



PEMERINTAH KOTA MAKASSAR

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG

SOMBERE DAN SMART CITY

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka seluruh aspek dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Sehingga untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mewujudkan tatanan yang tertib di bidang peraturan perundang-undangan di Indonesia, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden; (6) Peraturan Daerah Provinsi; dan (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Proses perumusan peraturan daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* perlu dilakukan dengan cermat, teliti dan didasarkan pada kajian yang mendalam di bidang ilmu perundang-undangan. Hal tersebut adalah dalam rangka untuk memeroleh gambaran yang utuh mengenai cara mewujudkan konsep kebijakan *Sombere* dan *Smart City* dalam masa Pandemi *COVID-19* yang dialami oleh Kota Makassar dan menatanya kembali berdasarkan teori ilmu perundang-undangan maupun peraturan perundang-undangan yang ada. Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, Pemerintah Kota Makassar memandang perlu untuk melakukan kajian penyelenggaraan pemerintahan daerah yang *Sombere* dan *Smart City*, mengingat pengaturan terkait dengan

pemulihan dan pengembangan ekonomi daerah menyebar di berbagai peraturan perundang-undangan sehingga diperlukan kompilasi pengaturan sebagai suatu *omnibus law*.

Dalam rangka mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdayaguna dan berhasilguna untuk memacu kemajuan Pemerintah Kota Makassar dan sejalan dengan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah, maka diperlukan sumber pembiayaan yang tersedia secara pasti yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Untuk menjamin ketersediaan pembiayaan ini, maka diperlukan upaya-upaya menjaga ketersediaan anggaran berupa peningkatan pendapatan daerah.

Berdasarkan Visi dan Misi Walikota Makassar, Kota Makassar berkehendak untuk menjadi 5 (lima) besar kekuatan ekonomi nasional dengan menjadi daerah berpendapatan tinggi pada tahun 2040. Oleh karena itu, dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, Pemerintah Kota Makassar telah menargetkan pertumbuhan ekonomi yang tumbuh rata-rata 6 (enam) persen dalam 5 (lima) tahun dan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita sebesar 4 (empat) persen. Dalam jangka panjang, transformasi ekonomi yang dilakukan pada tahun 2021-2040 akan membuat Kota Makassar keluar dari *Middle Income Trap* (MIT) di tahun 2036. Indonesia sendiri masih menjadi negara *Upper Middle Income* (IMI) pada tahun 2019 dengan *Gross National Income* (GNI) per kapita US\$ 6.010. Dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi sebesar 5,7 (lima koma tujuh) persen dan pertumbuhan PDB riil per Kapita sebesar 5 (lima) persen, pada tahun 2040, Kota Makassar diprediksi menjadi daerah maju dengan ekonomi berkelanjutan, tingkat kemiskinan mendekati 0 (nol) persen, dan memiliki tenaga kerja yang berkualitas. Namun pada kondisi saat ini, Kota Makassar menghadapi tantangan-tantangan yang besar, baik yang bersumber dari eksternal maupun internal. Tantangan eksternal, dipicu dari kondisi perekonomian global dan nasional yang kini tengah mengalami pelemahan dan ketidakpastian. Dinamika geopolitik dan hadirnya berbagai teknologi baru pada era Revolusi Industri Keempat yang mengubah *lanskap* ekonomi global dan nasional merupakan sumber ketidakpastian yang membatasi pergerakan perekonomian nasional dan daerah. Pertumbuhan ekonomi nasional yang melambat telah memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap perekonomian daerah. Dalam rangka menjaga momentum pertumbuhan ekonomi, Pemerintah Kota Makassar terus berupaya untuk mempertahankan daya beli masyarakat dengan mendorong peningkatan

ekonomi daerah melalui peningkatan konsumsi Pemerintah Kota Makassar dan peningkatan kinerja investasi di daerah.

Beberapa persoalan untuk menjadikan perekonomian Kota Makassar sebagai bagian dari perekonomian nasional dapat maju dan berdaya saing, antara lain persoalan daya saing yang relatif rendah, perlambatan pertumbuhan ekonomi, dan pertumbuhan ekonomi yang kurang merata. *Pertama*, persoalan daya saing rendah. Berdasarkan sejumlah kajian dan pemeringkatan dunia seperti S & P Global Ratings, Fitch Ratings, dan Moody's yang membandingkan kemudahan berusaha dan daya saing Indonesia dengan negara lain di dunia, menunjukkan bahwa Indonesia masih relatif tertinggal dibandingkan dengan beberapa negara tetangga, khususnya Singapura, Malaysia, dan Thailand. Pemerintah mengadopsi indeks kemudahan berusaha (*Ease of Doing Business [EoDB]*) untuk mengetahui respon pelaku usaha terhadap antara lain perizinan, peraturan perundang-undangan, pelayanan pemerintah, akses terhadap keuangan, dan kepastian hukum. Masukan dari dunia usaha digunakan Pemerintah dan Pemerintah Kota Makassar untuk melakukan pembenahan agar dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan pelaku usaha, sehingga ke depan akan memudahkan masyarakat dan pelaku usaha untuk melakukan usaha di Indonesia. Pemerintah Kota Makassar juga didorong untuk merancang kebijakan yang lebih efisien, mudah diakses oleh semua pihak, dan dapat dilaksanakan dengan mudah. Pencapaian peningkatan indeks *EoDB* di Kota Makassar, diharapkan mampu menciptakan iklim investasi yang baik dan mampu merangsang usaha baru untuk tumbuh dan lebih berkembang di Kota Makassar. Perbaikan peningkatan indeks *EoDB* diharapkan mampu meningkatkan investasi, produktivitas, dan daya saing, sehingga pada akhirnya akan menaikkan PDB secara berkesinambungan.

Kedua, persoalan perlambatan pertumbuhan ekonomi. Perlambatan Pertumbuhan Ekonomi Negara *Asia South East Nation* (ASEAN) dan Non-ASEAN Tahun 2010 sampai dengan 2018, menunjukkan posisi perlambatan pertumbuhan ekonomi Indonesia. *Ketiga*, persoalan pertumbuhan ekonomi antar daerah kurang merata.

Ketiga persoalan di atas, antara lain disebabkan oleh iklim berusaha yang tidak kondusif dan investasi yang rendah dan tidak merata. Pada sisi lain, Kota Makassar memiliki banyak potensi yang bisa dimanfaatkan oleh investor, di antaranya: (1) sumberdaya alam (SDA) yang melimpah; (2) bonus demografi yang sangat besar sehingga mampu menyediakan jumlah tenaga kerja yang sangat produktif; (3) jumlah penduduk yang besar adalah potensial pasar yang besar; (4) perbaikan infrastruktur yang kian memadai untuk

menjangkau seluruh wilayah daerah. Hal inilah yang melatarbelakangi perlunya pengaturan untuk meningkatkan potensi perekonomian Kota Makassar tahun 2040 berpotensi masuk 4 (empat) besar nasional.

