



**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
KABUPATEN PADANG PARIAMAN
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 PADANG PARIAMAN 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	:	Dr. Laily Fitriani, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Madya)
Wakil Ketua	:	Teguh Nirmala Yekti, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Madya)
Sekretaris	:	1. Achmadudin Rajab, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda) 2. Nova Manda Sari, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda)
Anggota	:	1. Titi Asmara Dewi, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda) 2. Sali Susiana, S.Sos., M.Si. (Analisis Legislatif Ahli Utama) 3. Anggia Michel S.IP., 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 Draf Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Padang Pariaman di Provinsi Sumatera Barat (RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman).

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

Dalam hal legislasi, Badan Keahlian DPR RI memberikan dukungan keahlian kepada Alat Kelengkapan dan Anggota DPR RI di antaranya dengan membantu penyiapan Program Legislasi Nasional dan penyiapan penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang (RUU) sesuai dengan standar penyusunan RUU 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 (UU No. 12 Tahun 2011).

Penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman merupakan penugasan dari Komisi II DPR RI kepada Badan Keahlian DPR RI. RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman dibentuk sebagai wujud penyesuaian dasar hukum karena pengaturan Kabupaten Padang Pariaman yang selama ini menggunakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Selain itu, RUU tentang

Kabupaten Padang Pariaman dibentuk untuk harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait. Sehingga, kehadiran RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman ini sangat diperlukan karena Indonesia selalu mengalami berbagai perubahan dinamika ketatanegaraan dalam mengelola daerah dan hal ini tentu sangat berdampak kepada cara pandang negara mengelola suatu daerah.

Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman disusun berdasarkan pengolahan hasil pengumpulan data dan informasi yang diperoleh baik melalui bahan-bahan bacaan (kepuustakaan), *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. Akhir kata, kami harapkan isi dari Naskah Akademik dan Draf RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman dapat menjadi acuan dalam pembahasan antara DPR dan Pemerintah untuk membentuk Undang-Undang tentang Kabupaten Padang Pariaman.

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 Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman dapat diselesaikan dengan baik dan lancar.

Penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman merupakan penugasan dari Komisi II DPR RI kepada Badan Keahlian DPR RI. RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman dibentuk sebagai wujud penyesuaian dasar hukum karena pengaturan Kabupaten Padang Pariaman yang selama ini menggunakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Selain itu, RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman dibentuk untuk harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait. Sehingga, kehadiran RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman ini sangat diperlukan karena Indonesia selalu mengalami berbagai perubahan dinamika ketatanegaraan dalam mengelola daerah dan hal ini tentu sangat berdampak kepada cara pandang negara mengelola suatu daerah.

Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman disusun berdasarkan pengolahan hasil pengumpulan data dan uji konsep guna memperoleh informasi yang baik melalui bahan-bahan bacaan (kepustakaan), *website* maupun diskusi yang dilakukan secara komprehensif dengan akademisi dan stakeholder di daerah. Penyusunan Naskah Akademik ini tidak terlepas dari peran aktif seluruh Tim Penyusun dari Badan Keahlian DPR RI.

Terima kasih kepada seluruh Tim Penyusun dari Badan Keahlian DPR RI yang telah menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik ini dengan penuh tanggung jawab.

Semoga Naskah Akademik ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Jakarta, 12 Juni 2023

Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
Badan Keahlian DPR RI

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

DAFTAR ISI

SUSUNAN TIM KERJA	ii
KATA SAMBUTAN	iii
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	3
C. Tujuan dan Kegunaan	3
D. Metode Penyusunan	4
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoretis	5
1. Negara Kesatuan	5
2. Otonomi Daerah	8
3. Desentralisasi	10
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma.....	14
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat	16
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	39
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	41
B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah	42
C. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata 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	44
D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali 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	49
E.	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana 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	55
F.	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat	57
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
A.	Landasan Filosofis	59
B.	Landasan Sosiologis	62
C.	Landasan Yuridis	62
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	
A.	Jangkauan.....	69
B.	Arah Pengaturan.....	69
C.	Ruang Lingkup Materi Muatan.....	70
BAB VI	PENUTUP	
A.	Simpulan	73
B.	Saran	75
	DAFTAR PUSTAKA.....	76
	LAMPIRAN DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN	79

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyebutkan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antardaerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antardaerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan kata lain, bentuk NKRI diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

NKRI melaksanakan desentralisasi sebagai sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah merupakan hal yang tidak dapat ditarik kembali. Indonesia tidak dapat kembali ke masa dimana desentralisasi tidak lagi diberlakukan (*point of no return*). Penyerahan kewenangan kepada daerah tersebut bukanlah pilihan melainkan kewajiban, bahkan hal ini ditegaskan dalam konstitusi yakni dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga tegas dinyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Adapun Kabupaten Padang

Pariaman merupakan contoh daerah berbentuk kabupaten yang merupakan wujud otonomi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Kabupaten Padang Pariaman merupakan bagian dari Provinsi Sumatera Barat. Kabupaten Padang Pariaman memiliki dasar hukum yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Kabupaten Padang Pariaman memiliki cakupan wilayah yakni terdiri atas 17 kecamatan dan 103 nagari.

Sebagaimana diketahui, Kabupaten Padang Pariaman telah terbentuk pada zaman RIS. Adanya periode Indonesia sebagai RIS itu muncul karena dalam sejarahnya pada awal kemerdekaan, Indonesia pernah mengalami perubahan bentuk negara dari negara kesatuan menjadi negara federal berdasarkan hasil konferensi meja bundar yang ditandai dengan pengakuan kedaulatan Republik Indonesia Serikat di Belanda, Jakarta, dan Yogyakarta pada tanggal 27 Desember 1949.

Bentuk negara federal ini berakhir pada tanggal 17 Agustus 1950 dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 yang mengubah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS). Dasar negara Indonesia juga mengalami perubahan yaitu berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), UUD RIS 1950, UUDS 1950 dan kembali ke UUD 1945 dengan dekrit Presiden 5 Juli 1959. UUD 1945 juga sudah mengalami 4 kali perubahan yang dilakukan sebagai upaya untuk mereformasi sistem ketatanegaraan sistem pemerintahan Indonesia pasca reformasi 1998.

Mengingat dasar hukum pembentukan wilayah tersebut masih menggunakan UUDS 1950, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) melalui alat kelengkapan Komisi II berencana melakukan pembenahan dasar hukum untuk Kabupaten Padang Pariaman yakni membentuk RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman.

Urgensi pembentukan rancangan undang-undang di atas, yakni, Pertama, adanya *legal vacuum* terhadap dasar hukum pembentukan Kabupaten Padang Pariaman. Kedua, dasar hukum yang ada untuk pembentukan Kabupaten Padang Pariaman belum memuat materi muatan yang mencerminkan potensi dan karakteristik khas daerah. Selain itu materi muatan yang standar untuk dimuat dalam peraturan perundang-undangan pembentukan daerah juga harus menjadi bagian dalam rancangan undang-undang daerah tersebut. Terkait dengan hal tersebut, Komisi II DPR RI menilai penting untuk membentuk RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman. Berdasarkan sejumlah alasan di atas tersebut, maka penting untuk segera disusun NA dan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman.

B. Identifikasi Masalah

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

1. Bagaimana urgensi penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman?
2. Apa landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman?
3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman?
4. Apa saja materi muatan yang diperlukan dalam rangka penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman?

C. Tujuan dan Kegunaan

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

1. Mengetahui urgensi penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman.

2. Mengetahui landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman.
3. Mengetahui sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman.
4. Mengetahui materi muatan yang diperlukan dalam rangka penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman.

Adapun kegunaan penyusunan naskah akademik ini adalah untuk memberikan dasar atau landasan ilmiah bagi materi muatan yang akan diatur dalam RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman.

D. Metode Penyusunan

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, hasil-hasil penelitian, kajian, dan literatur terkait.

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula pengumpulan data dengan berbagai pemangku kepentingan atau *stakeholders*, yaitu Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman, Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Kabupaten Padang Pariaman, dan akademisi Universitas Andalas.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Negara Kesatuan

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Frasa “Negara Kesatuan” menjelaskan bahwa bentuk negara yang dianut oleh Indonesia adalah negara bersusunan kesatuan.¹ Adapun prinsip 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.²

Menurut C.S.T. Kansil, negara kesatuan merupakan negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. 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. Sedangkan yang kedua, dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan swantara.³

¹Mahmuzar, *Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi*, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol. 50 No. 2, 2020 hal. 303.

²Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Grafindo Persada, 2005, hal. 92.

³C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, cetakan kedua, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985) hal. 71-72.

Sementara menurut pandangan M. Yamin, negara kesatuan adalah bentuk dari unitarisme yang menghendaki agar suatu negara bersatu atas dasar 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.⁴

Sedangkan Ateng Safrudin berpendapat bahwa negara kesatuan adalah negara yang mempunyai konstitusi yang memberikan hak dan kewajiban menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah pusat.⁵ 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.⁶

Pilihan negara kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang didominasi oleh pemerintah pusat, adalah salah satu alasan untuk tetap menjaga negara kesatuan dan integritas bangsa.⁷ Dalam hal ini syarat dari negara kesatuan haruslah berdaulat, dan tidak ada lembaga atau pemerintahan lain yang berdaulat di atas kedaulatan pemerintah (pusat).⁸

⁴M. Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1951) hal. 81.

⁵Mukhlis, *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.

⁶*Ibid.*

⁷Zayanti 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.

⁸*Ibid.*

Dalam suatu negara kesatuan, pemerintah pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangannya.⁹

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. Dengan demikian, esensi dalam negara kesatuan, kedaulatan mutlak ada pada pemerintah pusat. sementara, kekuasaan pada pemerintahan daerah merupakan pendelegasian dari pemerintah pusat.¹⁰

Oleh karena itu, terdapat beberapa kekurangan pada negara kesatuan, yaitu *pertama*, beban kerja pemerintah pusat cenderung berlebihan. *Kedua*, keberadaan pusat pemerintahan yang jauh mengakibatkan ketidakpekaan terhadap masalah yang dihadapi oleh rakyat di daerah, sehingga kurang perhatian dan kepentingannya terhadap daerah. *Ketiga*, tidak boleh ada daerah yang menyuarakan haknya berbeda dengan daerah-daerah lainnya, atas alasan sentralisasi,

⁹Ahmad Sukardja, , *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyash*, , (Jakarta: Sinar Grafika, 2012). hal. 114.

¹⁰Amrizal J Prang, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, (Lhokseumawe: Biena Edukasi, 2015) hal. 3.

semua pelayanan harus sama. Konsekuensinya, maka sering terjadi perlawanan dan konflik dengan daerah.¹¹

Jimly Asshiddiqie (2001) 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.¹² 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/kota, di samping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.¹³

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 *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).¹⁴ Sementara menurut Taryono dan Juanda (2021), esensi pelaksanaan otonomi daerah yang ideal menurut UUD NRI 1945 terletak pada kemandirian daerah

¹¹K. Ramanathan, *Asas Sains Politik*, (Selongor, Malaysia: Fajar Bakti Sdn. Bhd., 2003), hal. 342.

¹²Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, (Jakarta: The Habibie Center, 2001), hal. 26.

¹³Jimly Assiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Yarsif Watampane, 2005), hal. 33.

¹⁴M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal 161.

otonom dalam menyusun peraturan daerah antara DPRD bersama kepala daerah, mengingat DPRD dipilih langsung oleh rakyat daerah secara demokratis.¹⁵

Dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan 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 yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Penyerahan urusan tersebut dimaksudkan untuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah 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

¹⁵Yohanes Taryono dan Juanda, "Esensi otonomi Daerah yang Ideal Menurut Sistem UUD NRI Tahun 1945", Jurnal Sosial dan Budaya Syar-I, Vol. 8, No. 5, 2021, hal. 1543.

