

NA RUU tentang Kab. Agam di Prov. Sumatera Barat-12 Juni 2023
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI



NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
KABUPATEN AGAM DI PROVINSI SUMATERA BARAT

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

SUSUNAN TIM KERJA
PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG KABUPATEN AGAM
DI PROVINSI SUMATERA BARAT

- Pengarah : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)
- Penanggung Jawab : Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.
(Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
Badan Keahlian DPR RI)
- Ketua : Ricko Wahyudi, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli
Madya)
- Wakil Ketua : Yanuar Putra Erwin, S.H.
(Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli
Muda)
- Sekretaris : Aryudhi Permadi, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli
Pertama)
- Anggota : 1. Woro Wulaningrum, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli
Madya)
2. Kuntari, S.H., M.H.
(Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli
Madya)
3. Riezdiani Restu Widyoningrum, S.H
(Sekretaris Bidang Kesejahteraan Rakyat)
4. Lisnawati, S.Si., M.S.E
(Analisis Legislatif Ahli Muda)
5. Abrar Amir, S.T., M.AP
(Tenaga Ahli Komisi II)

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 Agam di Provinsi Sumatera Barat.

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

Dalam hal legislasi, Badan Keahlian DPR RI memberikan dukungan keahlian kepada Alat Kelengkapan dan Anggota DPR RI di antaranya dengan membantu penyiapan 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 Agam di Provinsi Sumatera Barat 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 Agam di Provinsi Sumatera Barat 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 19650710 199003 1 007

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 Agam di Provinsi Sumatera Barat dapat diselesaikan dengan baik dan lancar.

Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat 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 Agam di Provinsi Sumatera Barat 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 Agam di Provinsi Sumatera Barat 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. 19700429 199803 2 001

DAFTAR ISI

SUSUNAN TIM KERJA	ii
KATA SAMBUTAN	iii
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	3
C. Tujuan dan Kegunaan	4
D. Metode	4
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	6
A. Kajian Teoretis	6
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Berkenaan dengan Penyusunan Norma.....	19
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	22
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	49
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	54
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	54
B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.....	56

C. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat.....	59
D. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.....	60
E. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah	63
F. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan	65
G. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaen sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.....	68
H. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.....	72
I. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah	75
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	79
A. Landasan Filosofis.....	79
B. Landasan Sosiologis	81
C. Landasan Yuridis	82

BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP	
	MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	85
	A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	85
	B. Ruang Lingkup Materi Muatan	85
BAB VI	PENUTUP.....	89
	A. Simpulan	89
	B. Saran	92
DAFTAR PUSTAKA	93
LAMPIRAN DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN	97

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia telah mengalami berbagai dinamika ketatanegaraan yang bergerak sesuai dengan situasi dan dinamika politik yang berkembang. Sejarah pernah mencatat bahwa ketika Negara Indonesia merdeka, konstitusi yang berlaku adalah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD Tahun 1945). Selanjutnya, pada saat Republik Indonesia (RI) berubah menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) sejak tanggal 27 Desember 1949 maka mulai berlaku Konstitusi RIS. Kemudian sejak tanggal 17 Agustus 1950, konstitusi Indonesia pun berubah dengan berlakunya Undang-Undang Sementara Republik Indonesia (UUDS) 1950. Selanjutnya, berdasarkan Dekrit Presiden Tahun 1959 konstitusi Indonesia kembali ke UUD Tahun 1945.

Perubahan dinamika ketatanegaraan tersebut mempengaruhi berbagai sendi kehidupan bernegara, khususnya terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah. Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pembagian wilayah negara menjadi daerah provinsi dan di dalam daerah provinsi terdiri dari daerah kabupaten/kota, sekaligus sebagai pemerintahan daerah. 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 otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini berarti pasal-pasal *a quo* mengamankan otonomi daerah pada tiap provinsi dan kabupaten/kota.

Berkaitan dengan pembagian wilayah negara menjadi daerah provinsi dan kabupaten/kota tersebut, terdapat beberapa daerah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Barat yang telah dibentuk pada awal masa kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 61 Tahun

1958 tentang Penetapan "Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau" (Lembaran-Negara Tahun 1957 No. 75), Sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1646), yang kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sebagai konsekuensi dari berlakunya Undang-undang nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat yang di sahkan pada tanggal 25 Juli 2022, yang dalam hal ini daerah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Barat tersebut antara lain Kabupaten Agam.

Pembentukan daerah otonom Kabupaten Agam di Sumatera Tengah dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Pada tahun 1958 undang-undang tersebut diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 77), Sebagai Undang-Undang. Dalam ketiga undang-undang tersebut pengaturan mengenai Kabupaten Agam masih disatukan dengan beberapa kabupaten lain.

Dasar hukum pembentukan daerah otonom Kabupaten Agam tersebut secara keseluruhan masih berlaku dan undang-undang *a quo* dibentuk berdasarkan konstitusi UUDS 1950. Sedangkan saat ini, Indonesia menggunakan konstitusi UUD NRI Tahun 1945 yang diamandemen terakhir pada tahun 2002, dengan bentuk negara berupa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan sistem pemerintahan presidensiil.

Berdasarkan uraian tersebut, perlu dilakukan penyesuaian dasar hukum pembentukan undang-undang tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat secara tersendiri agar sesuai dengan perubahan ketatanegaraan setelah Indonesia kembali ke UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, agar sesuai dengan semangat desentralisasi dan konsep

otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penyesuaian dasar hukum juga untuk memenuhi perkembangan kebutuhan masyarakat di Kabupaten Agam dengan memperhatikan karakteristik wilayah dan potensi daerahnya.

Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perubahan atau penggantian undang-undang harus disertai dengan Naskah Akademik (NA) sebagai landasan dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang (RUU). Oleh karena itu, Komisi II DPR RI mengusulkan pembentukan RUU tentang Kabupaten Agam dengan menugaskan Badan Keahlian DPR RI untuk melakukan penyusunan NA dan RUU tersebut.

B. Identifikasi Masalah

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

1. Bagaimana perkembangan teori dan praktik pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat pada saat ini?
2. Bagaimana peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat pada saat ini?
3. Apa yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat?

4. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat yaitu:

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

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi penyusunan draf RUU tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya serta berbagai dokumen hukum terkait. Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula pengumpulan data dengan pemangku kepentingan atau *stakeholder*,

yaitu Pemerintah Kabupaten Agam, perwakilan tokoh masyarakat Kabupaten Agam, dan akademisi.

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-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*), sehingga urusan-urusan negara dalam negara-negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara tersebut ialah Pemerintah Pusat.¹

Negara Kesatuan, menurut C.S.T. Kansil adalah negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah 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-daerah tinggal melaksanakannya. Kemudian yang kedua, Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan swantara.²

M. Yamin berpendapat, Negara Kesatuan adalah bentuk dari unitarisme yang menghendaki agar suatu negara bersatu atas dasar

¹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Grafindo Persada, 2005, hal. 92.

²C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, Cetakan Kedua*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hal. 71-72.

kesatuan. Negara Kesatuan membuang *federalisme* dan dijalankan secara otonomi di daerah-daerah untuk kepentingan daerah. Pembagian kekuasaan dan kemerdekaan harus pula dijalankan secara adil menurut keharusan administrasi dan kepentingan'.³

Menurut Ateng Safrudin Negara Kesatuan adalah negara yang mempunyai konstitusi yang memberikan hak dan kewajiban menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kepada Pemerintah Pusat.⁴ 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.⁵

Pilihan Negara Kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang didominasi oleh Pemerintah Pusat, adalah salah satu alasan untuk tetap menjaga Negara Kesatuan dan integritas bangsa.⁶ Dalam hal ini syarat dari Negara Kesatuan haruslah berdaulat, dan tidak ada lembaga atau pemerintahan lain yang berdaulat di atas kedaulatan Pemerintah (Pusat).⁷

Dalam suatu Negara Kesatuan, Pemerintah Pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan.

³M. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1951, hal. 81.

⁴Mukhlis, *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.

⁵*Ibid.*

⁶Zayanti 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.

⁷*Ibid.*

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 disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangannya.⁸

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 perundangan yang lebih tinggi. Penyelenggara negara dan/atau Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat melakukan *review* terhadap peraturan daerah dan membatalkannya jika bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sehingga, esensi dalam negara kesatuan, kedaulatan mutlak ada pada Pemerintah Pusat. Sementara, kekuasaan pada Pemerintahan Daerah merupakan pendelegasian dari Pemerintah Pusat.⁹

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-daerah lainnya, atas

⁸Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012. hal. 114.

⁹Amrizal J Prang, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Lhokseumawe: Biena Edukasi, 2015, hal. 3.

alasan sentralisasi semua pelayanan harus sama. Konsekuensinya, maka sering terjadi perlawanan dan konflik dengan daerah.¹⁰

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa negara Indonesia sebagai negara yang berbentuk kesatuan, sehingga kekuasaan asal berada di pemerintah pusat. Namun kewenangan pemerintah pusat ditentukan batas-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.¹¹ Namun meskipun daerah-daerah bagian dari negara kesatuan itu bukan unit-unit negara bagian yang tersendiri, tetapi rakyat di daerah-daerah itu tetap mempunyai kedaulatannya sendiri-sendiri dalam lingkungan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kotanya, disamping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".¹²

2. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti membuat perda (*zelfwetgeving*), juga utamanya mencakup pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*). C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai menjalankan rumah tangganya sendiri (*eigen huishouding*).¹³

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan

¹⁰K. Ramanathan, *Asas Sains Politik*, Selongor, Malaysia: Fajar Bakti Sdn. Bhd., 2003, hal. 342.

¹¹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001, hal. 26.

¹²Jimly Assiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Yarsif Watampone, 2005), hal. 33.

¹³M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal 161.

penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *pertama*, urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi 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. Hal ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Penyerahan urusan tersebut dimaksudkan membawa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Selain itu penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan

kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴

3. Desentralisasi dan Pembentukan Daerah

Amandemen kedua UUD NRI Tahun 1945 dilaksanakan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 tanggal 7-18 Agustus Tahun 2000. Amandemen kedua UUD NRI Tahun 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 2000 tersebut salah satunya menghasilkan Bab VI UUD NRI Tahun 1945 mengenai Pemerintah Daerah. Perubahan tersebut menghasilkan reformasi sistem penyelenggaraan pemerintahan dari yang sebelumnya bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi. Perubahan sistem penyelenggaraan pemerintah tersebut, pada akhirnya memunculkan konsepsi tentang otonomi daerah. Secara etimologi, istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata Bahasa Yunani yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Sehingga otonomi dapat dimaknai membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*) namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah juga mencakup pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*).¹⁵

Dalam konteks kajian penyelenggaraan pemerintahan, istilah otonomi daerah sering dipersandingkan dengan desentralisasi. Kedua istilah tersebut secara akademik dapat dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintah tidak dapat dipisahkan. Oleh karena itu, pembahasan otonomi daerah akan selalu beriringan dengan pembahasan terkait desentralisasi. Menurut banyak kalangan, otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. Desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggaraan negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang

¹⁴Septi Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Media Hukum, Vol. 23 No. 2, Desember 2016, hal. 193.

¹⁵Mutiara Sari, *Efektifitas Pembentukan Daerah di Indonesia*, dimuat dalam <https://doi.org/10.31219/osf.io/x7g8y>, diakses pada tanggal 11 April 2023.

tersebut.¹⁶ Sementara itu, desentralisasi oleh Undang-Undang tentang Pemda dimaknai sebagai penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Sedangkan otonomi daerah dimaknai sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai sebuah konsep, desentralisasi mempunyai berbagai pengertian. Menurut *International Encyclopedia of Social Science* adalah sebuah terminologi yang merujuk kepada transfer kekuasaan-kekuasaan dari sebuah pemerintah pusat kepada otoritas yang berfungsi secara spesial dan legal personal berbeda. Sementara itu Litvack dan Seldon mengemukakan bahwa desentralisasi adalah “*the transfer of authority and responsibility for public function from central government to subordinate or quasiindependent government organization or her private sector*” sehingga desentralisasi diartikan sebagai transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pihak lain baik kepada daerah, bawahan, organisasi pemerintahan yang semi bebas ataupun kepada sektor swasta.¹⁷

Merujuk pada pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan 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”. Kemudian dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah, yang terbaru yaitu Undang-Undang tentang Pemda ditegaskan bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan

¹⁶RG Falah, *Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah*, 2015, diakses dalam <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/997/05.2%20bab%202.pdf?sequence=8&isAllowed=y>, diakses tanggal 11 April 2023.

¹⁷Indra Syahrial, *Penataan Daerah Menuju Kemandirian Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat*, Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan, Vol.5, No.2, Desember 2018, hal. 523.

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". Dengan demikian di Indonesia memaknai desentralisasi sebagai pemberian keleluasaan pemerintah di level daerah untuk mengelola dan menjalankan pemerintahannya secara mandiri tanpa campur tangan yang mendalam dari pemerintah di level pusat. Keleluasaan ini sering disebut dengan *independence of localities* yang harapannya melalui desentralisasi mampu mendorong stabilitas politik, mewujudkan pelayanan publik yang prima, mengurangi angka kemiskinan dan menciptakan keadilan ditengah masyarakat.

Pada prinsipnya pembentukan daerah otonom merupakan salah satu kegiatan penataan daerah. Penataan daerah adalah tindakan untuk membina, membentuk, menghapus dan menggabungkan daerah otonom yang menjadi bagian integral dari kebijakan desentralisasi pemerintahan kepada daerah otonom. Penataan daerah meliputi pemekaran dan pembentukan daerah, penghapusan dan penggabungan daerah, penyelesaian batas daerah, dan pengalihan status daerah (aspek administrasi/politis) serta pemindahan ibukota dalam rangka menciptakan otonomi daerah yang ideal.¹⁸

Pembentukan daerah diartikan sebagai pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota. Landasan hukum pembentukan daerah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan yang sekarang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah serta Undang-Undang

¹⁸Kemitraan Partnership, *Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia, Partnership Policy Paper*, No 1, 2011, hal. 8.

Nomor 22 Tahun 1999 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda).¹⁹

Pembentukan daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Pasal 2 ayat (1) diartikan bahwa pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Penggabungan daerah sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Pasal 1 ayat (9) yakni penyatuan daerah yang dihapus ke dalam daerah lain yang bersandingan. Sedangkan pemekaran daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Pasal 1 ayat (10) yang berbunyi “pemekaran daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih”.²⁰

Dalam proses pembentukan daerah dimaksud, harus memenuhi 3 (tiga) persyaratan yaitu persyaratan administratif, persyaratan teknis dan persyaratan fisik kewilayahan. *Pertama*, syarat administratif bagi provinsi yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/kota syarat administratif yang harus dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. *Kedua*, syarat teknis yaitu pembentukan daerah baru harus meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan,

¹⁹Mutiara Sari, *Efektifitas Pembentukan Daerah di Indonesia*, dimuat dalam, <https://doi.org/10.31219/osf.io/x7g8y>, diakses tanggal 11 April 2023.

²⁰*Ibid.*, hal. 4.

keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. *Ketiga*, syarat fisik kewilayahan yaitu yang dimaksud meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, serta sarana dan prasarana pemerintahan.²¹

Dalam ketiga syarat tersebut, kepentingan dan kemauan masyarakat disinergikan pula dengan penilaian pemerintah pusat terhadap faktor teknis dan fisik yang memadai.²² Persyaratan pembentukan daerah dimaksud agar daerah yang baru dapat tumbuh dan berkembang serta mampu menyelenggarakan otonomi daerah untuk memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat.

Pembentukan daerah pemerintahan dapat dilakukan dalam dua tipe atau bentuk. *Pertama*, berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau *kedua*, pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Secara filosofis bahwa tujuan pemekaran ada dua kepentingan, yakni pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Secara politis, kehendak tersebut harus didasarkan atas kemauan atau aspirasi masyarakat setempat yang diajukan kepada pemerintahan daerah setempat, yakni pemerintah daerah dan DPRD. Setelah mendapatkan persetujuan dan menjadi “dokumen politik” maka aspirasi tersebut dikirimkan kepada gubernur dan DPRD provinsi. Setelah dilakukan kajian terhadap substansi yang berkaitan dengan kehendak masyarakat untuk pemekaran tersebut, dibuatlah rekomendasi usulan yang dikirimkan kepada menteri dalam negeri yang kemudian menteri dalam negeri membentuk tim untuk

²¹Alexsander Yandra, *Pembentukan Daerah Otonomi Baru Problematik dan Tantangannya di Indonesia*, diakses melalui <https://media.neliti.com/media/publications/114417-ID-pembentukan-daerah-otonomi-baru-problema.pdf>, diakses tanggal 11 April 2023.

