

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembagian kewenangan antara Pemerintah Daerah merupakan fenomena yang menjadi sejarah panjang perjalanan republik Indonesia. Adanya konflik kewenangan seperti yang terjadi perselisihan kewenangan pengaturan dan pengelolaan lahan reklamasi twin tower dan balai kota antara pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintah Kota Makassar merupakan salah bentuk kegelisahan pendiri bangsa saat akan menentukan bentuk negara. Perdebatan mengenai bentuk negara Indonesia, Soekarno dan Hatta berselisih paham mengenai bentuk Negara Indonesia. Soekarno mati-matian mempertahankan konsep bentuk negara kesatuan sebagai kelanjutan dari Nusantara yang pernah berjaya dimasa silam. Sedangkan Hatta pada dasarnya memilih Indonesia sebagai negara federal saja, karena dengan alasan mempertimbangkan kondisi geografis, budaya, etnis dan bangsa yang berbeda, sehingga pilihan yang tepat menurut Hatta adalah bentuk negara federal. Berbeda dengan Soepomo yang lebih bersepakat dengan konsep negara integral, karena menurutnya bentuk negara integralistik merupakan bentuk negara yang paling ideal dan sesuai dengan kondisi kebangsaan Indonesia(Yusuf & Basalim, 2000: 10).

Secara yuridis konstitusi kita, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah*

provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap- tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Paham integralistik inilah yang menjadi dasar Soepomo merumuskan bentuk negara. Ide ini kemudian disetujui oleh Yamin. Dalam sidang BPUPKI, Yamin mengusulkan bahwa bentuk negara yang sesuai dengan karakter negara Indonesia adalah negara kesatuan bukanlah negara serikat. Yamin juga menegaskan bahwa desain negara Indonesia adalah negara persatuan yang tidak terpecah dan tidak terbagi-bagi (Indriyany, 2019: 3).

Alasan Yamin dalam menolak paham federalisme adalah karena: *Pertama*, negara federal diyakini lebih membutuhkan banyak pegawai dibandingkan negara kesatuan. *Kedua*, negara federal dianggap akan mengarah pada perpecahan sedangkan negara kesatuan akan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. *Ketiga*, federalisme dianggap akan melemahkan Indonesia dan bentuk yang pas bagi perjuangan revolusi bangsa Indonesia adalah bentuk negara kesatuan (Indriyany, 2019: 3).

Negara kesatuan ialah, suatu negara yang merdeka dan berdaulat, dan seluruh negara yang berkuasa hanya ada satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara kesatuan pada umumnya menggunakan dua sistem pemerintahan, ada kalanya menggunakan sistem sentralisasi dan adapula yang menggunakan sistem desentralisasi. Sistem desentralisasi, merupakan pilihan asas yang tepat bagi negara kesatuan, dibandingkan asas otonomi (Huda, 2008: 60).

Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yaitu kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Negara kesatuan yang berazas desentralisasi berarti yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara lain Pemerintah Pusat (*Central Government*) (Johansyah, 2018: 284).

Konsep ini relevan dengan Indonesia yang wilayahnya dipisahkan dengan terdiri dari ribuan pulau. Eksistensi keutuhan nasional yang tergambar dari berbagai pulau tergambar dengan adanya pembagian wilayah provinsi, dan kabupaten kota dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Misalnya Provinsi Sulawesi Selatan dan Kota Makassar, yang berada dalam lingkup kekuasaan administrasi Pemerintah Daerah masing-masing. Keberadaan Kota Makassar sebagai lintas perdagangan Indonesia Timur, mampu membawa daya tarik untuk berinvestasi di Kota Makassar. Kota Makassar memiliki garis pantai sepanjang 52,8 KM yang terdiri garis pantai daerah pesisir sepanjang 36,1 KM serta garis pantai pulau-pulau gusung sepanjang 16,7 Km. Topografi relatif datar dengan kemiringan lahan 0-15% dan ketinggian 0-25 m diatas permukaan laut. Kondisi yang relatif datar tersebut sesuai untuk berbagai jenis penggunaan lahan seperti pelabuhan, pertanian/tambak, rekreasi dan konservasi. Reklamasi atau penimbunan laut terjadi dipesisir Kota Makassar mulai gencar dilakukan sejak tahun 2009 hingga tahun 2015 (Walhi, 2016: 86).

Hanya saja persoalan yang kemudian muncul ialah pertentangan antar pemerintah daerah seringkali tidak bisa dihindarkan. Salah satunya perselisihan kewenangan yang terjadi antara Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan

dan Pemerintah Kota Makassar dalam Penyelesaian Perselisihan Kewenangan Pengaturan dan pengelolaan lahan reklamasi Twin Tower dan Balai Kota. Wali Kota Makassar Sulawesi Selatan (Sulsel) Moh Ramdhan Danny Pomanto berencana akan membangun New Balai Kota di kawasan reklamasi Center Point of Indonesia (CPI). Namun pihak PT Sulsel Citra Indonesia (SCI) atau Perseroda Sulsel (Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan) menyebut lahan yang tersedia di CPI hanya untuk proyek Twin Tower. Twin Tower merupakan proyek mandek Pemprov Sulsel yang dimulai tahun 2020 lalu dengan konsep menara kembar 36 lantai. Twin Tower juga mau dibangun di kawasan CPI (<https://www.detik.com/sulsel/berita/d6018609/danny-mau-bangun-balai-kota-di-cpi-pemprov-tegaskan-lahanpunya-twin-tower>, diakses 13 Maret 2024).

