

NA RUU tentang Kota Padang Panjang di Prov. Sumatera Barat-12 Juni 2023
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI



NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
KOTA PADANG PANJANG 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 KOTA PADANG PANJANG
DI PROVINSI SUMATERA BARAT

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

KATA SAMBUTAN

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat.

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

Dalam hal legislasi, Badan Keahlian DPR RI memberikan dukungan keahlian kepada Alat Kelengkapan dan Anggota DPR RI di antaranya dengan membantu penyiapan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang sesuai dengan standar penyusunan Rancangan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat merupakan penugasan dari Pimpinan Komisi II DPR RI kepada Badan Keahlian DPR RI. Kami menyadari terdapat kekurangan dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Oleh karenanya, kami sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak agar pada penyusunan naskah akademik berikutnya dapat lebih baik.

Akhir kata, kami harapkan isi dari Naskah Akademik RUU tentang Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat dapat menjadi acuan dalam pembahasan antara DPR dan Pemerintah.

Jakarta, 12 Juni 2023
Kepala Badan Keahlian DPR RI

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
NIP 19650710 199003 1 007

KATA PENGANTAR

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

Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat merupakan rancangan undang-undang yang ditugaskan kepada Badan Keahlian DPR RI guna memenuhi permintaan penyusunan yang disampaikan oleh Komisi II DPR RI.

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

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

Semoga Naskah Akademik ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Jakarta, 12 Juni 2023

Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
Badan Keahlian DPR RI

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

NIP. 19700429 199803 2 001

DAFTAR ISI

SUSUNAN TIM KERJA	ii
KATA SAMBUTAN	iii
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah	3
C. Tujuan dan Kegunaan	4
D. Metode	4
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	5
A. Kajian Teoretis	5
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Berkenaan dengan Penyusunan Norma	19
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	21
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	53
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	57
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	57
B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.....	59

C. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat	62
D. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang	63
E. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah	66
F. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan	67
G. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang	70
H. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang	74
I. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah	77
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	80
A. Landasan Filosofis	80
B. Landasan Sosiologis	83
C. Landasan Yuridis	84
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG.....	86
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	86
B. Ruang Lingkup Materi Muatan	86
BAB VI PENUTUP.....	89

A. Simpulan.....	89
B. Saran	92
DAFTAR PUSTAKA.....	93
LAMPIRAN DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN	98

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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

Perubahan dinamika ketatanegaraan tersebut mempengaruhi berbagai sendi kehidupan bernegara, khususnya terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah. Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pembagian wilayah negara menjadi daerah provinsi dan di dalam daerah provinsi terdiri dari daerah kabupaten/kota, sekaligus sebagai pemerintahan daerah. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini berarti pasal-pasal *a quo* mengamanatkan otonomi daerah pada tiap provinsi dan kabupaten/kota.

Berkaitan dengan pembagian wilayah negara menjadi daerah provinsi dan kabupaten/kota tersebut, terdapat beberapa daerah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Barat yang telah dibentuk pada

awal masa kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan "Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau" (Lembaran-Negara Tahun 1957 No. 75), Sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1646), yang kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sebagai konsekuensi dari berlakunya Undang-undang nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat yang di sahkan pada tanggal 25 Juli 2022, yang dalam hal ini salah satu daerah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Barat tersebut antara lain Kota Padang Panjang.

Pembentukan daerah otonom Kota Padang Panjang dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tersebut pengaturan mengenai Kota Padang Panjang masih disatukan dengan beberapa kota kecil lain. Kota kecil lainnya tersebut yaitu Pakan Baru, Sawah Lunto, Solok, dan Payakumbuh.

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

Berdasarkan uraian tersebut, perlu dilakukan penyesuaian dasar hukum pembentukan undang-undang tentang Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat secara tersendiri agar sesuai dengan perubahan ketatanegaraan setelah Indonesia kembali ke UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, agar sesuai dengan semangat desentralisasi dan konsep otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penyesuaian dasar hukum juga untuk memenuhi perkembangan kebutuhan masyarakat di Kota Padang Panjang dengan memperhatikan karakteristik wilayah dan potensi daerahnya.

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

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, pokok permasalahan yang menjadi materi dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat, yaitu:

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

C. Tujuan dan Kegunaan

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

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

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam penyusunan draf RUU tentang Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat.