²²BPHN, *Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah*, diakses melalui https://www.bphn.go.id/data/documents/pembentukan_penghapusan_&_penggabungan_daerah.pdf, diakses tanggal 10 April 2023.

melakukan penelitian. Hasil dari penelitian itu dibuatlah rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) sebagai bahan DPOD untuk memberikan pertimbangan dan saran kepada Presiden.²³

Pemekaran daerah dilakukan sebagai akibat dari sejumlah faktor pendorong, diantaranya:²⁴

- 1) luasnya cakupan wilayah pelayanan;
- 2) kemudahan persyaratan pemekaran atau pembentukan daerah;
- 3) kurangnya perhatian pemerintah daerah dalam penyediaan pelayanan publik;
- 4) perbedaan agama dan budaya yang mengakibatkan disharmoni dalam masyarakat; dan
- 5) faktor sosial budaya dan kesejarahan yang dialaminya.

Sementara itu, hasil studi tim Bank Dunia menyimpulkan terdapat empat faktor pendorong pemekaran wilayah di masa reformasi yaitu:

- 1) motif untuk efektifitas/efisiensi administrasi pemerintahan mengintai wilayah daerah yang begitu luas, penduduk yang menyebar, ketertinggalan pembangunan;
- 2) adanya kemanjaan fiskal yang dijamin oleh undang-undang (disediakkannya DAU, bagi hasil dari sumber daya alam, dan disediakan sumber-sumber PAD); dan
- 3) motif pemburu rente (*bureaucratic and political rent-seeking*) para elit.²⁵

Berangkat dari faktor-faktor tersebut, pada dasarnya persyaratan pemekaran menjadi faktor yang dapat dikontrol oleh pemerintah. Persyaratan yang diberikan oleh pemerintah pada saat suatu daerah memekarkan diri merupakan ukuran kelayakan

²³Mutiara Sari, *Efektifitas Pembentukan Daerah di Indonesia*, dimuat dalam <https://doi.org/10.31219/osf.io/x7g8y>, diakses tanggal 11 April 2023.

²⁴Eko Prasajo, et al, *Dampak Dan Masalah-Masalah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Baru*, Jakarta: UI Press 2012, hal. 7.

²⁵BPHN, *Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah*, diakses melalui https://www.bphn.go.id/data/documents/pembentukan_penghapusan_&_penggabungan_daerah.pdf, diakses tanggal 10 April 2023.

subsistem suatu daerah otonom, sehingga menjadi relevan jika daerah baru (hasil pemekaran) perlu dievaluasi kembali kapasitasnya dalam mengelola apa yang menjadi unsur-unsur yang dianggap kelayakan itu sendiri.²⁶

Menurut Utomo didalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah maka haruslah disadari makna filosofi atau prinsip yang harus ditetapkan yakni *sharing of power, distribution of income* dan *empowering of regional administration*. Dengan demikian keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak diukur dari banyaknya proyek pembangunan yang ada, tetapi diukur dari tingkat kemandirian masyarakat daerah.²⁷

Secara umum terdapat beberapa implikasi pemekaran daerah antara lain:²⁸

1) Implikasi di bidang politik pemerintahan

Dari sisi politis, pemekaran wilayah dapat menumbuhkan perasaan homogen daerah pemekaran baru yang akan memperkuat *civil society* agar lebih aktif dalam kehidupan politik.

2) Implikasi di bidang sosio kultural

Dari dimensi sosial, kultural, bisa dikatakan bahwa pemekaran daerah mempunyai beberapa implikasi positif, seperti pengakuan sosial, politik, dan kultural terhadap masyarakat daerah. Melalui kebijakan pemekaran, sebuah entitas masyarakat yang mempunyai sejarah kohesivitas dan kebesaran yang panjang, kemudian memperoleh pengakuan setelah dimekarkan sebagai daerah otonom baru.

3) Implikasi pada pelayanan publik

Dari dimensi pelayanan publik, pemekaran daerah memperpendek jarak geografis antara pemukiman penduduk dengan sentra

²⁶*Ibid.*

²⁷Adies Saputra, *Pemekaran Daerah dan Implikasinya pada Pembangunan*, Jurnal Administrasi Publik, Vol. 5, No. 1, April 2008, hal. 71-72.

²⁸Sie Infokum-Ditama Binbangkum, *Pemekaran Wilayah*, dimuat dalam <https://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2011/03/Pemekaran-Wilayah.pdf>, diakses tanggal 19 April 2023.

pelayanan, terutama ibu kota pemerintahan daerah. Pemekaran juga memperpendek rentang kendali antara pemerintah daerah dengan unit pemerintahan di bawahnya.

4) Implikasi bagi pembangunan ekonomi

Pemekaran dianggap sebagai cara untuk meningkatkan pembangunan di daerah miskin, khususnya dalam kasus pembentukan kabupaten baru. Adanya pemekaran dinilai akan memberi kesempatan kepada daerah miskin untuk memperoleh lebih banyak subsidi dari pemerintah pusat (khususnya melalui skema Dana Alokasi Umum (DAU) dan beberapa Dana Alokasi Khusus (DAK). Hal ini akan mendorong peningkatan pendapatan per kapita di daerah tersebut.

5) Implikasi pada pertahanan, keamanan dan integritas nasional

Pembentukan daerah otonom baru bagi beberapa masyarakat pedalaman dan masyarakat di wilayah perbatasan dengan negara lain, merupakan isu politik nasional yang penting.

Evaluasi yang komprehensif diperlukan sebelum dibuatnya DOB. Hal ini untuk menyiapkan DOB yang mampu memegang urusan pemerintahan yang sudah diatur dalam perundang-undangan untuk menciptakan *good governance*.

Dalam UU tentang Pemda telah diatur pembagian urusan antarpemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki 6 (enam) urusan wajib yang menjadi pelayanan dasar dari pemerintah daerah. Pasal 12 ayat (1) UU tentang Pemda menyebutkan bahwa pelayanan dasar pemerintah daerah meliputi: Pendidikan, Kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial. Deskripsi pembagian antara urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan pemerintah daerah dapat dilihat pada Gambar 1.

Gambar 1.

Urusan Pemerintahan Konkuren yang Diselenggarakan Daerah

Urusan Pemerintahan Wajib Pelayanan Dasar	Urusan Pemerintah Wajib Non Pelayanan Dasar	Urusan Pemerintahan Pilihan
<ul style="list-style-type: none">• pendidikan• kesehatan• pekerjaan umum dan penataan ruang• perumahan rakyat dan kawasan pemukiman• ketenteraman dan ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat• sosial	<ul style="list-style-type: none">• tenaga kerja• pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak<ul style="list-style-type: none">• pangan• pertanahan• lingkungan hidup• administrasi kependudukan dan pencatatan sipil• pemberdayaan masyarakat dan desa• pengendalian penduduk dan keluarga berencana<ul style="list-style-type: none">• perhubungan• komunikasi dan informatika• koperasi, usaha kecil dan menengah<ul style="list-style-type: none">• penanaman modal• kepemudaan dan olah raga<ul style="list-style-type: none">• statistika• persandian• kebudayaan• perpustakaan• kearsipan	<ul style="list-style-type: none">• kelautan dan perikanan<ul style="list-style-type: none">• pariwisata• pertanian• kehutanan• energi dan sumber daya mineral<ul style="list-style-type: none">• perdagangan• perindustrian dan transmigrasi

Sumber: UU tentang Pemda

Untuk dapat menjalankan urusan pemerintahan tersebut maka daerah harus mempunyai sumber keuangan, adanya otonomi daerah tentunya terjadi desentralisasi yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah, perencanaan ekonomi termasuk menyusun program-program pembangunan daerah dan perencanaan lainnya yang dilimpahkan dari pusat ke daerah. Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (bidang moneter dan fiskal nasional yang didesentralisasikan kepada daerah).²⁹

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

Berdasarkan kajian terhadap substansi dalam otonomi daerah dan desentralisasi terkait pengembangan potensi kewilayahan dan sumber

²⁹Adissya Mega C. & Budi Ispriyarso, *Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurnal *Law Reform* Studi Magister Ilmu Hukum, Vol. 15, No. 1, 2019, hal.150.

dayanya, maka di tingkat penyelenggaraannya harus berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas Demokrasi

Asas Demokrasi dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Agam dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah mufakat.

2. Asas Kepentingan Nasional

Asas Kepentingan Nasional dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Agam dilaksanakan berdasarkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mengutamakan kepentingan nasional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

3. Asas Keseimbangan Wilayah

Asas Keseimbangan Wilayah dimaksudkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Agam dilaksanakan untuk menyeimbangkan pembangunan antarwilayah di Kabupaten Agam dengan memperhatikan potensi masing-masing wilayah.

4. Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan

Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan dimaksudkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Agam dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan yang mencerminkan keadilan secara proporsional antarkawasan dan antarpenduduk dengan mengintegrasikan setiap potensi yang ada di Kabupaten Agam secara terarah dan saling bersinergi

5. Asas Peningkatan Daya Saing

Asas Peningkatan Daya Saing dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Agam dapat meningkatkan daya saing sumber daya alam secara berkelanjutan dan potensi sumber daya manusia di Kabupaten Agam pada tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional.

6. Asas Kepastian Hukum

Asas Kepastian Hukum dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Agam harus dijalankan secara tertib dan taat asas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab.

7. Asas Keharmonisan

Asas Keharmonisan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Agam berlandaskan keserasian dalam pengambilan kebijakan pembangunan dengan tetap memperhatikan aturan yang ada dan perbedaan kondisi antarwilayah.

8. Asas Daya Guna dan Hasil Guna

Asas Daya Guna dan Hasil Guna dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Agam dilaksanakan secara efektif dan efisien untuk mendayagunakan potensi keunggulan sumber daya manusia, alam, dan budaya Kabupaten Agam untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

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

Asas Pelestarian Adat Istiadat, Tradisi, Seni, dan Budaya serta Kearifan Lokal dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Agam dilakukan sebagai upaya menggerakkan pembangunan dengan segala potensi yang ada di wilayahnya dengan tetap mematuhi prinsip pelestarian adat istiadat, tradisi, seni, dan budaya, serta kearifan lokal yang ada di tengah masyarakat dengan segala keberagaman dan latar belakangnya sebagai bentuk pengembangan potensi yang dimiliki.

10. Asas Kesatuan Pola dan Haluan Pembangunan

Asas Kesatuan Pola dan Haluan Pembangunan dimaksudkan bahwa penyelenggaraan pembangunan Kabupaten Agam dilaksanakan secara terencana, terarah, terintegrasi, dan

berkelanjutan dalam satu sinergi kesatuan wilayah Kabupaten Agam.

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

1. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Agam

a. Sejarah Pendirian Kabupaten Agam³⁰

Kabupaten Agam merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Barat, yang memiliki sejarah panjang dan kompleks terkait dengan kebudayaan etnis Minangkabau. Secara adat, wilayah kekuasaan Minangkabau meliputi Darek dan Rantau. Darek merupakan wilayah inti Minangkabau yang terdiri dari 3 (tiga) Luhak yakni Luhak Tanah Datar, Luhak Agam, dan Luhak Limo Puluah Koto. Adapun daerah di sekeliling Darek, yang terletak di pantai barat dan timur bagian tengah Pulau Sumatera, disebut dengan Rantau. Pada masa Pemerintahan Belanda, Luhak Agam diubah statusnya menjadi Afdeling Agam berpusat di Bukittinggi, yang terdiri dari 5 (lima) Onderafdeling, 5 (lima) Distrik, 15 (lima belas) Onderdistrik. Salah satunya adalah Onderafdeling Oud Agam yang terdiri dari:

- 1) Distrik Bukit Tinggi demang Yahya Datuk Kayo
 - a. Onderdistrik Banuhampu (dengan kurai) langsung di bawah demang Bukittinggi
 - b. Onderdistrik IV Koto, dengan Demang Salim Rajo Mudo di kotogadang
 - c. Onderdistrik Sungai Pua, dengan Demang Khatib Sutan Rajo Ameh di Sariak.
- 2) Distrik IV Angkek dengan demang Samad Dt.Sati di Banjolalam
 - a. Onderdistrik IV angkek dibawah demang IV Angkek
 - b. Onderdistrik Baso dengan Demang Jamin Dt. Mangkuto Sati

³⁰Pemerintah Kabupaten Agam, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam Pada Tanggal 11-14 Mei 2023.

- c. Onderdistrik Canduang, dengan demang Lutan sutan Marajo.
- 3) Distrik Tilatang dengan Demang Jaar Dt. Batuah di Pakan Kamih
- a. Onderdistrik Tilapang langsung di bawah demang Tilatang
 - b. Onderdistrik Kamang (dengan Magek dan Salo) dengan Demang Rasad Dt. Rajo Alam
 - c. Onderdistrik VII-Lurah (dengan Batang Palupuah) dengan Demang Marzuki Dt.Sati di Palupuah
- 4) Distrik Maninjau dengan demangnya Dullah Dt. Paduko Tua
- a. Onderdistrik VI Koto langsung dibawah Demang Maninjau
 - b. Onderdistrik IV Koto langsung dibawah demang Maninjau
 - c. Onderdistrik Lubuk Basuang (dengan III-Luhak, dan Tikur) dengan Demangnya Osman Sutan Pamenen.
- 5) Distrik Matua demangnya Intan Dt.Mangkuto Sati.
- a. Onderdistrik Matua (dengan andaleh) langsung dibawah demang Matua.
 - b. Onderdistrik Palembang dengan dengan demang Saidi Muhammad Datuk Tan Ameh.

Pada awal Kemerdekaan RI tahun 1945 bekas Daerah Afdeling Agam diubah menjadi Kabupaten Agam yang terdiri dari tiga kewedanaan, yakni Kewedanaan Agam Tuo, Kewedanaan Maninjau dan Kewedanaan Talu. Pada tahun 1949, terbit Surat Ketetapan Gubernur Militer Sumatera Tengah No. 171 tahun 1949, dimana wilayah Kabupaten Agam diperkecil, Kewedanaan Talu dimasukkan ke daerah Kabupaten Pasaman, sedangkan beberapa nagari di sekitar Kota Bukittinggi dialihkan ke dalam lingkungan administrasi Kotamadya Bukittinggi. Penetapan batas wilayah tersebut kemudian menjadikan Kota Bukittinggi sebagai bagian *enclave* yang dikelilingi oleh wilayah Kabupaten Agam.

Keputusan Gubernur Militer Sumatera Tengah tersebut dikukuhkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956

tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah, sehingga daerah ini menjadi Daerah Tingkat II Kabupaten Agam. Semula ibukota Kabupaten Agam berada dalam wilayah Kotamadya Bukittinggi, namun semenjak tanggal 19 Juli 1993 secara de facto, Ibukota Kabupaten Agam sudah dipindahkan ke Lubuk Basung. Pemindahan ibukota tersebut disahkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1998 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Agam dari Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Bukittinggi ke Kota Lubuk Basung di Wilayah Kecamatan Lubuk Basung.

b. Dasar Penyelenggaraan Pemerintahan

Kabupaten Agam memiliki sejarah yang panjang dan peradaban yang tinggi untuk suatu daerah di Sumatera Barat, sejarah dan peradaban tersebut terjadi dalam Pemerintahan hingga kebesaran adat istiadatnya. Di masa-masa sebelumnya, Agam pernah dijadikan unit administratif dengan nama yang berbeda-beda. Pada masa penjajahan Belanda dinamakan afdeeling (Afdeeling van Agam, kemudian masa Penjajahan Jepang dinamakan bunshu (Agam Bunshu) dan dulu diawal pertama kemerdekaan dinamakan luhak (Luhak Agam). Kabupaten, luhak, bunshu dan afdeeling adalah unit administratif di bawah propinsi, keresidenan, shu, dan residentie. Seperti yang kita ketahui, sejak tahun 1956 hingga saat sekarang Kabupaten Agam adalah salah satu kabupaten yang ada di Propinsi Sumatera Barat. Sejak tahun 1946 hingga pertengahan 1950-an, Kabupaten Agam menjadi bagian dari Keresidenan Sumatera Barat. Penamaan Kabupaten Agam dipakai antara tahun 1946 hingga tahun 1956 dibawah unit administratif Keresidenan Sumatera Barat. Pada hari-hari pertama kemerdekaan unit administratif ini Luhak Agam dan menjadi bagian dari Keresidenan Sumatera Barat. Pada masa pendudukan Jepang Agam Bunshu menjadi bagian dari Sumatera Nishi Kaigan

Shu. Sedangkan pada masa Belanda Afdeeling van Agam menjadi bagian dari Residentie van Sumatra Westkust dan juga menjadi bagian dari Residentie van Padangsche Bovenlanden.