Masing-masing pihak mengklaim memiliki kewenangan atas lahan atau proses reklamasi. Persoalan konflik kewenangan antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintah Kota Makassar sebenarnya memiliki akar persoalan yang jelas. Yaitu urusan konkuren yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, terkait lingkungan hidup dan penanaman modal memberikan kewenangan secara bersama-sama terhadap Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota tanpa adanya pembatas yang jelas. Bab IV Urusan Pemerintahan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pada bagian kesatu tentang klasifikasi urusan pemerintahan, Pasal 9 ayat (3) menyebutkan bahwa: Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan

yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bagian ketiga, Pasal 11 ayat (1) mendudukan urusan pemerintahan konkuren terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, ayat (2) kemudian membagi lagi bahwa urusan pemerintahan wajib ialah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintah yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Selanjutnya dalam menafsirkan Pasal 11 ayat (2), maka Pasal 12 Ayat (2) mengenai urusan pemerintahan wajib pemerintah daerah, dalam huruf e dan l, menyebutkan bahwa urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi lingkungan hidup (huruf i) dan penanaman modal (huruf l).

Berdasarkan penjelasan diatas maka bahwa kewenangan untuk memperhatikan lingkungan hidup dan penanaman modal ada pada Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten Kota. Landasan inilah yang menjadikan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota mengklaim berhak untuk mengatur persoalan lingkungan hidup dan penanaman modal.

Persoalannya kemudian ialah, terletak pada munculnya konflik kewenangan antara Pemerintah Daerah. Sebagaimana terjadi di Kota Makassar dalam penyelesaian perselisihan kewenangan pengaturan dan pengelolaan lahan reklamasi Twin Tower dan Balai Kota. Berdasarkan uraian diatas maka

penulis tertarik untuk mengangkat judul penelitian skripsi tentang: ANALISIS HUKUM TERHADAP PENYELESAIAN PERSELISIHAN KEWENANGAN PENGATURAN DAN PENGELOLAAN LAHAN REKLAMASI TWIN TOWER DAN BALAI KOTA ANTARA PEMERINTAH DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN DAN PEMERINTAH KOTA MAKASSAR.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka penulis dalam membahas penelitian skripsi ini, menggunakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kewenangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintah Kota Makassar dalam Penetapan Pengaturan dan Pengelolaan Lahan Reklamasi Twin Tower dan Balai Kota ?
2. Bagaimanakah analisis Penyelesaian Perselisihan Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintah Kota Makassar Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 12 Ayat (2) dalam Penyelesaian Perselisihan Kewenangan Pengaturan dan pengelolaan Lahan Reklamasi Twin Tower dan Balai kota?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian yang dilakukan pada skripsi ini ialah:

1. Untuk mengkaji kewenangan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berdasarkan Peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis dan alternatif terhadap penyelesaian perselisihan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintah Kota Makassar berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 12 Ayat (2) dalam Penyelesaian Perselisihan Kewenangan Pengaturan dan

pengelolaan Lahan Reklamasi Twin Tower dan Balaikota.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian yang dilakukan penulis, terdiri dari manfaat teoritis dan manfaat praktis, dengan uraian sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penulis mengharapkan penelitian ini dapat menjadi salah satu sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Tata Negara/Hukum Pemerintahan Daerah dalam menjawab persoalan konflik kewenangan antara Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

2. Manfaat Praktis

Penulis mengharapkan penelitian ini akan menjadi bahan referensi kajian bagi masyarakat, akademisi dan pembentuk Undang-Undang dalam melakukan revisi terhadap regulasi yang berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten Kota, juga terhadap regulasi berkaitan dengan reklamasi di pesisir pantai.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dapat berupa penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif terhadap kasus-kasus konkrit.

2. Sumber Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini untuk dijadikan fakta hukum adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui kepustakaan dalam bentuk bahan hukum, yang terdiri dari:

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- 4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Kota.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:
- 1) Buku;
 - 2) Jurnal;
 - 3) Artikel;
 - 4) Literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu:
- 1) Ensiklopedia dan;
 - 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia

3. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu melakukan inventarisasi dan mempelajari data pustaka berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, dokumen resmi serta *website* resmi.

4. Analisis Data

Analisa data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah *content analysis* (analisis isi). Analisis konten ini didasarkan pada teori-teori yang ada. *Content* (isi) yang dimaksud adalah isi dari sumber data baik primer maupun sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Melalui analisis semacam ini diharapkan dapat memilah dan

memilih data dari berbagai bahan pustaka yang ada dan searah dengan objek kajian yang dimaksud dan dapat menghasilkan deskripsi yang lebih objektif dan sistematis dalam penulisan skripsi tentang analisis hukum penyelesaian perselisihan kewenangan pengaturan dan pengelolaan lahan reklamasi twin tower dan balai kota antara Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintah Kota Makassar.