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.¹⁶

3. Desentralisasi

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari Bahasa Latin, yaitu *de* (lepas) dan *centrum* (pusat). Teori desentralisasi dipelopori oleh Van der Pot yang ditulis dalam bukunya *Hanboek van Netherlands Staatsrecht*, Van der Pot membedakan desentralisasi atas desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial terwujud dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah, berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu.¹⁷

Pola desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah. Namun, penyerahan wewenang tersebut tidak mengubah esensi dasar negara kesatuan.¹⁸ Desentralisasi melalui otonomi daerah menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu yang menyangkut kepentingan khusus daerah. Selanjutnya lembaga administrasi (pemerintah daerah) yang terpilih berkompeten untuk membuat norma-norma umum bagi daerah (peraturan daerah), namun tetap dalam kerangka (*frame*) undang-undang pusat, yang dibuat oleh legislatif.¹⁹ Dalam hal ini, pemerintah pusat menyerahkan sejumlah urusan pemerintahan yang kelak menjadi urusan rumah tangga daerah

¹⁶Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta: Jurnal Media Hukum Vol. 23 No. 2, Desember 2016, Hal. 193.

¹⁷Bagir Manan, 1990, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung. Hal. 29.

¹⁸Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia, 2007, Hal. 59-62.

¹⁹Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan dari *General Theory of Law and State*, Bandung: Nusamedia dan Nuansa, Hal. 445.

dengan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah.²⁰

Menurut Bagir Manan, desentralisasi dalam rangka hubungan antara pusat dan daerah terwujud dalam empat asas pokok sebagai patokan, sebagaimana UUD NRI 1945, yaitu: *pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ke tingkat pemerintahan daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah. *Keempat*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial daerah.²¹

Konsep desentralisasi secara lebih jelas dan spesifik dijelaskan Brian C. Smith, Rondinelli, dan Cheema. Dalam perspektif politik Smith menjelaskan konsep desentralisasi pada masalah distribusi kekuasaan berdasarkan dimensi kewilayahan atau teritorial suatu negara. Smith menjelaskan bahwa konsep desentralisasi tidak lepas dari besaran pendelegasian kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) yang diserahkan *dari* pemerintah pusat ke pemerintah lokal melalui hierarki secara geografis dalam negara.²²

Smith juga mengemukakan 7 alasan mengapa desentralisasi demokratis seharusnya dijadikan landasan dalam pembuatan kebijakan

²⁰Djumala, *Op.cit*, Hal. 8-9.

²¹Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995, Hal. 170.

²²Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimention of The State*, London: George Allen & Unwin, 1985, Hal.1.

pemerintahan. *Pertama*, perencanaan pembangunan lebih efektif berdasarkan kebutuhan lokal. Perencanaan ini akan memberikan mekanisme yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal. *Kedua*, desentralisasi pada tatanan lokal berdampak langsung pada penurunan masyarakat miskin. *Ketiga*, desentralisasi pembangunan pada tingkat lokal akan memperbaiki agen (lembaga-lembaga) lokal. *Keempat*, desentralisasi pembangunan di tingkat lokal akan mengurangi perubahan sosial masyarakat dari aspek keterasingan (*indifference*) dan pasif. *Kelima*, desentralisasi pembangunan seharusnya memberikan kecepatan dan fleksibilitas dalam pengimplementasian kebijakan dengan mengurangi tingkat direksi (instruksi) dan pengawasan pemerintah pusat. *Keenam*, pembangunan pada tingkat lokal akan meningkatkan kepercayaan demokrasi lokal yang pada akhirnya akan memperkuat kesatuan nasional. *Ketujuh*, desentralisasi pada tingkat lokal akan mempercepat mobilisasi dukungan terhadap perencanaan pembangunan. Institusi lokal (pemerintah lokal) dapat memberikan data interpretasi kebutuhan lokal. Tujuan dari desentralisasi pembangunan pada tingkatan lokal akan dapat memperbaiki perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.²³

Desentralisasi harus ditujukan dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat, baik dalam proses pembuatan kebijakan maupun implementasi kebijakan yang pada tatanan paling dasarnya lebih baik dikelola oleh pemerintahan lokal sebagai aspirasi masyarakat. Dalam kaitan ini Muttalib dan Ali Khan menyatakan bahwa pemerintah lokal, baik dalam bentuk asli maupun kolonial, dengan pengecualian-pengecualian tertentu, memiliki satu kesamaan karakteristik.²⁴

Sementara itu, desentralisasi asimetris atau otonomi khusus baru dikenal dalam sistem pemerintahan negara Indonesia pada era reformasi. Sebelumnya hanya dikenal istilah daerah khusus dan daerah istimewa.²⁵

²³*Ibid*, Hal. 186-188.

²⁴M.A. Muttalib dan Mohd. Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government*. Sterling Publishers Private Limited, New Delhi, 1983, Hal. 29-30.

²⁵Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum Perubahan menyatakan "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan

Pada masa lalu, daerah khusus adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain karena kedudukannya, sedangkan daerah istimewa adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan berbeda karena perbedaan atau keistimewaan berupa susunan asli masyarakat.

Otonomi khusus secara resmi menjadi bagian dari sistem penyelenggaraan negara melalui Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945. Keberadaan otonomi khusus merupakan salah satu bagian dari politik penyelenggaraan negara yang semula bersifat sentralistik dan seragam menuju kepada desentralisasi dan penghargaan terhadap keberagaman. Hal ini selaras dengan demokratisasi yang menjadi arus utama reformasi. Demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan menghendaki adanya desentralisasi dan penghormatan terhadap keberagaman daerah.²⁶

Dengan penerapan kekhususan otonomi sebagai bentuk desentralisasi asimetris, daerah (provinsi) yang bersangkutan menjadi menerapkan ketentuan-ketentuan yang bersifat khusus (*lex specialist*) yang tidak berlaku di daerah-daerah yang lain.²⁷ Adanya pengukuhan daerah dengan status daerah otonomi khusus/daerah istimewa berimplikasi pada kedudukan keempat provinsi tersebut, yaitu sebagai daerah otonom diberikan kewenangan secara simetris melalui otonomi daerah dan asimetris melalui otonomi khusus dan/atau istimewa.

mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

²⁶Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

²⁷Satya Arinanto, *Merumuskan Kekhususan Otonomi dalam Negara Kesatuan RI: Suatu Catatan Berdasarkan Pengalaman Empiris*, 9 Agustus 2012, http://id.iluni-fhui.com/index.php/sites/berita_detail/id/17, diunduh pada 20 Agustus 2020.

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

Berdasarkan kajian terhadap substansi dalam otonomi daerah dan desentralisasi terkait pengembangan potensi kewilayahan dan sumber daya, maka di tingkat penyelenggaraannya harus berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas Demokrasi

Yang dimaksud dengan asas demokrasi adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Padang Pariaman dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah mufakat.

2. Asas Kepentingan Nasional

Yang dimaksud dengan asas kepentingan nasional adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Padang Pariaman dilaksanakan berdasarkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

3. Asas Keseimbangan Wilayah

Yang dimaksud dengan asas keseimbangan wilayah adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Padang Pariaman dilaksanakan untuk menyeimbangkan pembangunan antarwilayah di Kabupaten Padang Pariaman dengan memperhatikan potensi antarwilayah.

4. Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan

Yang dimaksud dengan asas keadilan dan pemerataan kesejahteraan adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Padang Pariaman bertujuan untuk mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan yang mencerminkan keadilan secara proporsional antarkawasan dan di kalangan penduduk yang menghuni wilayah bersangkutan dengan mengintegrasikan setiap potensi yang ada di Kabupaten Padang Pariaman secara terarah dan saling bersinergi sebagai perwujudan asas dan keadilan pemerataan kesejahteraan dari pembangunan yang dijalankan.

5. Asas Peningkatan Daya Saing

Yang dimaksud dengan asas peningkatan daya saing adalah bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Padang Pariaman bertujuan untuk meningkatkan daya saing sumber daya alam berkelanjutan dan potensi sumber daya manusia di Kabupaten Padang Pariaman pada tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional.

6. Asas Kepastian Hukum

Yang dimaksud dengan asas kepastian hukum adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Padang Pariaman 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

Yang dimaksud dengan asas keharmonisan adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Padang Pariaman berlandaskan keserasian dalam pengambilan kebijakan pembangunan dengan tetap memperhatikan landasan aturan yang ada dan kondisi yang berbeda di setiap wilayah.

8. Asas Daya Guna dan Hasil Guna

Yang dimaksud dengan asas daya guna dan hasil guna adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Padang Pariaman dilaksanakan secara efektif dan efisien untuk mendayagunakan potensi keunggulan sumber daya manusia, alam, dan budaya Kabupaten Padang Pariaman untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

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

Yang dimaksud dengan asas pelestarian adat istiadat, tradisi, seni, budaya, dan kearifan Lokal adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Padang Pariaman dalam rangka menggerakkan pembangunan dengan segala potensi yang ada di

wilayahnya tetap mematuhi prinsip pelestarian adat istiadat, tradisi, seni, budaya, dan kearifan lokal yang ada di tengah masyarakat dengan segala keberagaman dan latar belakangnya sebagai bentuk pengembangan potensi yang dimilikinya dengan tetap berpijak pada konteks lokal.

10. Asas Kesatuan Pola dan Haluan Pembangunan

Yang dimaksud dengan asas kesatuan pola dan haluan pembangunan adalah bahwa penyelenggaraan pembangunan Kabupaten Padang Pariaman dilaksanakan secara terencana, terarah, terintegrasi, dan berkelanjutan dalam satu sinergi kesatuan wilayah Kabupaten Padang Pariaman.

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

1. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan

a. Sejarah Pembentukan

Kurang lebih pada tahun 990 M sekelompok Suku Anak Banchah menghuni wilayah rawa-rawa rantau pesisir yang di pimpin oleh Rajo Lamberek. Lambat laun dengan berjalannya waktu orang Pagaruyung yang telah berperadaban memasuki wilayah Rantau Pesisir (mulai dari Sikilang Air Bangih sampai pada Durian di Taluak Rajo/Muko-Muko). Sehingga Suku Anak Banchah mengungsi ke melebar sampai ke Mentawai dan pulau kecil lainnya seperti Nias dan lain-lain dibawah Pimpinan Rajo Lamberek. Dengan lambat laun masyarakat komunitas sepanjang pantai rantau pesisir berinteraksi sosial, budaya dan ekonomi. Di beberapa tempat pada muara-muara sungai tumbuh suatu komunitas perdagangan termasuk di Muaro Batang Piaman berkembang menjadi bandar yang berlabuh kapal dari luar. Karena pusat perdagangan antarpulau dan dari negara luar melalui jalur laut, maka oleh Kesultanan Aceh di tunjuk seorang keturunan Persia yang menguasai Ilmu kelautan sebagai kepala Syah Bandar yaitu

Abdurrahman Al Haq (di lihat di buku masalah Agama Karangan Prof Dr. Sirajudin Abas ± Abad 11).²⁸

Oleh karena setiap bandar/pelabuhan harus mempunyai identitas, wilayah kerja dan rambu kelautan maka Syah Bandar Abdurrahman Al Haq memberi nama Pelabuhan Dagang Piaman. Maka disinilah mulai masyarakat rantau pesisir daerah Muaro Batang Piaman sekitarnya semakin eksis dengan wilayah kerja sebelah utara berbatasan dengan Pasaman yaitu Lembah Bawan dan sebelah selatan berbatasan dengan pesisir selatan yaitu si Bingkai /Baruang-Baruang Balantri. Setiap masyarakat yang membutuhkan lahan/sasok yang diolahnya harus mendapat izin dari Konsulat Pagaruyung yaitu Teuku Lubuak Surau Dukuang/Sicincin. Manusia bakakambangan lahan bakalebaran, maka berdasarkan kesepakatan para pemangku adat membuat suatu ketetapan Ibu Kota Rantau Pesisir Bandar Piaman.