Pada pertengahan abad ke-17, berawal dari Kerajaan Minangkabau, dimana rakyat Minangkabau telah memanggul senjata untuk berontak melawan penjajahan Belanda. Pemerintahan Minangkabau yang disebut Ranah Minang, dimana Kabupaten Agam tempo dulu, selain Sumatera Barat juga termasuk daerah Limo Koto Kampar (Bangkinang) yang sekarang termasuk Propinsi Riau, Daerah Kabupaten Kerinci (Sungai Penuh) sekarang termasuk Propinsi Jambi dan sebagian daerah Tapanuli Selatan (Koto Napan) yang sekarang secara administrasi berada di Propinsi Sumatera Utara. Pemerintahan adat mencakup Luhak dan Rantau, dimana Pemerintahan Wilayah Luhak terdiri dari Luhak Tanah Datar, Luhak Limo Puluah dan Luhak Agam. Komisariat Pemerintahan Republik Indonesia di Sumatera yang berkedudukan di Bukittinggi mengeluarkan peraturan tentang pembentukan daerah Otonom Kabupaten di Sumatera Tengah yang terdiri dari 11 Kabupaten yang salah satunya Kabupaten Singgalang Pasaman dengan ibukotanya Bukittinggi yang meliputi kewedanaan Agam Tuo, Padang Panjang, Maninjau, Lubuk Sikaping dan Kewedanaan Talu (kecuali Nagari Tiku, Sasak dan Katiagan). Dalam masa Pemerintahan Belanda, Luhak Agam dirubah statusnya menjadi Afdeling Agam yang terdiri dari Onder Afdeling Distrik Agam Tuo, Onder Afdeling Distrik Maninjau dan Onder Afdeling Distrik Talu.

Pada permulaan Kemerdekaan RI tahun 1945 bekas Daerah Afdeling Agam dirubah menjadi Kabupaten Agam yang terdiri dari tiga kewedanaan masing-masing Kewedanaan Agam Tuo, Kewedanaan Maninjau dan Kewedanaan Talu. Dengan Surat Keputusan Gubernur Militer Sumatera Tengah No. 171 tahun 1949, daerah Kabupaten Agam diperkecil dimana Kewedanaan Talu dimasukkan ke daerah Kabupaten Pasaman, sedangkan

beberapa nagari di sekitar Kota Bukittinggi dialihkan ke dalam lingkungan administrasi Kotamadya Bukittinggi. Keputusan Gubernur Militer Sumatera Tengah tersebut dikukuhkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang pembentukan Daerah Tingkat II dalam lingkungan Propinsi Sumatera Tengah, sehingga daerah ini menjadi Daerah Tingkat II Kabupaten Agam. Pada tanggal 19 Juli 1993 secara *de facto*, ibukota Kabupaten Agam telah berada di Lubuk Basung yang dikuatkan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1998 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Agam.

Kabupaten Agam dipimpin oleh seorang Bupati yang dipilih dalam pemilihan secara langsung bersama dengan wakilnya untuk masa jabatan 5 tahun. Bupati Kabupaten Agam kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sejarah Kabupaten Agam bermula dari kumpulan beberapa nagari yang pernah ada dalam kawasan Luhak Agam, pada masa pemerintahan Hindia Belanda, kawasan ini dijadikan Onderafdeeling Oud Agam dengan kota Bukittinggi sebagai ibukotanya pada masa itu. Kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1998, ditetapkan pada 7 Januari 1998, ibu kota kabupaten Agam secara resmi dipindahkan ke Lubuk Basung. Meskipun Kabupaten Agam adalah bagian dari Provinsi Sumatera Barat, tetapi hubungan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kota bukanlah sub-ordinat, masing-masing pemerintahan daerah tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan pemerintah daerah provinsi sama dengan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota, namun

bedanya tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada Pasal 13 Ayat 1 berbunyi “Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional”.

Dalam penyelenggaraan roda Pemerintahan daerah, Bupati Kabupaten Agam beserta DPRD Kabupaten Agam sebagai Lembaga legislatif daerah yang melakukan fungsi pengawasan, fungsi anggaran dan fungsi legislasi sebagai pembuat undang-undang dalam hal ini membuat Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) untuk secara bersama menetapkan Peraturan Daerah (Perda). DPRD Kabupaten Agam beranggotakan 45 (empat puluh lima) orang Anggota yang dipilih berdasarkan sistem Pemilu Proporsional terbuka dari partai politik dalam pemilihan umum legislatif. Pemilihan dilakukan setiap lima tahun sekali secara serentak bersamaan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), pemilihan Anggota DPRD Provinsi dan pemilihan calon perseorangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) melalui Pemilihan Umum. Anggota DPRD Kabupaten Agam periode 2019–2024 saat ini terdiri dari perwakilan 10 (sepuluh) Partai Politik hasil Pemilihan Umum legislatif 2019. Perwakilan Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) memperoleh suara mayoritas diikuti dengan keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Demokrat (PD). Berdasarkan UU Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), maka struktur pimpinan DPRD Kabupaten Agam terdiri atas satu orang Ketua dan tiga orang Wakil ketua yang dipilih dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak.

c. Dasar Hukum Pembentukan dan Wilayah Kabupaten Agam

Dasar hukum Pembentukan daerah otonom Kabupaten Agam dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12

Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Pada tahun 1958 undang-undang tersebut diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 77), Sebagai Undang-Undang. Dalam ketiga undang-undang tersebut pengaturan mengenai Kabupaten Agam masih disatukan dengan beberapa kabupaten lain termasuk kabupaten yang ada di Provinsi Riau dan Kabupaten di Provinsi Jambi. Dasar hukum pembentukan daerah otonom Kabupaten Agam tersebut dibentuk masih berdasarkan konstitusi UUDS 1950.

Sedangkan Propinsi Sumatera Barat dibentuk pada awal masa kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan "Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau" (Lembaran-Negara Tahun 1957 No. 75), Sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1646). Jika melihat dasar hukum pembentukan Propinsi Sumatera Barat dibandingkan dengan dasar hukum Kabupaten Agam, artinya lebih dahulu terjadi Pembentukan daerah otonom Kabupaten Agam dari pada pembentukan Propinsi Sumatera Barat, yang dalam sistematika ketatanegaraan seharusnya Propinsi Sumatera Barat lebih dulu terbentuk dari Kabupaten Agam. Hal ini lah sebagai bukti yang nyata bahwa Kabupaten Agam merupakan wilayah konfederasi dari beberapa nagari di Minangkabau (Luhak) yang berasal dari Wilayah darek yakni wilayah daratan yang pertama kali ditinggali oleh masyarakat minangkabau. Berdasar sejarah dan tambo minangkabau, masyarakat minang pertama kali bermukim di daerah lereng gunung Marapi. Kemudian

menyebar ke tiga daerah disekitar gunung Marapi. Ketiga daerah tersebut dikenal dengan istilah Luhak nan Tigo. Ketiga wilayah persebaran masyarakat minang ini memiliki sejarah penamaan, karakteristik geografis dan sosial ekonomi berbeda. Kabupaten Agaam merupakan daerah tertua yang sangat bersejarah di Bumi Minangkabau dalam wilayah adat budaya Luhak Nan Tigo, selain Luhak Tanah Datar dan Luhak Lima Puluh kota. Sudah dipastikan Kabupaten Agam sudah ada terlebih eksis masyarakat Kanagariannyo lebih dahulu sebelum adanya Republik Indonesia itu sendiri.

Dalam perkembangan ketatanegaraan saat ini, terjadi perubahan norma hukum pembentukan Provinsi Sumatera Barat oleh DPR RI dan Pemerintah. Perubahan dasar hukum pembentukan Propinsi Sumatera Barat terhadap Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau dilakukan Komisi II DPR dan Pemerintah. Hal tersebut dikarenakan Secara yuridis dasar pembentukan dapat dikatakan sudah kedaluarsa (*out of date*) karena dibentuk pada masa Indonesia masih menggunakan UUDS 1950 dan dalam bentuk negara Republik Indonesia Serikat. Alas hukum pembentukan Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Jambi dan Provinsi Riau dibuat di Zaman RIS dengan konsep Federalistik maka sudah tidak cocok lagi dengan konsep otonomi daerah saat ini.

Selain itu juga banyak materi muatan yang terdapat didalam undang-undang tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan terkini. Hal yang paling prinsip bahwa UU tentang pembentukan Provinsi Sumatera Barat juga masih tergabung “satu payung” Bersama Provinsi lain yakni Provinsi Riau dan Provinsi Jambi, dimana ketiga Provinsi tersebut tentulah memiliki Ibukota sendiri, cakupan wilayah sendiri, karateristik alam, adat dan budaya tersendiri serta potensi-potensi sumber daya alam sendiri. Oleh karenanya Komisi II DPR RI

memandang perlu bahwa setiap provinsi memiliki undang-undang pembentukannya sendiri-sendiri, sebagaimana amanat dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Pada tanggal 25 Juli 2022, DPR RI bersama dengan Pemerintah mencabut dasar hukum pembentukan Provinsi Sumatera Barat, Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Sebagai penggantinya lahirnya dasar hukum yang baru yakni Undang-undang nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat yang di sahkan pada tanggal 25 Juli 2022, dimana dalam undang-undang tersebut pada Bab II tentang cakupan wilayah Provinsi Sumatera Barat Pasal 3 ayat (1) huruf q salah satu daerah dari 19 (sembilan belas) kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat yaitu Kabupaten Agam. Dengan adanya Undang-undang nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat, maka norma hukum pembentukan Kabupaten Agam yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah, maka juga dapat dikatakan dasar hukum UU tersebut sudah kedaluarsa dan tidak lagi cocok dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia saat ini, selain karena dibentuk pada masa Indonesia masih menggunakan UUDS 1950 juga masih Indonesia dalam bentuk negara Republik Indonesia Serikat sedangkan Indonesia saat ini sudah kembali pada UUD 1945 dengan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga UU tentang Pembentukan Kabupaten

Agam juga akan disesuaikan dengan tidak mengurangi sejarah pembentukan Kabupaten Agam untuk pertama kalinya terbentuk.

d. Pembagian Kewenangan

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat konkuren merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota, atau antarpemerintahan daerah yang saling terkait dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³¹

Terkait dengan asas desentralisasi tersebut, Pemerintah Kabupaten Agam menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pada tahun 2022 dilaksanakan berdasarkan arah kebijakan umum APBD dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Agam yang telah ditetapkan sesuai dengan pembagian urusan dan kewenangan yang dicantumkan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah.³²

Secara umum pola hubungan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Pemerintah Kabupaten Agam saat ini berjalan dengan baik antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten. Dengan terlaksananya kewenangan pusat dan provinsi di daerah serta lancarnya pelaksanaan kewenangan kabupaten/kota, maka hal ini bisa dikatakan sesuai dengan kewenangannya, pemerintah daerah telah menyusun rencana pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan

³¹Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers, 2018, hal 34–35.

³²*Ibid.*, hal 28.

nasional.³³ Rencana pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berwawasan lingkungan.

2. Kondisi yang ada

a. Karakteristik

1) Luas dan Batas Wilayah³⁴

Secara astronomis terletak antara 00o 01' 34"- 00o 28' 43" Lintang Selatan dan 99o 46' 39"- 100o 32' 50" Bujur Timur, dengan luas wilayah 2.226,270 km², atau 5,28% dari luas wilayah Provinsi Sumatera Barat yaitu 42.119,542 km². Batas-batas administrasi daerah Kabupaten Agam yaitu :

Secara administratif, Kabupaten Agam berbatasan dengan:

- Sebelah Utara : berbatasan dengan Kabupaten Pasaman dan Kabupaten Pasaman Barat
- Sebelah Timur : berbatasan dengan Kabupaten Lima Puluh Kota
- Sebelah Selatan : berbatasan dengan Kabupaten Padang Pariaman dan Kabupaten Tanah Datar
- Sebelah Barat : berbatasan dengan Samudera Indonesia

2) Letak dan kondisi geografis³⁵

Secara geografis, Kabupaten Agam berada pada pada 00o 01' 34" – 00o 28' 43" LS dan 99o 46' 39" – 100o 32' 50" BT. Kabupaten Agam terletak pada kawasan yang sangat strategis yang dilalui jalur Lintas Tengah Sumatera dan Jalur Lintas Barat Sumatera dan dilalui oleh Fider Road yang

³³Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers, 2018, hal 138-139.

³⁴Pemerintah sKabupaten Agam, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam pada tanggal 11-14 Mei 2023.

³⁵*Ibid.*

menghubungkan Lintas Barat, Lintas Tengah dan Lintas Timur Sumatera. Kabupaten Agam memiliki dari 16 (enam belas) kecamatan, 92 (sembilan puluh dua) nagari dan 473 (empat ratus tujuh puluh tiga) jorong dengan rincian sebagai berikut:³⁶

- 1) Kecamatan Tanjung Mutiara;
- 2) Kecamatan Lubuk Basung;
- 3) Kecamatan Tanjung Raya;
- 4) Kecamatan Matur;
- 5) Kecamatan IV Koto;
- 6) Kecamatan Banuhampu;
- 7) Kecamatan Ampek Angkek;
- 8) Kecamatan Baso;
- 9) Kecamatan Tilatang Kamang;
- 10) Kecamatan Palupuh;
- 11) Kecamatan Palembayan;
- 12) Kecamatan Sungai Pua;
- 13) Kecamatan Ampek Nagari;
- 14) Kecamatan Canduang;
- 15) Kecamatan Kamang Magek;
- 16) Kecamatan Malalak.

3) Demografi³⁷

Jumlah penduduk Kabupaten Agam pada tahun 2022 sebanyak 534.202 jiwa dengan komposisi penduduk laki-laki sebanyak 264.396 jiwa (50,40%) dan penduduk perempuan sebanyak jiwa 260.1 56 (49,60%). Jumlah tersebut tersebar di 16 (enam belas) Kecamatan dengan tingkat kepadatan yang bervariasi antarkecamatan. Berikut rincian jumlah penduduk dan sebarannya berdasarkan kecamatan di wilayah Kabupaten Agam pada tahun 2022:

³⁶*Ibid.*

³⁷*Ibid.*

Tabel 1. Jumlah Penduduk Kabupaten Agam Tahun 2022

No	Kecamatan	Pria (jiwa)	Wanita (jiwa)	Jumlah (jiwa)	Luas Wilayah (km ²)	Kepadatan
1	Tanjung Mutiara	17.278	16.226	33.504	205,73	162,85
2	Lubuk Basung	41.357	40.640	81.997	278,4	294,53
3	Ampek Nagari	15.646	14.718	30.364	268,69	113,01
4	Tanjung Raya	18.879	18.640	37.519	244,03	153,75
5	Matur	9.854	9.852	19.706	93,69	210,33
6	IV Koto	13.227	13.226	26.453	68,72	384,94
7	Malalak	5.342	5.341	10.683	104,49	102,24
8	Banuhampu	19.206	19.225	38.431	28,45	1350,83
9	Sungai Pua	13.822	13.305	27.127	44,29	612,49
10	Ampek Angkek	22.392	22.306	44.698	30,66	1457,86
11	Canduang	12.791	12.888	25.679	52,29	491,09
12	Baso	18.488	18.611	37.099	70,3	527,72
13	Tilatang Kamang	18.790	19.008	37.798	56,07	674,12
14	Kamang Magek	11.261	11.246	22.507	99,60	225,97
15	Palembayan	18.085	17.306	35.391	349,81	101,17
16	Palupuh	7.978	7.618	15.596	237,08	65,78
Kabupaten Agam		264.396	260.156	524.561	2.232,3	433,04

Sumber: Pemerintah Kabupaten Agam, 2023

4) Topografi³⁸

Kabupaten Agam terletak di wilayah dataran rendah hingga dataran tinggi yang terbentang dari barat ke timur dengan ketinggian 100-3.000 meter di atas permukaan laut. Wilayah Kabupaten Agam merupakan kawasan perbukitan/pegunungan dan pesisir yang didominasi oleh kawasan lindung dengan basis ekonomi pertanian (perkebunan lahan kering dan hortikultura) namun sekaligus adalah kawasan rawan bencana dengan sebaran potensi bahaya tsunami, abrasi, gerakan tanah/longsor dan gempa serta letusan gunung berapi. Kabupaten Agam memiliki bentang alam dengan panjang garis pantai 43 km, 2 (dua) buah pulau yaitu Pulau Tengah (1 km²) dan Pulau Ujung (1 km²), 2 (dua) buah gunung yaitu Gunung Marapi dengan ketinggian 2.891 meter dan Gunung Singgalang dengan ketinggian 2.877 meter, serta 1 (satu) buah danau yaitu Danau Maninjau dengan luas sebesar 9.950 ha dan 3 Sistem Wilayah Sungai (SWS) dengan 8 (delapan) Daerah Aliran Sungai (DAS) serta beberapa sungai besar seperti Sungai Batang Agam, Sungai Anai dan Sungai Sumpur.