Meskipun potensi yang dimiliki Kota Makassar cukup banyak seperti yang digambarkan di atas, namun kenyataannya tingkat investasi di Kota Makassar relatif masih rendah jika dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia.

Jika diuraikan secara detail, permasalahan yang masih menjadi penyebab rendahnya peringkat kemudahan berusaha disebabkan oleh beberapa indikator seperti rumitnya perizinan dalam memulai berusaha, sulitnya mendapatkan akses pembiayaan, dan rumitnya penyelesaian kepailitan. Indikator-indikator tersebut tidak hanya memiliki peringkat yang rendah namun pada tahun 2020 mengalami penurunan peringkat, sehingga perlu dilakukan sebuah upaya serius agar iklim investasi dapat menjadi lebih baik. Di sisi lain, efisiensi birokrasi di Indonesia juga masih perlu ditingkatkan. Gambaran mengenai inefisiensi birokrasi muncul di laporan *GCI* pada Pilar *Institution*. Indikator *Burden of Government Regulation* pada sub pilar *Public Sector Performance*. Sub pilar ini mengalami penurunan, baik dari segi peringkat maupun skor. Indikator ini menunjukkan bahwa regulasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Makassar ternyata justru menjadi beban. Padahal efisiensi birokrasi adalah modal utama untuk meningkatkan kepercayaan asing berinvestasi di daerah.

Selanjutnya rumitnya berinvestasi dan rendahnya daya saing Indonesia tentu menggarisbawahi perlunya langkah perbaikan di berbagai sektor untuk mendukung terwujudnya kemudahan berusaha di Indonesia. Perbaikan kebijakan untuk penyederhanaan prosedur termasuk penyederhanaan persyaratan perizinan, percepatan waktu, dan penurunan biaya untuk mendirikan, mengoperasikan, dan mengembangkan usaha telah dilakukan Pemerintah Kota Makassar sejak tahun 2015 melalui kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP). PTSP merupakan kegiatan penyelenggaraan suatu perizinan dan nonperizinan yang berdasarkan pendeklasian atau pelimpahan wewenang dari Walikota kepada perangkat daerah yang memiliki kewenangan perizinan dan nonperizinan yang proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap terbitnya dokumen yang dilakukan dalam 1 (satu) tempat. Sistem ini dapat memangkas waktu pengurusan beberapa perizinan, sehingga lebih efisien dan efektif. Kehadiran PTSP membawa dampak yang positif dalam hal pengurusan izin.

Kerja keras Pemerintah Kota Makassar untuk mendorong kemudahan berusaha tidak hanya berhenti pada pembentukan PTSP saja. Pemberian terus dilakukan untuk meningkatkan iklim investasi dan membuka ruang bagi setiap orang yang ingin berusaha untuk dapat bersaing secara sehat. Reformasi regulasi ditempatkan sebagai strategi penting dalam meningkatkan daya saing. Pemerintah Kota Makassar berkeinginan melakukan **pemangkasan regulasi** yang dianggap menghambat investasi yang didukung oleh regulasi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah sebagai payung hukum. Hal ini dilaksanakan dengan pola memunculkan peraturan baru yang dirumuskan dalam rangka percepatan investasi sebagaimana yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha (Perpres 91/2017). Dalam Perpres 91/2017, Pemerintah mengupayakan simplifikasi dalam hal perizinan berusaha melalui: 1. Bentuk pelayanan, pengawalan (*end to end*), dan peran aktif penyelesaian hambatan pelaksanaan berusaha melalui pembentukan satuan tugas pada tingkat nasional, kementerian/lembaga, daerah provinsi, dan **daerah kabupaten/kota**, dalam rangka mendukung percepatan pembentukan iklim investasi yang baik; 2. Bentuk pemenuhan persyaratan (*checklist*), dalam rangka percepatan pelaksanaan berusaha di kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, kawasan industri, dan/atau kawasan pariwisata; 3. **Reformasi peraturan yang diperlukan** untuk melaksanakan kegiatan usaha, yang mana penyederhanaan lebih lanjut perlu diatur dan ditetapkan kembali standar pelayanan pada kementerian/lembaga, daerah provinsi, dan **daerah kabupaten/kota**, dengan tujuan agar selaras dan tidak tumpang tindih; 4. Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PBTSE/*Online Single Submission*). Penggunaan teknologi informasi perlu diterapkan agar mempercepat dan mempermudah pelayanan untuk melakukan kegiatan usaha. Komitmen Pemerintah di atas dilaksanakan oleh Pemerintah dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP 24/2018) atau dikenal dengan nama *Online Single Submission* (OSS). OSS merupakan perizinan berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/**walikota** kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi. Melalui peraturan ini, Pemerintah telah memangkas izin yang semula berjumlah 537 (lima ratus tiga puluh tujuh) izin menjadi 237 (dua ratus tiga puluh tujuh) izin dan 362 (tiga ratus enam puluh dua) non izin menjadi 215 (dua ratus lima belas) non izin.

Berbagai uraian, penjelasan dan data di atas pada akhirnya sampai pada satu titik persoalan, yakni persoalan rumit atau sulitnya melakukan usaha disebabkan karena begitu banyaknya regulasi daerah (*over regulated local*) di bidang perekonomian, khususnya perizinan yang substansinya tidak harmonis, tumpang tindih bahkan bertentangan satu dengan yang lainnya. Regulasi yang demikian menciptakan sistem perizinan yang panjang dan berbelit sehingga berakibat pada iklim investasi menjadi tidak efektif, tidak efisien, dan tidak memberikan kepastian hukum. Pada akhirnya berpengaruh terhadap turunnya minat investor asing untuk berinvestasi yang berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi daerah.

Mengawali langkah mewujudkan cita-cita 10 (sepuluh) tahun mendatang, maka salah satu upaya yang perlu dilakukan yaitu dengan pemangkasan regulasi dan penyiapan *Omnibus Law Sombere* dan *Smart City*.

