentuknya Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung yang lebih menitikberatkan pada perubahan, baik yang bersifat administratif maupun yuridis, maka materi muatan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung ini tidak berimplikasi pada aspek beban keuangan negara baik yang meliputi alokasi dalam Dana Perimbangan (Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus), maupun melalui alokasi Dana Desa. Segala aspek keuangan negara yang berhubungan dengan daerah telah diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyusunan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung tidak berimplikasi terhadap beban keuangan negara. Semua keuangan negara yang berhubungan dengan daerah telah diatur melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun RUU ini menegaskan bahwa sumber pendanaan pembangunan di Kabupaten Lampung Selatan berasal dari APBN dan/atau APBD sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan/atau kemampuan keuangan daerah serta sepadan dengan urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah.

Meskipun secara umum dengan adanya RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung tidak memberikan implikasi

terhadap beban keuangan negara, namun masih terdapat potensi adanya penambahan beban keuangan negara sebagai akibat dari RUU ini, yaitu:⁶⁷

1. Mitigasi bencana

Berlatarbelakang dari peristiwa banjir bandang pada awal Tahun 2020 akibat cuaca ekstrim yang melanda sebagian wilayah di Kabupaten Lampung Selatan, diperlukan dukungan pendanaan untuk melakukan penanganan pra bencana, pada saat bencana, dan pasca bencana sebagai upaya mitigasi bencana untuk mengantisipasi dampak banjir yang berulang.

2. Penguatan ketahanan pangan

Belum terintegrasinya kebijakan ketahanan pangan nasional, provinsi dan kabupaten, sehingga diperlukan dukungan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang pentingnya mengkonsumsi pangan yang beragam, bergizi, seimbang dan aman agar tercapai skor Pola Pangan Harapan yang ideal. Selain itu masih diperlukan pendanaan untuk peningkatan kompetensi SDM yang menangani bidang ketersediaan pangan.

3. Perbaikan mutu pendidikan

Kabupaten Lampung Selatan masih kekurangan anggaran untuk mengatasi masalah rendahnya fasilitas pendukung pendidikan, daya tampung ruang kegiatan PBM yang terbatas, belum optimalnya peran komite sekolah, implementasi kurikulum belum maksimal, pemerataan guru, dan keterbatasan kualitas dan kuantitas SDM guru, kondisi kesenjangan sosial dan ekonomi, dan perkembangan pendidikan berbasis teknologi informasi.

4. Integrasi tata ruang

Perlu dukungan pendanaan untuk mengatasi kualitas kondisi jalan kabupaten kurang baik, belum optimalnya konektivitas pusat-pusat kegiatan dan pusat produktivitas di wilayah kabupaten, belum

⁶⁷Laporan Hasil Pengumpulan Data di Kabupaten Lampung Selatan pada Tanggal 3-6 April 2023 di Provinsi Lampung.

optimalnya ketersediaan air irigasi, dan belum sepenuhnya perencanaan tata ruang menjadi acuan dalam penyusunan program pembangunan dan panduan pemerintah dan masyarakat untuk memanfaatkan ruang.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dinyatakan bahwa *“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”*. Negara Indonesia berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan 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”.

Selanjutnya sistem desentralisasi tersebut ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa *“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”*. Adapun ketentuan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa *“Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”*.

UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur hubungan wewenang dalam melaksanakan desentralisasi tersebut. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa:

“Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”.

Frasa *“dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”* dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ini dapat dimaknai bahwa

konstitusi menghendaki adanya pengaturan yang berbeda bagi tiap-tiap daerah yang mempunyai corak khusus dan beragam. Selanjutnya Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan diperlukan adanya pengaturan mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya agar dilaksanakan secara adil dan selaras untuk kesejahteraan masyarakat di daerah.

Selanjutnya ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memperkuat adanya pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat. Ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masing hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Dengan demikian, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 harus menjadi dasar dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung terkait pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan dengan memperhatikan prinsip NKRI, karakteristik daerah, dan potensi daerah.

B. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 4 Tahun 1956 (Lembaran Negara Tahun 1956 No. 55), Undang-Undang Darurat Nomor 5 Tahun 1956 (Lembaran Negara Tahun 1956 No. 56) dan Undang-Undang Darurat Nomor 6 Tahun 1956 (Lembaran Negara Tahun 1956 No. 57) tentang Pembentukan Daerah Tingkat II termasuk Kotapraja, dalam Lingkungan Daerah Tingkat I Sumatera Selatan, sebagai Undang-Undang

UU No. 28 Tahun 1959 dibentuk dengan didasarkan pada Pasal 89 dan Pasal 97 UUDS 1950 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (UU No. 1 Tahun 1957). UU

No. 28 Tahun 1959 terdiri dari 5 (lima) bab dan 19 (sembilan belas) pasal. UU No. 28 Tahun 1959 merupakan dasar dari pembentukan 18 (delapan belas) kabupaten yang dahulu ada di Sumatera Selatan. Salah satu daerah yang dibentuk berdasarkan UU No. 28 Tahun 1959 adalah Lampung Selatan. Dalam UU No. 28 Tahun 1959 ditetapkan juga ibu kota dari daerah kabupaten yang dibentuk tersebut. Untuk Lampung Selatan dinyatakan berkedudukan di Telukbetung.