Setelah masuknya VOC/1599 M, dibentuknya daerah Teritorial Perdagangan Sumatera Tengah mempunyai bagian-bagian perdagangan Kadipaten Sumatera Tengah dengan Ibu Kota Bukit Tinggi terdiri dari Sumatera Barat, Riau dan Jambi. Setiap Kadipaten di pimpin oleh Kontroler Bangsa Belanda. Khusus untuk Kadipaten Rantau Pesisir Padang Pariaman pemuka di Pimpin oleh seorang Kontroler bernama Kolonel Ernes Van Scuad. Hal ini ada dalam catatan harian yang disimpan di Museum Galang Gajah Jakarta dan juga di terangkan dalam Tambo Tandak Rky Malakiwi (salah seorang Rajo Nan 10/Ulakan, Tapakis, Ketaping).²⁹

Afdeling Pariaman dibentuk Belanda pada 11 Januari 1833 merupakan awal mula terbentuknya Kabupaten padang Pariaman. *Afdeling* merupakan wilayah administratif setingkat kabupaten, pada masa itu. *Afdeling* dipimpin seorang asisten residen dan bagian dari

²⁸Bahan paparan Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Kabupaten Padang Pariaman dalam pengumpulan data tim penyusun NA dan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman pada 10 Mei 2023.

²⁹*Ibid.*

sebuah keresidenan. Sementara, *Afdeling* dapat lagi terbagi ke beberapa *onderafdeeling* yang dipimpin *controleur*. Pada 1819, ketika masuk ke Padang, Belanda mendirikan *Residentie Padang en Onderboorigbeden* (Keresidenan Padang dan daerah taklukannya). Pemerintah Hindia Belanda tiap sebentar menata ulang daerah administratif. “Penataan menyesuaikan dengan perkembangan daerah taklukan dan perubahan fokus kepentingan Pemerintah Belanda. Berbagai perubahan tersebut tetap berlanjut antara tahun 1825 sampai 1828. Saat itu, di Pulau Jawa berkecamuk Perang Diponegoro. Pemerintah Hindia Belanda habis-habisan menghadapinya, sampai mengirim pasukan dari Sumatra.

Pasca 1830, setelah Perang Diponegoro usai, Pemerintah Hindia Belanda mengalihkan perhatian pada perlawanan Padri di Sumatra. Militer yang dikirim dari Sumatra ke Pulau Jawa dikembalikan lagi ke Sumatra. Antara 1830 sampai 1832 adalah masa kampanye militer. Saat Belanda mulai merasa di atas angin dan merasa bisa mengalahkan Padri. Saat itu, masa-masa kaum adat yang awalnya bergabung dengan Belanda mulai berbalik arah dan bergabung dengan Padri. Menghadapi situasi ini, perubahan wilayah administratif pun dilakukan dengan membentuk *Afdeling Pariaman*. Wilayahnya adalah wilayah kabupaten dan kota Pariaman saat ini, Tiku, Manggopoh, Maninjau, Palembayan, sampai ke Bonjol dan Rao. Pada saat ini wilayah Bonjol dan Rao masuk ke wilayah Kabupaten Pasaman, berada di pedalaman yang jauh dari Pariaman yang di daerah pantai. Namun, saat itu akses jalan memang dari situ. Untuk menuju Bonjol dan Rao yang menjadi pusat pertahanan Padri, harus dari Pariaman, terus ke Tiku, kemudian melewati Palembayan dan tembus ke daerah Kumpulan sebelum masuk ke Bonjol dan Rao.³⁰

³⁰Bahan rujukan Bapak Khairul Fahmi Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas <https://langgam.id/merujuk-sejarah-1833-padang-pariaman-peringati-hari-jadi-ke-187/> diunduh pada tanggal 26 Mei 2023 pukul 09.27 WIB

Pada tahun 1908 terbentuk suatu komunitas generasi yang berpendidikan yaitu Budi Utomo yang bergerak dan merintis terbentuknya suatu bangsa dan negara bergabung tokoh Minang yaitu M. Syafe'i. Gerakan Budi Utomo ini mendukung tumbuhnya suku-suku bangsa di Kepulauan Nusantara yang berujung pada Kongres Pemuda pada tahun 1928 sebagai embrio lahirnya bangsa Indonesia.

Setelah merdeka tahun 1945 maka terbentuk propinsi Sumatera Tengah (Sumatera Barat, Riau, Jambi) dengan wilayah kerja kadipaten menjadi kabupaten di bawah wilayah haluan NKRI dengan nama Kabupaten Padang Pariaman. Sebelah utara berbatasan dengan Gasan, sebelah selatan dengan si Bingkai/ Baruang-Baruang Balantri, sebelah timur Air Mancur/Tanah Datar dan Solok³¹.

Lalu, berdasarkan UU No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Kabupaten Padang Pariaman merupakan salah satu dari 14 daerah otonom kabupaten dalam lingkup daerah Provinsi Sumatera Tengah yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri. Padang/Pariaman, dengan nama Kabupaten Padang/Pariaman, 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, dikurangi dengan daerah Kampung-kampung Ulak Karang, Gunung Pangilun, Marapalam, Teluk Bajur, Seberang Padang dan Air Manis dari Kawedanaan Padang Kota yang telah dimasukkan ke dalam daerah Kota Padang, sebagai dimaksud dalam surat ketetapan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Sumatera Tengah tanggal 15 Agustus 1950 No. 65/G.P./50.³² Selanjutnya pada tahun 1980, sebanyak 3 kecamatan di wilayah Kabupaten Padang Pariaman masuk ke wilayah Kota Padang berdasarkan Peraturan

³¹Bahan paparan Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Kabupaten Padang Pariaman dalam pengumpulan data tim penyusun NA dan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman pada 10 Mei 2023.

³²Bahan paparan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dalam pengumpulan data tim penyusun NA dan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman pada 10 Mei 2023.

Pemerintah Republik Indonesia No. 17 Tahun 1980 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Padang (PP No 17 Tahun 1980). Pasal 2 PP No. 17 tahun 1980 menyatakan bahwa:

Pasal 2

- (1) Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Padang diperluas dengan memasukkan sebagian dari Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Padang Pariaman yaitu :
 - a) Sebagian Kecamatan Koto Tengah yang meliputi:
 - i. Nagari/Kampung Koto Tengah
 - ii. Nagari/Kampung Nanggalo
 - b) Kecamatan Pauh yang meliputi:
 - i. Nagari/Kampung Pauh IX
 - ii. Nagari/Kampung Pauh V
 - iii. Nagari/Kampung Limau Manis
 - c) Kecamatan Lubuk Begalung yang meliputi:
 - i. Nagari/Kampung Nau XX
 - ii. Nagari/Kampung Lubuk Kilangan
 - iii. Nagari/Kampung Teluk Kabung

Pada tahun 1999, terdapat 1 (satu) kecamatan di wilayah Kabupaten Padang Pariaman yang melakukan pemekaran menjadi Kabupaten Kepulauan Mentawai berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Mentawai (UU No. 49 tahun 1999). Pasal 3 dan pasal 4 UU No. 49 tahun 1999 menyebutkan bahwa:

Pasal 3

Kabupaten Kepulauan Mentawai berasal dari sebagian wilayah Kabupaten Padang Pariaman yang terdiri atas wilayah:

- a. Kecamatan Siberut Utara;
- b. Kecamatan Siberut Selatan;
- c. Kecamatan Sipora; dan
- d. Kecamatan Pagai Utara Selatan.

Pasal 4

Dengan dibentuknya Kabupaten Kepulauan Mentawai, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, wilayah Kabupaten Padang Pariaman dikurangi dengan wilayah Kabupaten Kepulauan Mentawai, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.

Lalu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kota Pariaman di Provinsi Sumatera Barat (UU No. 12 Tahun 2002) sebanyak 3 (tiga) kecamatan di wilayah Kabupaten Padang Pariaman masuk ke Kota Pariaman. Pasal 3 dan pasal 4 UU No. 12 Tahun 2002 menyebutkan bahwa:

Pasal 3

Kota Pariaman berasal dari sebagian wilayah Kabupaten Padang

Pariaman yang terdiri atas:

- a. Kecamatan Pariaman Utara;
- b. Kecamatan Pariaman Tengah; dan
- c. Kecamatan Pariaman Selatan.

Pasal 4

Dengan terbentuknya Kota Pariaman, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, wilayah Kabupaten Padang Pariaman dikurangi dengan wilayah Kota Pariaman, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.

Kabupaten Padang Pariaman merupakan kabupaten dengan luas wilayah terkecil kedua di Sumatera Barat setelah Kabupaten Tanah Datar yaitu sebesar 1.343,09 km² atau sebesar 3,2 persen dari luas daratan wilayah Provinsi Sumatera Barat (Padang Pariaman Dalam Angka 2022). Padahal dulunya kabupaten ini merupakan kabupaten dengan luas terbesar di Sumatera Barat sebelum diperluasnya Kota Padang pada tahun 1980 serta pemekaran Kabupaten Kepulauan Mentawai pada tahun 1999 dan Kota Pariaman pada tahun 2002³³.

³³*Ibid.*

2. Kondisi Yang Ada

a. Geografis dan Batas Wilayah

Secara astronomis, Kabupaten Padang Pariaman terletak antara 0°19'15.68" Lintang Selatan 0°48'59.868" Lintang Selatan dan 99°57'43.325" Bujur Timur 100°27'28.94" Bujur Timur, dengan luas wilayah 1.343,09 Km² atau sekitar 3,20% dari luas wilayah Provinsi Sumatera Barat (42.012,89 Km²). Membentang di pesisir barat pulau Sumatera, Kabupaten Padang Pariaman memiliki kontur wilayah yang beragam mulai dari bibir pantai sampai dengan perbukitan. Kabupaten Padang Pariaman memiliki pantai yang luas dengan panjang garis pantai sepanjang 42,11 km². Kemudian rata-rata ketinggian wilayahnya berada pada kisaran 0-1.925 meter dari permukaan laut.

Titik tertinggi di wilayah Kabupaten Padang Pariaman berada di Kecamatan Patamuan dengan tinggi wilayah mencapai 1925 mdpl. Selain memiliki pantai yang panjang Kabupaten Padang Pariaman memiliki 2 pulau yang terletak di Kecamatan Batang Anai dan Ulakan Tapakih serta dilewati oleh 12 sungai. Batas wilayah administratif Kabupaten Padang Pariaman adalah sebagai berikut³⁴:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Agam;
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kota Padang;
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Solok dan Kabupaten Tanah Datar;
- Sebelah Barat dengan Kota Pariaman dan Samudera Indonesia.

³⁴RKPD Kabupaten Padang Pariaman 2022 Hal II-1

b. Cakupan Wilayah

Berdasarkan data BPS Tahun 2021, Kabupaten Padang Pariaman terdiri dari 17 (tujuh belas) kecamatan yaitu:

- a) Kecamatan Lubuk Alung;
- b) Kecamatan Batang Anai;
- c) Kecamatan Nan Sabaris;
- d) Kecamatan 2 x 11 Enam Lingkuang;
- e) Kecamatan VII Koto Sungai Sarik;
- f) Kecamatan V Koto Kampung Dalam;
- g) Kecamatan Sungai Garingging;
- h) Kecamatan Sungai Limau;
- i) Kecamatan IV Koto Aur Malintang;
- j) Kecamatan Ulakan Tapakih;
- k) Kecamatan Sintuak Toboh Gadang;
- l) Kecamatan Padang Sago;
- m) Kecamatan Batang Gasan;
- n) Kecamatan V Koto Timur;
- o) Kecamatan 2 x 11 Kayu Tanam;
- p) Kecamatan Patamuan; dan
- q) Kecamatan Enam Lingkung.

Kecamatan 2 x 11 Kayu Tanam tercatat memiliki wilayah paling luas, yakni 188,55 Km², sedangkan Kecamatan Ulakan Tapakis memiliki luas terkecil, yakni 23,01 Km². Kabupaten Padang Pariaman memiliki 103 nagari dan 600 korong, sesuai dengan Surat Gubernur Sumatera Barat Nomor 120/453/PEM-2016 tanggal 26 Mei 2016 tentang administrasi nagari. Kecamatan yang paling banyak memiliki nagari adalah Kecamatan VII Koto yang mempunyai 12 (dua belas) nagari, sedangkan kecamatan yang paling sedikit memiliki nagari adalah Kecamatan 2 x 11 Enam Lingkung dan Batang Gasan yang hanya mempunyai 3 (Tiga) nagari. Kecamatan VII Koto masih merupakan kecamatan yang memiliki korong terbanyak, yakni 66 korong, dan yang paling

sedikit adalah kecamatan 2 x 11 Enam Lingkung, yakni 12 korong.³⁵

Tabel 2.1.