Dalam melakukan penataan regulasi, teknik legislasi baru yakni teknik *Omnibus Law* pun diterapkan. Dengan menggunakan teknik *Omnibus Law*, persoalan dalam berbagai regulasi daerah tersebut dapat diselesaikan tanpa harus merevisi berbagai peraturan daerah yang substansinya terkait dengan pengembangan ekonomi daerah, melainkan cukup dengan membuat 1 (satu) peraturan daerah baru yang mengandemen pasal dalam beberapa peraturan daerah. *Omnibus* merupakan metode untuk membuat sebuah regulasi yang terdiri atas banyak subjek atau materi pokok untuk tujuan tertentu guna menyimpangi suatu norma peraturan. *Omnibus* berbeda dengan rancangan peraturan kebanyakan dalam hal jumlah materi muatan yang dicakup, banyaknya pasal yang diatur (ukuran), dan terakhir dari sisi kompleksitas. Dalam sebuah peraturan daerah *Omnibus* mencakup hampir semua substansi materi yang berhubungan. Peraturan daerah *Omnibus* mencerminkan sebuah integrasi, kodifikasi peraturan yang tujuan akhirnya adalah untuk mengefektifkan penerapan peraturan tersebut. Teknik legislasi *omnibus law* dari segi teoretis maupun praktis masih belum terlalu dikenal di Indonesia. *Omnibus Law* sendiri merupakan suatu metode untuk menghasilkan regulasi yang berkualitas, bukan bentuk produk hukum. Berbagai teknik/metode pembentukan peraturan perundang-undangan serupa yang telah cukup populer di Indonesia contohnya adalah *Regulatory Impact Assessment (RIA)* dan *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology (ROCCIP)*. Merupakan suatu hal yang lazim dalam pembentukan regulasi ketika terdapat norma dalam peraturan perundang-undangan yang dihasilkan melalui teknik legislasi yang menghapus atau mengubah 1 (satu) norma, dan mengaturnya kembali dalam regulasi yang dibentuk. Namun, demikian mengingat teknik legislasi *Omnibus Law* yang

demikian masih sangat jarang dipraktikkan di Indonesia, khususnya di daerah, maka dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City*, yang akan dibentuk, keberadaan Naskah Akademik (NA) menjadi sangat penting. Kajian dan penelitian yang dilakukan melalui penyusunan NA tidak saja memastikan bahwa penggunaan teknik legislasi *omnibus law* dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* mampu menata dan mengharmoniskan dan menciptakan simplifikasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Peningkatan ekonomi daerah. Tetapi, tidak kalah penting kehadiran NA juga diharapkan untuk memastikan bahwa penerapan teknik legislasi *omnibus law* tidak memberikan dampak negatif pada sistem perundang-undangan yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kota Makassar.

B. Identifikasi Masalah

Adapun identifikasi masalah dalam penyusunan Naskah Akademik sebagai berikut:

1. Permasalahan apakah yang dihadapi dalam pelaksanaan rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* bagi kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapakah perlu rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* di Kota Makassar?
3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City*?
4. Apakah sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan serta materi muatan dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City*?

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

1. Tujuan penyusunan Naskah Akademik, yaitu:

- a. merumuskan permasalahan apa yang dihadapi dalam pelaksanaan rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* bagi kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- b. merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City*.

- c. merumuskan hasil evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kebijakan Peningkatan ekonomi daerah.
- d. merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City*.
- e. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan serta materi muatan dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City*.

2. Kegunaan dari Naskah Akademik:

- a. Penetapan rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* menjadi lebih akuntabel yang berorientasi pada hasil, transparan, dan responsif.
- b. memberikan argumentasi yang lebih baik dari aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis dalam penyusunan rancangan rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City*.
- c. memudahkan di dalam melakukan sinkronisasi dan harmonisasi pada penjabaran materi pengaturan di dalam pasal-pasal rancangan peraturan daerah.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dengan menggunakan metode kajian hukum normatif. Data yang digunakan terdiri atas data yang berupa dokumen yaitu, peraturan perundang-undangan dan literatur serta hasil-hasil kajian akademik. Adapun metode analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif.

Untuk mendukung data dokumen, maka dilakukan pula kajian lapangan sebagai bahan konfirmasi atas data dokumen tersebut di atas, dengan demikian menggunakan pula metode kajian hukum normatif empiris.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Peraturan Daerah

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang terbagi dalam bagian-bagian pemerintahan daerah, baik provinsi, kabupaten maupun kota. Pemerintahan daerah ini mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (2), dan ayat (6) UUD 1945, keterkaitan dengan penetapan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City*, dapat dikemukakan sebagai berikut.

Pasal 18 UUD 1945:

- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Implementasi penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat beberapa prinsip pemberian otonomi daerah yang dipakai sebagai pedoman dalam pembentukan dan penyelenggaraan daerah otonom menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dikenal 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Asas Otonomi merupakan prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

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. Ketentuan tersebut merupakan implementasi dari Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa: "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan

kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". **Mengatur**, dimaksudkan bahwa daerah diberi kewenangan membentuk regulasi (produk hukum) sesuai dengan kewenangannya. **Mengurus**, artinya daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sesuai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri sesuai kewenangannya.

Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah Pemerintah Kota Makassar telah menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan agar pembentukannya sesuai dengan maksud dan tujuan dibentuknya. Namun dalam perkembangannya, dianggap perlu dilakukan perubahan dalam pengaturan substansinya dengan ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang baru oleh Pemerintah Pusat.

Tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah (desentralisasi) adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan publik, dan meningkatkan daya saing daerah yang lebih baik melalui pengelolaan keuangan daerah yang efisien, efektif, dan akuntabel. Untuk mewujudkan tujuan tersebut diperlukan instrumen, yang salah satunya adalah produk hukum daerah. Salah satu produk hukum daerah adalah Peraturan Daerah. Kedudukan Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Daerah merupakan produk hukum yang bersifat mengatur secara umum, dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga/pejabat yang berwenang yang dalam hal ini adalah DPRD dan Walikota, melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan saat ini, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

2. Pertumbuhan Ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja ibarat dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Keduanya memiliki hubungan yang saling memengaruhi (*reciprocal*). Dalam rangka mengakselerasi hubungan tersebut, diperlukan kebijakan stabilitas makro ekonomi yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Makassar untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Stabilitas makro ekonomi adalah prasyarat penting untuk memastikan penciptaan lapangan kerja dan penghasilan—termasuk upah minimum—bagi tenaga kerja di daerah. Salah satu yang penting dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar yaitu membuat kebijakan baru yang mendorong investasi. Dalam konteks ini, pertumbuhan ekonomi dianggap sebagai dasar untuk meningkatkan status pekerjaan dan meningkatkan pendapatan.