Materi muatan dari UU No. 28 Tahun 1959 antara lain mengenai urusan rumah tangga dan kewajiban daerah serta hal-hal yang bersangkutan dengan penyerahan kekuasaan campur tangan dan pekerjaan yang diserahkan kepada daerah. Adapun hal-hal yang termasuk urusan rumah tangga dan kewajiban daerah tingkat II dimaksud antara lain urusan pekerjaan umum, urusan kesehatan, urusan kehewanan, urusan pertanian, urusan perikanan darat, urusan sosial, dan urusan perindustrian kecil.

Selain itu, dalam UU No. 28 Tahun 1959 diatur mengenai jumlah kursi anggota DPRD, yakni untuk Kabupaten Lampung Selatan berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang. Menurut Pasal 10 UU No. 28 Tahun 1959, peraturan-peraturan daerah, yang mengandung penetapan dan pemungutan pajak dan retribusi daerah tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh penguasa-penguasa yang dimaksud dalam undang-undang tentang peraturan umum pajak dan retribusi daerah.

Secara umum, pengaturan yang terdapat dalam UU No. 28 Tahun 1959 sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan perkembangan hukum yang ada saat ini. Hal ini dikarenakan dasar pembentukan dari UU No. 28 Tahun 1959 yakni UU No. 1 Tahun 1957 telah mengalami beberapa kali penggantian. Saat ini pengaturan pemerintahan daerah diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembentukan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung harus disesuaikan dengan konsep desentralisasi yang berlaku saat ini dalam UU No. 23 Tahun 201 berlandaskan UUD NRI Tahun 1945, bukan lagi UUDS 1950.

C. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan

Kepariwisataaan 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 kepariwisataaan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Keterkaitan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan (UU tentang Kepariwisataaan) yaitu dalam RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung akan mengatur karakteristik Kabupaten Lampung Selatan. Salah satu yang menjadi karakteristik dari Kabupaten Lampung Selatan yaitu memiliki keindahan alam yang telah menjadikan Kabupaten Lampung Selatan dikenal dengan destinasi wisata alamnya seperti Pantai Minang Rua, Pantai Kunjir, Air Terjun Way Tayas, Pemandian Air Simpur, wisata Gunung Alam Batu, dan Pulau Mengkudu. Oleh karena itu, dengan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung akan tergambar bahwa Kabupaten Lampung Selatan merupakan suatu daerah pariwisata dan akan mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pengembangan dan peningkatan pengelolaan kepariwisataaan. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU tentang Kepariwisataaan yaitu pemerintah dan/atau pemerintah daerah mengatur dan mengelola urusan kepariwisataaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, pembangunan pariwisata di Kabupaten Lampung Selatan diharapkan dapat meningkatkan jumlah wisatawan yang berpengaruh terhadap perekonomian masyarakat dan pendapatan daerah.

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

Konsep desentralisasi yang dilaksanakan di Indonesia dalam bentuk otonomi daerah merupakan pengejawantahan dari Pasal 4 ayat (1) *jo.* Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Alur pemahaman tersebut digunakan dalam UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, yang menggunakan metode *omnibus law*.

Sebagai pemaknaan atas Pasal 4 ayat (1) *jo.* Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar ditentukan standar pelayanan minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Walaupun daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh pemerintah pusat. Di samping urusan

pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam UU No. 23 Tahun 2014 dikenal adanya urusan pemerintahan umum.

Adapun, urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antargolongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Salah satu pengaturan dalam UU No. 23 Tahun 2014 yang diubah dalam Pasal 176 UU tentang Cipta Kerja, yakni Pasal 350 ayat (1) yang menyatakan kepala daerah wajib memberikan pelayanan perizinan berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pasal 350 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menyebut pemerintahan daerah wajib memberikan pelayanan perizinan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. UU tentang Cipta Kerja menambahkan kewenangan pemerintah pusat dalam urusan pelayanan perizinan di daerah. Adapun dalam rangka pembentukan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung maka UU No. 23 Tahun 2014 harus menjadi acuan utama dalam mengatur otonomi daerah.

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

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (UU tentang Pemajuan Kebudayaan) dibentuk untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dan menjadikan kebudayaan sebagai investasi untuk membangun masa

depan dan peradaban bangsa demi terwujudnya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945.