5) Klimatologi³⁹

Kabupaten Agam memiliki iklim tropis dengan curah hujan merata sepanjang tahun. Pada tahun 2022 suhu udara rata-rata 22,22°C dengan jumlah hari hujan rata-rata 215 hari, curah hujan rata-rata 3.013 mm/tahun, kelembaban udara rata-rata 91%, kecepatan angin rata-rata 1,13 Km/jam dan lama penyinaran matahari rata-rata 5,1 jam.

³⁸*Ibid.*

³⁹*Ibid.*

b. Potensi Daerah dan Pendapatan Daerah

1) Potensi Daerah⁴⁰

Kabupaten Agam salah satu daerah di Sumatera Barat yang memiliki potensi wilayah yang beragam baik dari sisi sumber daya alam, kegiatan ekonomi maupun sosial dan budaya. Kabupaten Agam merupakan salah satu daerah lumbung pangan, sentra kerajinan dan tujuan wisata. Sementara dari sisi sosial budaya, memiliki kearifan lokal yang kuat karena pengaruh adat dan budaya yang masih terjaga dengan baik. Kedua kekuatan tersebut sudah seharusnya dipadukan agar keberlanjutan pembangunan yang berbasis pada partisipasi masyarakat dapat ditingkatkan dalam mendorong keadilan dan kemakmuran.

Salah satu pokok perhatian dalam mengembangkan potensi daerah adalah menyangkut peningkatan daya saing daerah. Perekonomian suatu daerah dianggap berdaya saing jika perekonomian suatu daerah yang bersangkutan mampu tumbuh tanpa dibatasi oleh masalah-masalah balance of payment. Oleh karena itu, agar berhasil dalam persaingan, setiap daerah diharuskan untuk mampu memanfaatkan potensi sumberdaya yang dimiliki melalui perencanaan pembangunan wilayah yang tepat untuk meningkatkan produktivitasnya.

Pengembangan potensi sumber daya dan potensi wilayah di Kabupaten Agam berdasarkan deskripsi dan karakteristik wilayah sebagai berikut:

Berdasarkan dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Tahun 2010-2030, Kabupaten Agam memiliki luas wilayah seluas 222.273,27 Ha, Secara administratif wilayah Kabupaten Agam terdiri dari 16 kecamatan dengan 82 nagari serta 23 nagari persiapan, membentang dari wilayah pesisir

⁴⁰Pemerintah Kabupaten Agam, Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam pada tanggal 11-14 Mei 2023.

barat hingga ke wilayah pegunungan di sebelah timur dengan ketinggian 0 sampai 2.891 meter di atas permukaan laut (mdpl).

Wilayah Kabupaten Agam dilalui oleh banyak aliran sungai baik sungai besar ataupun sungai kecil. Tercatat tidak kurang dari 63 aliran sungai tersebar di 16 kecamatan iklim tropis dengan suhu udara yang berkisar antara 25-33°C pada wilayah dataran rendah dan 20-29°C pada wilayah dataran tinggi dengan curah hujan rata-rata 3200 mm per tahun, jumlah hari hujan 210-230 hari dalam setahun dan kelembaban udara 80,7%, serta memiliki sinar matahari yang merata sepanjang tahun. Sebagian besar wilayah Kabupaten Agam memiliki tutupan lahan berupa hutan dengan cakupan ± 38 persen dari luas wilayahnya. Kondisi ini merupakan salah satu potensi yang menjadikan hutan sebagai penyimpan cadangan air dalam menjamin ketersediaan air sepanjang tahun untuk kehidupan masyarakat.

Penduduk Kabupaten Agam hasil sensus Tahun 2021 sebanyak 529.138 jiwa, berdasarkan kelompok umur 58,46 persen penduduk berusia produktif yaitu pada rentang usia 15 - 54 tahun. Angkatan kerja sebanyak 242.926 jiwa yang bekerja 230.639 jiwa dan pengangguran terbuka 12.287 jiwa.

Struktur perekonomian Kabupaten Agam sebagai daerah agraris, sektor pertanian yang paling dominan dalam pembentukan nilai tambah PDRB Kabupaten Agam. Peran sektor pertanian memberikan kontribusi sebesar 30,18 persen, Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor memberikan kontribusi kedua sebesar 19,11 persen. Urutan ketiga ditempati sektor Industri Pengolahan sebesar 11,08 persen. Sektor keempat yang perannya cukup besar dalam pembentukan nilai tambah PDRB Kabupaten Agam adalah sektor Konstruksi mempunyai kontribusi sebesar 7,56 persen.

Dalam RPJMD Kabupaten Agam dijelaskan bahwa potensi untuk pengembangan kawasan budidaya Kabupaten Agam adalah Pengembangan Kawasan Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura; Pengembangan Kawasan Peternakan; Pengembangan Kawasan Perkebunan; Pengembangan Kawasan Perikanan; dan Pengembangan Kawasan Pariwisata.

Potensi yang dapat untuk dikembangkan dalam kawasan budidaya tersebut adalah:

a) Pengembangan Kawasan Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura

Pertanian merupakan sektor utama penyokong perekonomian daerah dengan kontribusinya yang terbesar terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan penyerapan tenaga kerja. Pengembangan pertanian didukung oleh ketersediaan potensi sumberdaya lahan pertanian berupa lahan pertanian sawah sebagai sumber potensi tanaman pangan utama dengan luas baku sawah seluas 27.277 ha dan lahan pertanian bukan sawah dengan luas 138.787 ha serta potensi tanaman pangan lainnya berupa jagung, ubi kayu, ubi jalar, kacang tanah, kacang hijau (kacang-kacangan). Untuk pemasaran produksi tanaman pangan dan hortikultura tersebut tidak hanya dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Kabupaten Agam semata, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan daerah disekitarnya terutama diekspor sampai ke luar daerah seperti Riau, Jambi, Bengkulu dan beberapa daerah tetangga lainnya.

b) Pengembangan Kawasan Peternakan

Sektor perternakan juga memiliki prospek yang cerah untuk dikembangkan karena permintaan pasar yang cukup tinggi. Salah satu peluang investasi yang paling prospektif adalah peternakan sapi potong. Usaha ini didukung oleh

ketersediaan lahan yang cukup luas untuk budidaya rumput gajah sebagai pakan ternak, serta Iklim dan cuaca yang kondusif. Pengembangan ayam petelur, ayam pedaging, ayam kampung, dan itik juga merupakan peluang investasi yang menjanjikan.

Berdasarkan perkembangannya, populasi ternak besar di Kabupaten Agam mengalami penurunan jumlah populasi dari 31.665 ekor pada tahun 2016 menjadi 27.141 ekor pada tahun 2020. Pengurangan populasi tersebut utamanya terjadi pada ternak kerbau yang mengalami penurunan total populasi dari 11.408 ekor pada tahun 2016 menjadi 7.173 ekor pada tahun 2020.

c) Pengembangan Kawasan Perkebunan

Kabupaten Agam juga memiliki komoditi perkebunan yang cukup berperan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Komuniti yang cocok untuk pengembangan seperti kelapa sawit dan tanaman kakao, terutama di kecamatan Lubuk Basung, Ampek Nagari, dan Palembayan. Namun sektor perkebunan lainya juga memiliki prospek yang baik untuk dikembangkan karena Kabupaten Agam memiliki ketersediaan lahan yang cukup luas seperti pengolahan kelapa, kopi, cengkeh, casia Vera dan tebu merupakan peluang investasi di Kabupaten Agam.

d) Pengembangan Kawasan Perikanan

Sektor perikanan, baik perikanan laut, perairan umum, maupun budidaya, merupakan potensi besar lainnya yang dimiliki Kabupaten Agam. Perairan Tanjung Mutiara dengan garis pantai sepanjang 43 km, laut seluas 313,04 km², merupakan rumah bagi ikan-ikan pelagis kecil dan pelagis besar, dan juga ikan-ikan demersal. Di antara hasil tangkapan utama di perairan ini adalah ikan tembang,

tongkol, tuna, teri, kembung, layur, mayung, selar, udang putih, dan lainnya. Namun hasil tangkapan nelayan Agam belum maksimal karena keterbatasan peralatan tangkap. Hal produksi pada tahun 2019 sebanyak 6.659 Ton dan pada Tahun 2020 meningkat menjadi 7.089 Ton. Danau Maninjau dan 36 buah sungai besar dan kecil, kolam seluas ± 841 ha dan estuaria seluas 150 ha merupakan potensi yang sangat besar bagi penangkapan dan budidaya perikanan air tawar. Potensi pengembangan perikanan didominasi oleh sub sektor perikanan budidaya. Produksi tahun 2019 sebesar 45.653,72 ton menjadi 25.119,88 ton pada tahun 2020 menurunnya produksi budidaya KJA disebabkan oleh degradasi kualitas lingkungan dan ekosistem Danau Maninjau.

e) Pengembangan Kawasan Pariwisata

Sektor pariwisata merupakan salah satu sektor ekonomi yang sedang menjadi tren untuk dikembangkan seiring dengan program-program nasional dalam upaya meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan.

2) Pendapatan Daerah⁴¹

Pada tahun 2021, jumlah anggaran pendapatan Kabupaten Agam sebesar Rp1.451.528.369.198,00 dengan realisasi sebesar Rp1.411.504.675.335,57 atau 97,24%. Sedangkan untuk tahun 2020, realisasi pendapatan adalah sebesar Rp1.365.885.610.415,53. Pendapatan pajak daerah adalah penerimaan pendapatan asli daerah Pemerintah Kabupaten Agam dari Wajib Pajak. Se lama tahun 2021 pendapatan atas pajak daerah terealisasi sebesar Rp34.187.590.531,00, sedangkan untuk tahun 2020, terealisasi sebesar

⁴¹*Ibid*

Rp28.842.168.787,00. Penerimaan pajak daerah ini mengalami kenaikan sebesar Rp5.345.421.744,00 (18.53%).

Tabel 2. Anggaran dan Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Agam Tahun 2020 dan 2021

Anggaran dan Realisasi Pendapatan Daerah Tahun 2021 dan 2020					
No	Uraian	2021		%	2020
		Anggaran setelah Perubahan (Rp)	Realisasi (Rp)		Realisasi (Rp)
1	PENDAPATAN	1.451.528.369.198,00	1.411.504.675.335,57	97,24	1.365.885.610.415,53
1.1	Pendapatan Asli Daerah	117.299.191.415,00	129.154.679.029,57	110,11	107.162.961.554,53
1.1.1.	Pendapatan Pajak Daerah	37.079.649.335,00	34.187.590.531,00	92,20	28.842.168.787,00
1.1.2.	Pendapatan Retribusi Daerah	6.745.033.513,00	5.182.521.623,00	76,83	6.720.439.721,75
1.1.3.	Pendapatan Bagi Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	8.938.969.617,00	8.938.969.617,00	100,00	10.534.811.460,00
1.1.4.	Lain-lain PAD yang Sah	64.535.538.950,00	80.845.597.258,57	125,27	61.065.541.585,78
1.2	Pendapatan Transfer	1.245.411.467.431,00	1.208.426.737.306,00	97,03	1.190.878.325.426,00
1.2.1	Transfer Pemerintah Pusat – Dana Perimbangan	1.079.651.868.602,00	1.049.572.464.910,00	97,21	1.040.106.705.483,00
1.2.1.1	Dana Bagi Hasil Pajak	12.918.753.000,00	22.903.842.026,00	177,29	15.429.034.603,00
1.2.1.2	Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam	2.391.910.000,00	3.782.279.630,00	158,13	1.688.810.589,00
1.2.1.3	Dana Alokasi Umum (DAU)	745.501.923.000,00	745.501.923.000,00	100,00	756.378.532.000,00
1.2.1.4	Dana Alokasi Khusus (DAK)	318.839.282.602,00	277.384.420.254,00	87,00	266.610.328.291,00
1.2.2	Transfer Pemerintah Pusat Lainnya	88.123.376.000,00	87.050.382.000,00	98,78	98.734.964.000,00
1.2.2.2	Dana Insentif Daerah	8.146.329.000,00	8.146.329.000,00	100,00	22.697.330.000,00
1.2.2.3	Dana Desa	79.977.047.000,00	78.904.053.000,00	98,66	76.037.634.000,00
1.2.3	Transfer Pemerintah Provinsi	77.636.222.829,00	71.803.890.396,00	92,49	52.036.655.943,00
1.2.3.1	Pendapatan Bagi Hasil Pajak	70.636.222.829,00	64.803.890.396,00	91,74	52.036.655.943,00
1.2.3.2	Pendapatan Bagi Hasil Lainnya Bantuan Keuangan	7.000.000.000,00	7.000.000.000,00	100,00	0,00
1.3	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	88.817.710.352,00	73.923.259.000,00	83,23	67.844.323.435,00
1.3.1	Pendapatan Hibah	12.778.914.000,00	12.778.914.000,00	100,00	67.844.323.435,00
1.3.1.1	Pendapatan Hibah dari Pemerintah Pusat	12.778.914.000,00	12.778.914.000,00	100,00	0,00
1.3.1.3	Pendapatan Hibah dari Badan/Lembaga/Organisasi Swasta Dalam Negeri	0,00	0,00	0,00	15.656.335,00
1.3.1.4	Pendapatan Hibah dari Kelompok Masyarakat/perorangan	0,00	0,00	0,00	317.453.100,00
1.3.1.5	Hibah Dana Bos	0,00	0,00	0,00	67.511.214.000,00

Sumber: Pemerintah Kabupaten Agam, 2023.

Pajak Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah. Target penerimaan untuk masing-masing SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) ditetapkan dengan Keputusan Bupati Agam

Nomor 298 Tahun 2020 tentang Perubahan Keputusan Bupati Agam Nomor 20 Tahun 2020 tentang Target Kinerja Triwulanan Organisasi Perangkat Daerah Penanggungjawab Pelaksana Pemungutan Pendapatan Asli Daerah Tahun 2020. Rincian pajak daerah yang diperoleh Kabupaten Agam adalah sebagai berikut:

Tabel 3. Pajak Daerah Kabupaten Agam Tahun 2021

No	Uraian	2021		%	2020
		Anggaran setelah Perubahan (Rp)	Realisasi (Rp)		Realisasi (Rp)
1	Hotel	773.427.504,00	841.025.276,00	108,74	115.213.626,00
2	Restoran	2.818.034.473,00	3.321.827.374,00	117,88	2.487.477.522,00
3	Hiburan	0,00	0,00	0,00	0,00
4	Reklame	622.540.000,00	679.535.879,00	109,16	722.710.881,00
5	Penerangan Jalan	22.419.067.168,00	18.545.786.182,00	82,72	17.611.928.063,50
6	Air Tanah	289.953.224,00	329.361.721,00	113,59	86.013.673,00
7	Sarang Burung Walet	2.000.000,00	0,00	0,00	0,00
8	Mineral Bukan Logam dan Batuan	982.901.397,00	1.138.613.432,00	115,84	538.475.660,50
9	PBB-P2	3.171.725.569,00	1.942.581.424,00	61,25	1.662.279.600
10	BPHTB	6.000.000.000,00	7.388.859.243,0000	123,15	5.618.069.761,00
Jumlah		37.079.649.335,00	34.187.590.531,00	92,20	28.842.168.787,00

Sumber: Pemerintah Kabupaten Agam, 2023.

c. Prioritas Pembangunan

Prioritas pembangunan pemerintah daerah Kabupaten Agam diantaranya:⁴²

- a. Mewujudkan kehidupan beragama dan norma adat berlandaskan adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah, syarak mangato, adat mamakai;
- b. Mewujudkan tata pemerintahan yang baik (good governance) yang bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme;
- c. Mewujudkan sumberdaya manusia yang berkualitas melalui pendidikan formal dan informal, peningkatan pelayanan dalam

⁴²Akademisi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat Kampus Bukittinggi, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam pada tanggal 11-14 Mei 2023.