Berbagai model digunakan untuk menentukan hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Kapsos¹ dan Dopke², menemukan hubungan positif antara pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja yang bervariasi selama periode tertentu pada sebuah negara. Hal ini mencerminkan reaksi yang berbeda oleh pasar tenaga kerja terhadap pertumbuhan ekonomi. Schmid mengemukakan bahwa model pertumbuhan yang ekstensif dan intensif adalah penting untuk kemungkinan penciptaan lapangan kerja. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi sebagai reaksi terhadap peningkatan permintaan agregat dapat dicapai dalam situasi yang berbeda, seperti peningkatan input, produktivitas faktor atau keduanya.³ Kapos menemukan hubungan antara tingkat pertumbuhan dan kesempatan kerja di banyak negara-negara dan memerkirakan elastisitas pekerjaan.⁴

3. Regulasi, Inovasi, dan Daya Saing.

Regulasi Pemerintah dapat memberikan dampak yang positif dan negatif pada proses inovasi dan daya saing. Titik tekan reformasi regulasi, dilakukan untuk memberikan pengaruh atau dampak positif terhadap inovasi dan daya saing. Reformasi regulasi diharapkan membantu memastikan bahwa peraturan perundang-undangan di semua bidang kegiatan sepenuhnya responsif terhadap perubahan kondisi ekonomi, sosial, dan teknologi yang mengelilinginya. Proses pengaturan memperhitungkan dampak dari regulasi yang berkaitan dengan inovasi serta implikasi dari perubahan teknologi untuk alasan dan desain regulasi. Regulasi dan reformasi regulasi dapat memengaruhi teknologi serta dapat memengaruhi proses inovasi.⁵ Regulasi secara langsung memengaruhi proses inovasi, sementara inovasi dan perubahan teknis memiliki dampak signifikan

terhadap regulasi. Keberhasilan dapat dicapai melalui upaya reformasi regulasi dengan memperhitungkan keterkaitan antara regulasi dan inovasi. Regulasi ekonomi (*economic regulation*) dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi pasar dalam mengirimkan barang dan jasa yang memengaruhi proses inovasi. Regulasi sosial (*social regulation*) melindungi lingkungan dan keselamatan dan kesehatan masyarakat luas—desainnya dapat mendorong atau menghambat inovasi. Regulasi administratif (*administrative regulation*) mengatur fungsi praktis masyarakat dan sektor swasta—mengatur beberapa kondisi dasar untuk kemajuan teknologi.⁶ Reformasi regulasi diarahkan untuk memastikan bahwa regulasi ini benar sepenuhnya responsif terhadap perubahan kondisi ekonomi, sosial, dan teknis yang mengelilinginya. Banyak reformasi didorong oleh perkembangan teknologi yang telah mengubah biaya pokok dan struktur kompetitif dalam industri mulai dari telekomunikasi, perbankan hingga bioteknologi. Pada saat yang sama, reformasi regulasi adalah stimulus yang kuat untuk inovasi.

Terdapat 3 (tiga) tipe umum regulasi, yang mana ketiganya berpengaruh terhadap inovasi. Pertama, *economic regulation*, dimaksudkan untuk memastikan efisiensi pasar, sebagian melalui promosi daya saing yang memadai di antara para pelaku usaha. Kedua, *social regulation*, dimaksudkan untuk mempromosikan internalisasi semua biaya yang relevan oleh aktor. Ketiga, *administrative regulation*, bertujuan untuk memastikan berfungsinya operasi sektor publik dan swasta.

Reformasi regulasi diarahkan untuk memastikan bahwa regulasi ini tetap sepenuhnya responsif terhadap perubahan kondisi ekonomi, sosial, dan teknologi yang mengelilinginya. Reformasi regulasi memiliki beberapa tipe. Dalam *economic regulation*, reformasi dapat berarti deregulasi, privatisasi, atau pembukaan pasar untuk meningkatkan persaingan dan dalam hal *social regulation*, reformasi pada umumnya berarti meningkatkan fleksibilitas dan efektivitas biaya regulasi, sedangkan *administrative regulation*, reformasi biasanya diarahkan ke perampingan dan peningkatan efisiensi regulasi. Dalam beberapa kasus, reformasi regulasi dapat berarti peningkatan daripada penurunan tingkat regulasi atau pengawasan pemerintah.

4. Pengaruh Globalisasi Ekonomi Terhadap Hukum

Era globalisasi, terutama di bidang ekonomi, memengaruhi semua segi kehidupan masyarakat. Globalisasi ekonomi menyebabkan terjadinya globalisasi hukum. Globalisasi hukum tersebut tidak hanya didasarkan pada kesepakatan internasional, tetapi juga memerlukan pemahaman perbedaan

tradisi hukum dan budaya antara barat dan timur serta mengarah pada adanya integrasi antarnegara. Stiglitz menyatakan bahwa: “*Globalization entails the closer integration of the countries of the world and that means there is going to be more interdependence. Our welfare, our well being, will depend on others, and it will depend on how globalization is managed*”.⁷ Hal itu menunjukkan bahwa globalisasi bagi suatu negara dapat menjadi bermanfaat atau merugikan tergantung bagaimana pemimpin negara yang bersangkutan mengelolanya. Oleh karena itu, aturan hukum sangat penting untuk mengatur agar globalisasi bermanfaat positif bagi negara. Keterkaitan dengan standar-standar internasional perlu menjadi perhatian agar perusahaan atau industri nasional mempunyai daya saing di era globalisasi. Reformasi di bidang hukum harus memerhatikan tuntutan-tuntutan globalisasi, seperti keterbukaan hukum nasional terhadap norma-norma hukum yang berlaku secara internasional dan keterbukaan hukum regional terhadap norma-norma hukum yang berlaku secara nasional. Dalam kegiatan ekonomi inilah justru hukum sangat diperlukan karena sumber-sumber ekonomi yang terbatas, di satu pihak, dan tidak terbatasnya permintaan atau kebutuhan akan sumber ekonomi, di pihak lain. Dampaknya, akan sering terjadi konflik antarwarga dalam memperebutkan sumber-sumber ekonomi tersebut.⁸

5. Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi.

Faktor yang utama bagi hukum untuk dapat berperan dalam pembangunan ekonomi adalah apakah hukum mampu menciptakan stabilitas, dapat diprediksi, dan adil. Dua hal yang pertama adalah prasyarat bagi sistem ekonomi untuk berfungsi. Termasuk dalam lingkup stabilitas, bahwa potensi hukum untuk menyeimbangkan dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing. Kebutuhan akan hukum yang dapat diprediksi dinilai penting bagi negeri yang sebagian besar rakyatnya, untuk pertama kali, memasuki hubungan-hubungan ekonomi melampaui lingkungan sosial yang tradisional.

Peran Pemerintah dan Pemerintah Kota Makassar dalam menciptakan iklim investasi diperlukan untuk mengatasi kegagalan pasar atau kegagalan mencapai efisiensi. Untuk mengatasi kegagalan tersebut, Pemerintah dan Pemerintah Kota Makassar melakukan intervensi melalui hukum dan pengaturan.⁹ Terkait dengan kegiatan ekonomi, maka pelaku-pelaku usaha memerlukan adanya kepastian untuk mengambil keputusan-keputusan ekonomi. Para pelaku usaha akan selalu berpikir pentingnya kepastian.