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

Upaya penataan daerah di Kabupaten Lampung Selatan dalam suatu rancangan undang-undang dapat dijadikan salah satu upaya strategis pemajuan kebudayaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU tentang Pemajuan Kebudayaan bahwa pemajuan kebudayaan berpedoman salah satunya pada pokok pikiran kebudayaan daerah kabupaten/kota. Selanjutnya, dalam Pasal 11 ayat (1) UU tentang Pemajuan Kebudayaan bahwa penyusunan pokok pikiran kebudayaan daerah kabupaten/kota dilakukan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan masyarakat melalui para ahli yang memiliki kompetensi dan kredibilitas dalam objek pemajuan kebudayaan di kabupaten/kota. Salah satu tujuan dilakukannya penataan daerah yaitu untuk memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah yang sejalan dengan upaya pemajuan kebudayaan.

Dalam Pasal 11 ayat (2) UU tentang Pemajuan Kebudayaan, pokok pikiran kebudayaan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi: a. identifikasi keadaan terkini dari perkembangan objek pemajuan kebudayaan di kabupaten/kota; b. identifikasi sumber daya manusia kebudayaan, lembaga kebudayaan, dan pranata kebudayaan di

kabupaten/kota; c. identifikasi sarana dan prasarana kebudayaan di kabupaten/kota; d. identifikasi potensi masalah pemajuan kebudayaan; dan e. analisis dan rekomendasi untuk implementasi pemajuan kebudayaan di kabupaten/ kota. Terkait hal ini masyarakat di Lampung Selatan memiliki keberagaman warisan budaya yang memiliki kekhasan daerah yang perlu didukung melalui pemajuan kebudayaan. Sebagaimana termuat dalam Pasal 4 UU tentang Pemajuan Kebudayaan yang menyatakan tujuan dari pemajuan kebudayaan untuk:

1. mengembangkan nilai-nilai luhur budaya bangsa;
2. memperkaya keberagaman budaya;
3. memperteguh jati diri bangsa;
4. memperteguh persatuan dan kesatuan bangsa;
5. mencerdaskan kehidupan bangsa;
6. meningkatkan citra bangsa;
7. mewujudkan masyarakat madani;
8. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
9. melestarikan warisan budaya bangsa; dan
10. mempengaruhi arah perkembangan peradaban dunia.

Keterkaitan hal tersebut dengan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung terletak pada nilai budaya yang tumbuh dalam masyarakat Kabupaten Lampung Selatan, sebagai ciri atau kekhasan suatu daerah yang digunakan untuk pembangunan daerah melalui penataan daerah. Berdasarkan beberapa uraian di atas, UU tentang Pemajuan Kebudayaan merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang perlu diperhatikan dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung karena substansi yang diatur dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan mengatur terkait kekhasan daerah yang merupakan salah satu objek penting dalam penataan daerah di Kabupaten Lampung Selatan.

F. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU No. 1 Tahun 2022) 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 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.⁶⁸

Adapun ruang lingkup hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah menurut ketentuan Pasal 2 huruf a sampai dengan huruf b dalam UU No. 1 Tahun 2022 terdiri atas pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak dan retribusi, pengelolaan TKD, pengelolaan belanja daerah, pemberian kewenangan

⁶⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

untuk melakukan pembiayaan daerah dan pelaksanaan sinergi kebijakan fiskal nasional.

Dalam UU No. 1 Tahun 2022 dijelaskan mengenai prinsip pendanaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN).

UU No. 1 Tahun 2022 mengatur sumber penerimaan daerah berupa pajak dan retribusi daerah. Jenis pajak yang dipungut pemerintah kabupaten terdiri atas:

1. pajak bumi dan bangunan perdesaaan dan perkotaan (PBB-P2);
2. bea perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan (BPHTB);
3. pajak barang dan jasa tertentu (PBJT);
4. pajak reklame;
5. pajak air tanah (PAT);
6. mineral bukan logam dan batuan (MLLB);
7. pajak sarang burung walet;
8. opsen pajak kendaraan bermotor (PKB); dan
9. opsen bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB).

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.

Bab III UU No. 1 Tahun 2022 mengatur mengenai TKD. Pasal 106 UU No. 1 Tahun 2022 mengatur bahwa TKD terdiri atas dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dana otonomi khusus, dana keistimewaan, dan dana desa. Selanjutnya, UU No. 1 Tahun 2022 juga mendorong peningkatan kualitas belanja daerah.