D. Metode

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

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Negara Kesatuan

Negara kesatuan merupakan bentuk negara yang merdeka, berdaulat, dengan satu pemerintah pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah. Prinsip dari Negara Kesatuan ialah bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam Negara Kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*), sehingga urusan-urusan negara dalam negara-negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara tersebut ialah Pemerintah Pusat.¹

Negara Kesatuan, menurut C.S.T. Kansil adalah negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah yang mengatur seluruh daerah. Negara Kesatuan dapat pula berbentuk Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam negara tersebut langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya. Kemudian yang kedua, Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan swantara.²

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

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

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

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

Menurut Ateng Safrudin Negara Kesatuan adalah negara yang mempunyai konstitusi yang memberikan hak dan kewajiban menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kepada Pemerintah Pusat.⁴ Konstitusi memberikan kewenangan pemerintahan negara kepada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat, karena penyelenggaraan segala kepentingan hak baik dari pusat maupun dari daerah sebenarnya adalah kewajiban dari pemerintah yang satu. Namun terkait dengan luasnya daerah, makin banyak tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat. Sejalan dengan kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara yang satu dengan yang lain sukar diketahui dan sukar diatur secara memusat. Jika keadaan daerah sudah memungkinkan, maka pusat menyerahkan kepada daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan khusus dari daerah.⁵

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

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

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

⁴Mukhlis, *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*, Disertasi, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Bandung: Hukum Universitas Padjajaran, 2014, hal. 50.

⁵*Ibid.*

⁶Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2015) hal. 35.

⁷ *Ibid.*

Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah Pemerintahan Pusat harus tunduk kepada Pemerintah Pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangannya.⁸

Dengan demikian dalam negara kesatuan tidak ada *shared sovereignty*. Kedaulatan hanya ada di tangan negara atau pemerintah pusat, bukan di daerah. Implikasinya, negara kesatuan hanya memiliki satu lembaga legislatif, yang berkedudukan di pusat. Lembaga perwakilan rakyat di daerah atau DPRD hanya memiliki *regulatory power* untuk membuat peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan produk lembaga legislatif pusat (DPR) dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penyelenggara negara dan/atau Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat melakukan *review* terhadap peraturan daerah dan membatalkannya jika bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sehingga, esensi dalam negara kesatuan, kedaulatan mutlak ada pada Pemerintah Pusat. Sementara, kekuasaan pada Pemerintahan Daerah merupakan pendelegasian dari Pemerintah Pusat.⁹

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

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

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

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

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

2. Otonomi Daerah

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

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

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

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

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

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

penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *pertama*, urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

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

kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴

3. Desentralisasi dan Pembentukan Daerah

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

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

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

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

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

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

Merujuk pada pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”. Kemudian dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah, yang terbaru yaitu Undang-Undang tentang Pemda ditegaskan bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan

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

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

oleh Pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Dengan demikian di Indonesia memaknai desentralisasi sebagai pemberian keleluasaan pemerintah di level daerah untuk mengelola dan menjalankan pemerintahannya secara mandiri tanpa campur tangan yang mendalam dari pemerintah di level pusat. Keleluasaan ini sering disebut dengan *independence of localities* yang harapannya melalui desentralisasi mampu mendorong stabilitas politik, mewujudkan pelayanan publik yang prima, mengurangi angka kemiskinan dan menciptakan keadilan ditengah masyarakat.

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

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

¹⁸Kemitraan *Partnership, Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia, Partnership Policy Paper, No 1, 2011, dimuat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/45238-ID-desain-besar-penataan-daerah-di-indonesia.pdf>, diakses tanggal 11 April 2023.*

Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah serta Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda).¹⁹

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

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

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

²⁰*Ibid.*, hal. 4.