6. Diskresi

Pengaturan diskresi pejabat pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen hukum untuk meningkatkan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat, dan dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua badan atau pejabat pemerintahan di pusat maupun di daerah. Pelayanan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Penyelenggara pelayanan publik dalam bertindak diwajibkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aturan ini membatasi keleluasan pejabat pemerintahan dalam mewujudkan pelayanan publik. Tindakan diskresi pejabat pemerintahan merupakan instrumen yang dapat menyelesaikan persoalan dalam bertindak untuk melakukan inovasi pelayanan publik, dengan ruang lingkup dan batasan diskresi yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Diskresi pejabat pemerintahan telah diatur dalam Pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Ruang lingkup diskresi diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan Diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi: 1) Pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan. 2) Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur; 3) Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan 4) Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.

1. Asas Terkait dengan Penyusunan Norma

- a. Asas Kepastian Hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Asas Kemanfaatan, adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:
 - 1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
 - 2) kepentingan individu dengan masyarakat;
 - 3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing;
 - 4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
 - 5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat;
 - 6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
 - 7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; dan
 - 8) kepentingan pria dan wanita
- c. Asas Ketidakberpihakan, adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
- d. Asas Kecermatan, adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
- e. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan, adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

- f. Asas keterbukaan, adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memeroleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- g. Asas kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
- h. Asas pelayanan yang baik, adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Prinsip Terkait dengan Penyusunan Norma

- a. Prinsip *good governance*.

Upaya preventif untuk mencegah terjadinya penyimpangan melalui hukum administrasi negara dengan *good governance*, yaitu penggunaan kekuasaan pemerintah secara transparan dan partisipatif. Prinsip ini pada dasarnya merupakan aturan hukum publik yang wajib diikuti oleh administrator dalam melaksanakan hukum positif. Pengaturan kedepannya akan terkait dengan prinsip yang bersifat prosedural berhubungan dengan proses pengambilan kebijakan dan prinsip yang bersifat substansial berkaitan dengan materi atau isi dari kebijakan tersebut. Materi atau isi dari kebijakan yang dibuat hendaknya memperhatikan prinsip persamaan (*principle of equality*), prinsip kepastian hukum (*legal certainty*), pelarangan penyalahgunaan wewenang (*prohibition of 'machtsafwending'*), kewajiban untuk berhati-hati (*duty of care*) dan prinsip berdasarkan alasan (*principle of reasonableness*).

- b. Prinsip *Most-Favoured-Nation* (MFN)

Prinsip ini menegaskan bahwa pemerintah harus menerapkan perlakuan yang sama dan tidak membedakan asal negara terhadap investor. Maksudnya adalah asas perlakuan pelayanan nondiskriminasi baik terhadap investor domestik maupun investor asing bahkan terhadap investor asing dari satu negara dengan investor asing dari negara lainnya. Jadi pada prinsipnya, semua negara harus diperlakukan atas dasar yang sama dan semua negara menikmati keuntungan dari suatu kebijakan perdagangan berdasarkan prinsip tersebut. Namun dalam hal pelaksanaannya, prinsip ini mendapat pengecualian-pengecualian, khususnya menyangkut kepentingan negara berkembang. Maka di Indonesia pelaksanaan prinsip ini

didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan dengan tetap memerhatikan kepentingan nasional.

c. *Prinsip National Treatment.*

Menurut prinsip ini, produk dari suatu negara yang diimpor ke ke Indonesia harus diperlakukan sama seperti halnya produk dalam negeri. Prinsip ini juga berlaku terhadap segala macam pajak dan pungutan-pungutan lainnya. Selain itu berlaku pula terhadap berbagai persyaratan dan peraturan yang mempengaruhi aktivitas perdagangan ataupun penggunaan produk di pasar dalam negeri. Prinsip ini juga memberikan perlindungan yang setara terhadap proteksionisme sebagai akibat upaya-upaya atau kebijakan administratif atau legislatif.

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

Indonesia sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2035 memasuki periode di mana jumlah penduduk usia produktif (15-64 tahun) lebih besar dibanding penduduk usia non produktif (0-14 tahun dan 65 tahun ke atas). Pada tahun 2030 angkatan usia produktif usia 15-64 tahun diperkirakan mencapai 200 juta orang. Jumlah tersebut mewakili 68 (enam puluh delapan) persen dari total populasi Indonesia. Sedangkan, angkatan tua usia 65 tahun ke atas hanya sekitar 9 (sembilan) persen. Dengan potensi tersebut, Indonesia harus mengambil manfaat dari bonus demografi tersebut. Tingginya angka penduduk usia produktif jika dapat dimanfaatkan sebaik mungkin, maka akan memberikan keuntungan besar bagi negara terutama di sektor perekonomian. Namun, jika tidak maka dapat menimbulkan dampak negatif bagi Indonesia, seperti tingkat kemiskinan akan meningkat dengan pesat yang disebabkan oleh lapangan pekerjaan yang kurang atau tenaga kerja yang kualitasnya masih rendah sehingga masyarakat banyak yang menjadi pengangguran. Hal ini mengakibatkan tenaga kerja tersebut menjadi tidak produktif sehingga angka beban tanggungan menjadi tinggi. Indonesia pada saat ini tengah dihadapkan pada kondisi pertumbuhan jumlah usia produktif tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas SDM dan ketersediaan lapangan pekerjaan. Akibatnya, banyak masyarakat Indonesia tidak memiliki pekerjaan. Rendahnya kualitas SDM membuat pencari kerja tidak dapat bersaing pada formasi-formasi yang dibutuhkan oleh dunia kerja atau perusahaan. Di sisi lain, harus diakui ketersediaan lapangan pekerjaan sangat terbatas. Selama ini, Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk menciptakan lapangan pekerjaan yang mampu menyerap tingginya tenaga kerja di Indonesia, namun belum menunjukkan hasil sesuai dengan harapan. Hal tersebut dikarenakan

upaya selama ini dilakukan masih bersifat Parsial. Berbagai upaya menciptakan lapangan kerja selama ini terus dilakukan, salah satunya dengan mendorong peningkatan investasi. Namun, hal tersebut tidak memberikan pengaruh yang signifikan karena investor enggan berinvestasi di Indonesia. Salah satunya karena persoalan sulitnya berusaha di Indonesia. Untuk itu, pemerintah Indonesia melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kemudahan berusaha di Indonesia terakhir dengan ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha.¹⁰ Dalam Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017, pemerintah mengupayakan simplifikasi dalam hal perizinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau dikenal dengan nama *Online Single Submission* (OSS). Berbagai upaya yang dilakukan oleh Pemerintah sebagaimana diuraikan di atas belum menunjukkan hasil yang signifikan dan belum sesuai dengan yang diharapkan.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi dalam Peningkatan Ekonomi Daerah.