Perkembangan Jumlah Kecamatan, Nagari, dan Korong di
Kabupaten Padang Pariaman

	2002	2007	2009	2011	2016- sekarang
Kecamatan	17	17	17	17	17
Nagari	43	45	46	60	103
Korong	-	363	364	444	600

Sumber: Kabupaten Padang Pariaman Dalam Angka 2022, hal 29.

c. Potensi Daerah

Potensi sumber daya alam di Kabupaten Padang pariaman sebagai berikut:³⁶

1. Pertambangan dan energi

Mineral logam, mineral bukan logam, dan pertambangan mineral batuan. Bahan galian antara lain: perlite/obsidian, tras, andesit, sirtu, tanah urung, dan clay. Operasi produksi perizinan dan pengelolaan OPD teknis tidak ada di Kabupaten Padang Pariaman sehingga konsultasi dan koordinasi langsung ke Dinas Energi Sumber Daya Mineral (DESDM) Provnsi Sumatera Barat. Dalam pelaksanaannya terdapat masalah koordinasi dengan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat soal perizinan pajak galian C. Faktor pendorong yaitu masih banyaknya lahan yang belum dikelola secara optimal dilihat dari potensi yang ada di wilayah Kabupaten Padang Pariaman. Secara teknis potensi pengembangan sumber daya alam dengan wilayah yang cukup luas masih terbuka pengembangan sehingga dalam pengembangan potensi tersebut perlu lebih lanjut dilakukan pembahasan OPD

³⁵*Ibid.*

³⁶Bahan paparan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dalam pengumpulan data tim penyusun NA dan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman pada 10 Mei 2023.

terkait yaitu Bapelitbangda, DLHPKPP dan PUPR. Faktor penghambat yaitu sulitnya pengurusan tanah-tanah ulayat dan tanah kaum dalam pengelolaan untuk potensi tambang.

2. Pertanian

Luas lahan pertanian 19.091 Ha yang tersebar di 17 kecamatan.

3. Perkebunan

Luas lahan perkebunan 55.929 Ha yang berupa perkebunan rakyat.

4. Peternakan

Peternakan besar kerbau dan sapi berada di Kecamatan VII Koto, Patamuan, Enam Lingkung, Padang Sago, Sungai Garingging, IV Kot Aur Malintang. Peternakan kecil ungags berada di Kecamatan Batang Anai, Lubuk Alung, Sintuk Toboh Gadang, Patamuan, Sungai Limau, Sungai Garingging, 2x11 Kayutanam.

5. Perikanan

Perikanan tangkap berada disepanjang pesisir pantai. Perikanan budidaya air tawar berada di Kecamatan 2x11 Enam Lingkung, Kecamatan Ulakan Tapakis, Kecamatan Nan Sabaris, Kecamatan 2 x 11 Kayu Tanam, Kecamatan Enam Lingkung, Kecamatan VII Koto Sungai Sarik, Kecamatan Patamuan, Kecamatan Padang Sago, Kecamatan Batang Anai, Kecamatan V Koto Timur, Kecamatan V Koto Kampung Dalam, Kecamatan Lubuk Alung, Kecamatan Sintuk Toboh Gadang dan Kecamatan Sungai Geringging.

6. Pariwisata

Jenis wisata budaya dan sejarah terutama wisata religi di Ulakan Tapakis yakni Kawasan Makam Syekh Burhanuddin, Kecamatan Lubuk Alung, Sintuk Toboh Gadang, Nan Sabaris, 2 x 11 Enam Lingkung, Enam Ligkung, VII Koto, Padang Sago, V Koto Timur, Sungai Limau, Sungai Geringging, dan IV Koto Aur

Malintang serta pengembangan wisata budaya lainnya di seluruh wilayah Kabupaten Padang Pariaman.

Jenis wisata alam berupa wisata bahari, dan wisata *landscape* alam perbukitan dan pegunungan yang tersebar di seluruh Kecamatan di Kabupaten Padang Pariaman.

Jenis wisata buatan meliputi pemandian Tirta Alami, Malibou Anai, Gelanggang Pacu Kuda di Kecamatan Lubuk Alung, 2 x 11 Kayu Tanam dan VII Koto.

d. Penduduk

Total penduduk Kabupaten Padang Pariaman 2021 sejumlah 433.018 jiwa. Jumlah laki-laki sebanyak 216.308 jiwa dan jumlah perempuan sebanyak 216.710 jiwa. Kepadatan penduduk setiap 1 Km² terdapat 322 jiwa yang menempati wilayah tersebut. Kepadatan penduduk tertinggi terdapat di Kecamatan Ulakan Tapakis sebanyak 902 jiwa, sedangkan kepadatan terendah terdapat di Kecamatan Batang Gasan sebanyak 144 jiwa³⁷.

e. Kondisi Keuangan

Dalam kurun 5 (lima) tahun terakhir, Kemampuan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten Padang Pariaman tidak terlalu jauh mengalami perubahan. Sebagai gambaran dapat dilihat pada tabel berikut ini:³⁸

³⁷Badan Pusat Statistik Kabupaten Padang Pariaman, *Kabupaten Padang Pariaman Dalam Rangka Padang Pariaman Regency in Figures 2022*, CV. Adyta:Badan Pusat Statistik Kabupaten Padang Pariaman, 2022, Hal. 160.

³⁸RKPD Kabupaten Padang Pariaman 2022, hal III-13.

**Kemampuan Fiskal Daerah
Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2019-2021**

Tahun	Nilai	Kategori
2019	0.756	Sedang
2020	0.581	Rendah
2021	0.581***	Rendah

Sumber : Data Olahan Bapelitbangda 2021

Dari tabel di atas, terlihat bahwa Kemampuan Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten Padang Pariaman rendah, dan masih sangat bergantung pada dana transfer pusat. Maka dari itu, dalam misi ke-VII dokumen Rancangan Akhir RPJMD Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2021-2026, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman berupaya dalam lima tahun ke depan untuk mengoptimalkan Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Pembangunan dengan dengan arah kebijakan Intensifikasi dan Diversifikasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Sesuai dengan aturan yang berlaku, komponen pendapatan daerah Kabupaten Padang Pariaman terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Oleh sebab itu, analisis kinerja pengelolaan pendapatan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman 5 tahun terakhir didasarkan kepada klasifikasi tersebut. Realisasi target pendapatan daerah Kabupaten Padang Pariaman dalam kurun waktu lima tahun dari tahun 2019-2021 dapat dilihat pada tabel berikut ini:³⁹

³⁹*Ibid*, hal III-16.

**Pendapatan Daerah Kabupaten Padang Pariaman
Tahun 2019-2021**

No	Tahun	Target Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	% Realisasi	Pertumbuhan
1	2019	1,520,643,679,559.00	1,510,528,680,350.01	99.33	15,31
2	2020	1,348,174,651,961.00	1,305,720,742,442.99	96.85	-13,56
3	2021	1,423,856,132,812.00	1,373,404,163,839.36	96.42	5.18
	Rata-Rata	1,430,891,488,110.67	1,396,551,195,544.12	97.53	5.18

Sumber : LKPD Kabupaten Padang Pariaman 2019-2021

Dari tabel di atas dapat kita lihat target pendapatan sangat jauh berkurang dari tahun sebelumnya, hal ini disebabkan karena pada bulan Maret Tahun 2020 terjadi pandemi Covid-19 dimana melalui PMK. No 35 Tahun 2020 pemerintah pusat memotong langsung Dana Alokasi Umum dan mewajibkan pemerintah daerah untuk melakukan *Refocusing* Anggaran pada setiap Belanja Organisasi Perangkat Daerah dengan ketentuan yang telah ditetapkan, belanja tersebut direalokasi pada Belanja Tidak Terduga yang digunakan untuk penanganan Covid-19. Pencapaian Perda APBD Tahun 2020 belum terlaksana secara maksimal, dimana hal ini salah satunya juga akibat dari pandemi Covid-19 yang melanda seluruh dunia. Hal ini terlihat dari realisasi pendapatan yang belum mencapai target yang ditetapkan dalam Perda, sedangkan efisiensi pengeluaran dapat dicapai dengan penghematan belanja dan pembiayaan.

Selanjutnya bahwa realisasi pendapatan daerah mengalami pertumbuhan rata-rata 2,39 persen per tahun, dengan pertumbuhan pendapatan daerah terbesar bersumber dari PAD sebesar 15,61 persen per tahun, dana perimbangan mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 3,41 persen per tahun. Sedangkan lain-lain pendapatan daerah yang sah mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 7,02 persen per tahun.⁴⁰

⁴⁰*Ibid*, hal III-17.

**Persentase Proporsi Realisasi Komponen Pendapatan
Terhadap Total Pendapatan Daerah Kabupaten Padang Pariaman
Tahun 2019-2021**

Jenis Penerimaan	Proporsi Terhadap Total Pendapatan Daerah (%)		
	2019	2020	2021
PAD	6.7	7.4	9.2
Dana Perimbangan	75.4	78.5	85.6
Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah	17.8	14.1	5.1
Total	100	100	100

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Padang Pariaman 2019-2021 (Audited)

Pada Tabel 3.9. dapat dilihat persentase proporsi realisasi komponen pendapatan terhadap total pendapatan daerah, dimana proporsi pendapatan asli daerah naik dari 6,7 persen dari total pendapatan APBD pada tahun 2019 menjadi 7,4 persen dari pendapatan APBD pada tahun 2020. Kontribusi dana perimbangan mengalami peningkatan dari 75,4 persen dari total pendapatan APBD tahun 2019 menjadi 78,5 persen dari total pendapatan APBD pada tahun 2020. Sebaliknya proporsi lain-lain pendapatan daerah yang sah mengalami penurunan setiap tahunnya, pada tahun 2019 dari 17,8 persen dari total pendapatan APBD menjadi 14,1 persen dari total pendapatan APBD pada tahun 2020 dan diproyeksikan turun menjadi 5,1 persen ditahun 2021.

**Realisasi Target Pendapatan Asli Daerah
Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2019-2021**

Tahun	Target Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Capaian %	Bertambah/ Berkurang
2019	100,249,901,104.00	101,607,521,617.01	101.35	1,357,620,513.01
2020	112,189,712,837.00	106,004,115,199.99	94.49	-6,185,597,637.01
2021	131,417,232,000.00	117,999,532,612.80	89.79	-13,417,699,387.20
Rata-Rata	114,618,948,647.00	108,537,056,476.60	95.21	-9,801,648,512.11

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Padang Pariaman 2019-2021 (Audited)

f. Ibu kota

Ibu kota Kabupaten Padang Pariaman yang semula di Kota Pariaman dipindahkan ke Nagari Parit Malintang Kecamatan Enam Lingkung sebagaimana diatur dalam Pasal 1 PP No. 79 Tahun 2008 tentang Pemindahan Ibu kota Kabupaten Padang Pariaman dari

Wilayah Kota Pariaman ke Kecamatan Enam Lingkung Kabupaten Padang Pariaman yang menyebutkan bahwa:

Pasal 1

Dengan Peraturan Pemerintah ini, Ibu Kota Kabupaten Padang Pariaman dipindahkan dari wilayah Kota Pariaman ke Nagari Parit Malintang Kecamatan Enam Lingkung Kabupaten Padang Pariaman Provinsi Sumatera Barat.

Dampak dari pemindahan ibu kota dari Kota Pariaman ke Nagari Parit Malintang antara lain adanya permintaan Pemerintah Kota Pariaman terhadap asset-aset yang dimiliki oleh Kabupaten Padang Pariaman. Hal ini menyebabkan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman kesulitan memenuhi permintaan tersebut karena Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman kekurangan sarana dan prasarana dalam menyelenggarakan pemerintahan.

g. Hari Jadi

Tanggal 11 Januari 1833 ditetapkan sebagai hari jadi Kabupaten Padang Pariaman berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Penetapan Hari Jadi Kabupaten Padang Pariaman.

3. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat Kabupaten Padang Pariaman dan Karakteristik Kabupaten Padang Pariaman

3.1. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat Kabupaten Padang Pariaman

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2005-2025 menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam penyusunan RPJMD, karena RPJMD Tahun 2021-2026 merupakan tahapan keempat pelaksanaan pembangunan dari RPJPD Kabupaten Padang Pariaman. Alur tahapan dan penetapan skala prioritas yang ditetapkan ini mencerminkan pentingnya permasalahan yang hendak diselesaikan tanpa mengabaikan permasalahan yang

lain. Oleh karena itu, tekanan pada skala prioritas dalam setiap tahapan berbeda-beda, tetapi semua terus berkesinambungan dari periode satu ke periode berikutnya dalam rangka mewujudkan sasaran pokok pembangunan jangka panjang yang telah disusun. Visi RPJPD Kabupaten Padang Pariaman tahun 2005-2025 adalah “Padang Pariaman 2025 Unggul dibidang Agribisnis dan Perdagangan berdasarkan Sumberdaya Manusia yang Berkualitas”.

Dalam rangka mewujudkan visi Kabupaten Padang Pariaman sebagai Padang Pariaman 2025 Unggul dibidang Agribisnis dan Perdagangan berdasarkan Sumberdaya Manusia yang Berkualitas maka misi Kabupaten Padang Pariaman dirumuskan sebagai berikut:⁴¹

1. Mewujudkan Sistem Agribisnis dan Agroindustri yang Tangguh berbasiskan Nagari, didukung oleh Teknologi dan Informasi Mutakhir.
2. Mewujudkan Sistem Perdagangan yang Kuat dan berorientasi Ekspor.
3. Mewujudkan Sumberdaya Manusia yang Berkualitas, dan Berdaya Saing Tinggi.
4. Mewujudkan Kehidupan Beragama yang Baik dan Berkualitas, berlandaskan “adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah”.
5. Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa.
6. Mewujudkan Pembangunan yang Berkelanjutan sesuai dengan Kaidah-Kaidah Kelestarian Lingkungan.

RPJPD 2005-2025 pada tahun RPJMD ke 4 (2021-2026) diarahkan dengan tetap berpegang pada capaian kinerja pada RPJMD ke 3. Sesuai dengan hasil implementasi, pencapaian dan sebagai keberlanjutan RPJMD ke 3, maka pada RPJMD ke 4 ini Kabupaten Padang Pariaman harus sudah dapat mewujudkan

⁴¹RPJMD Kabupaten Padang Pariaman 2021-2026, hal IV-20.

Visi jangka panjang daerah, yaitu “Padang Pariaman Tahun 2025 Unggul dibidang Agribisnis dan Perdagangan Berdasarkan Sumberdaya Manusia yang Berkualitas”. Upaya-upaya untuk mewujudkan hal tersebut diarahkan kepada peningkatan produktifitas, dan efisiensi usaha disemua sektor ekonomi. Struktur perekonomian daerah sudah mencapai tahap industrialisasi dengan tekanan pada agroindustri (kakao). Sektor lain, seperti perdagangan, UKM sudah berkembang dengan pesat, termasuk kegiatan perikanan, peternakan, dan pertanian, industri kecil maupun besar dan lainnya.

Guna mewujudkan agribisnis dan perdagangan, maka andil serta para pelaku lokal diberi kesempatan seluas-luasnya, sehingga mampu berkembang sejajar dengan pengusaha dari luar daerah. Terobosan, dengan menjalin hubungan yang lebih intensif dengan dunia luar, dengan menghandalkan kekuatan yang dimiliki, termasuk menjadikan dunia luar menjadi pasar yang sangat strategis.

Dengan demikian penyerapan tenaga kerja akan dapat dilakukan seluas-luasnya, sehingga masyarakat golongan miskin pada phase ini sudah pada angka terendah. Pada phase ini tingkat pendidikan masyarakat sudah baik secara merata antarkecamatan, karena sarana dan prasarana pendidikan sudah tersedia dengan lengkap, demikian juga tingkat kesehatan sudah berada pada tingkat sangat baik.

Permasalahan pokok pembangunan daerah di Kabupaten Padang Pariaman.⁴²

a. Optimalisasi Sarana dan Prasarana Publik Secara Berkelanjutan

- Pengelolaan dan Pengolahan Sampah;

⁴²Bahan paparan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dalam pengumpulan data tim penyusun NA dan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman pada 10 Mei 2023.

- Penyediaan Layanan Air Bersih, Listrik, dan Telekomunikasi;
 - Penyediaan Pengairan irigasi;
 - Konektivitas jalan;
 - Penyediaan moda transportasi; dan
 - Penyediaan drainase.
- b. Produktivitas dan Nilai Tambah Sektor Pertanian, Perikanan, Perdagangan, Perindustrian, Pariwisata dan Ekowisata
- Sektor Pertanian: Penyediaan pupuk dan bibit untuk sektor pertanian;
 - Sektor Perikanan: terbatasnya sarana dan prasarana perikanan tangkap;
 - Sektor Perdagangan: Peningkatan kapasitas pelaku UMKM dalam mempromosikan produk lewat media elektronik;
 - Sektor Pariwisata: isu daya dukung dan akses infrastruktur menuju dan sarana prasarana objek destinasi wisata. Daya dukung penciptaan ekosistem ekonomi kreatif dan peningkatan inovasi (kuliner, fashion, kerajinan tangan) dan standarisasi bagi pelaku ekonomi kreatif;
 - Pembangunan Manusia: Peningkatan akses kepada layanan dasar dan pemerataan layanan kesehatan antarkecamatan; dan
 - Peningkatan PAD dan Investasi Daerah: Belum optimalnya nilai investasi dan jumlah investasi yang ada di Kabupaten Padang Pariaman.
- c. Isu tentang *stunting* dan kemiskinan ekstrim perlu menjadi perhatian khusus di Kabupaten Padang Pariaman. Jumlah penduduk miskin di Kabupaten Padang Pariaman pada tahun 2021 sebanyak 30.410 orang (7.22%) dan pada tahun 2022 menurun sebanyak 26.440 orang (6.25%). Pada tahun 2022

total fasilitas pendidikan sebanyak 745 unit dan total fasilitas kesehatan sebanyak 911 unit.

- d. LKAAM di Kabupaten Padang Pariaman dan Kerapatan Adat Nagari (KAN) di Nagari tidak dapat terlibat langsung untuk ikut melakukan/menentukan langkah-langkah pembangunan dalam kabupaten dan nagari, namun di suatu pihak para pemangku adat masih di apresiasi dan diakui sebagai lembaga peligitimasi tentang Sako dan Pusako. Dari satu sisi penguasa/ eksekutif dari semua pihak / tingkatan hanya menyadari bahwa LKAAM /KAN serta para pemangku adat sebagai kelompok serimonial⁴³.
- e. Selain itu, identifikasi permasalahan pembangunan dalam penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah di Kabupaten Padang Pariaman berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2022, sebagai berikut:
 1. Upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan mengembangkan sektor-sektor ekonomi potensi lokal dan strategis dimana Laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Padang Pariaman mengalami penurunan.
 2. Upaya Peningkatan sumber daya manusia yang berdaya saing dimana Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Padang Pariaman masih dibawah rata-rata nasional dan Provinsi Sumatera Barat (angka rata-rata lama sekolah dan angka harapan hidup Kabupaten Padang Pariaman masih dibawah rata-rata nasional dan Provinsi Sumatera Barat).
 3. Upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat.

⁴³Bahan paparan Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Kabupaten Padang Pariaman dalam pengumpulan data tim penyusun NA dan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman pada 10 Mei 2023.

4. Melambatnya penurunan angka kemiskinan dan tingkat pengangguran terbuka.
5. Angka sanitasi layak Kabupaten Padang Pariaman yang masih dibawah Provinsi Sumatera Barat.
6. Angka air minum layak Kabupaten Padang Pariaman yang masih dibawah Provinsi Sumatera Barat.
7. Upaya meningkatkan iklim investasi yang lebih kondusif dan konstruktif.
8. Upaya menyediakan infrastruktur yang memadai dan berkualitas.
9. Meningkatkan daya saing produk dan sumber daya manusia agar dapat bersaing di pasar global, Kualitas produk hasil olahan belum berdaya saing dan masih berorientasi lokal.
10. Perlunya penguatan agribisnis dan agroindustri komoditi unggulan.
11. Peningkatan efisiensi dan efektifitas tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik.
12. Pembangunan infrastruktur lebih memperhatikan fungsi lingkungan.
13. Kemudahan berinvestasi di daerah.
14. Peningkatan kualitas kehidupan beragama.
15. Masih maraknya penyakit masyarakat dan permasalahan sosial.
16. Masih kurangnya regulasi dan koordinasi penanggulangan bencana.

3.2. Karakteristik Kabupaten Padang Pariaman

Sesuai dengan pepatah adat “*alam takambang jadikan guru*” dalam membentuk karakteristik masyarakat dan tatanan pemerintahan di Kabupaten Padang Pariaman kita semua tidak harus kembali pada tatanan kearifan lokal. Contoh: semua pihak harus mensosialisasikan tantangan “*adat basandi syarak*,

syarak basandi kitabullah” khusus di lembaga pendidikan baik formal maupun nonformal dan diterapkannya kurikulum ke arifan lokal Budaya Adat Minangkabau (BAM) di semua lembaga pendidikan yang sistem dan teknsinya dibicarakan kemudian.

Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman bersama Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) harus melestarikan seni budaya bersama masyarakat Kabupaten Padang Pariaman seperti: menggali, mengkaji, melestarikan nilai-nilai yang terkandung dalam seni budaya pauleh serta kebiasaan badoncek dan lain-lain. Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman juga dapat menampilkan seni budaya traditional masyarakat Kabupaten Padang Pariaman di setiap acara baralek (resepsi pernikahan) bukan memasyarakatkan organ tunggal. Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman harus banyak mengadakan festival/pergelaran adat seni dan budaya Padang Pariaman. Contoh: Dalam rangka memperingati 17 Agustus/HUT RI Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman mengadakan festival indang, randai dan cerita tradisional silek tuo, batalam, lomba baju kuruang, kebaya, baju guntiung manih, taluak balango, baju uba, baju hitam sarawa galembong. tambue tasa, elo pukek, selaju sampan, kato pasambahan dan banyak lagi permainan dan kesenian lainnya. Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dapat menyusun aturan tentang melestarikan Bahasa Minang di lembaga formal dan disarankan memakai pakaian batik pada hari Kamis di ganti dengan baju kurung/basibak dan baju guntiung manih/taluak balango/pria, karena didalam bahasa dan pakaian adat tersebut terkandung nilai-nilai adat, seni dan budaya.⁴⁴

Falsafah *adat basandi syara', syara' basandi kitabullah* merupakan karakteristik di Provinsi Sumatera Barat khususnya Kabupaten Padang Pariaman. Kabupaten Padang Pariaman

⁴⁴*Ibid.*

mengelola pemerintahan terendah berupa nagari, di mana terdapat nagari yang luasnya menyamai luas kecamatan.⁴⁵ Selain itu, secara geografis Kabupaten Padang Pariaman merupakan daerah rawan bencana karena dilewati 9 sungai besar beserta anak sungainya. Pada tahun 2023 Kabupaten Padang Pariaman sudah 4 kali terkena banjir di 64 titik genangan air dan terdapat 69 titik puting beliung.⁴⁶ Kabupaten Padang Pariaman rentan akan bencana. Bencana yang dikategorikan tinggi di Kabupaten Padang Pariaman adalah sebagai berikut⁴⁷:

- a. Kawasan rawan bencana tsunami dan gelombang ekstrim dan abrasi, meliputi seluruh kawasan pesisir di kecamatan Batang Anai, Kecamatan Ulakan Tapakis, Kecamatan Nan Sabaris, Kecamatan V Koto Kampung Dalam, Kecamatan Sungai Limau dan Kecamatan Batang Gasan.
- b. Kawasan rawan letusan gunung api meliputi Kecamatan V Koto Timur, Kecamatan Patamuan, Kecamatan 2x11 Kayu Tanam, Kecamatan V Koto Timur, Kecamatan Padang Sago, dan Kecamatan VII Koto Sungai Sariak, Kecamatan 2x11 Kayu Tanam dan Kecamatan 2x11 Enam Lingkung.
- c. Kawasan rawan banjir meliputi Kecamatan Batang Gasan, Kecamatan Sungai limau, Kecamatan V Koto Kampung Dalam, Kecamatan Nan Sabaris, Kecamatan Ulakan Tapakis, Kecamatan Batang Anai, Kecamatan VII Koto Sungai Sarik, Kecamatan Lubuk Alung dan Kecamatan Sintuk Toboh Gadang.