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

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

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

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

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

rekomendasi usulan yang dikirimkan kepada menteri dalam negeri yang kemudian menteri dalam negeri membentuk tim untuk melakukan penelitian. Hasil dari penelitian itu dibuatlah rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) sebagai bahan DPOD untuk memberikan pertimbangan dan saran kepada Presiden.²³

Pemekaran daerah dilakukan sebagai akibat dari sejumlah faktor pendorong, diantaranya²⁴:

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

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

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

Berangkat dari faktor-faktor tersebut, pada dasarnya persyaratan pemekaran menjadi faktor yang dapat dikontrol oleh

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

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

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

pemerintah. Persyaratan yang diberikan oleh pemerintah pada saat suatu daerah memekarkan diri merupakan ukuran kelayakan subsistem suatu daerah otonom, sehingga menjadi relevan jika daerah baru (hasil pemekaran) perlu dievaluasi kembali kapasitasnya dalam mengelola apa yang menjadi unsur-unsur yang dianggap kelayakan itu sendiri.²⁶

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

Secara umum terdapat beberapa implikasi pemekaran daerah antara lain:²⁸

1) Implikasi di bidang politik pemerintahan

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

2) Implikasi di bidang sosio kultural

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

3) Implikasi pada pelayanan publik

²⁶*Ibid.*

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

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

Dari dimensi pelayanan publik, pemekaran daerah memperpendek jarak geografis antara pemukiman penduduk dengan sentra pelayanan, terutama ibu kota pemerintahan daerah. Pemekaran juga memperpendek rentang kendali antara pemerintah daerah dengan unit pemerintahan di bawahnya.

4) Implikasi bagi pembangunan ekonomi

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

5) Implikasi pada pertahanan, keamanan dan integrasi nasional

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

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

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

tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan pemerintah daerah dapat dilihat pada Gambar 1.

Gambar 1.

Urusan Pemerintahan Konkuren yang Diselenggarakan Daerah

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

Sumber: UU tentang Pemda

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

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

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

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

1. Asas Demokrasi

Asas Demokrasi dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Kota Padang Panjang dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah mufakat.

2. Asas Kepentingan Nasional

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

3. Asas Keseimbangan Wilayah

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

4. Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan

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

5. Asas Peningkatan Daya Saing

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

6. Asas Kepastian Hukum

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

7. Asas Keharmonisan

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

8. Asas Daya Guna dan Hasil Guna

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

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

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

10. Asas Kesatuan Pola dan Haluan Pembangunan

Asas Kesatuan Pola dan Haluan Pembangunan dimaksudkan bahwa penyelenggaraan pembangunan Kota Padang Panjang dilaksanakan secara terencana, terarah, terintegrasi, dan berkelanjutan dalam satu sinergi kesatuan wilayah Kota Padang Panjang.

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

1. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Padang Panjang

a. Sejarah pendirian Kota Padang Panjang

Kota Padang Panjang adalah kota dengan luas wilayah terkecil di Sumatera Barat, Indonesia Kota ini memiliki julukan sebagai Kota Serambi Mekkah, dan juga dikenal sebagai Mesir van Andalas (*Egypte van Andalas*). Secara tradisi, masyarakat Padang Panjang, sebagaimana masyarakat Minangkabau lainnya adalah masyarakat agraris yang sebagian besar hidup sebagai petani. Hasil pertanian utama dari Padang Panjang adalah sayur-sayuran. Beras juga merupakan hasil pertanian lainnya walaupun hasilnya tidak sebesar sayur-sayuran.

Disamping hidup dari hasil pertanian, masyarakat Padang Panjang, terutama para pendatang banyak yang menggantungkan hidupnya dari perdagangan. Kegiatan perdagangan di Padang sudah berjalan yaitu semenjak dipindahkannya pasar Pekan Jum'at Nan usang dekat Penyelaian ke tengah padang yang panjang atau Pasar Usang semenjak tahun 1818 yang awalnya juga diramaikan setiap hari jumat. Oleh karena itu kegiatan pasar kemudian dipindahkan ke arah timur, yaitu dekat balai-balai yang diresmikan pada tahun 1913.

Berdasarkan ketetapan Ketua PDRI tanggal 1 Januari 1950 tentang pembagian Propinsi juga sekaligus ditetapkan pula pembagian Kabupaten dan Kota antara lain Batipuh dan X Koto kedalam wilayah Kabupaten Tanah Datar, sehingga Padang Panjang hanya merupakan tempat kedudukan yang mengkoordinir Kecamatan X Koto. Kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil di Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah, maka lahir secara resmi Kota Kecil Padang Panjang. Pada tahun 1957 dilantik walikota pertama dan sebagai Daerah Otonom sesuai dengan Keputusan DPRD Peralihan Kota Praja Nomor: 12/K/DPRD-PP/57