Pemerintah Kota Makassar saat ini tengah dihadapkan pada kondisi pertumbuhan jumlah usia produktif tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas SDM dan ketersediaan lapangan pekerjaan sehingga memengaruhi perekonomian daerah. Akibatnya, banyak masyarakat Kota Makassar tidak memiliki pekerjaan. Rendahnya kualitas SDM membuat pencari kerja tidak dapat bersaing pada formasi-formasi yang dibutuhkan oleh dunia kerja atau perusahaan. Di sisi lain, harus diakui ketersediaan lapangan pekerjaan sangat terbatas. Selama ini, Pemerintah Kota Makassar telah melakukan berbagai upaya untuk menciptakan lapangan pekerjaan yang mampu menyerap tingginya tenaga kerja, namun belum menunjukkan hasil sesuai dengan harapan. Hal tersebut dikarenakan upaya selama ini dilakukan masih bersifat Parsial. Berbagai upaya menciptakan lapangan kerja selama ini terus dilakukan, salah satunya dengan mendorong peningkatan investasi. Namun, hal tersebut tidak memberikan pengaruh yang signifikan karena investor enggan berinvestasi di Indonesia. Salah satunya karena persoalan sulitnya berusaha.

Kondisi tersebut disebabkan oleh: *pertama*, tumpang tindih peraturan. Rumitnya pengurusan perizinan berusaha disebabkan oleh obesitas regulasi perizinan, yang selanjutnya memicu terjadinya tumpang tindih peraturan antara peraturan pusat dan peraturan pelaksana di daerah. Permasalahan

tumpang tindih ini, menjadi faktor penyebab terhambatnya investasi karena masih tingginya superioritas kewenangan pejabat pemberi izin dan ego sektoral masing-masing kementerian/lembaga/daerah (K/L/D). Kedua, disharmoni materi regulasi (bertentangan antara satu dan yang lain). Acapkali, terdapat perbedaan pengaturan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam menentukan persyaratan yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin kegiatan berusaha. Hal ini menyebabkan adanya benturan persyaratan izin dan kesulitan bagi para calon pelaku usaha. Ketiga, prosedur perizinan berusaha yang berbelit-belit. Mekanisme kerja pelayanan berusaha di Indonesia dinilai memakan waktu lama, tidak transparan, kurang informatif, sarana dan prasarana pelayanan yang terbatas sehingga membutuhkan biaya yang tinggi. Realitas tersebut, menjadi pertimbangan terhadap urgensi mengintegrasikan peraturan perundang-undangan sektor berusaha untuk mewujudkan ketertiban, serta menjamin kepastian dan perlindungan hukum.

Perizinan berusaha yang semakin kompleks, saling tumpang tindih, dualisme pengaturan, tidak harmonis dan prosedur yang berbelit-belit mendesak pemerintah untuk menciptakan langkah masif dan progresif yaitu me-redesain mekanisme pelayanan perizinan berusaha di Kota Makassar. Selain penyebab yang telah dipaparkan di atas, urgensi redesain perizinan berusaha dilatarbelakangi oleh lemahnya daya saing investasi dan pertumbuhan sektor swasta di Indonesia. Agenda besar membangun ekonomi berbasis investasi produktif terancam kandas atau bergerak lambat jika segala sumbatan di ranah administrasi dan kebijakan tersebut tak kunjung dilakukan rekonstruksi.

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Keuangan Daerah.

Pemberlakuan rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* ini akan berimplikasi terhadap aspek keuangan daerah, baik pada penambahan beban keuangan daerah maupun terhadap peningkatan pendapatan daerah. Penambahan beban daerah terjadi sebagai konsekuensi membangun sistem yang mampu mendukung peningkatan ekonomi daerah. Penambahan pendapatan daerah dapat terjadi karena rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* sebagai efek dari meningkatnya investasi di daerah. Peningkatan investasi akan berdampak pula pada bertambahnya jumlah perusahaan yang berinvestasi di daerah. Dalam rangka memulai kegiatan membangun kegiatan berusaha, maka siklus perputaran dana akan sangat meningkat, transaksi jual beli akan banyak. Berbagai

transaksi tersebut pada akhirnya akan berkontribusi pada pendapatan daerah dari sektor pajak. Di sisi lain, semakin banyaknya perusahaan di daerah, maka akan membuka lapangan pekerjaan. Sehingga, jumlah penduduk di Kota Makassar yang bekerja akan semakin meningkat. Hal tersebut tentu akan berpengaruh terhadap daya beli masyarakat secara regional dan nasional. Akumulasi dari hal tersebut akan berdampak pada pendapatan negara dan daerah dari sektor pajak pendapatan maupun pertambahan nilai.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Sejak era reformasi, telah terjadi 3 (tiga) kali pembaruan undang-undang di bidang pemerintahan (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) dan semakin tertatanya perundang-undangan di bidang pemerintahan sehingga pemerintah daerah dapat membentuk produk hukumnya dengan baik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Untuk lebih meyakinkan perlunya Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City*, berikut ini disajikan dasar hukum yang dijadikan acuan:

1. Peraturan perundang-undangan yang harus dipedomani oleh Pemerintah Daerah dalam penetapan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City*, yaitu:
 - a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
 - b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
 - c. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
 - d. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan
 - e. Undang-Undang 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian;
 - f. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan
 - g. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal;
 - h. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman;
 - i. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun;
 - j. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi;
 - k. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran;
 - l. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan;
 - m. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
 - n. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit;
 - o. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika;
 - p. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika;
 - q. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;

- r. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
 - s. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
 - t. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan;
 - u. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
 - x. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
 - y. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah;
 - w. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian;
 - z. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
 - aa. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
 - bb. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
 - cc. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Daftar Peraturan Daerah yang Dilakukan Penataan dalam Rangka Peningkatan Ekonomi Daerah.
- a. Klaster Revolusi:
 - 1) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sampah;
 - 2) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perlindungan Jasa Ketenagakerjaan;
 - 3) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 1 Tahun 2016 tentang Air Limbah;
 - b. Klaster Rekonstruksi:
 - 1) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 13 Tahun 2009 tentang Rencana Detail Tata Ruang;
 - 2) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 19 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit Umum Daerah Kota Makassar;
 - 2) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi Sampah;
 - 3) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 1 Tahun 2013 tentang Menara Telekomunikasi;
 - 4) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar Tahun 2015-2034;
 - 5) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan;

c. Klaster Restorasi:

- 1) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Terminal Penumpang;
- 2) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 17 Tahun 2006 tentang Retribusi Parkir Tepi Jalan;
- 3) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 9 Tahun 2009 tentang Catatan Sipil;
- 4) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 9 Tahun 2016 tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup;

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materiil maupun spiritual. Sejalan dengan tujuan tersebut, Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan” oleh karena itu, negara perlu melakukan berbagai upaya atau tindakan untuk memenuhi hak-hak warga negara untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pemenuhan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak pada prinsipnya merupakan salah satu aspek penting dalam Pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materiil maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Memperhatikan kondisi Indonesia saat ini yang menunjukkan bahwa pertumbuhan jumlah usia produktif yang sangat tinggi tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas SDM dan ketersediaan lapangan pekerjaan. Akibatnya, banyak masyarakat Indonesia tidak memiliki pekerjaan. Rendahnya kualitas SDM membuat pencari kerja tidak dapat bersaing pada formasi-formasi yang dibutuhkan oleh dunia kerja atau perusahaan. Di sisi lain, harus diakui ketersediaan lapangan pekerjaan sangat terbatas. Bertitik tolak dari kondisi tersebut, maka Pemerintah harus melakukan berbagai upaya strategis dalam rangka memenuhi hak-hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.

Upaya strategis yang dilakukan dalam rangka peningkatan ekonomi daerah secara garis besar dilakukan melalui 3 (tiga) upaya, yakni: (a) peningkatan investasi; (b) penguatan UMKM dan koperasi; dan (c) peningkatan kualitas SDM (ketenagakerjaan) yang dirumuskan dalam rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* disusun dengan pertimbangan filosofis untuk mewujudkan pembangunan daerah dan peningkatan ekonomi daerah berdasarkan penetapan regulasi daerah yang berkeadilan.

B. Landasan Yuridis

Upaya penciptaan peningkatan ekonomi daerah secara garis besar dilakukan melalui: (1) mendorong peningkatan investasi di daerah; dan (b) mengembangkan sektor UMKM dan koperasi melalui dukungan riset dan inovasi sehingga UMKM dan koperasi dapat berkembang dan mampu bersaing di dunia usaha. Upaya dimaksud perlu dilakukan secara komprehensif dan menyeluruh mengingat berbagai kebijakan terkait investasi yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Berbagai peraturan daerah yang merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang mengatur investasi serta UMKM dan koperasi dihadapkan pada beberapa persoalan, yaitu:

1. tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan perkembangan kebutuhan masyarakat;
2. terdapat disharmonisasi atau tumpang tindih antara satu peraturan daerah dengan yang lain karena pengaturan investasi, UMKM yang diatur dalam banyak sekali peraturan perundang-undangan. Berbagai peraturan perundang-undangan tersebut tidak sedikit yang disharmonisasi atau tumpang tindih. Sehingga dengan terdapatnya berbagai peraturan perundang-undang tersebut ternyata menjadi penyebab persoalan rumitnya proses berusaha yang pada akhirnya menjadi menjadi penghambat penciptaan lapangan kerja.
3. peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai sehingga daya berlakunya lemah.

Ketiga persoalan di atas dapat digolongkan sebagai persoalan hukum. Masalahnya kemudian adalah persoalan hukum tersebut berkaitan dengan peraturan perundang-undangan dalam jumlah yang sangat banyak dalam pembentukan kebijakan peningkatan ekonomi daerah. Perubahan secara konvensional dengan cara mengubah satu persatu regulasi daerah seperti yang selama ini dilakukan tentu sangat tidak efektif dan efisien serta membutuhkan waktu yang lama. Oleh karena itu, pembentukan kebijakan peningkatan ekonomi daerah harus dilakukan melalui teknik legislasi *Omnibus Law*. Regulasi *Omnibus* mencerminkan sebuah integrasi, kodifikasi peraturan dimana tujuan akhirnya adalah untuk mengefektifkan penerapan peraturan tersebut. Pembentukan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* melalui teknik *omnibus law* diyakini dapat mengatasi berbagai persoalan hukum sebagaimana diuraikan di atas. Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* memiliki landasan yuridis.

C. Landasan Sosiologis

Indonesia dimulai tahun 2010 sampai dengan 2035 memasuki periode di mana jumlah penduduk usia produktif (15-64 tahun) lebih besar dibanding penduduk usia non produktif (0-14 tahun dan 65 tahun ke atas). Pada tahun 2030 angkatan usia produktif usia 15-64 tahun diperkirakan mencapai 200 juta orang. Jumlah tersebut mewakili 68 persen dari total populasi Indonesia. Sedangkan, angkatan tua usia 65 tahun ke atas hanya sekitar 9 persen. Dengan potensi tersebut, Indonesia harus mengambil manfaat dari bonus demografi tersebut. Tingginya angka penduduk usia produktif jika dapat dimanfaatkan sebaik mungkin, maka akan memberikan keuntungan besar bagi negara terutama di sektor perekonomian. Namun, jika tidak maka dapat menimbulkan dampak negatif bagi Indonesia, seperti tingkat kemiskinan akan meningkat dengan pesat yang disebabkan oleh lapangan pekerjaan yang kurang atau tenaga kerja yang kualitasnya masih rendah sehingga masyarakat banyak yang menjadi pengangguran. Hal ini mengakibatkan tenaga kerja tersebut menjadi tidak produktif sehingga angka beban tanggungan menjadi tinggi. Kondisi Indonesia saat ini menunjukkan bahwa Pertumbuhan jumlah usia produktif tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas SDM dan ketersediaan lapangan pekerjaan. Akibatnya, banyak masyarakat Indonesia tidak memiliki pekerjaan. Rendahnya kualitas SDM membuat pencari kerja tidak dapat bersaing pada formasi-formasi yang dibutuhkan oleh dunia kerja atau perusahaan. Di sisi lain, harus diakui ketersediaan lapangan pekerjaan sangat terbatas. Selama ini, Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk menciptakan lapangan pekerjaan yang mampu menyerap tingginya tenaga kerja di Indonesia, namun belum menunjukkan hasil sesuai dengan harapan. Hal tersebut dikarenakan berbagai upaya selama ini dilakukan masih bersifat Parsial. Sementara persoalan penciptaan lapangan kerja bersifat kompleks dan multi aspek antara lain: investasi, usaha mikro kecil dan menengah, pendidikan dan ketenagakerjaan itu sendiri. Berdasarkan uraian di atas, maka untuk menciptakan lapangan pekerjaan yang mampu menyerap tingginya jumlah tenaga kerja sebagai dampak bonus demografi yang diperoleh Indonesia diperlukan upaya yang sesuai dengan karakteristik persoalan yang dihadapi dalam penciptaan lapangan pekerjaan. Upaya yang dilakukan pemerintah untuk menciptakan lapangan pekerjaan tersebut dilakukan melalui upaya meningkatkan investasi dan kemudahan dan perlindungan UMKM.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan Materi Muatan Peraturan Daerah