⁴⁵Pernyataan Bapak Khairul Fahmi Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas dalam pengumpulan data tim penyusun NA dan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman pada 23 Mei 2023.

⁴⁶Pernyataan Sekretaris Daerah Kabupaten Padang Pariaman dalam pengumpulan data tim penyusun NA dan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman pada 10 Mei 2023.

⁴⁷RPJMD Kabupaten Padang Pariaman 2021-2026, hal II-9.

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

Keberadaan Kabupaten Padang Pariaman diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Sedangkan pengaturan keuangan daerah diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pokok-pokok keuangan daerah diatur dalam Bagian VI tentang Keuangan Daerah Pasal 56 sampai dengan Pasal 61.

Dalam perkembangannya UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah tersebut diubah, terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya juga mengatur mengenai keuangan daerah. Selain itu, dasar-dasar mengenai keuangan daerah juga diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan beberapa undang-undang yang mengatur mengenai dasar hukum keuangan daerah, serta melihat latar belakang dan urgensi dibentuknya RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman yang lebih menitikberatkan pada perubahan, baik yang bersifat administratif maupun yuridis, maka RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman ini tidak akan terlalu mempengaruhi 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 serta Dana Otonomi Khusus (Otsus).

Meskipun secara umum RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman ini tidak memberikan dampak signifikan terhadap beban keuangan negara, namun terdapat beberapa hal yang perlu dikaji terkait karakteristik dan kekhususan provinsi serta kabupaten/kota

di Sumatera Barat yang berpotensi menimbulkan beban terhadap beban keuangan negara saat ini maupun pada masa yang akan datang.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa pemerintah daerah dapat menghimpun Pendapatan Asli Daerah (PAD) sesuai dengan potensi daerah masing-masing yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah. Kewenangan ini tentu dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman untuk meningkatkan PAD.

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 menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik. Kemudian, Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 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”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pengaturan tentang kabupaten/kota harus diatur dalam undang-undang tersendiri. Lebih lanjut, Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Hal tersebut mencerminkan bahwa sistem yang digunakan dalam negara kesatuan ini adalah desentralisasi.

Sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Selain itu, melalui otonomi yang luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Konsekuensi dari dianutnya sistem desentralisasi dalam NKRI yakni adanya urusan pemerintahan yang harus didelegasikan kepada

pemerintah daerah. Pendelegasian kewenangan tersebut menimbulkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hubungan wewenang tersebut mencakup hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah harus mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI sebagaimana tercantum dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman perlu memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya terkait pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan dengan memperhatikan prinsip NKRI, kekhususan dan keragaman daerah, serta pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat.

Pelaksanaan otonomi tersebut perlu juga memperhatikan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) tersebut memberikan peluang kepada pemerintahan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan, akan tetapi tidak termasuk urusan pemerintahan yang dikategorikan menjadi urusan pemerintah pusat yang diatur dalam undang-undang.

B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah

Undang-undang yang diundangkan pada tanggal 29 Maret 1956 ini merupakan peraturan perundang-undangan yang membentuk

Kabupaten Padang/Pariaman sesuai ketentuan pasal 1 angka 2 yang menyebutkan bahwa “Padang/Pariaman, dengan nama Kabupaten Padang/Pariaman, 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, dikurangi dengan daerah Kampung-kampung Ulak Karang, Gunung Pangilun, Marapalam, Teluk Bajur, Seberang Padang dan Air Manis dari Kawedanaan Padang Kota yang telah dimasukkan ke dalam daerah Kota Padang, sebagai dimaksud dalam surat ketetapan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Sumatera Tengah tanggal 15 Agustus 1950 No. 65/G.P./50.” Dan selanjutnya disebutkan pada Pasal 2 angka 2 bahwa Kabupaten Padang/Pariaman berkedudukan di Pariaman.

UU No.12 Tahun 1956 dibentuk pada masa pemerintahan orde lama yang pada saat itu menggunakan konstitusinya yaitu Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS), di mana pada saat itu semua peraturan perundang-undangan yang dibentuk menggunakan UUDS sebagai dasar pembentukannya. Oleh karena itu pada saat ini diperlukan telaah terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 untuk mengetahui sejauh mana kesesuaian undang-undang ini dengan keberadaan hukum kenegaraan di masa kini.

Adapun ketentuan yang perlu diperhatikan bahwa Undang-Undang ini tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan antara lain:

- 1) bahwa dasar konstitusi pembentukan UU ini adalah Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS) yang sudah tidak digunakan lagi di Indonesia.
- 2) bahwa pengaturan jumlah anggota DPRD yaitu 20 (dua puluh) orang, yang tidak sesuai lagi dengan pengaturan saat ini yaitu dalam ketentuan Pasal 155 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) adapun pengaturan BAB II tentang Urusan Rumah-Tangga Dan Kewajiban Daerah Kabupaten dalam UU No.12 Tahun 1956 tidak

sesuai lagi dengan kondisi perkembangan hukum dan peraturan perundang-undangan yang pada saat ini telah diatur secara lengkap dalam UU No.23 Tahun 2014 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah.

- 4) dalam pengaturan BAB III Tentang Hal-hal Yang Bersangkutan Dengan Penyerahan Kekuasaan, Campur Tangan Dan Pekerjaan-Pekerjaan Yang Diserahkan Kepada Daerah Kabupaten dalam UU No.12 Tahun 1956 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan peraturan perundang-undangan pada saat ini telah diatur secara lengkap dalam UU No.23 Tahun 2014 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah.

Oleh karena itu diperlukan perubahan dan/atau penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah dengan membentuk undang-undang baru yang mengatur dasar hukum pembentukan Kabupaten Padang/Pariaman sesuai ketentuan pasal 1 angka 2/Kabupaten Pesisir Selatan sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 7.

C. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata sebagai 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 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 Padang Pariaman dan UU tentang Kepariwisata yaitu dalam RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman harus mengatur mengenai penyelenggaraan dan pembangunan pariwisata di Kabupaten Padang Pariaman yang harus dilakukan untuk meningkatkan perekonomian daerah, menyelesaikan permasalahan terkait kepariwisataan di Padang Pariaman selama ini, mengatur peran pemerintah daerah, hak dan kewajiban masyarakat, dan wisatawan harus diperjelas dalam hal penyelenggaraan dan pembangunan kepariwisataan. Hal ini karena Kabupaten Padang Pariaman merupakan salah satu kabupaten penyangga ibu kota Provinsi Sumatera Barat 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 Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang). Adapun keterkaitan UU tentang Kepariwisata dengan UU tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang dan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman yaitu sesuai dengan Paragraf 3, Pasal 67 dalam UU tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, terdapat 6 (enam) pasal dalam UU Kepariwisata yang mengalami perubahan yaitu pasal 14, 15, 26, 29, 30, dan 54. Perubahan 6 pasal dalam UU Kepariwisata diantaranya:

- a. Perubahan pasal 14 menekankan bahwa usaha pariwisata yang 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, tidak lagi diatur oleh Peraturan Menteri, namun diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP). 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 (Perda). 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 29 ayat 1 huruf c dan Pasal 30 ayat 1 huruf d dalam UU Kepariwisataan, 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.
- d. 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 Kepariwisata dengan UU tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang dan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman juga ada beberapa pasal dalam UU Kepariwisata yang dihapus dan tidak berlaku lagi yaitu pasal 15, 56, dan 64. Penghapusan 3 pasal dalam UU Kepariwisata diantaranya:

- a. Pasal 15 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 UU Kepariwisata yang mengatur tentang tenaga kerja ahli warga negara asing. Penghapusan pasal ini sebenarnya dapat menjadi titik lemah dari UU tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang 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 UU Kepariwisata 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.

Sehubungan dengan hal tersebut, ketentuan mengenai pariwisata di daerah yang terdapat dalam UU tentang Kepariwisata dan UU tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang harus menjadi perhatian dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman.

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

Ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI. Untuk melaksanakan amanat konstitusi tersebut, para pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR) membentuk undang-undang yang mengatur pelaksanaan otonomi di daerah provinsi, kabupaten, dan kota baik dengan pengaturan otonomi secara simetris maupun otonomi dengan kekhususan.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah) yang merupakan Undang-Undang pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU Pemerintahan Daerah telah mengalami perubahan sebanyak 3 kali. Perubahan pertama melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perppu tersebut telah ditetapkan menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

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

UU tentang Pemerintahan Daerah terdiri atas 27 bab dan 411 pasal. Undang-undang tersebut mengatur mengenai pembagian wilayah negara, kekuasaan pemerintahan, urusan pemerintahan, kewenangan daerah provinsi di laut dan daerah provinsi yang berciri kepulauan, penataan daerah, penyelenggara pemerintahan daerah, perangkat daerah, peraturan daerah dan peraturan kepala daerah,

pembangunan daerah, keuangan daerah, Badan Usaha Milik Daerah, pelayanan publik, partisipasi masyarakat, perkotaan, kawasan khusus dan kawasan perbatasan negara, kerja sama daerah dan perselisihan, desa, pembinaan dan pengawasan, tindakan hukum terhadap aparatur sipil negara di instansi daerah, inovasi daerah, informasi pemerintahan daerah, dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.

Adapun keterkaitan antara UU tentang Pemerintahan Daerah dengan rencana pembentukan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman adalah terdapat pada pembagian urusan pemerintahan. Pemerintah daerah 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 Pemerintahan Daerah 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 Pemerintahan Daerah adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, provinsi, kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1).

Urusan pemerintahan umum berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (5) UU tentang Pemda Tahun 2014 adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

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

- a. 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;
- b. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. 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;
- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Berdasarkan uraian tersebut maka ketentuan mengenai pemerintahan daerah yang terdapat dalam UU tentang Pemerintahan Daerah menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman terutama dengan melihat bentuk desentralisasi yang dilaksanakan hendaknya mengikuti UU tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur desentralisasi simetris mengingat Kabupaten Padang Pariaman tidak mempunyai kekhususan ataupun keistimewaan sehingga tidak perlu diatur sebagai daerah dengan otonomi khusus atau desentralisasi asimetris.

Selain itu perlu diperhatikan perubahan UU tentang Pemerintahan Daerah yang dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang turut mengubah UU Nomor 23 Tahun 2014 yang beberapa ketentuan perubahannya yang perlu diperhatikan dalam proses penyusunan dan pembentukan undang-undang tentang Kabupaten Padang Pariaman yang diantaranya, yaitu:

- 1) Ketentuan Pasal 250 yang menyatakan bahwa “Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan”.
- 2) Ketentuan Pasal 251 yang menyatakan bahwa “Agar tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan, penyusunan Perda dan Perkada berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri dan melibatkan ahli dan/atau instansi vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan”.
- 3) Ketentuan Pasal 252 menyatakan bahwa:
 - a) Ayat (1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 250 dikenai sanksi.
 - b) Ayat (2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa sanksi administratif.

- c) Ayat (3) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak keuangan selama 3 (tiga) bulan yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - d) Ayat (4) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota masih menetapkan Perda mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang tidak mendapatkan nomer register, dikenakan sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi Daerah bersangkutan.
- 4) Ketentuan Pasal 402A menyatakan bahwa “Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana tercantum dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah harus dibaca dan dimaknai sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang”.