Selama ini, 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.⁶⁹

UU No. 1 Tahun 2022 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 persetujuan DPRD atas pembiayaan utang daerah dalam proses pembahasan rancangan APBD.⁷⁰

Selanjutnya, hal lain yang diatur dalam UU No. 1 Tahun 2022 adalah mengenai sinergi kebijakan fiskal nasional. Kebijakan fiskal daerah tidak dapat berjalan sendiri dalam pelaksanaan tata kelola hubungan antara pemerintah dan pemerintahan daerah. UU No. 1 Tahun 2022 mengatur bagaimana melaksanakan sinergi kebijakan fiskal nasional, yang dilakukan antara lain melalui penyalarsan kebijakan fiskal pusat dan daerah, penetapan batas maksimal defisit APBD dan pembiayaan utang daerah, pengendalian dalam kondisi darurat, serta sinergi bagan akun standar.⁷¹

Keterkaitan antara UU No. 1 Tahun 2022 dengan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung, yakni terdapat pengaturan mengenai sumber penerimaan daerah, pengelolaan transfer

⁶⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Pasal 169 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

ke daerah, pengelolaan belanja daerah, kewenangan melakukan pembiayaan daerah, dan pelaksanaan sinergi kebijakan nasional. Pengaturan di RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung harus sinkron dengan UU No. 1 Tahun 2022. Berdasarkan uraian diatas maka diketahui bahwa dalam rangka penyusunan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung maka perlu memperhatikan dan merujuk pada ketentuan dalam UU No. 1 Tahun 2022.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Konsep negara kesatuan dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Lebih lanjut, pembentukan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945.

Pada awal kemerdekaan, Indonesia pernah mengalami perubahan bentuk negara dari negara kesatuan menjadi negara federal berdasarkan hasil Konferensi Meja Bundar yang ditandai dengan pengakuan kedaulatan Republik Indonesia Serikat di Belanda, Jakarta, dan Yogyakarta pada tanggal 27 Desember 1949. Bentuk negara federal ini berakhir pada tanggal 17 Agustus 1950 dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 yang mengubah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) menjadi UUDS 1950. UUDS 1950 berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959. Dasar pembentukan Kabupaten Lampung Selatan adalah UU No. 28 Tahun 1959 yang menggunakan dasar hukum UUDS 1950.

Konstitusi Indonesia saat ini adalah UUD NRI Tahun 1945 yang diamandemen terakhir pada tahun 2002. Guna mendukung supremasi hukum, perlu dilakukan pembaharuan terhadap undang-undang yang menjadi dasar pembentukan Kabupaten Lampung Selatan, sesuai dengan konstitusi saat ini yaitu UUD NRI Tahun 1945. Sehingga diperlukan penyesuaian dasar hukum dalam Undang-Undang tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung agar sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia pada saat ini.

Selain itu, perlu dilakukan penyesuaian dengan sistem pemerintahan Indonesia saat ini, yaitu sistem presidensiil sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini untuk mempertegas perlu

adanya penyesuaian terhadap undang-undang yang menjadi dasar pembentukan Kabupaten Lampung Selatan.

B. Landasan Sosiologis

Dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung terdapat beberapa pertimbangan sosiologis terkait dengan dasar pembentukan Kabupaten Lampung Selatan:

Pertama, hukum senantiasa mengikuti perkembangan zaman maka diperlukan penyesuaian dengan perkembangan hukum ketatanegaraan dan perkembangan politik, ekonomi, sosial-budaya masyarakat, serta dinamika implementasi otonomi daerah yang ada di Kabupaten Lampung Selatan. *Kedua*, sampai saat ini Kabupaten Lampung Selatan telah mengalami pemekaran dua kali. Pertama berdasarkan Undang-undang Nomor 2 tahun 1997 yang ditetapkan pada tanggal 3 Januari 1997 tentang pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Tulang Bawang dan Kabupaten Daerah Tingkat II Tanggamus. Kemudian yang ke dua berdasarkan Undang-undang Nomor 33 tahun 2007 tanggal 10 Agustus 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Pesawaran Di Provinsi Lampung.

Ketiga, wilayah Kabupaten Lampung Selatan sebagai daerah agraris dikarenakan daerah terluas merupakan daerah dataran tropis yang cocok dimanfaatkan untuk pertanian dimana mata pencaharian pokok penduduknya berada di sektor pertanian dan mampu berkontribusi dalam mendukung ketahanan pangan, kondisi ini harus didukung secara penuh keberadaannya baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi.

Keempat, sektor perdagangan merupakan salah satu sektor dengan kontribusi terbesar terhadap PDRB Lampung Selatan dan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. *Kelima*, terkait karakteristik daerah di Kabupaten Lampung Selatan ada 6 (enam) Marga Sai Batin di Lampung Selatan, yakni Marga Dantaran, Marga Ratu, Marga Legun, Marga Rajabasa, Marga Katibung, dan Marga Buku Jadi. keenam marga adat ini menjadi akar budaya yang masih tetap hidup di Lampung Selatan.