Jangkauan materi muatan Peraturan Daerah, yaitu:

1. perbaikan ekosistem investasi dengan menciptakan ekosistem investasi yang mendukung kemudahan berusaha melalui pengaturan:
 - a. penyederhanaan perizinan berusaha;
 - b. persyaratan investasi;
 - c. kemudahan berusaha; dan
 - d. riset dan inovasi;
2. penciptaan lapangan usaha UMKM dan koperasi, yaitu menciptakan kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan UMKM serta Perkoperasian melalui pengaturan:
 - a. kriteria UMKM;
 - b. basis data tunggal;
 - c. *collaborative processing*/pengelolaan terpadu UMKM;
 - d. kemudahan perizinan tunggal; dan
 - e. kemitraan, insentif, dan pembiayaan.
3. mendorong peningkatan dan kemudahan investasi yang menjadi sumber penciptaan lapangan kerja.

Aspek-aspek di atas merupakan kebijakan strategis dalam Peningkatan ekonomi daerah. Kebijakan Strategis tersebut, terdapat kebijakan pendukung, yakni administrasi pemerintahan dan pengaturan sanksi terhadap pelanggaran atas Peraturan Daerah.

B. Arah Pengaturan Materi Muatan Peraturan Daerah

Arah pengaturan materi muatan Peraturan Daerah ini, meliputi penyederhanaan perizinan dengan berbasis risiko termasuk di dalamnya perizinan dasar, menciptakan kemudahan dan perlindungan UMKM termasuk koperasi, serta pengaturan kembali agar investasi yang menjadi sumber peningkatan ekonomi daerah. Arah pengaturan tersebut dilakukan dengan mencabut dan/atau mengubah pasal-pasal dalam sejumlah peraturan daerah serta membentuk norma baru dalam Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City*.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City*, mencakup:

1. Ketentuan Umum;
2. Maksud dan Tujuan;
3. Peningkatan Ekosistem Investasi dan Kegiatan Berusaha
4. Penciptaan lapangan kerja;
5. Kemudahan, Perlindungan dan Pemberdayaan UMKM serta Koperasi;
6. Kemudahan Berusaha;
7. Dukungan Riset dan Inovasi;
8. pelaksanaan administrasi pemerintahan untuk mendukung penciptaan lapangan Kerja;
9. pengenaan sanksi;
10. ketentuan lain-lain;
11. ketentuan peralihan; dan
12. ketentuan penutup.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Upaya peningkatan ekonomi daerah yang akan berdampak pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat memerlukan investasi yang mampu menyerap tenaga kerja, namun terkait hal tersebut, masyarakat ataupun pemerintah menghadapi berbagai masalah yang menghambat upaya dimaksud, antara lain:
 - a. perizinan berusaha yang banyak jenisnya dan berbelit-belit serta ditambah dengan proses yang memerlukan waktu lama;
 - b. persyaratan investasi yang memberatkan;
 - c. dukungan riset industri yang rendah dan belum begitu tepat dalam dunia usaha;
 - d. perlindungan dan pemberdayaan UMKM dan koperasi yang belum optimal;
 - e. administrasi/birokrasi pemerintah daerah yang lamban;
 - f. tenaga kerja yang belum produktif;
 - g. peningkatan berusaha bagi para investor yang mampu menyerap tenaga kerja.
2. Rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* sangat penting untuk disusun/dibuat agar menjawab dan mengatasi permasalahan berusaha yang jika permasalahan tersebut dapat teratasi, maka akan berdampak positif bagi peningkatan dan perbaikan ekosistem investasi dalam mewujudkan peningkatan ekonomi daerah.

B. Saran

1. Perlu pemilahan substansi naskah akademik yang akan menjadi materi muatan dalam peraturan daerah dan/atau peraturan pelaksanaannya.
2. Agar masing-masing perangkat daerah atau *Stakeholders* menyepakati apa yang sudah disepakati bersama dan komitmen terhadap substansi yang sudah disepakati, agar supaya mempermudah proses pembahasan.
3. Mengingat substansi yang begitu banyak, maka perlu sosialisasi baik itu secara administratif maupun teknisnya terhadap implementasi dari peraturan daerah ini.
4. Perlunya komitmen terhadap implementasi substansi peraturan daerah ini oleh perangkat daerah ataupun *stakeholders* yang ada.

5. Perlu disiapkan peraturan pelaksanaannya dengan segera. Rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* perlu dipercepat pembuatannya karena keterkaitan dengan persaingan perekonomian global yang semakin kompetitif dalam menyaring dan menciptakan iklim investasi yang bersahabat, efektif dan efisien.
6. Agar rancangan Peraturan Daerah tentang *Sombere* dan *Smart City* dapat dibahas serta ditetapkan dalam tahun 2021.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Atmosodirjo, Prajudi. Hukum Administrasi Negara, cetakan kesepuluh, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Hadjon, Philipus M. et.,al. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Harlow, Carol and Richard Rawlings. *Law and Administration*. Ed.Kedua. London: Butterworths, 1997.
- Nugraha, Safri et. al. Hukum Administrasi Negara, edisi revisi. Depok: Center for Law and Good Governance Studies FHUI, 2007.
- OECD. *The Global Environmental Goods and Services Industry*, Paris. OECD. Regulatory Reform and Innovation.
- Silviana, Septiana Eka. Perjalanan *Old Public Administration* (OPA), New Public Management (NPM) Hingga New Public Sevice.
- Spelt, N.M. dan J.B.J.M ten berge, ed. Philipus M. Hadjon. Pengantar Hukum Perizinan. Surabaya: Yuridika, 1993.
- Ugur, Mehmet. *Governance, Regulation and Innovation, Theory and Evidence From Firms and Nations*. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2013.

B. Jurnal/Makalah/Laporan

- Australian Prudential Regulation Authority (APRA). *Probability and Impact Rating System (PAIRS)*. 2018.
- Department of Occupational Safety and Health Malaysia. *Control of Substances Hazardous to Health* (Health and Safety Executive, United Kingdom), dan Guidelines for Hazard Identification, Risk Assesment, and Risk Control.
- Pradany Hayyu. "Sinyal Baik dalam Kemudahan Berusaha". Media Keuangan VOL. XIII (Mei 2018).
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). *Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk*. World Bank Group. Introducing a risk based approach to regulate businesses: How to build a risk matrix to classify enterprises or activities.