dan Peraturan Daerah No. 34/K/DPRD-1957 dibentuk 4 (empat) *Resort*.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah maka kota kecil ini memiliki status yang sejajar dengan daerah kabupaten dan kota lainnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, istilah Kota Praja diganti menjadi Kota Madya dan berdasarkan Peraturan Menteri Nomor 44 Tahun 1980 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 1982 tentang Susunan dan Tata Kerja Pemerintahan Kelurahan, maka *Resort* diganti menjadi Kecamatan dan *Jorong* diganti menjadi Kelurahan. Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 1982 Kota Padang Panjang dibagi atas dua kecamatan dengan 16 kelurahan. Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI maka untuk menjalankan roda pemerintahan, Padang Panjang dijadikan suatu kewedanaan yang wilayahnya meliputi Padang Panjang, Batipuh, dan X Koto yang berkedudukan di Padang Panjang. Kemudian, berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 17 tahun 2004 maka ditetapkan hari jadi Kota Padang Panjang pada tanggal 1 Desember 1790.³⁰

1) Sejarah Masa Kolonial

Pada tanggal 18 Juli 1818, diikrarkan sumpah setia di lokasi yang diberi nama Padang Panjang untuk mengingatkan peranan Padang Panjang di DAS Bangkaweh yang netral dalam perselisihan paham antara Dt. Katumangguang dengan Datuak Parpatih dengan membentuk Lareh nan Panjang.

Belanda memilih Padang Panjang dengan membangun tangsi militer di Guguk Malintang, memindahkan Pasar Jum'at ke selatan (sekarang Pasar Usang) dan membuka jalan Lembah

³⁰Pemerintah Kota Padang Panjang, Diskusi dengan Pemerintah Kota Padang Panjang, Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang tanggal 28-31 Maret 2023.

Anai sebagai akses militer untuk menguasai kawasan Dare' pasca Perang Paderi.

Sejak 1 November 1947, Gubernur Sumatera Barat menempatkan Pakus Kepala (Hoofd Pakhunisrnaster) di Padang Panjang untuk mengurus delivering (penyerahan dalam kerangka tanaman paksa) kopi rakyat sebagai bahan baku agroindustri kopi di negeri Belanda. Padang Panjang berkembang rnenjadi pasar transit antara dare' dan pesisir, ketika itu bernama Pasar Jumat.³¹

2) Sejarah Masa Kemerdekaan

Berdasarkan ketetapan Ketua DPRI tanggal 1 Januari 1950 tentang Pembagian Propinsi juga sekaligus ditetapkan pula pembagian kabupaten dan kota antara lain Batipuh dan X Koto kedalam wilayah Kabupaten Tanah Datar, sehingga Padang Panjang hanya merupakan tempat kedudukan Wedana yang mengkoordinir Kecamatan X Koto. Kemudian berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil di Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah, maka lahir secara resmi Kota Kecil Padang Panjang.

Kota Padang Panjang sebagai Pemerintahan Daerah terbentuk pada tanggal 23 Maret 1956. Selanjutnya, setahun kemudian, berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 status kota ini sejajar dengan daerah kabupaten dan kota lainnya di Indonesia. Hari Jadi Kota Padang Panjang selama ini diperingati 23 Maret setiap tahunnya, sesuai dengan tanggal pengundangan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Atas usul masyarakat inilah Pemerintah Kota Padang Panjang pada tahun 2002 yang lalu membentuk Badan Kajian Sejarah dan

³¹*Ibid.*

Perjuangan Bangsa (BKSP) Kota Padang Panjang yang ditetapkan dengan keputusan Walikota Padang Panjang Nomor 227 Tahun 2002 yang antara lain bertugas meninjau dan mengkaji ulang Hari Jadi Kota Padang Panjang berdasarkan sejarah atau historis dan perkembangan yang telah ada beberapa ratus tahun lalu. Pada saat itu disepakati bahwa penetapan Hari Jadi Kota Padang Panjang adalah 1 Desember 1790, dan untuk pertama kalinya diperingati pada tanggal 1 Desember 2004 dan dilanjutkan pada tahun-tahun berikutnya. Untuk lebih menguatkan legalitas atau dasar hukum dari penetapan Hari Jadi Kota Padang Panjang tanggal 1 Desember 1790 ditetapkan dengan suatu Peraturan Daerah yaitu Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Penetapan Hari Jadi Kota Padang Panjang.