Keenam, kontribusi sektor pariwisata mengalami peningkatan, sampai dengan tahun 2022 tercatat sebanyak 42 kelompok sadar wisata (Pokdarwis) yang tersebar di 7 kecamatan Kabupaten Lampung Selatan. Empat objek wisata unggulan, yaitu objek wisata terpadu, objek wisata budaya/sejarah, objek wisata alam, dan objek wisata bahari. *Ketujuh*, di bidang ketahanan pangan Kabupaten Lampung Selatan mengalami berbagai permasalahan diantaranya:

1. integrasi kebijakan ketahanan pangan nasional, provinsi dan kabupaten;
2. kurangnya pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang pentingnya mengkonsumsi pangan yang beragam, bergizi, seimbang dan aman;
3. rendahnya pengetahuan masyarakat terhadap pentingnya mengkonsumsi pangan konsumsi pangan yang beragam, bergizi, berimbang dan aman;
4. masih kurangnya kompetensi sumber daya manusia yang menangani bidang ketersediaan pangan, distribusi pangan, konsumsi dan penganekaragaman pangan, serta keamanan pangan;
5. rendahnya pengetahuan dan kemauan masyarakat untuk optimalisasi pemanfaatan pekarangan sebagai sumber pangan dan gizi keluarga yang aman dan bebas bahan kimia;
6. masih terdapat alih fungsi lahan produktif usaha sektor pertanian/peternakan/perikanan/kehutanan menjadi sektor pembangunan lainnya. Sehingga diperlukan upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian, ketersediaan pangan, peningkatan stabilitas pasokan, harga dan distribusi pangan, peningkatan penganekaragaman konsumsi pangan masyarakat, penanganan kerawanan pangan/cadangan pangan daerah, pengawasan dan pembinaan keamanan pangan segar, dan kelembagaan ketahanan pangan.

Kedelapan, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang umumnya terjadi di bidang pendidikan, yaitu: rendahnya fasilitas pendukung pendidikan, daya tampung ruang kegiatan proses belajar mengajar yang masih perlu ditingkatkan, belum optimalnya peran komite sekolah, implementasi kurikulum belum maksimal, pemerataan guru, dan keterbatasan kualitas, kuantitas, kualifikasi dan keterampilan SDM tenaga pengajar.

Kesembilan, Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan saat ini masih membutuhkan tata ruang konektivitas pusat-pusat kegiatan dan pusat produktivitas di wilayah kabupaten, optimalisasi ketersediaan air irigasi, dan perencanaan tata ruang sebagai acuan dalam penyusunan program-program pembangunan dan panduan pemerintah dan masyarakat untuk memanfaatkan ruang, konektivitas jalan antarkabupaten, kecamatan dan antardesa, perbaikan kondisi jalan kabupaten, ketersediaan air irigasi, dan sosialisasi perencanaan tata ruang, pemanfaatan dan pengendalian tata ruang.

C. Landasan Yuridis

Dasar hukum pembentukan Kabupaten Lampung Selatan masih didasarkan pada UUDS 1950. Kabupaten Lampung Selatan pada awalnya dibentuk berdasarkan Undang-Undang Darurat Nomor 4 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten-Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Selatan (UU Drt No. 4 Tahun 1956). UU Drt No. 4 Tahun 1956 dibentuk dengan tujuan untuk dengan segera memberikan dasar hukum yang formil kepada daerah yang memperoleh hak mengurus rumah tangganya sendiri. Keadaan yang mendesak pada saat itu telah memaksa Pemerintah untuk mempergunakan haknya yang ada di dalam Pasal 96 UUDS 1950 yakni menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan mendesak perlu diatur dengan segera. Berdasarkan Pasal 97 ayat (1) UUDS 1950 maka

UU Drt No. 4 Tahun 1956 tersebut harus ditetapkan sebagai Undang-Undang dengan persetujuan parlemen.

Akhirnya, pada 4 Juli 1959 diundangkanlah UU No. 28 Tahun 1959 yang menetapkan UU Drt No. 4 Tahun 1956 sebagai Undang-Undang. Pada saat itu Kabupaten Lampung Selatan merupakan bagian dari Provinsi Sumatera Selatan. Dasar pertimbangan dari pembentukan Kabupaten Lampung Selatan adalah agar kabupaten/kota yang berada dalam wilayah cakupan Provinsi Sumatera Selatan berhak mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (UU No. 1 Tahun 1957).

Secara umum, pengaturan yang terdapat dalam UU No. 28 Tahun 1959 sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan perkembangan hukum yang ada dan tidak relevan lagi dengan dinamika perkembangan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan saat ini. Oleh karena itu, pengaturan Kabupaten Lampung Selatan harus disesuaikan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Otonomi daerah yang berlaku pada saat UU No. 28 Tahun 1959 dibentuk masih berdasarkan pada UU No. 1 Tahun 1957. Sementara, saat ini konsep otonomi daerah berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 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 daerah tingkat ke I, daerah tingkat ke II, dan daerah tingkat ke III; pengaturan mengenai dewan perwakilan rakyat daerah, dewan pemerintah daerah, pengelolaan dan anggaran keuangan daerah.