- bidang kesehatan, serta pembinaan generasi muda dan olahraga;
- d. Mewujudkan masyarakat yang sejahtera sesuai dengan potensi dan kondisi daerah berdasarkan filosofi “oleh rakyat untuk rakyat”. Pemerintah akan berfungsi sebagai regulator dan pemberi dorongan atau intensif sesuai kemampuan yang ada; dan
 - e. Mewujudkan pemerataan sarana dan prasarana perekonomian untuk mempercepat pencapaian agam yang madani.

d. Suku bangsa dan kebudayaan

Sebagai salah satu wilayah inti kebudayaan etnis Minangkabau, Kabupaten Agam memiliki karakteristik budaya yang sangat kuat. Mayoritas penduduk Kabupaten Agam adalah Suku Minangkabu.⁴³ Luhak Agam, memiliki kecenderungan menganut sistem kelarasan bodi caniago yang dianggap lebih egaliter dan demokratis. Struktur sosial dan budaya masyarakat Minangkabau menganut sistem kekerabatan Matrilineal (garis keturunan ibu). Susunan masyarakat Minangkabau terkecil disebut Paruik (keluarga yang semua anggotanya berasal dari satu garis keturunan ibu), selanjutnya perkembangan paruik menjadi jurai dan Kampuang yang merupakan kumpulan dari semua anggota keluarga yang saporuik, kampuang dipimpin oleh tuo kampuang. Suku dipahami sebagai satu kesatuan masyarakat yang setiap anggotanya badunsanak (bersaudara) dan seketurunan menurut pertalian darah garis keturunan ibu.

Struktur kepemimpinan pada tingkat suku adalah ninik mamak yang terdiri dari “*orang ampek jinih*” yaitu Panghulu/datuak, Manti (mengurusi adat dan syara), Malin/imam (urusan agama, ibadah dan akhlak) serta dubalang (bertanggung

⁴³Akademisi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam pada tanggal 11-14 Mei 2023.

jawab terhadap kesatuan dan keamanan nagari). Ninik mamak dalam suatu kenagarian di Minangkabau berhimpun dalam suatu kelembagaan yang disebut Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang diketuai oleh salah satu Datuak yang dipilih. Pangulu dan ninik mamak adalah ulil amri yang wajib dipatuhi dan ditaati oleh anak kemenakannya. Peranan ninik mamak dalam masyarakat adat Minangkabau sangat besar, ninik mamak bertugas dan bertanggung jawab membina, mengayomi, melindungi dan juga mengatur pemanfaatan harta pusaka tinggi dan tanah ulayat untuk kemakmuran saudara dan keponakannya. Berbagai permasalahan anak kemenakan yang berhubungan dengan hidup bernagari dan berkorong kampung dibahas oleh ninik mamak bersama alim ulama dan pemerintah nagari di Balerong KAN. Hasil musyawarah dan mufakat inilah yang dijadikan pedoman dalam menata kehidupan bermasyarakat dan menjadi rumusan adat istiadat yang disesuaikan dengan kebutuhan situasi kondisi serta perkembangan masyarakat dan kemajuan zaman dengan tetap berlandaskan falsafah "*Adat Basandi Syara, Syara Basandi Kitabullah, syarak mangato, adaik mamakai*". Artinya kehidupan masyarakat nagari jelas berlandaskan Islam. Kehidupan sosial Minangkabau menganut sistem komunal dimana individu menjadi bagian dalam masyarakat dan komunitasnya. Berbagai organisasi kemasyarakatan yang muncul dari budaya dan lingkungan sosial di Nagari, dapat menjadi wadah bagi masyarakat Nagari untuk lebih aktif dalam pembangunan. Dalam implementasinya budaya gotong royong, musyawarah mufakat menjadi tradisi yang melekat dalam komunal yang dapat menjadi modal sosial bagi peningkatan partisipasi mereka dalam pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Agam.

Selain itu Kabupaten Agam memiliki berbagai tarian tradisional yaitu tari piring, tari randai dan tari saluang. Salah satu upacara adat yang terkenal di Kabupaten Agam adalah upacara Pambeko, yaitu upacara selamat yang dilakukan ketika

seseorang membangun rumah baru atau menikah. Selain itu, masyarakat Kabupaten Agam memiliki tradisi makan yang dilakukan bersama-sama yang disebut Makan Bajamba.⁴⁴

3. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Secara umum permasalahan pemerintah daerah dalam pembangunan bidang ekonomi dapat dikelompokkan sebagai berikut:⁴⁵

1) Urusan Pangan

Permasalahan di bidang pangan dilihat dari empat aspek yaitu aspek ketersediaan bahan pangan; aspek konsumsi pangan yang memenuhi kaidah mutu, keragaman, kandungan gizi, keamanan dan kehalalan; aspek penanggulangan masalah pangan (kelembagaan pangan); aspek aksesibilitas pangan, distribusi dan stabilisasi harga.

2) Urusan Tenaga Kerja

Permasalahan tenaga kerja saat ini diantaranya: tingkat pengangguran terbuka masih cenderung meningkat; produktifitas dan daya saing tenaga kerja masih rendah; dan Masih terjadi ketimpangan relevansi pendidikan tenaga kerja dengan kebutuhan dunia usaha.

3) Urusan Penanaman Modal

Dalam urusan penanaman modal, beberapa permasalahan yang terjadi adalah masih rendahnya realisasi investasi; permasalahan lahan yang sering menimbulkan konflik antara masyarakat dengan dunia usaha; sulit membentuk kerja sama yang ideal dalam upaya penyediaan lahan untuk kegiatan investasi yang saling menguntungkan; layanan infrastruktur masih perlu ditingkatkan terutama jaringan jalan, irigasi, penyediaan sarana air bersih, jaringan listrik dan lain-lain; dan pemerintah daerah yang belum

⁴⁴Pemerintah Kabupaten Agam, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam pada tanggal 11-14 Mei 2023.

⁴⁵Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016-2021.

mempunyai bentuk-bentuk insentif ataupun kemudahan yang dapat menarik minat investor.

4) Urusan Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah.

Permasalahan Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah diantaranya: peranan kelembagaan ekonomi seperti koperasi, perbankan masih kurang untuk mendukung kegiatan-kegiatan ekonomi, ditambah lagi sebagian besar penduduk berusaha di bidang yang tidak mempunyai jaminan bagi permodalan dari bank (*not bankable*) serta skala usaha yang masih kecil-kecil sampai sedang; bidang usaha yang dikembangkan oleh koperasi sebagian besar bersifat simpan pinjam konsumtif, sangat sedikit yang mengelola kegiatan ekonomi produktif; Penerapan dan penguasaan teknologi sangat terbatas menyebabkan biaya tinggi dalam proses produksi; Masih minimnya jumlah koperasi aktif (baru mencapai 61,33%); Daya saing produk UMKM masih rendah karena belum memenuhi standar kendali mutu, seperti keamanan dan higienitas ketika proses produksi, pengemasan, informasi gizi yang harus dicantumkan, *expire date* dan lain-lain. Hal ini menjadikan produk UMKM sulit bersaing memasuki pasar modern di banding produk-produk pabrikan lainnya terutama pada kelompok produk olahan bahan makanan, apalagi makin membanjirnya produk-produk siap saji sampai ke pasar tradisional; Promosi masih kurang karena keterbatasan modal. Pada usaha-usaha yang berkembang menjadi besar anggaran promosi merupakan pos pengeluaran terbesar, sementara kemampuan keuangan dan aspek regulasi membatasi kegiatan promosi oleh Pemerintah Daerah; Akses modal bagi UMKM masih terbatas; Ketersediaan infrastruktur pada kawasan-kawasan sentra produksi masih kurang sehingga sulit untuk meningkatkan produktifitas.

5) Urusan Kelautan dan Perikanan

Dalam urusan kelautan dan perikanan, permasalahannya adalah budidaya perikanan air tawar masih terfokus di Danau Maninjau;

produktifitas nelayan masih rendah; masih rendahnya hasil perikanan tangkap; dan rendahnya konsumsi ikan masyarakat.

6) Urusan Pariwisata

Dalam urusan pariwisata, permasalahan yang dihadapi diantaranya: belum optimalnya pengembangan destinasi dan atraksi wisata; belum optimalnya pengelolaan dan pelayanan pariwisata di destinasi wisata; belum optimalnya akses transportasi ke lokasi objek wisata; perilaku masyarakat dan pelaku usaha belum menggambarkan sadar wisata; belum optimalnya pemasaran paket wisata; terbatasnya ketersediaan prasarana zona/ruang kreatif untuk berekspresi, berpromosi dan berinteraksi; dan terbatasnya kemampuan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata.

7) Urusan Pertanian

Dalam urusan pertanian, permasalahan yang dihadapi diantaranya: Lapangan usaha pertanian yang berkontribusi besar terhadap pertumbuhan PDRB dan menyerap tenaga kerja yang besar pertumbuhannya lebih kecil dari sektor lainnya, bahkan cenderung melambat. Maka sebahagian besar penduduk berada pada tingkat pendapatan perkapita kecil sampai menengah; Rendahnya Nilai Tukar Petani yaitu masih dibawah 100; Harga bibit bermutu, pupuk dan pestisida terus meningkat dan tidak selalu tersedia dalam jumlah yang cukup; Dukungan infrastruktur di kawasan-kawasan sentra masih sangat kurang; Kepemilikan lahan oleh petani relatif kecil, sebagian besar rumah tangga petani memiliki lahan hanya seluas 0.3 ha (petani gurem); Luas lahan sawah terus berkurang; Penanganan pasca panen masih kurang sehingga menyebabkan kehilangan hasil atau menurunkan kualitas hasil produk sehingga harga jual murah; Pemasaran hasil pertanian Kabupaten Agam relatif terbuka luas sampai ke propinsi tetangga, akan tetapi hasil dijual masih dalam bentuk bahan mentah, beresiko rusak/busuk, disisi lain sarana pengangkutan pun masih tradisional. Di bidang peternakan, permasalahannya

adalah skala usaha yang masih kecil, lebih banyak bersifat usaha sampingan, rata-rata kepemilikan ternak hanya 1-3 ekor per keluarga. Sulit mendapatkan induk unggul, terbatasnya tenaga kesehatan hewan dan tenaga Inseminasi Buatan serta pengolahan hasil peternakan masih sangat terbatas. Di bidang perkebunan, permasalahannya adalah pengalihan lahan kelapa ke kelapa sawit terus meningkat, pengguna bibit unggul masih kurang karena harga mahal, pengolahan pasca panen masih tradisional dan kurangnya pemeliharaan tanaman terutama pada kebun-kebun rakyat; Tenaga penyuluh profesional semakin berkurang karena pensiun, pindah tugas ataupun masuk ke jabatan struktural, tidak ada rekrutmen khusus untuk tenaga penyuluh. Sementara pendidikan dan latihan teknis yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah sangat terbatas. Sarana prasarana masih kurang, terutama untuk mengupdate perkembangan informasi dan teknologi baru yang terus berkembang.

8) Urusan Kehutanan

Dalam urusan kehutanan, permasalahan yang dihadapi diantaranya: Masih banyaknya lahan kritis di Kabupaten Agam; Penataan tapal batas hutan masih sangat kurang, sehingga masyarakat tidak mengetahui batas-batas kawasan yang dapat diolah dan yang dilarang. Yang sudah ada pancang baru 108 Ha di Kec. Tanjung Raya, Malalak, IV Koto, Palembayan dan Ampek Nagari; Surat Keputusan Menteri Kehutanan tentang Batas Kawasan Hutan belum dipahami dan belum diterima masyarakat; Jumlah personil pengamanan hutan masih sangat minim dibanding luas hutan yang harus diamankan; Masih terjadinya Illegal Logging.

9) Urusan Perdagangan

Dalam urusan perdagangan, permasalahan yang dihadapi diantaranya: Kurangnya pengawasan terhadap barang-barang yang beredar dipasaran terutama terkait barang-barang sembilan kebutuhan pokok dan barang-barang input produksi seperti

pupuk, BBM dan lain-lain; Masih kurangnya perlindungan konsumen karena terbatasnya kemampuan aparaturnya untuk melaksanakan pengawasan terhadap penggunaan alat ukur, bahan-bahan kimia yang dilarang, barang yang kadaluarsa; Kondisi 39 pasar tradisional (pasar nagari/sarikat) di Kabupaten Agam dalam keadaan rusak dan rusak parah. Rehabilitasi dan pembangunan yang selama ini dilaksanakan bersifat parsial karena tergantung kepada sumber pembiayaan seperti DAK perdagangan, PNPM, DAK Pertanian/peternakan, DAK perikanan dan Kelautan serta swadaya masyarakat; Pengelolaan pasar belum berjalan baik, meskipun sudah ada Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati tentang pengelolaan pasar; dan Belum optimalnya perlindungan konsumen.

10) Urusan Perindustrian

Beberapa permasalahan yang ditemui dibidang perindustrian diantaranya yaitu: Belum berkembangnya produk industri kerajinan rakyat, dimana skala usahanya hampir tidak mengalami perubahan yakni berada pada level mikro dan kecil; dan Belum optimalnya pasar produk industri kerajinan rakyat, sebagai konsekwensi dari skala usaha yang kecil sehingga tidak mampu bersaing dan memenuhi kebutuhan pasar.

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 Agam dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Dalam UU Nomor 12 Tahun 1956 tersebut belum diatur mengenai aspek keuangan daerah, namun dalam dasar hukumnya undang-undang tersebut telah mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Dalam

Bagian IV Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tersebut mengatur mengenai keuangan daerah. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 beserta aturan turunannya menjadi dasar hukum dan acuan pelaksanaan dan pengelolaan keuangan di Kabupaten Agam.

Dalam perkembangannya, substansi mengenai keuangan daerah dalam Undang-Undang Nomor 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 Republik Indonesia 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 Agam 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 Agam 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 Agam di Provinsi Sumatera Barat yang lebih menitikberatkan pada perubahan, baik yang bersifat administratif maupun yuridis, maka materi muatan RUU tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat 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 Agam di Provinsi Sumatera Barat 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 Agam 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 Agam di Provinsi Sumatera Barat tidak memberikan implikasi terhadap beban keuangan negara, namun masih terdapat potensi adanya penambahan beban keuangan negara sebagai akibat dari RUU ini, yaitu:⁴⁶

1. Biaya untuk mendekatkan jarak yang jauh antara nagari dengan pusat ibu kota dan memudahkan akses pelayanan publik pelayanan kepada masyarakat Kabupaten Agam secara merata. Luas wilayah yang luas dan relatif jauh, membuat masyarakat membutuhkan waktu yang lama dalam menerima/mendapat pelayanan dari Pemerintah Kabupaten Agam. Selain itu, masih terdapat beberapa wilayah di Kabupaten Agam yang masih sulit mendapatkan akses layanan internet;
2. Upaya mengatasi permasalahan pemerintah daerah dalam pembangunan bidang ekonomi diantaranya urusan pangan, urusan tenaga kerja, urusan penanaman modal, urusan Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah, urusan pariwisata, urusan kelautan dan perikanan, urusan pertanian, urusan kehutanan, urusan perdagangan, dan urusan perindustrian;
3. Penguatan sektor pertanian menjadi modern dan mengisi perdagangan antarnegara;

⁴⁶Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas dalam Diskusi Pengumpulan Data RUU tentang Kabupaten Agam pada tanggal 28-31 Maret 2023, Pemerintah Kabupaten Agam dalam Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam pada tanggal 11-14 Mei 2023, serta Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016-2021.

4. Dukungan anggaran penguatan potensi dan terselenggaranya prioritas pembangunan Kabupaten Agam dalam hal pembangunan Kabupaten Agam yakni pada bidang pendidikan dan SDM (Sumber Daya Manusia), bidang Pariwisata, Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), serta infrastruktur;
5. Upaya memelihara karakteristik wilayah dan adat istiadat sebagai prioritas pembangunan dengan sistem pemerintahan terendah “Pemerintahan Nagari” dan struktur masyarakat Kabupaten Agam yang masih memegang kuat “limbago bajanjang naiak batanggo turun”;
6. Pelaksanaan mitigasi bencana sebagai wilayah rawan bencana, baik bencana alam maupun bencana geologi; dan
7. Pemerataan pembangunan infrastruktur di setiap wilayah nagari.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*”. Secara teoretis, negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk, yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala urusan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.⁴⁷

Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang dianut oleh Indonesia terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*”. Selanjutnya sistem desentralisasi tersebut ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (2) 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) menyatakan bahwa “*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat*”.