Beberapa ketentuan tersebut diatas perlu diperhatikan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Padang Pariaman dalam pembentukan peraturan daerah agar tidak terjadi tumpang tindih antarperaturan perundang-undangan, dan menghindari kesalahan agar tidak terjadi penjatuhan sanksi administratif.

E. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana 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 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) mengatur masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945, dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self-government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan bagian dari wilayah desa ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat.

Sumatera Barat di kenal Nagari, sebagai kesatuan masyarakat hukum adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat serta memilih atau mengangkat pemimpinnya, mampu menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan hak asal usul dan hukum adat, sehingga Nagari dapat di samakan dengan desa atau nama lain.

Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain atau dalam hal ini adalah Nagari, dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”. Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan

dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Keterkaitan UU tentang Desa dengan Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang yaitu segala pengaturan terkait Nagari harus sesuai dan mengacu kepada UU tentang Desa dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait, dengan tetap memperhatikan sifat keistimewaan dalam penyelenggaraan keistimewaan kehidupan adat yang ada di wilayah Provinsi Sumatera Barat. Pengaturan yang disesuaikan antara lain tentang kedudukan dan jenis desa, penataan desa, kewenangan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, hak dan kewajiban desa dan masyarakat desa, peraturan desa, keuangan desa dan aset desa, pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan, Badan Usaha Milik Desa, kerja sama desa, lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat desa, serta pembinaan dan pengawasan. Selain itu, ketentuan khusus yang hanya berlaku untuk desa adat.

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

guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional; memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

F. 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 Padang Pariaman yang sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 serta mengakomodasi potensi dan karakteristik daerah Kabupaten Padang Pariaman.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Pancasila bukan hanya menjadi dasar negara Indonesia melainkan juga sumber dari segala sumber hukum. Nilai Pancasila yang merupakan dasar filsafat dari negara Republik Indonesia dihakikatkan merupakan sumber daripada hukum dasar, bila dipandang sebagai aspek objektif merupakan cita hukum, kesadaran, pandangan hidup dan keluhuran dari suatu cita moral dan watak bangsa Indonesia dan dipadatkan serta diabstraksikan menjadi lima sila.⁴⁸ Di dalam Pancasila terkandung nilai-nilai yang mencerminkan *local wisdom* bangsa Indonesia yaitu, adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan, dan jati diri bangsa yang hakiki.⁴⁹ Adapun pemaknaan Pancasila berkorelasi dengan tujuan negara yang juga merupakan filosofi bangsa sebagaimana termaktub pada sila ke 5 (lima) yang berbunyi, “*keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.*”

Tujuan negara dalam pembangunan nasional dinyatakan dalam alinea keempat Pembukaan (*Preamble*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan, bahwa tujuan negara adalah untuk melindungi, dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dengan berdasarkan Pancasila. Oleh karena itu, negara memiliki suatu kewajiban yang dijamin oleh Pancasila dan konstitusi yakni mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Kesejahteraan umum dapat diwujudkan dengan melakukan pembangunan bangsa Indonesia

⁴⁸Kaelan, & Zubaidi, A, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*. Yogyakarta:Paradigma, 2012.

⁴⁹Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, 2014, hal. 99.

melalui penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dasar unitarisme, yaitu kesatuan Indonesia, tidak pecah-pecah, baik mengenai pemerintahannya maupun mengenai bangsanya maupun daerahnya.⁵⁰ Sementara dalam penyelenggaraan pemerintahan NKRI menganut asas desentralisasi. Di dalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada ditangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan, keuangan, pengawasan, dan antarsatuan organisasi pemerintahan.⁵¹ Dalam hal ini NKRI mencerminkan kedaulatan tertinggi berada pada pemerintahan pusat, sedangkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, maka setiap daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi) diluar urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintahan pusat. Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah di Indonesia mendasarkan diri pada tiga pola, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan *medebewind* (tugas pembantuan).

Otonomi bukanlah sebuah proses pemerdekaan daerah yang dalam arti kemerdekaan (kedaulatan yang terpisah) atau otonomi tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh secara absolute dari suatu daerah karena otonomi adalah suatu proses untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk bisa berkembang sesuai dengan potensi yang mereka miliki, dengan demikian otonomi harus bermakna sebagai jalan untuk

⁵⁰Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara, Jakarta, 1998.

⁵¹Ni'matul Huda, Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan, Yogyakarta, FH UII Press, 2014.

mengoptimalisasikan segala potensi lokal, baik alam, lingkungan maupun kebudayaan. Dan optimalisasi bukanlah eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.⁵² Penyerahan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dimaksudkan agar terjadi peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah 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, dengan adanya otonomi daerah dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui berbagai pembangunan di daerah, peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam konteks pengaturan Kabupaten Padang Pariaman berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah lahir pada saat zaman konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dimana secara konsep landasan konstitusinya saja sudah berbeda yakni Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS). Maka secara filosofis pun pertimbangan dan alasan pembentukannya sudah tidak selaras dan berbeda dengan landasan konstitusi saat ini yang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, perlu untuk dibentuk RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman.

⁵²Tim Lopera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, (Jakarta : Lopera Pustaka Utama, 2001), hal. 154-155

B. Landasan Sosiologis

Kabupaten Padang Pariaman berbatasan langsung dengan Kota Padang sebagai Ibu kota Provinsi Sumatera Barat. Kabupaten ini berada di pesisir barat Pulau Sumatera dan membentang sampai dengan wilayah pegunungan Bukit Barisan. Secara administratif, Kabupaten Padang Pariaman terdiri dari 17 kecamatan dan 103 nagari. Kabupaten Padang Pariaman memiliki beberapa sektor unggulan, seperti, pertanian dan industri. Kabupaten ini memiliki lahan sawah yang luas. Sebagian besar lahan sawah tersebut sudah menggunakan irigasi sebagai sistem pengairan, sedangkan sebagian kecil masih menggunakan sawah non irigasi. Selain memproduksi padi, Kabupaten Padang Pariaman juga memproduksi tanaman palawija, seperti, jagung, ubi kayu, ubi jalar, kacang kedelai, kacang hijau, dan kacang tanah. Selanjutnya, dari sektor industri, industri bordir dan sulaman serta anyaman pandan merupakan industri andalan di Kabupaten ini.

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Padang Pariaman maka Kabupaten Padang Pariaman perlu terus dibangun secara berkelanjutan dalam satu kesatuan wilayah. Akan tetapi, pelaksanaan pembangunan Kabupaten Padang Pariaman tersebut harus tetap memperhatikan karakteristik Kabupaten Padang Pariaman. RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman di Provinsi Sumatera Barat selain dibentuk untuk membenahi dasar hukum pembentukan Kabupaten Padang Pariaman, juga dibentuk untuk mendukung pembangunan Kabupaten Padang Pariaman secara berkelanjutan dalam satu kesatuan wilayah dengan tetap memperhatikan karakteristik Kabupaten Padang Pariaman.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk adalah untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.⁵³

Kabupaten Padang Pariaman merupakan bagian dari Provinsi Sumatera Barat. Kabupaten Padang Pariaman dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Adapun dasar hukum tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan perkembangan hukum yang ada saat ini, misalnya mengenai dasar hukum ketentuan mengingat yang masih menggunakan UUDS. Oleh karena itu, pengaturan mengenai Kabupaten Padang Pariaman yang terbentuk melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah tidak sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya, otonomi daerah yang berlaku pada saat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah dibentuk masih berdasarkan konsep pemerintahan daerah yang lampau. Konsep otonomi daerah tersebut sudah berbeda dan banyak yang tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun konsep yang berbeda dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang

⁵³Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah, yakni misalnya penggunaan istilah kota kecil, demikian pula masih menggunakan istilah daerah tingkat II dan kotapraja, dan sebagainya), sistem sentralistik yang berubah menjadi desentralisasi, serta pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Padahal sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 1999) nomenklatur tersebut tidak digunakan lagi. Hal ini selaras dengan kondisi saat ini dimana telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan sistem ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem otoritarian kepada sistem demokrasi, dan dari sistem sentralistik ke sistem desentralisasi.⁵⁴ Perubahan paradigma ini sudah tentu berdampak kepada sistem hukum yang dianut selama ini, yaitu yang menitikberatkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak kepada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat, dan juga produk-produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan pemerintah pusat daripada kepentingan pemerintah daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah masih menggunakan landasan UU tentang Pokok Pemda yang lampau yang sejatinya saat itu pula belum ada konsep otonomi daerah, apalagi otonomi luas yang baru dimulai sejak keberlakuan UU tentang Pemda Tahun 1999. Kenapa otonomi luas baru muncul sejak UU tentang Pemda Tahun 1999 hingga saat ini, dikarenakan pada waktu dahulu pemberian otonomi yang seluas-luasnya dikhawatirkan menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak selaras dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi sesuai dengan

⁵⁴Bhenyamin Hoessein, *Format Pemerintah Daerah dalam Era Reformasi*, makalah dalam Seminar Terbatas tentang Otonomi Daerah pada tanggal 27 Februari 1999, hal. 3.

prinsip-prinsip yang diberikan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).⁵⁵

Selain itu, materi muatan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah juga sudah tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undang yang saat ini berlaku. Misalnya ketentuan mengenai jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang berbeda di setiap daerah. Selain itu, pengaturan mengenai urusan rumah tangga yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Hal ini berbeda dengan pengaturan mengenai urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah, yang mendasari pembentukan Kabupaten Padang Pariaman sudah tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, sehingga perlu dilakukan penyesuaian dengan menyusun RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman.

Adapun dapat diketahui bahwa Kabupaten Padang Pariaman telah terbentuk pada zaman RIS. Adanya periode Indonesia sebagai RIS itu muncul karena dalam sejarahnya pada awal kemerdekaan, Indonesia pernah mengalami perubahan bentuk negara dari negara kesatuan menjadi negara federal berdasarkan hasil konferensi meja bundar yang ditandai dengan pengakuan kedaulatan Republik Indonesia Serikat di Belanda, Jakarta, dan Yogyakarta pada tanggal 27 Desember 1949. Bentuk negara federal ini berakhir pada tanggal 17 Agustus 1950 dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 yang mengubah Undang-Undang Dasar Republik

⁵⁵Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Indonesia Serikat (UUD RIS) menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS). Dasar negara Indonesia juga mengalami perubahan yaitu berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), UUD RIS 1950, UUDS 1950 dan kembali ke UUD 1945 dengan dekrit Presiden 5 Juli 1959. UUD 1945 juga sudah mengalami 4 kali perubahan yang dilakukan sebagai upaya untuk mereformasi sistem ketatanegaraan sistem pemerintahan Indonesia pasca reformasi 1998.

Dalam perkembangan dan kemajuan Propinsi Sumatera Barat, khususnya Kabupaten Padang Pariaman serta adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat maka dibentuk rancangan undang-undang tersebut. Dengan adanya undang-undang tersebut maka cakupan wilayah dan batas wilayah mengalami perubahan. Perubahan batas wilayah daerah merupakan bagian dari penyesuaian daerah yang menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana 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. Oleh karena itu untuk mengatasi permasalahan hukum tersebut perlu dibentuk undang-undang tersendiri yang mengatur secara komprehensif masing-masing daerah.

Melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimaksudkan untuk lebih mendorong terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam mensejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Berbagai perubahan yang terjadi baik dari segi peraturan perundang-undangan (baik undang-undang yang secara spesifik mengatur tentang pemerintahan daerah ataupun undang-undang lainnya) maupun dari aspek perkembangan daerah dan kehidupan sosial masyarakat, serta dengan melihat perkembangan kemajuan teknologi dan informasi, menjadi landasan

penting untuk dilakukannya penyesuaian terhadap undang-undang pembentukan kabupaten/kota tersebut.