Begitu juga teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dalam UU No. 28 Tahun 1959 sudah tidak sesuai dengan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menjadi pedoman saat ini. Dengan demikian, diperlukan penyesuaian teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dengan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Oleh karena undang-undang yang

mendasari pembentukan Kabupaten Lampung Selatan sudah tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, maka perlu dilakukan penyesuaian dengan menyusun RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung.

BAB V

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

A. Sasaran

Penyusunan naskah akademik ini dilakukan dalam rangka perubahan undang-undang yang menjadi dasar pembentukan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung, yang sebelumnya dibentuk berdasarkan UU No. 28 Tahun 1959, dimana dasar hukumnya masih didasarkan pada UUDS 1950. Padahal saat ini konstitusi yang berlaku adalah UUD NRI Tahun 1945 (hasil amandemen keempat tahun 2002). Selain itu, RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung juga melakukan penyesuaian dengan pengaturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan terkait.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung akan berimplikasi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah (kepala daerah yang dibantu oleh perangkat daerah dan DPRD Kabupaten). Kepala daerah dan DPRD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Kepala daerah dan DPRD kabupaten berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. Kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas peraturan daerah dan kebijakan, sedangkan DPRD kabupaten mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran, dan pengawasan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah tersebut untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi daerah/meningkatkan pendapatan asli daerah. DPRD kabupaten melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah. Fungsi DPRD kabupaten dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan daerah sangat

penting untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang baik tersebut harus diimbangi dengan sistem pengawasan yang efektif dan efisien melalui mekanisme *check and balances*.

Jangkauan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung juga akan berimplikasi pada masyarakat Kabupaten Lampung Selatan karena RUU ini akan mengakomodasi kearifan lokal yang tumbuh dan berkembang di Kabupaten Lampung Selatan serta untuk mengembangkan potensi ekonomi yang dimiliki oleh Kabupaten Lampung Selatan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Lampung Selatan.

Arah pengaturan yang diatur dalam RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung yaitu berkaitan dengan cakupan wilayah, pusat pemerintahan, karakteristik dan kekhasan, potensi sumber daya, suku bangsa dan kultural, serta tanggal pembentukan kabupaten.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup materi muatan yang diatur dalam RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung terdiri dari 3 (tiga) bab dan 9 (sembilan) pasal yang disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. Bab I Ketentuan Umum.
2. Bab II Cakupan Wilayah, Ibu Kota, dan Karakteristik Kabupaten Lampung Selatan.
3. Bab III Ketentuan Penutup.

Berdasarkan sistematika pengaturan di atas, materi muatan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan berisi batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang digunakan. Dalam ketentuan umum dijelaskan beberapa batasan pengertian terkait dengan Kabupaten Lampung Selatan, yaitu:

- a. Provinsi Lampung adalah bagian dari wilayah negara kesatuan Republik Indonesia yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1964 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Lampung Dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sumatera Selatan Menjadi Undang-Undang.
 - b. Kabupaten Lampung Selatan adalah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1959.
 - c. Kecamatan adalah kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten Lampung Selatan.
2. Cakupan Wilayah, Ibu Kota, dan Karakteristik Kabupaten Lampung Selatan

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai tanggal pembentukan, hari jadi, cakupan kecamatan, ibu kota, karakteristik kewilayahan, potensi sumber daya, dan suku bangsa. Tanggal 4 Juli 1959 merupakan tanggal pembentukan Kabupaten Lampung Selatan berdasarkan UU No. 28 Tahun 1959. Sementara itu, tanggal 14 November ditetapkan sebagai hari jadi Kabupaten Lampung Selatan.

Kabupaten Lampung Selatan terdiri atas 17 (tujuh belas) Kecamatan, yaitu:

1. Kecamatan Natar;
2. Kecamatan Tanjung Bintang;
3. Kecamatan Kalianda;
4. Kecamatan Sidomulyo;
5. Kecamatan Katibung;
6. Kecamatan Penengahan;
7. Kecamatan Palas;
8. Kecamatan Jati Agung;
9. Kecamatan Ketapang;
10. Kecamatan Sragi;

11. Kecamatan Raja Basa;
12. Kecamatan Candipuro;
13. Kecamatan Merbau Mataram;
14. Kecamatan Bakauheni;
15. Kecamatan Tanjung Sari;
16. Kecamatan Way Sulan; dan
17. Kecamatan Way Panji.