Selanjutnya UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur hubungan wewenang dalam melaksanakan desentralisasi tersebut. Dalam Pasal

⁴⁷Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus)*, Bandung: Nusa Media, 2014, hal. 2.

18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan 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 mengindikasikan bahwa konstitusi menghendaki adanya pengaturan yang berbeda bagi tiap-tiap daerah yang mempunyai corak khusus dan beragam.⁴⁸ Selanjutnya Pasal 18A ayat (2) 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) 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, UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah seluas-luasnya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, kecuali yang menjadi urusan pemerintah pusat. Mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut, saat ini ketentuannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, penyusunan RUU tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat harus merujuk dan berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI

⁴⁸Gunawan A. Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal *Administrative Law & Governance*, Vol. 1, No. 4, November 2018, hal. 414.

Tahun 1945. Selain itu, perlu juga memperhatikan pembagian kewenangan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, agar kewenangan pemerintah daerah yang akan diatur tidak saling tumpang tindih.

B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda) dengan RUU tentang Kabupaten Agam terdapat pada pembagian urusan pemerintahan. Pemerintah Kabupaten Agam berwenang untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan (urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota) kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum). Urusan pemerintahan absolut berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU tentang Pemda adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Selanjutnya, dalam Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa urusan pemerintahan absolut terdiri atas politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Urusan Pemerintahan konkuren berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (3) UU tentang Pemda adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, provinsi, kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Urusan pemerintahan umum berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (5) UU tentang Pemda adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan

pemerintahan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) terdiri atas:

1. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan NKRI;
2. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
3. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
4. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
7. pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Dalam hal penyesuaian daerah, UU tentang Pemda mengatur di dalam Pasal 31 antara lain bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan penataan daerah yang dalam hal ini dapat dilakukan dengan cara penyesuaian daerah dengan berdasar pada pertimbangan kepentingan strategis nasional, yang ditujukan untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat; mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik; meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan; meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah. Penyesuaian daerah tersebut dapat berupa perubahan batas

wilayah Daerah; perubahan nama Daerah; pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi; pemindahan ibu kota; dan/atau perubahan perubahan nama ibu kota.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas kepastian hukum; tertib penyelenggara negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; efektivitas; dan keadilan. Kemudian untuk menyelenggarakan otonomi daerah maka daerah membentuk perda yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah, yang dalam hal ini perda tersebut memuat penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan; dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selain itu juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta pembentukan perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut maka ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam materi muatan RUU tentang Kabupaten Agam perlu mengacu pada ketentuan dalam UU tentang Pemda.

C. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat (UU No. 17 Tahun 2022) merupakan dasar hukum baru pembentukan Provinsi Sumatera Barat yang merupakan bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan "Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau" (Lembaran-Negara Tahun 1957 No. 75), Sebagai Undang-Undang. Pembentukan Provinsi Sumatera Barat yang terpisah dengan Provinsi Jambi dan Riau ini menjadikan daerah otonom Sumatera Barat berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri lepas dari lingkungan daerah otonom Provinsi Jambi dan Riau.

Adapun daerah kabupaten/kota yang menjadi bagian dari Provinsi Sumatera Barat ini antara lain yaitu Kabupaten Pesisir Selatan; Kabupaten Solok; Kabupaten Sijunjung; Kabupaten Tanah Datar; Kabupaten Padang Pariaman; Kabupaten Agam; Kabupaten Lima Puluh Kota; Kabupaten Pasaman; Kabupaten Kepulauan Mentawai; Kabupaten Dharmasraya; Kabupaten Solok Selatan; Kabupaten Pasaman Barat; Kota Padang; Kota Solok; Kota Sawahlunto; Kota Padang Panjang; Kota Bukittinggi; Kota Payakumbuh; dan Kota Pariaman. Selain itu, Daerah kabupaten/kota terdiri atas beberapa kecamatan dan kecamatan terdiri atas desa, kelurahan, dan/atau nagari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Provinsi Sumatera Barat memiliki karakteristik, yaitu kewilayahan dengan ciri geografis utama kawasan dataran rendah berupa pesisir dan pantai, kawasan perairan berupa danau, kawasan dataran tinggi berupa pegunungan dan perbukitan, kawasan taman nasional, kawasan lindung dan konservasi, kawasan kepulauan serta warisan alam geologi.

Kemudian potensi sumber daya alam berupa kelautan dan perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pertambangan, energi dan sumber daya mineral, serta potensi pariwisata, dan potensi perdagangan. Selanjutnya, adat dan budaya Minangkabau berdasarkan pada nilai falsafah, adat basandi syara', syara' basandi kitabullah sesuai dengan aturan adat salingka nagari yang berlaku, serta kekayaan sejarah, bahasa, kesenian, desa adat/ nagari, ritual, upacara adat, situs budaya, dan kearifan lokal yang menunjukkan karakter religius dan ketinggian adat istiadat masyarakat Sumatera Barat.

Berdasarkan uraian tersebut, diperlukan penyesuaian pengaturan terhadap Kabupaten Agam yang sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 serta mengakomodasi potensi dan karakteristik daerah Kabupaten Agam.

D. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Pasal 25A UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. Ketentuan ini menjadi salah satu dasar dibentuknya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah 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 (UU tentang Penataan Ruang). UU tentang Penataan Ruang dibentuk salah satu urgensinya adalah untuk memperkuat ketahanan nasional berdasarkan wawasan nusantara dan sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka kewenangan tersebut perlu

diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antardaerah dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan antardaerah.

Dalam pembentukan RUU tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat, sebagai suatu bentuk pemerintahan daerah, perlu diatur mengenai batasan wilayah serta penyelenggaraan pemerintah daerahnya yang erat kaitannya dengan penataan ruang yang diatur dalam UU tentang Penataan Ruang. Pada UU tentang Penataan Ruang diatur terkait kewenangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam Pasal 11 UU tentang Penataan Ruang, diatur mengenai wewenang Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang dilaksanakan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi: pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota. Kemudian, pemerintah daerah kabupaten/kota berdasarkan Pasal 13 ayat (3) UU tentang Penataan Ruang, menyelenggarakan pembinaan penataan ruang menurut kewenangannya.

Dalam penyelenggaraan penataan ruang yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah salah satunya adalah dengan melakukan perencanaan tata ruang. Berdasarkan Pasal 1 angka 13 UU tentang Penataan Ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Pasal 18 UU tentang Penataan Ruang mengatur bahwa dalam hal penetapan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan rencana detail tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat, yang sebelumnya dilakukan konsultasi publik termasuk dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 25 UU tentang Penataan Ruang harus memperhatikan: perkembangan permasalahan

provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan rlrang kabupaten; upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten; keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten; daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup; rencana pembangunan jangka panjang daerah; dan rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berbatasan.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten ini memiliki peran yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 26 UU tentang Penataan Ruang, rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat:

1. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan rutang wilayah kabupaten;
2. rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;
3. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten;
4. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
5. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum zonasi, ketentuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Selanjutnya, rencana tata ruang wilayah kabupaten yang telah disusun menjadi pedoman untuk:

1. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
2. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
3. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten;
4. pewujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antarsektor; dan
5. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten pun menjadi dasar untuk Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dan administrasi pertanahan.

Berdasarkan uraian diatas maka dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat perlu memperhatikan pengaturan mengenai penataan ruang yang diatur dalam UU tentang Penataan Ruang.

E. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah

Pembentukan daerah otonom Kabupaten Agam di Sumatera Tengah dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Pada tahun 1958 undang-undang tersebut diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 77), Sebagai Undang-Undang, dan di dalam UU tersebut pengaturan mengenai Kabupaten Agam masih disatukan dengan beberapa kabupaten lain.

Pada prinsipnya undang-undang tersebut dibentuk untuk memberikan dasar hukum yang tegas dan untuk melancarkan jalannya pemerintahan kabupaten otonom sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (UU No. 22 Tahun 1948). Pengaturan pembentukan kabupaten-kabupaten tersebut

dilakukan melalui Undang-Undang Darurat karena keadaan yang mendesak dan kondisi ketatanegaraan pada masa tersebut.

Dasar hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 77) yang dalam hal ini masih mengacu kepada Undang-Undang Dasar Sementara dan UU No. 22 Tahun 1948, dengan demikian dasar hukum tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan dengan perkembangan ketatanegaraan setelah Indonesia kembali ke UUD Tahun 1945 sejak 5 Juli 1959.

Adapun dari sisi materi muatannya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 77) terdiri atas beberapa pasal yang memuat juga terkait penetapan beberapa daerah kabupaten/kota di Provinsi Jambi dan Riau. Dalam UU ini juga juga memuat ketentuan mengenai urusan rumah tangga dan kewajiban daerah kabupaten, batas wilayah, kedudukan pemerintah daerah (ibu kota), serta pegawai daerah kabupaten, pemungutan pajak dan retribusi daerah, serta hubungan dengan pemerintah pusat.

Selain itu, materi muatan mengenai Kabupaten Agam, merupakan kabupaten dengan watas-watas sebagai dimaksud dalam pasal 1 dari surat ketetapan Gubernur Militer Sumatera Tengah tanggal 9 Nopember 1949 No. 10/G.M./S.T.G./49, setelah dikeluarkan sebagian dari Daerah itu untuk memperluas daerah Kota Bukittinggi, yang dimaksud dalam

surat ketetapan Gubernur Militer Sumatera Tengah tanggal 17 Desember 1949 No. 167/G.M./S.T.G./49 jo. ketetapan Gubernur Sumatera tanggal 9 Juni 1947 No. 391; yang selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 77), kedudukan pemerintah daerah Kabupaten Agam berada di Bukittinggi.

Berdasarkan uraian tersebut, dasar hukum pembentukan dan substansi materi muatan mengenai Kabupaten Agam yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 77) sudah tidak sesuai dengan Konstitusi yang berlaku dan perkembangan ketatanegaraan Indonesia saat ini. Kedudukan ibu kota Kabupaten Agam yang diatur dalam UU tersebut juga sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian pengaturan terhadap Kabupaten Agam yang sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 serta mengakomodasi karakteristik daerah Kabupaten Agam.

F. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (UU tentang Pemajuan Kebudayaan) dibentuk untuk

memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dan menjadikan kebudayaan sebagai investasi untuk membangun masa depan dan peradaban bangsa demi terwujudnya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Kebudayaan nasional Indonesia tersebut merupakan keseluruhan proses dan hasil interaksi antarkebudayaan yang hidup dan berkembang di Indonesia. Perkembangan tersebut bersifat dinamis, yang ditandai oleh adanya interaksi antarkebudayaan baik di dalam negeri maupun dengan budaya lain dari luar Indonesia dalam proses dinamika perubahan dunia.

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

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

Masyarakat di Kabupaten Agam memiliki keberagaman warisan budaya yang memiliki kekhasan daerah dalam sistem NKRI yang perlu didukung melalui pemajuan kebudayaan. Sebagaimana termuat dalam Pasal 4 huruf a sampai dengan huruf j UU tentang Pemajuan Kebudayaan yang menyatakan tujuan dari pemajuan kebudayaan untuk:

- a) mengembangkan nilai-nilai luhur budaya bangsa;
- b) memperkaya keberagaman budaya;
- c) memperteguh jati diri bangsa;
- d) memperteguh persatuan dan kesatuan bangsa;
- e) mencerdaskan kehidupan bangsa;
- f) meningkatkan citra bangsa;
- g) mewujudkan masyarakat madani;
- h) meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- i) melestarikan warisan budaya bangsa; dan
- j) memengaruhi arah perkembangan peradaban dunia.

Selanjutnya pada Pasal 7 UU tentang Pemajuan Kebudayaan mengatur bahwa pemerintah dan pemerintah daerah melakukan pengarusutamaan kebudayaan melalui Pendidikan untuk mencapai tujuan pemajuan kebudayaan. Pelaksanaan pemajuan kebudayaan perlu berpedoman pada pokok pikiran kebudayaan daerah kabupaten/kota; pokok pikiran kebudayaan daerah provinsi; strategi kebudayaan; dan rencana induk pemajuan kebudayaan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU tentang Pemajuan Kebudayaan. Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 9 bahwa pedoman tersebut merupakan serangkaian dokumen yang disusun berjenjang.

Keterkaitan UU tentang Pemajuan Kebudayaan dengan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat terletak pada nilai budaya yang tumbuh dalam masyarakat Kabupaten Agam yang dapat dijadikan ciri atau kekhasan suatu daerah yang digunakan untuk pembangunan daerah yang dilakukan melalui penataan daerah. Kemudian kekhasan budaya tersebut diaktualisasi dalam pendidikan untuk pemajuan kebudayaan.

Berdasarkan beberapa uraian diatas, UU tentang Pemajuan Kebudayaan merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang perlu diperhatikan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat karena substansi yang diatur dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan mengatur terkait

kekhasan daerah yaitu budaya daerah tersebut yang merupakan salah satu objek penting dalam penataan daerah di Kabupaten Agam.

**G. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata
sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik
Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan
Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang
Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU tentang Kepariwisata) diundangkan pada tanggal 16 Januari 2009 menggantikan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata. Dalam konsiderans menimbang UU tentang Kepariwisata dijelaskan bahwa kepariwisataan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional. Pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

UU tentang Kepariwisata terdiri atas 17 Bab dan 70 Pasal. UU tentang Kepariwisata mengatur antara lain prinsip penyelenggaraan kepariwisataan; pembangunan kepariwisataan; usaha pariwisata; hak dan kewajiban masyarakat, wisatawan, pelaku usaha; kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan dan pembangunan kepariwisataan; koordinasi lintas sektor; serta badan promosi pariwisata.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU tentang Kepariwisata, definisi pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah. Dari definisi tersebut

dapat dilihat bahwa terdapat peran berbagai pihak termasuk pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pariwisata di daerah.

Keterkaitan RUU tentang Kabupaten Agam dan UU tentang Kepariwisata yaitu dalam RUU tentang Kabupaten Agam harus mengatur mengenai penyelenggaraan dan pembangunan pariwisata di Kabupaten Agam yang harus dilakukan untuk dapat meningkatkan perekonomian daerah, dapat menyelesaikan permasalahan terkait kepariwisataan di Kabupaten Agam, mengatur peran pemerintah daerah, hak dan kewajiban masyarakat, dan wisatawan harus diperjelas dalam hal penyelenggaraan dan pembangunan kepariwisataan. Hal ini karena Kabupaten Agam merupakan salah satu kabupaten yang memiliki potensi wisata yang luar biasa dan mempunyai fungsi strategis dalam mendukung pembangunan perekonomian di Provinsi Sumatera Barat.

Pariwisata termasuk ke dalam penyederhanaan perizinan berusaha serta kemudahan dan persyaratan investasi yang dicanangkan pemerintah melalui pengesahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja). Adapun keterkaitan UU tentang Kepariwisata dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja dan RUU tentang Kabupaten Agam yaitu sesuai dengan Paragraf 3, Pasal 67 dalam UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, terdapat enam pasal dalam UU tentang Kepariwisata yang mengalami perubahan yaitu pasal 14, 15, 26, 29, 30, dan 54. Perubahan 6 (enam) pasal dalam UU tentang Kepariwisata diantaranya:

- a. Perubahan pasal 14 menekankan bahwa usaha pariwisata meliputi 13 unsur yaitu: daya tarik wisata; kawasan pariwisata; jasa transportasi wisata; jasa perjalanan wisata; jasa makanan dan minuman; penyediaan akomodasi; penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi; penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran; jasa informasi wisata; jasa konsultan pariwisata; jasa pramuwisata; wisata tirta; dan spa. Seluruh usaha

pariwisata tersebut tidak lagi diatur oleh Peraturan Menteri, namun diatur dalam Peraturan Pemerintah. Penguatan dasar hukum yang mengatur sub sektor usaha pariwisata ini menunjukkan adanya upaya pemerintah untuk menjamin kepastian hukum dalam menjalankan usaha pariwisata, sehingga kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus ditaati oleh peraturan di bawahnya seperti Peraturan Daerah. Kondisi ini tentunya dapat mendorong peningkatan investasi pada usaha pariwisata yang ada di Indonesia.