Kabupaten Padang Pariaman perlu diatur dalam undang-undang tersendiri sehingga sesuai pula dengan perkembangan ketatanegaraan dan untuk menyelesaikan sejumlah permasalahan yang dihadapi oleh Kabupaten Padang Pariaman. Hal ini karena pengaturan Kabupaten Padang Pariaman hanya bersifat administratif, tidak memberi kerangka hukum pembangunan Kabupaten Padang Pariaman yang secara utuh sesuai potensi daerah dan karakteristik sehingga tidak mengakomodasi kebutuhan perkembangan zaman dalam pembangunan Kabupaten Padang Pariaman.

Begitu juga teknik penyusunan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah sudah tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi pedoman saat ini. Dengan demikian, diperlukan penyesuaian teknik peraturan perundang-undangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Merupakan suatu momentum yang tepat untuk membentuk undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai Kabupaten Padang Pariaman. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Penetapan Perppu Cipta Kerja maka sepatutnya pula dilakukan penyesuaian agar

pembangunan di Kabupaten Padang Pariaman dapat diselenggarakan secara terpola, menyeluruh, terencana, terarah, dan terintegrasi dalam satu kesatuan wilayah untuk mewujudkan kehidupan masyarakat Kabupaten Padang Pariaman yang berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Undang-Undang tentang Kabupaten Padang Pariaman, dan akan menjadi dasar hukum pembentukan Kabupaten Padang Pariaman yang sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Undang-Undang tentang Kabupaten Padang juga akan memberikan jaminan kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah untuk melindungi kepentingan daerah beserta keberagaman masyarakatnya. Undang-Undang tentang Kabupaten Padang Pariaman juga akan memberikan pedoman (*guideline*) pembangunan prioritas yang diperlukan guna memastikan terciptanya keseimbangan yang sinergis antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah.

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

A. Jangkauan

Jangkauan yang diatur dalam undang-undang ini adalah melakukan penyesuaian dengan pengaturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan terkait untuk dijadikan dasar hukum bagi pembangunan Kabupaten Padang Pariaman. Disamping itu juga dengan memperhatikan karakteristik, potensi daerah, budaya, dan nilai-nilai filosofis masyarakat Kabupaten Padang Pariaman untuk mendorong pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Padang Pariaman. Jangkauan pengaturan dalam RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman di Provinsi Sumatera Barat yaitu Pemerintahan Daerah Kabupaten Padang Pariaman dan masyarakat di Kabupaten Padang Pariaman.

B. Arah Pengaturan

Arah pengaturan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman di Provinsi Sumatera Barat adalah untuk penyesuaian dengan pengaturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan terkait. Pengaturan yang terdapat dalam RUU Kabupaten Padang Pariaman di Provinsi Sumatera Barat juga diarahkan untuk melakukan penyesuaian dasar hukum pembentukan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman di Provinsi Sumatera Barat, selain itu RUU ini juga mengatur mengenai mengenai cakupan wilayah, ibu kota, tanggal pembentukan Kabupaten Padang Pariaman, kearifan lokal yang tumbuh dan berkembang di Kabupaten Padang Pariaman dengan suku bangsa dan kultural, serta untuk mengembangkan potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh Kabupaten Padang Pariaman dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup materi muatan yang diatur dalam RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman terdiri dari 3 (tiga) Bab dan 9 (sembilan) Pasal.

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum dalam RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman 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 Padang Pariaman adalah daerah kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Sumatera Barat yang dibentuk berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.
- c. Kecamatan adalah kecamatan yang berada di wilayah Kabupaten Padang Pariaman.

Selain itu, dalam ketentuan umum juga diatur mengenai tanggal pembentukan Kabupaten Padang Pariaman yakni tanggal 29 Maret 1956 berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 25). Kemudian tanggal 11 Januari 1833 ditetapkan sebagai hari jadi di wilayah Kabupaten Padang Pariaman.

2. Cakupan Wilayah, Ibu Kota dan Karakteristik Kabupaten Padang Pariaman

a. Cakupan Wilayah

Kabupaten Padang Pariaman terdiri atas 17 (tujuh belas) Kecamatan, yaitu:

- a) Kecamatan Lubuk Alung;
- b) Kecamatan Batang Anai;

- c) Kecamatan Nan Sabaris;
- d) Kecamatan 2 x 11 Enam Lingkuang;
- e) Kecamatan VII Koto Sungai Sarik;
- f) Kecamatan V Koto Kampung Dalam;
- g) Kecamatan Sungai Garingging;
- h) Kecamatan Sungai Limau;
- i) Kecamatan IV Koto Aur Malintang;
- j) Kecamatan Ulakan Tapakih;
- k) Kecamatan Sintuak Toboh Gadang;
- l) Kecamatan Padang Sago;
- m) Kecamatan Batang Gasan;
- n) Kecamatan V Koto Timur;
- o) Kecamatan 2 x 11 Kayu Tanam;
- p) Kecamatan Patamuan; dan
- q) Kecamatan Enam Lingkung.

b. Ibu kota

Ibu kota Kabupaten Padang Pariaman berkedudukan di Nagari Parit Malintang, Kecamatan Enam Lingkung.

c. Karakteristik

Kabupaten Padang Pariaman memiliki karakteristik kewilayahan dengan ciri geografis utama Kawasan pesisir dan pantai, perbukitan, serta pegunungan. Potensi sumber daya alam berupa kelautan dan perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pertambangan, energi dan sumber daya mineral, serta potensi pariwisata, dan potensi perdagangan; serta 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 serta kelestarian lingkungan

3. Ketentuan Penutup

Ketentuan mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan

pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 25) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini. Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 25) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Landasan teoretis/kerangka konseptual, asas/prinsip, praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, dan permasalahan yang dihadapi masyarakat, serta implikasinya terhadap aspek kehidupan masyarakat dan beban keuangan negara sebagai berikut:

- a. Landasan teoretis/kerangka konseptual

Dalam mengkaji materi muatan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman, digunakan kajian mengenai teori negara kesatuan, otonomi daerah, dan desentralisasi. Penyusunan RUU ini didasarkan pada beberapa asas, diantaranya adalah asas demokrasi, asas kepentingan nasional, asas keseimbangan wilayah, asas keadilan dan pemerataan kesejahteraan, asas peningkatan daya saing, asas kepastian hukum, asas keharmonisan, asas daya guna dan hasil guna, asas pelestarian adat istiadat, tradisi, seni, dan budaya serta kearifan lokal, dan asas kesatuan pola dan haluan pembangunan.

- b. Praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, dan permasalahan yang dihadapi masyarakat

Penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman perlu menjadi pijakan dasar bagi Kabupaten Padang Pariaman dalam membuat Peraturan Daerah. Selama ini dasar pembentukan Kabupaten Padang Pariaman ada pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang mana isinya sudah tidak relevan.

Adapun permasalahan yang dihadapi masyarakat Kabupaten Padang antara lain: belum optimal sarana dan prasarana publik secara berkelanjutan; belum optimalnya produktivitas dan nilai tambah sektor pertanian, perikanan, perdagangan, perindustrian, pariwisata, dan ekowisata; isu tentang stunting dan kemiskinan ekstrim; penurunan pertumbuhan ekonomi; IPM Kabupaten Padang Pariaman masih dibawah rata-tara nasional dan Provinsi Sumatera Barat; angka sanitasi layak Kabupaten Padang Pariaman yang masih dibawah Provinsi Sumatera Barat; angka air minum layak Kabupaten Padang Pariaman yang masih dibawah Provinsi Sumatera Barat; masih maraknya penyakit masyarakat dan permasalahan sosial; dan masih kurangnya regulasi dan koordinasi penanggulangan kebencanaan.

- c. Implikasi materi muatan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman terhadap aspek kehidupan masyarakat dan beban keuangan negara

RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman ini tidak akan terlalu mempengaruhi aspek beban keuangan negara, yang dalam hal ini meliputi alokasi dalam Dana Perimbangan (Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus), maupun melalui alokasi Dana Desa.

- 2. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman

- a. Landasan filosofis

Pembentukan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman merupakan strategi pemerintah untuk melakukan pemerataan pembangunan menuju Indonesia sejahtera. Hal ini tidak terlepas dari semangat Pancasila yang memiliki tiga segi utama bagi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia yaitu segi moral atau etis, ideologis atau politis, dan yuridis. Hal tersebut diatas linear dengan semangat cita-cita negara Indonesia yang

terdapat pada alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 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.

b. Landasan sosiologis

landasan sosiologis RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Padang Pariaman maka Kabupaten Padang Pariaman perlu terus dibangun secara berkelanjutan dalam satu kesatuan wilayah.

c. Landasan yuridis

Pengaturan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang didasarkan pada UUDS 1950 sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan perkembangan hukum yang ada saat ini, dan tidak relevan lagi dengan dinamika perkembangan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan saat ini. Oleh karena itu, pengaturan Kabupaten Padang Pariaman harus disesuaikan dengan UUD NRI Tahun 1945.

B. Saran

Berdasarkan simpulan tersebut maka disarankan untuk melakukan penyusunan RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman dan diharapkan Naskah Akademik sebagai dasar pemikiran disusunnya RUU tentang Kabupaten Padang Pariaman ini dapat memenuhi kebutuhan masyarakat serta lebih memberikan jaminan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sejalan dengan tujuan pembangunan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata 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 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana 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 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali 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 Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat.

Buku

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

_____. *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Jakarta: Yarsif Watampene. 2005.

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

- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*. cetakan kedua. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1985.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Terjemahan dari *General Theory of Law and State*. Bandung: Nusamedia dan Nuansa, 2006.
- Manan, Bagir. *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1995.
- Marzuki, M. Laica. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*. Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta: 2006.
- Muttalib, M.A. dan Mohd. Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government*. Sterling Publishers Private Limited, New Delhi. 1983.
- Pranarka, A.M.W. *Sejarah Pemikiran Tentang Pancasila*. Jakarta: Centre For Strategic and International Studies (CSIS). 1985.
- Ranadireksa, Hendarmin. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Bandung: Fokusmedia, 2007.
- Smith, Brian C. *Decentralization: The Territorial Dimention of The State*. London: George Allen & Unwin. 1985.
- Sukardja, Ahmad. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasa*. Jakarta: Sinar Grafika. 2012.
- Syahuri, Taufiqurrohman. *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945 – 2002*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia. 2004.
- Yamin, M. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Djambatan. 1951.

Jurnal

- Mahmuzar. *Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi*. Jurnal Hukum & Pembangunan Vol. 50 No. 2, 2020.
- Dayanto. *Pembentukan Peraturan Daerah yang Baik sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah*. Jurnal Tahkim Vol. IX, No.2, Desember 2013.

Bahan Hukum Lainnya

Manan, Bagir. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung. 1990.

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

Laman

Arinanto, Satya. *Merumuskan Kekhususan Otonomi dalam Negara Kesatuan RI: Suatu Catatan Berdasarkan Pengalaman Empiris*, 9 Agustus 2012. Dimuat dalam http://id.ilunifhui.com/index.php/sites/berita_detail/id/17. Diakses tanggal 20 Agustus 2020.

LAMPIRAN

**DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN
DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG KABUPATEN
PADANG PARIAMAN
DI PROVINSI SUMATERA BARAT**

NO	PEMANGKU KEPENTINGAN	WAKTU KEGIATAN	KETERANGAN
1.	Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman	10 Mei 2023	1. Rudy Repenaldi Rilis, S.STP., M.M. (Sekretaris Daerah Kab. Padang Pariaman) 2. Rudi Rahmad, S.E., M.M. (Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Kab. Padang Pariaman) 3. Rianto, S.H. (Staf Ahli Bidang Pemerintahan, Hukum dan Politik Kab. Padang Pariaman) 4. Riki Zakaria, S.H., M.H. (Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kab. Padang Pariaman) 5. Emri Nurman, S.STP., M.M. (Kepala Bagian Tata Pemerintahan dan Kerja Sama Kab. Padang Pariaman)
2.	Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Kabupaten Padang Pariaman	10 Mei 2023	Dt. Zainir (Ketua LKAAM Kab. Padang Pariaman)