Ibu kota Kabupaten Lampung Selatan berkedudukan di Kecamatan Kalianda. Kabupaten Lampung Selatan memiliki karakteristik, yaitu:

- a. kewilayahan dengan ciri geografi utama daerah dataran rendah dan kawasan pesisir;
- b. potensi sumber daya alam berupa pertanian, kehutanan, peternakan, perikanan, serta potensi pariwisata, perdagangan, industri, dan jasa; dan
- c. suku bangsa dan kultural yang secara umum sifatnya heterogen namun bersatu dengan semboyan *Khagom Mufakat*. Semboyan *Khagom Mufakat* mempunyai makna bahwa masyarakat Lampung Selatan mengutamakan musyawarah untuk mencapai mufakat. Filosofi dari semboyan tersebut adalah kebersamaan dan musyawarah.

3. Ketentuan Penutup

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

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. 28 Tahun 1959 dinyatakan masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan yang mengatur mengenai Kabupaten Lampung Selatan dalam UU No. 28 Tahun 1959, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-

Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya dapat diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara yuridis dasar pembentukan Kabupaten Lampung Selatan dapat dikatakan sudah kedaluwarsa (*out of date*) karena dibentuk pada masa Indonesia masih menggunakan UUDS 1950 dan dalam bentuk negara Republik Indonesia Serikat. Hal ini terlihat dari dasar pembentukannya adalah UU No. 28 Tahun 1959. Selain itu banyak materi muatan yang terdapat didalamnya sudah tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan terkini, karena pola pemerintahan daerah selalu berkembang mengikut perkembangan zamannya.
2. Teori dan praktik di Kabupaten Lampung Selatan.
 - a. Dalam kajian teoretis diuraikan hal-hal mengenai konsep desentralisasi demokratis, negara kesatuan, dan reformasi hukum untuk mencapai *good governance*;
 - b. Dalam kajian terhadap asas/prinsip yang berkaitan dengan penyusunan norma RUU ini yaitu asas demokrasi, kepentingan nasional, keseimbangan wilayah, keadilan dan pemerataan kesejahteraan, asas peningkatan daya saing dan asas kepastian hukum yang keseluruhan asas tersebut diselaraskan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - c. Dalam kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, permasalahan yang dihadapi masyarakat, dan perbandingan dengan negara lain, diuraikan hal-hal mengenai praktek penyelenggaraan pemerintah, tantangan pembangunan dan kondisi Kabupaten Lampung Selatan.
 - d. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru akan diatur dalam undang-undang terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara yang pada

intinya mengurai mengenai penyesuaian RUU ini dengan berbagai produk hukum yang berlaku saat ini, termasuk di dalamnya berbagai undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan keuangan daerah. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang merupakan undang-undang penggantian dari sebelumnya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah.

3. Pada bab III mengenai evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait, dilakukan analisis terhadap UUD NRI Tahun 1945, UU No. 28 Tahun 1959, UU No. 10 Tahun 2009, UU tentang Pemerintahan Daerah; UU No. 5 Tahun 2017; dan UU No. 1 Tahun 2022.
4. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan.

- a. Landasan Filosofis

Pemaknaan Pancasila berkorelasi dengan tujuan negara yang juga merupakan filosofi bangsa yakni dalam sila ke 5 (lima), dan tujuan negara dalam pembangunan nasional tentunya harus didasarkan pada falsafah dan konstitusi negara. Sumber falsafah dan kebijakan negara Indonesia juga tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karenanya negara memiliki suatu kewajiban yang dijamin oleh Pancasila dan konstitusi yakni kesejahteraan rakyatnya.

- b. Landasan Sosiologis

Selama kurun waktu awal kemerdekaan hingga sekarang, tersebut telah terjadi beberapa kali perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu juga muncul beberapa permasalahan dalam pelaksanaan pemerintahan di kondisi antara lain sumber daya manusia yang belum berdaya saing, belum kuatnya struktur perekonomian

daerah, pengelolaan lingkungan hidup yang belum optimal, dan pembangunan infrastruktur yang belum merata dan berkualitas antarwilayah.

c. Landasan Yuridis

Dasar hukum pembentukan Kabupaten Lampung Selatan sudah tidak sesuai dengan konstitusi dan ketatanegaraan saat ini. Di samping itu perlu juga penyesuaian secara teknik peraturan perundang-undangan dengan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

5. Materi Muatan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung.

Materi muatan yang diatur dalam dalam RUU ini mencakup 3 (tiga) bab yaitu: Ketentuan Umum; Cakupan Wilayah, Ibu Kota, dan Karakteristik Kabupaten Lampung Selatan, dan Ketentuan Penutup.