- b. Perubahan pasal 15 yang menekankan bahwa penyelenggaraan usaha pariwisata wajib memenuhi perizinan berusaha dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah sesuai kewenangannya berdasarkan norma, standar, prosedur, kriteria yang lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah. Adanya penekanan pada norma sebagai dasar dalam perizinan berusaha pariwisata ini menunjukkan bahwa usaha pariwisata yang dijalankan haruslah disesuaikan dengan aturan dan tatanan tingkah laku yang berlaku di masyarakat setempat. Selain itu usaha pariwisata juga harus memiliki standar, prosedur, dan kriteria yang memungkinkan memberikan kenyamanan dan perlindungan kepada masyarakat lokal maupun para wisatawan.
- c. Perubahan pada Pasal 26 huruf n yang mengatur tentang setiap pengusaha pariwisata wajib memenuhi perizinan berusaha dari pemerintah pusat, dan Ketentuan lebih lanjut mengenai Perizinan Berusaha tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah. Pemastian dan Penguatan dasar hukum yang mengatur perizinan berusaha dari pemerintah pusat ini menunjukkan adanya upaya pemerintah untuk menjamin kepastian hukum dalam menjalankan usaha pariwisata, yang diharapkan dapat mendorong peningkatan investasi pada usaha pariwisata yang ada di Indonesia.
- d. Perubahan pada Pasal 29 ayat 1 huruf c dan Pasal 30 ayat 1 huruf d yang mengatur kewenangan pemerintah daerah melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata diubah menjadi kewenangan menerbitkan perizinan berusaha. Dengan perubahan ini memberikan pengaruh penting pada

kemudahan penerbitan izin berusaha yang diharapkan menjadi stimulus positif bagi masyarakat luas untuk ikut berusaha di sektor pariwisata. Perubahan ini juga memperkuat kewenangan pemerintah daerah yang diharapkan menjadi pendorong peningkatan pendapatan daerah.

- e. Perubahan yang terakhir pada Pasal 54 yang mengatur tentang standar usaha pariwisata yang meliputi produk, pelayanan, dan pengelolaan usaha pariwisata. Standar usaha pariwisata saat ini tidak lagi dilakukan melalui sertifikasi usaha, namun dilakukan dengan memenuhi ketentuan perizinan berusaha. Perubahan ini diharapkan dapat memberikan semangat positif dan mempermudah para pelaku usaha pariwisata untuk menjalankan usahanya. Sederhanya, standarisasi usaha pariwisata kedepannya menjadi satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dengan perizinan berusaha di sektor pariwisata.

Keterkaitan UU tentang Kepariwisataan dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja dan RUU tentang Kabupaten Agam juga terdapat pada beberapa pasal dalam UU tentang Kepariwisataan yang dihapus dan tidak berlaku lagi yaitu pasal 16, 56, dan 64. Penghapusan 3 (tiga) pasal dalam UU tentang Kepariwisataan diantaranya:

- a. Pasal 16 disebutkan bahwa pengusaha pariwisata wajib mendaftarkan usahanya terlebih dahulu kepada pemerintah atau pemerintah daerah. Terlihat disini masih adanya rantai yang panjang untuk memperoleh izin berusaha pariwisata. Dengan dihapusnya Pasal 15 tersebut diharapkan pengusaha pariwisata dapat langsung mengajukan perizinan berusaha dengan tetap memenuhi ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- b. Pasal 56 yang mengatur tentang tenaga kerja ahli warga negara asing. Penghapusan pasal ini sebenarnya dapat menjadi titik lemah dari UU Cipta Kerja karena tidak ada aturan yang jelas bagi pengusaha pariwisata dalam memperkerjakan tenaga kerja ahli warga negara asing. Selain itu tenaga kerja ahli warga negara asing dapat bekerja

tanpa adanya lagi rekomendasi dari organisasi asosiasi pekerja profesional kepariwisataan.

- c. Pasal 64 yang mengatur tentang ketentuan pidana bagi setiap orang yang dengan sengaja ataupun karena kelalaiannya menyebabkan terjadinya kerusakan dan atau mengurangi daya tarik wisata. Dihapusnya pasal ini cukup disayangkan karena perlindungan terhadap daya tarik wisata seperti keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang memiliki nilai wisata menjadi lemah. Namun di sisi lain, perlu pula dipahami bahwa penghapusan ketentuan pidana yang berat tersebut dapat juga dimaksudkan untuk memberikan rasa nyaman bagi para wisatawan. Perlindungan terhadap wisatawan ini dalam dunia bisnis kepariwisataan sangatlah penting untuk menarik minat mereka berkunjung ke destinasi wisata. Terlebih daya tarik wisata yang ada saat ini juga tidak sedikit yang rentan terhadap kerusakan akibat kurangnya perawatan dari pengelola.

Berdasarkan hal tersebut, ketentuan mengenai pariwisata di daerah yang terdapat dalam UU tentang Kepariwisata dan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja harus menjadi perhatian dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Agam.

H. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.⁴⁹ Penyelenggaraan kehutanan

⁴⁹Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

tersebut bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang dilakukan secara adil dan berkelanjutan, antara lain dengan menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional, mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi yang seimbang dan lestari, serta meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai.⁵⁰ Berkaitan dengan tujuan penyelenggaraan kehutanan diatas, semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat.

Penguasaan hutan oleh negara tersebut memberi wewenang kepada Pemerintah, antara lain untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan serta menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan.⁵¹ Selanjutnya berkaitan dengan fungsi hutan, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU tentang Kehutanan) menyebutkan bahwa Pemerintah menetapkan hutan berdasarkan fungsi pokoknya yang meliputi hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Fungsi hutan konservasi bertujuan untuk mengawetkan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya dan satwa serta ekosistemnya. Fungsi hutan lindung sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur

⁵⁰Pasal 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

⁵¹Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah instruksi air laut, dan memelihara kesuburan tanah, dan fungsi produksi yaitu untuk memproduksi hasil hutan baik kayu maupun nonkayu.

Berkaitan dengan luas kawasan hutan lindung di Kabupaten Agam, lebih kurang 20.006 (dua puluh ribu enam) hektar terdapat di Kecamatan Ampek Nagari, Kecamatan Baso, Kecamatan IV Koto, Kecamatan Lubuk Basung, Kecamatan Malalak, Kecamatan Matur, Kecamatan Palembayan, Kecamatan Palupuh, Kecamatan Tanjung Mutiara, Kecamatan Tanjung Raya, Kecamatan Tilotang Kamang, dan Kecamatan Kamang Magek.⁵² Sedangkan mengenai kawasan hutan produksi di Kabupaten Agam terdiri atas Kawasan hutan produksi terbatas dan Kawasan hutan produksi tetap. Luas kawasan hutan produksi terbatas kurang lebih 7.323 (tujuh ribu tiga ratus dua puluh tiga) hektar yang berada di Kecamatan Palembayan, Kecamatan Palupuh, dan Kecamatan Matur. Kawasan hutan produksi tetap dengan luas kurang lebih 2.492 (dua ribu empat ratus sembilan puluh dua) hektar yang berada di Kecamatan Ampek Nagari, Kecamatan Lubuk Basung, dan Kecamatan Baso.⁵³

Selanjutnya dalam Pasal 18 mengatur bahwa Pemerintah menetapkan dan mempertahankan kecukupan luas kawasan hutan dan penutupan hutan untuk setiap daerah aliran sungai dan/atau pulau, guna optimalisasi manfaat lingkungan, manfaat sosial, dan manfaat ekonomi masyarakat setempat. Di Kabupaten ini, kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi dengan luas kurang lebih 8.771 (delapan ribu tujuh ratus tujuh puluh satu) hektar yang berada di Kecamatan Ampek Nagari, Kecamatan Palembayan, Kecamatan Lubuk Basung, dan Kecamatan Tanjung Mutiara.⁵⁴ Selain hal tersebut, dalam

⁵²Pasal 25 ayat (2) Perda Kabupaten Agam Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Agam Tahun 2021-2041.

⁵³Pasal 30 ayat (2) huruf a dan huruf b Perda Kabupaten Agam Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Agam Tahun 2021-2041.

⁵⁴Pasal 30 ayat (2) huruf c Perda Kabupaten Agam Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Agam Tahun 2021-2041.

Pasal 67 UU tentang Kehutanan mengatur mengenai hak masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya untuk melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan, melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang, dan mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Dari uraian tersebut maka dalam penyusunan RUU ini perlu memperhatikan mengenai fungsi hutan. Selain itu juga perlu mempertimbangkan hak masyarakat hukum adat antara lain untuk melakukan pemungutan hasil hutan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

I. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah

Keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dengan RUU tentang Kabupaten Agam terdapat pada penumbuhan iklim usaha. Pemerintah Kabupaten Agam berwenang untuk menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan dalam kaitannya dengan menumbuhkan iklim usaha yang meliputi aspek: pendanaan; sarana dan prasarana; informasi usaha; kemitraan; perizinan usaha; kesempatan berusaha; promosi dagang; dan dukungan kelembagaan.

Aspek pendanaan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ditujukan untuk memperluas sumber pendanaan dan memfasilitasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah untuk dapat mengakses kredit perbankan dan lembaga keuangan bukan bank; memperbanyak lembaga pembiayaan dan memperluas jaringannya sehingga dapat diakses oleh Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; memberikan kemudahan dalam memperoleh pendanaan secara cepat, tepat, murah, dan tidak diskriminatif dalam pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan membantu para pelaku Usaha Mikro dan Usaha Kecil untuk

mendapatkan pembiayaan dan jasa/produk keuangan lainnya yang disediakan oleh perbankan dan Lembaga keuangan bukan bank, baik yang menggunakan system konvensional maupun sistem syariah dengan jaminan yang disediakan oleh Pemerintah.

Aspek sarana dan prasarana sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ditujukan untuk: mengadakan prasarana umum yang dapat mendorong dan mengembangkan pertumbuhan Usaha Mikro dan Kecil; dan memberikan keringanan tarif prasarana tertentu bagi Usaha Mikro dan Kecil.

Aspek informasi usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ditujukan untuk: membentuk dan mempermudah pemanfaatan bank data dan jaringan informasi bisnis; mengadakan dan menyebarkan informasi mengenai pasar, sumber pembiayaan, komoditas, penjaminan, desain dan teknologi, dan mutu; dan memberikan jaminan transparansi dan akses yang sama bagi semua pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah atas segala informasi usaha.

Aspek kemitraan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ditujukan untuk mewujudkan kemitraan antarusaha mikro, kecil, dan menengah; mewujudkan kemitraan antara usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha besar; mendorong terjadinya hubungan yang saling menguntungkan dalam pelaksanaan transaksi usaha antarusaha mikro, kecil, dan menengah; mendorong terjadinya hubungan yang saling menguntungkan dalam pelaksanaan transaksi usaha antara usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha besar; mengembangkan kerjasama untuk meningkatkan posisi tawar usaha mikro, kecil, dan menengah; mendorong terbentuknya struktur pasar yang menjamin tumbuhnya persaingan usaha yang sehat dan melindungi konsumen; dan mencegah terjadinya penguasaan pasar dan pemusatan usaha oleh orang perorangan atau kelompok tertentu yang merugikan usaha mikro, kecil, dan menengah.

Aspek perizinan sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ditujukan untuk menyederhanakan tata cara dan jenis perizinan usaha dengan sistem pelayanan terpadu satu pintu; dan membebaskan biaya perizinan

bagi Usaha Mikro dan memberikan keringanan biaya perizinan bagi Usaha Kecil. Aspek kesempatan berusaha sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ditujukan untuk menentukan peruntukan tempat usaha yang meliputi pemberian lokasi di pasar, ruang pertokoan, lokasi sentra industri, lokasi pertanian rakyat, lokasi pertambangan rakyat, lokasi yang wajar bagi pedagang kaki lima, serta lokasi lainnya; menetapkan alokasi waktu berusaha untuk Usaha Mikro dan Kecil di subsektor perdagangan retail; mencadangkan bidang dan jenis kegiatan usaha yang memiliki kekhususan proses, bersifat padat karya, serta mempunyai warisan budaya yang bersifat khusus dan turun-temurun; menetapkan bidang usaha yang dicadangkan untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah serta bidang usaha yang terbuka untuk Usaha Besar dengan syarat harus bekerja sama dengan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; melindungi usaha tertentu yang strategis untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; mengutamakan penggunaan produk yang dihasilkan oleh Usaha Mikro dan Kecil melalui pengadaan secara langsung; memprioritaskan pengadaan barang atau jasa dan pemborongan kerja Pemerintah dan Pemerintah Daerah; dan memberikan bantuan konsultasi hukum dan pembelaan.

Aspek promosi dagang sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ditujukan untuk: meningkatkan promosi produk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah di dalam dan di luar negeri; memperluas sumber pendanaan untuk promosi produk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah di dalam dan di luar negeri; memberikan insentif dan tata cara pemberian insentif untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah yang mampu menyediakan pendanaan secara mandiri dalam kegiatan promosi produk di dalam dan di luar negeri; dan memfasilitasi pemilikan hak atas kekayaan intelektual atas produk dan desain Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dalam kegiatan usaha dalam negeri dan ekspor. Aspek dukungan kelembagaan ditujukan untuk mengembangkan dan meningkatkan fungsi inkubator, lembaga layanan pengembangan usaha, konsultan keuangan mitra bank, dan lembaga profesi sejenis lainnya sebagai lembaga pendukung pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

UMKM di Kabupaten Agam mengalami pertumbuhan secara signifikan selama 2022. Pertumbuhannya tercatat menyentuh angka 7 ribu lebih dalam satu tahun terakhir. Hasil pemuktahiran data UMKM yang dilakukan di akhir tahun 2022, diketahui total UMKM di Agam sebanyak 22.400 lebih. Jumlah ini meningkat dibandingkan tahun 2021 yang terdata hanya sekitar 15.000 lebih UMKM. Oleh karena itu, terjadi pertumbuhan UMKM di tahun 2022. Bahkan, masih banyak UMKM yang belum terdata. Para pelaku UMKM perlu diberikan dukungan dalam menumbuhkan iklim usaha, diberi pendampingan dari penyuluh UMKM per kecamatan. Sehingga jumlah UMKM akan terus menunjukkan tren pertumbuhan. Meski mengalami pertumbuhan signifikan, sektor UMKM di daerah itu masih memiliki pekerjaan rumah seperti kapasitas kewirausahaan dan strategi pengembangan usaha.

Berdasarkan hal tersebut, ketentuan mengenai UMKM yang terdapat dalam UU Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah harus menjadi perhatian dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Agam.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Suatu peraturan perundang-undangan dianggap mempunyai landasan filosofis apabila norma-normanya mendapat pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis. Dengan demikian, terdapat alasan yang dapat dibenarkan dipikirkan secara mendalam, khususnya filsafat tentang pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Secara universal harus didasarkan pada peradaban, cita-cita kemanusiaan dalam pergaulan hidup bermasyarakat sesuai pula dengan cita-cita kebenaran (*idee der waarhead*), cita-cita keadilan (*idee der gerechtigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idee der zedelijkheid*).

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

1. Nilai-nilai religius;
2. Nilai-nilai hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan;
3. Nilai-nilai kesatuan dan kepentingan bangsa secara utuh;
4. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat; dan
5. Nilai-nilai keadilan.

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

Alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa tujuan Negara Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan negara tersebut dilakukan melalui penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam, filosofinya ialah sebagai bentuk pengakuan dan pemberian hak oleh negara kepada suatu kelompok masyarakat (locality) untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri terhadap urusan tertentu (hak otonomi). Hak untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri terhadap urusan tertentu tersebut dapat saja berbeda dengan kelompok masyarakat lainnya dalam suatu negara.

Dalam konteks pengakuan dan pemberian hak tersebut, upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat akan lebih memungkinkan dapat terakselerasi apabila pemerintah daerah diberikan ruang gerak untuk mampu mengembangkan potensi dan sumber daya sesuai dengan kultur yang dimiliki, atau dengan kata lain Pemerintah Daerah diberikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur dirinya sendiri. Hal ini sesuai dengan konsep otonomi daerah yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan “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 hal ini dipertegas pula dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”

Pemberian otonomi harus memperhatikan potensi daerah dalam berbagai bidang, kekayaan budaya, kearifan lokal, kondisi geografis dan demografis, serta tantangan dan dinamika masyarakat. Selain itu dalam membentuk suatu daerah otonom, maka perlu juga ditentukan batas-batas wilayahnya, urusan-urusan bersama (urusan pemerintahan) yang diserahkan untuk dikelola sendiri, sumber-sumber pendapatan yang diserahkan, dan aspek pengelolaan pemerintahan lainnya. Dengan demikian, desain pengaturan mengenai daerah otonom seharusnya tidak terbatas pada pengaturan yang bersifat administratif saja, melainkan juga membuka ruang bagi tiap-tiap daerah untuk mengurus daerahnya sesuai dengan nilai yang diyakini oleh masyarakatnya dan juga potensi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan daerahnya.

Dalam lingkup penyusunan RUU tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat, hal ini dapat diartikan bahwa materi muatan dalam RUU ini, selain harus merupakan penjabaran dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, juga harus mampu mengakomodir berbagai potensi, kekayaan, dan karakteristik daerah yang dimiliki oleh Kabupaten Agam, tanpa melepaskan eksistensinya sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini ditujukan untuk menjawab berbagai tantangan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

B. Landasan Sosiologis

Kabupaten Agam merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Barat, yang memiliki sejarah panjang dan kompleks terkait dengan kebudayaan etnis Minangkabau. Secara adat, wilayah

kekuasaan Minangkabau meliputi Darek dan Rantau. Secara umum permasalahan pemerintah daerah dalam pembangunan antara lain, tingkat pengangguran terbuka masih cenderung meningkat; produktifitas dan daya saing tenaga kerja masih rendah; dan Masih terjadi ketimpangan relevansi pendidikan tenaga kerja dengan kebutuhan dunia usaha. Dalam urusan penanaman modal, beberapa permasalahan yang terjadi adalah masih rendahnya realisasi investasi; permasalahan lahan yang sering menimbulkan konflik antara masyarakat dengan dunia usaha; sulit membentuk kerja sama yang ideal dalam upaya penyediaan lahan untuk kegiatan investasi yang saling menguntungkan. Dalam urusan kelautan dan perikanan, permasalahannya adalah budidaya perikanan air tawar masih terfokus di Danau Maninjau.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur, sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru.

Kabupaten Agam dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 77). Dasar hukum pengaturan Kabupaten Agam pada masa itu masih dalam penguasaan berlakunya UUDS 1950. Oleh karena itu, dasar hukum pengaturan

Kabupaten Agam dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 77) terhitung sejak dikeluarkannya dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali kepada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sudah tidak sesuai lagi dengan Konstitusi yang berlaku di Indonesia.

Selanjutnya, otonomi daerah yang berlaku pada saat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 77) dibentuk masih berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (UU No. 22 Tahun 1948). Konsep otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 tersebut sudah berbeda dan banyak yang tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain sistem sentralistik yang berubah menjadi desentralisasi, pola relasi, serta pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu, pembentukan Kabupaten Agam sampai dengan saat ini masih diatur bersama dengan daerah kabupaten/kota yang ada di Provinsi Jambi dan Provinsi Riau, sehingga belum diatur berdasarkan undang-undang tersendiri untuk setiap kabupatennya.

Berdasarkan hal tersebut, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 77) sebagai dasar hukum pembentukan Kabupaten Agam sudah tidak sesuai lagi dengan UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang berlaku saat ini. Oleh karena itu, perlu dilakukan penyesuaian dasar hukum dengan menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam tersendiri.

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan RUU ini sebagai pedoman bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan pemangku kepentingan terkait dalam pelaksanaan pembangunan di wilayah Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat. Selanjutnya arah pengaturan dari RUU ini, antara lain akan mengatur mengenai batasan definisi; tanggal pembentukan Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat; cakupan wilayah, ibukota, dan karakteristik Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat; kemudian mengatur mengenai keberlakuan peraturan pelaksana; serta pencabutan undang-undang yang sudah dinyatakan tidak berlaku.

Sasaran yang ingin diwujudkan dalam penyusunan RUU ini dilakukan dalam rangka penyesuaian terhadap dasar hukum Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Nomor 25 Tahun 1956), sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat secara adil dan merata.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Adapun materi muatan yang diatur di dalam RUU tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Dalam ketentuan umum memuat batasan pengertian atau definisi, singkatan/akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan atau hal-hal lain yang bersifat umum

yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Pemberian batasan pengertian atau pendefinisian dari suatu istilah dalam suatu undang-undang dimaksudkan untuk membatasi pengertian atau untuk memberikan suatu makna bagi istilah yang digunakan dalam undang-undang.

Istilah dan batasan pengertian yang perlu diatur dalam RUU tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat sebagai berikut:

- a. Provinsi Sumatera Barat adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat.
- b. Kabupaten Agam adalah daerah kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Sumatera Barat yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.
- c. Kecamatan adalah kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten Agam.

Adapun hal yang bersifat umum yang juga diatur dalam ketentuan umum yaitu tanggal pembentukan Kabupaten Agam di Sumatera Barat. Melalui RUU ini ditegaskan bahwa tanggal 24 November 1956 merupakan tanggal pembentukan Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Nomor 25 Tahun 1956).

2. Cakupan Wilayah, Ibu Kota, dan Karakteristik Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat

Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat terdiri atas 16 (enam belas) Kecamatan, yaitu Kecamatan Tanjung Mutiara; Kecamatan Lubuk Basung; Kecamatan Tanjung Raya; Kecamatan

Matur; Kecamatan IV Koto; Kecamatan Banuhampu; Kecamatan Ampek Angkek; Kecamatan Baso; Kecamatan Tiltang Kamang; Kecamatan Palupuh; Kecamatan Palembayan; Kecamatan Sungai Pua; Kecamatan Ampek Nagari; Kecamatan Candung; Kecamatan Kamang Magek; dan Kecamatan Malalak.

Kemudian, Ibu kota Kabupaten Agam berkedudukan di Lubuk Basung, Kecamatan Lubuk Basung. Selain itu, Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat memiliki karakteristik, yaitu: *pertama*, kewilayahan dengan ciri geografis utama kawasan perbukitan, pegunungan, ngarai, lembah, kawasan perairan berupa danau dan pesisir, kawasan lindung yang merupakan taman nasional, serta kawasan rawan bencana alam. *Kedua*, potensi sumber daya alam berupa pertanian, perikanan, perkebunan, hortikultura, peternakan, potensi sentra kerajinan, dan potensi pariwisata. *Ketiga*, suku dan adat Luhak Agam Minangkabau berlandaskan falsafah, “*adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah*”, dalam *adat salingka nagari* dan memiliki sistem kekerabatan matrilineal, kekayaan sejarah, bahasa, kesenian, desa adat/nagari, tradisi adat, situs cagar budaya, serta kearifan lokal yang menunjukkan karakter religius dan ketinggian adat istiadat.

3. Ketentuan Penutup

Dalam ketentuan penutup ini mengatur bahwa susunan dan tata cara pemerintahan daerah diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, dalam ketentuan penutup juga diatur mengenai status peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Dalam ketentuan penutup dinyatakan bahwa pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Nomor 25 Tahun 1956), dinyatakan masih tetap berlaku

sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Selain itu, Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan yang mengatur mengenai Kabupaten Agam dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Nomor 25 Tahun 1956), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Adapun pemberlakuan Undang-Undang ini yaitu dimulai pada tanggal diundangkan.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

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

1. Kebijakan desentralisasi Indonesia sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah dengan membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam provinsi-provinsi dan setiap provinsi dibagi dalam kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dasar hukum Pembentukan daerah otonom Kabupaten Agam dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum sehingga perlu diganti. Kabupaten Agam belum diatur berdasarkan UU tersendiri sesuai dengan semangat sistem desentralisasi dan konsep otonomi seluas-luasnya.
2. Dalam evaluasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Kabupaten Agam ditemukan beberapa permasalahan, baik secara substantif maupun teknis perundang-undangan. Oleh karena itu diperlukan penyesuaian pengaturan terhadap Kabupaten Agam agar sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, perkembangan ekonomi, sosial, dan budaya, serta mengakomodasi kebutuhan masyarakat Kabupaten Agam.
3. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis RUU
 - a. Landasan Filosofis

Pembentukan daerah otonom pada dasarnya merupakan upaya mempercepat terwujudnya tujuan bernegara dalam melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan

ketertiban dunia. Melalui daerah otonom, pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian urusan pemerintahannya untuk dikelola oleh daerah otonom sehingga membantu mempercepat terdistribusinya hak-hak publik bagi masyarakat di daerah.

Dalam rangka mencapai tujuan tersebut dan penyesuaian terhadap dinamika perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya, diperlukan upaya untuk menegaskan kembali kedudukan kabupaten, khususnya Kabupaten Agam dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik".

Selain harus memuat penjabaran dari nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, RUU ini juga harus mengakomodir berbagai karakteristik daerah yang dimiliki oleh Kabupaten Agam, tanpa melepaskan eksistensinya sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini ditujukan untuk menjawab berbagai tantangan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

b. Landasan Sosiologis

Kabupaten Agam merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Barat, yang memiliki sejarah panjang dan kompleks terkait dengan kebudayaan etnis Minangkabau. Secara adat, wilayah kekuasaan Minangkabau meliputi Darek dan Rantau. Secara umum permasalahan pemerintah daerah dalam pembangunan antara lain, tingkat pengangguran terbuka masih cenderung meningkat; produktifitas dan daya saing tenaga kerja masih rendah; dan Masih terjadi ketimpangan relevansi pendidikan tenaga kerja dengan

kebutuhan dunia usaha. Dalam urusan penanaman modal, beberapa permasalahan yang terjadi adalah masih rendahnya realisasi investasi; permasalahan lahan yang sering menimbulkan konflik antara masyarakat dengan dunia usaha; sulit membentuk kerja sama yang ideal dalam upaya penyediaan lahan untuk kegiatan investasi yang saling menguntungkan. Dalam urusan kelautan dan perikanan, permasalahannya adalah budidaya perikanan air tawar masih terfokus di Danau Maninjau.

c. Landasan Yuridis

Dasar hukum Pembentukan daerah otonom Kabupaten Agam dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Desain pengaturan Kabupaten Agam berdasarkan undang-undang tersebut masih menggunakan UUDS 1950 dan UU No. 22 Tahun 1948 Baik UUDS 1950 maupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 pada dasarnya tidak relevan lagi dengan dinamika dan perubahan hukum di masyarakat. dan tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain sistem sentralistik yang berubah menjadi desentralisasi, pola relasi, serta pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu, pembentukan Kabupaten Agam sampai dengan saat ini masih diatur bersama dengan daerah Kabupaten/kota lain, sehingga belum diatur berdasarkan undang-undang tersendiri.

Berdasarkan hal tersebut, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah sebagai dasar hukum pembentukan Kabupaten Agam sudah tidak sesuai lagi dengan UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang berlaku saat ini. Oleh

karena itu, perlu dilakukan penyesuaian dasar hukum dengan menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam tersendiri

4. Sasaran yang ingin diwujudkan dalam penyusunan RUU ini adalah penyesuaian terhadap dasar hukum Kabupaten Agam, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.. Adapun jangkauan RUU ini sebagai pedoman bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan pemangku kepentingan terkait dalam pelaksanaan pembangunan di wilayah Kabupaten Agam guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat Kabupaten Agam. Selanjutnya arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan dari RUU ini mengenai batasan pengertian dan definisi; cakupan wilayah; ibu kota; dan karakteristik Kabupaten Agam. Selain itu, RUU ini juga mengatur mengenai status peraturan perundang-undangan yang sudah ada; pencabutan dan pernyataan tidak berlaku terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956; dan waktu keberlakuan undang-undang ini.

B. Saran

Berdasarkan simpulan tersebut maka perlu dilakukan penyusunan RUU tentang Kabupaten Agam di Provinsi Sumatera Barat sebagai penyesuaian terhadap dasar hukum Kabupaten Agam dan mengakomodasi karakteristik daerah Kabupaten Agam. Dengan demikian RUU ini diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Agam secara adil dan merata.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*. Jakarta: The Habibie Center. 2001.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Jakarta: Yarsif Watampene. 2005.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: Grafindo Persada. 2005.
- Huda, Ni'matul. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus)*. Bandung: Nusa Media. 2014.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia. Cetakan Kedua*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1985.
- Marzuki, M. Laica. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2006.
- Moenta, Andi Pangerang dan Pradana, Syafa'at Anugrah. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Depok: Rajawali Per., 2018.
- Prang, Amrizal J. *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*. Lhokseumawe: Biena Edukasi. 2015.
- Prasojo, Eko, Jannah, *Et al*, *Dampak dan Masalah-Masalah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Baru*, Jakarta: UI Press. 2012.
- Ramanathan, K. *Asas Sains Politik*. Selongor, Malaysia: Fajar Bakti Sdn. Bhd. 2003.
- Sukardja, Ahmad. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Jakarta: Sinar Grafika. 2012.
- Yamin, M. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Djambatan. 1951.

Jurnal

- C, Adissya Mega. dan Ispriyarso, Budi. *Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia*. Jurnal Law Reform Studi Magister Ilmu Hukum, Vol. 15, No. 1, 2019.

- Syahrial, Indra. *Penataan Daerah Menuju Kemandirian Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat*. Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan, Vol. 5, No. 2, Desember 2018.
- Saputra, Adies. *Pemekaran Daerah dan Implikasinya pada Pembangunan*. Jurnal Administrasi Publik, Vol. 5, No. 1, April 2008.
- Tauda, Gunawan A. *Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jurnal Administrative Law & Governance, Vol. 1, No. 4, November 2018.
- Wijayanti, Septi Nur. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. Jurnal Media Hukum, Vol. 23, No. 2, Desember 2016.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

- Mandasari, Zayanti. *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum. 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. Bandung: Universitas Padjajaran. 2014.

Laman

- BPHN. *Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah*, diakses melalui https://www.bphn.go.id/data/documents/pembentukan_penghapusan_&_penggabungan_daerah.pdf, diakses tanggal 10 April 2023
- Sari, Mutiara, *Efektifitas Pembentukan Daerah di Indonesia*, dimuat dalam <https://doi.org/10.31219/osf.io/x7g8y>, diakses tanggal 11 April 2023.
- Falah, RG. *Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah*, 2015, diakses dalam <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/997/05.2%20bab%202.pdf?sequence=8&isAllowed=y>, diakses tanggal 11 April 2023.

Kemitraan *Partnership, Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia, Partnership Policy Paper*, No 1, 2011, dimuat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/45238-ID-desain-besar-penataan-daerah-di-indonesia.pdf>, diakses tanggal 11 April 2023.

Sie Infokum–Ditama Binbangkum. *Pemekaran Wilayah*, dimuat dalam <https://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2011/03/Pemekaran-Wilayah.pdf>, diakses tanggal 19 April 2023.

Yandra, Alexsander. *Pembentukan Daerah Otonomi Baru Problematik dan Tantangannya di Indonesia*, diakses melalui <https://media.neliti.com/media/publications/114417-ID-pembentukan-daerah-otonomi-baru-problema.pdf>, diakses tanggal 11 April 2023.

Lain-Lain

Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Kabupaten Agam, 28-31 Maret 2023.

Akademisi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam, 11-14 Mei 2023.

Akademisi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat Kampus Bukittinggi, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam, 11-14 Mei 2023.

Pemerintah Kabupaten Agam, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Agam, 11-14 Mei 2023.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958

tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah 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.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali 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.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat.

Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016-2021.

Perda Kabupaten Agam Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Agam Tahun 2021-2041.

LAMPIRAN
DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN
DALAM PENYUSUNAN
NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
KABUPATEN AGAM DI PROVINSI SUMATERA BARAT

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	WAKTU KEGIATAN	KETERANGAN
1.	Sekretaris Daerah Kabupaten Agam	11-14 Mei 2023	Pemerintah Daerah Kabupaten Agam
2.	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah	11-14 Mei 2023	Pemerintah Daerah Kabupaten Agam
3.	Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang	11-14 Mei 2023	Pemerintah Daerah Kabupaten Agam
4.	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	11-14 Mei 2023	Pemerintah Daerah Kabupaten Agam
5.	Kepala Bagian Hukum	11-14 Mei 2023	Pemerintah Daerah Kabupaten Agam
6.	Ketua Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau Kabupaten Agam	11-14 Mei 2023	Tokoh Masyarakat Kabupaten Agam
7.	Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas	28-31 Maret 2023	Universitas Andalas Padang
8.	Akademisi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang	11-14 Mei 2023	Universitas Negeri Padang

9.	Akademisi Hukum Muhammadiyah Sumatera Barat Kampus Bukittinggi	Fakultas Universitas	11-14 Mei 2023	Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat Kampus Bukittinggi
----	--	-------------------------	----------------	---