B. Saran

Berdasarkan simpulan tersebut maka disarankan untuk melakukan penyusunan RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung dan diharapkan Naskah Akademik sebagai dasar pemikiran disusunnya RUU tentang Kabupaten Lampung Selatan di Provinsi Lampung ini dapat memenuhi kebutuhan masyarakat serta lebih memberikan jaminan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka NKRI sejalan dengan tujuan pembangunan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1959 Tentang Penetapan Undang-Undang Darurat No. 4 Tahun 1956, Undang-Undang Darurat No. 5 Tahun 1956 Dan Undang-Undang Darurat No. 6 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Termasuk Kotapraja, Dalam Lingkungan Daerah Tingkat I Sumatera Selatan, Sebagai Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

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

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Buku

Agussalim Andi, Gadjong. *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia. 2007.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Jakarta: Yarsif Watampene. 2005.

_____. *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*. Jakarta: The Habibie Center. 2001.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Lampung Selatan. *Kabupaten Lampung Selatan Dalam Angka 2023*. Lampung Selatan: BPS Kabupaten Lampung Selatan. 2023.

Cheema, G Shabbir dan A, Dennis Rondinelli. *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*. Washington DC: Brookings Institution Press. 2017.

D.A. Rondinelli, G.S. Chemma. *From Government Decentralization to Decentralized Governance, dalam G.S Chemma & D.A, Rondinelli,*

Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington: Brooking Institution Press. 2007.

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

Dennis A. Rondinelli, dan Shabbir Cheema, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices.* Washington DC: Brookings Institution Press. 2017.

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

_____. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang.* Jakarta: Rajawali Pers. 2008.

Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia.* Cetakan kedua. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1985.

Manor, J.O. *The Political Economy of Democratic Decentralization.* Washington DC: World Bank. 2012.

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

Ramanathan, K. *Asas Sains Politik.* Selangor, Malaysia: Fajar Bakti Sdn. Bhd. 2003.

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

Soekartawi. *Prinsip-prinsip Perencanaan Pembangunan.* Jakarta: Rajawali Press. 1990.

Soemantri, M.Sri. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara.* Jakarta: Rajawali Press. 2014.

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

Sukardja, Ahmad. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyarah,* Jakarta: Sinar Grafika. 2012.

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

Widjaja, H.A.W. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2005.

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

Jurnal

Bardhan, P. *Decentralization of Governance and Development*, dimuat dalam *Journal of Economic Perspective*, Volume 6, Nomor 4, 2012.

Christia, Adissya Mega dan Budi Ispriyarso. *Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia*, *Jurnal Law Reform*, Volume 15, Nomor 1, Tahun 2019.

Hoessein (1994) dan Dewey (1983) sebagaimana kutipan Abdul Hamid, “*Otonomi Daerah dan Kualitas Pelayanan Publik*”, dalam *Jurnal Academica FISIP Untad*, Vol. 03 No. 01 Februari 2011.

M Tiebout, Charles. *A Pure Theory of Local Expenditure*, dimuat dalam *Journal Political Economy*, Volume 64, Nomor 5, 2016.

Muin, Fakhtul, *Otonomi Daerah dalam Persepektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah daerah dan Keuangan Daerah*, *Jurnal Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 8 No. 1, Januari-Maret 2014.

Smith, Brian C. dalam Syamsuddin Haris, “*Dimensi Politik Desentralisasi Asimetris, Solusi atau Problem?*”, dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, edisi 42 Tahun 2013.

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

William, A.B. Zack. *Sierra Leone: The Political Economy of Civil War*, dimuat dalam *Journal Third World Quarterly*, Volume 20, Nomor 1, 2011, hal.143-145. Lihat juga E. Green, *Decentralisation and Conflict in Uganda*, dimuat dalam *Journal Conflict, Security, and Development*, Volume 8, 2018, hal. 427-450. Lihat juga P. Jackson, *Reshuffling an Old Deck of Cards? The Politics of Local Government Reform*, dimuat dalam *Journal African Affairs*, Volume 106, 2006.

Bahan-Bahan Yang Tidak Diterbitkan

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

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

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

Laporan Hasil Pengumpulan Data di Kabupaten Lampung Selatan pada Tanggal 3 - 6 April 2023 di Provinsi Lampung.

Laporan Hasil Pengumpulan Data di Kabupaten Lampung Selatan pada Tanggal 19 Mei – 1 Juni 2023 di Provinsi Lampung.

Lain-Lain

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2021 – 2026.

Laman

<https://www.lampungselatankab.go.id/>

LAMPIRAN
DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN
DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
KABUPATEN LAMPUNG SELATAN DI PROVINSI LAMPUNG

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	WAKTU KEGIATAN	KETERANGAN
1.	Thamrin, S.Sos, M.M.	3 April 2023	Sekretaris Daerah Kabupaten Lampung Selatan
2.	Fathoni, S.H., M.H.	3 April 2023	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Lampung
3.	Rifandy Ritonga, S.H., M.H.	29 Mei 2023	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung
4.	Anggalana, S.H., M.H.	29 Mei 2023	Akademisi Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung
5.	Mulyadin S.TP., M.T.	29 Mei 2023	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lampung Selatan