b. Dasar Penyelenggaraan Pemerintahan

Pada awal abad ke-19, nama Padang Panjang pertama kali muncul masih berupa kampung-kampung yang tersebar di sepanjang dataran tinggi dan perbukitan. Daerah Padang Panjang masih merupakan wilayah yang belum berkembang secara pesat. Dalam sejarahnya, Padang Panjang telah menjadi pusat perdagangan, pusat pendidikan dan pusat kebudayaan Minangkabau. Padang Panjang hingga saat ini terkenal dengan kota pendidikannya dan telah melahirkan ulama-ulama hebat. Bahkan pesantren modern putri pertama di Indonesia berada di Padang Panjang yaitu Perguruan Diniyyah Puteri yang didirikan oleh Rahmah El Yunusiyah pada tanggal 1 November 1923.

Padang Panjang adalah sebuah Kota kecil di kaki gunung Singgalang di Barat dan gunung Marapi disebelah Timur, serta ke barat daya ada gunung Tandikek. Pada masa prasejarah, daerah Padang Panjang telah dihuni oleh manusia sejak zaman prasejarah. Hal ini terbukti dengan penemuan situs purbakala di daerah ini, seperti Batu Tagak dan Batu Taram.

Pada masa kerajaan, daerah Padang Panjang berada di bawah kekuasaan Kesultanan Pagaruyung. Daerah ini merupakan salah satu wilayah kekuasaan raja-raja Minangkabau yang terkenal kuat pada masa itu. Pada masa itu, daerah Padang Panjang juga dijadikan sebagai pusat seni dan budaya Minangkabau. Pada masa penjajahan Belanda, daerah Padang Panjang menjadi wilayah Keresidenan Sumatera Barat. Belanda memperkenalkan sistem pemerintahan modern di Padang Panjang dan membuka lahan pertanian yang luas. Namun, pada saat yang sama, Belanda juga mengeksploitasi sumber daya alam dan manusia di Padang Panjang.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, untuk menjalankan roda pemerintahan, Padang Panjang dijadikan suatu kewedanaan yang wilayahnya meliputi Padang Panjang, Batipuh dan X Koto yang berkedudukan di Padang Panjang. Pada masa agresi militer Belanda, Kota Padang Panjang pernah menjadi pusat pemerintahan sementara Sumatera Tengah setelah Kota Padang dikuasai Belanda pada tahun 1947. Berdasarkan Ketetapan Ketua PDRI tanggal 1 Januari 1950 tentang Pembagian Propinsi juga sekaligus ditetapkan pula pembagian Kabupaten dan Kota antara lain Batipuh dan X Koto kedalam wilayah Kabupaten Tanah Datar, sehingga Padang Panjang hanya merupakan tempat kedudukan Wedana yang mengkoordinir Kecamatan X Koto.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil di lingkungan Propinsi Sumatera Tengah, maka lahir secara resmi Kota Kecil Padang Panjang. Kota Padang Panjang sebagai pemerintahan daerah terbentuk pada tanggal 23 Maret 1956. Selanjutnya, barulah setahun kemudian, berdasarkan Undang-undang nomor 1 tahun 1957, status kota ini sejajar dengan daerah kabupaten dan kota lainnya di Indonesia. Pada tahun 1957 dilantik Walikota pertama dan sebagai Daerah Otonom sesuai Peraturan Daerah Nomor 34/K/DPRD 1957 dibentuk 4 (empat) Resort, dan dimana masing-

masing Resort dengan Keputusan DPRD Peralihan Kota Praja Nomor 12/K/DPRD-PP/57 membawahi 4 (empat) jorong sebagai berikut berikut :

1. Resort Gunung membawahi Jorong Ganting, Sigando, Ekor, Lubuk dan Ngalau;
2. Resort Lareh Nan Panjang membawahi Jorong Balai-balai, Guguk Malintang, Koto Panjang dan oto Katiak;
3. Resort Pasar membawahi Jorong Pasar Baru, Silaing Atas, Tanah Hitam dan Balai-Balai; dan
4. Resort Bukit Surungan membawahi Jorong Silaing Bawah, Pasar Usang, Kampung Manggis dan Bukit Surungan.

Kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, istilah kota praja diganti menjadi kotamadya dan berdasarkan Peraturan Menteri Nomor 44 Tahun 1980 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1982 tentang Susunan dan Tata Kerja Pemerintahan Kelurahan, maka resort diganti menjadi kecamatan dan jorong diganti menjadi kelurahan dan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1982 Kota Padang Panjang dibagi atas dua kecamatan yakni Kecamatan Padang Panjang Barat dan Kecamatan Padang Panjang Timur, dengan secara keseluruhan 16 (enam belas) kelurahan.

Berdasarkan Ketetapan ketua PDRI tanggal 1 Januari 1950 tentang pembagian provinsi sekaligus merupakan pembagian kabupaten dan kota, Batipuh dan X Koto masuk kedalam wilayah administrasi Kabupaten Tanah Datar dan Padang Panjang hanya merupakan tempat kedudukan Wedana yang mengkoordinir kecamatan X Koto. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 tahun 1956 tentang pembentukan daerah otonom kota kecil di lingkungan Provinsi Sumatera Tengah, kemudian adanya Undang-undang Nomor 1 tahun 1957, maka lahirlah secara resmi Kota

Padang Panjang yang memiliki status sejajar dengan daerah kabupaten/kota lainnya di Indonesia.

Berdasarkan keputusan DPRD tentang peralihan Kota Praja tanggal 25 September 1957 Nomor 12/K/DPRD-PP/57, Kota Praja Padang Panjang dibagi kedalam 4 wilayah administratif yang disebut Resort yaitu Resort Gunung, Resort Lareh Nan Panjang, Resort Pasar, dan Resort Bukit Surungan. Berdasarkan Undang – Undang Nomor 18 Tahun 1965 istilah Kota Praja diganti menjadi Kota Madya. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 1980 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1982 Tentang susunan dan tatakerja pemerintahan Kelurahan, maka Resort diganti menjadi Kecamatan, dan Jorong diganti menjadi Kelurahan. Kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1982, Kota Padang Panjang dibagi atas dua kecamatan yaitu Padang Panjang Barat dan Padang Panjang Timur, masing-masing kecamatan ini mempunyai delapan kelurahan.

Kota Padang Panjang dipimpin oleh seorang Walikota yang dipilih dalam pemilihan secara langsung bersama dengan wakilnya untuk masa jabatan 5 (lima) tahun. Walikota Padang Panjang kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun Kota Padang Panjang adalah bagian dari Provinsi Sumatera Barat, tetapi hubungan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kota bukanlah sub-ordinat, masing-masing pemerintahan daerah tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kewenangan pemerintah daerah provinsi sama dengan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota, namun bedanya tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada

Pasal 13 ayat (1) mengatur bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Dalam penyelenggaraan roda Pemerintahan daerah, Walikota Padang Panjang beserta DPRD Kota Padang Panjang sebagai Lembaga legislatif daerah yang melakukan fungsi pengawasan, fungsi anggaran dan fungsi legislasi sebagai pembuat undang-undang dalam hal ini membuat Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) untuk secara bersama menetapkan Peraturan Daerah (Perda). DPRD Kota Padang Panjang beranggotakan 20 orang yang dipilih berdasarkan sistem Pemilu Proporsional terbuka dari partai politik dalam pemilihan umum legislatif. Pemilihan dilakukan setiap lima tahun sekali secara serentak bersamaan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), pemilihan Anggota DPRD Provinsi dan pemilihan calon perseorangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) melalui Pemilihan Umum.

Anggota DPRD Kota Padang Panjang periode 2019–2024 saat ini terdiri dari perwakilan 8 partai politik hasil Pemilihan Umum legislatif 2019. Perwakilan Partai Amanat Nasional (PAN) memperoleh suara mayoritas diikuti dengan Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) dan Partai Nasional Demokrat (NasDem). Berdasarkan UU Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), maka struktur pimpinan DPRD Kota Padang Panjang terdiri atas satu orang Ketua dan dua orang Wakil ketua yang dipilih dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak.

c. Dasar Hukum Pembentukan dan Wilayah Kota Padang Panjang

Dasar hukum pembentukan daerah otonom Kota Padang Panjang dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah Pada tanggal 23 Maret 1956. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tersebut pengaturan mengenai Kota Padang Panjang masih disatukan bersama beberapa kota kecil lainnya. Dasar hukum pembentukan daerah otonom Kota Padang Panjang tersebut dibentuk berdasarkan konstitusi UUDS 1950.

Sedangkan Propinsi Sumatera Barat dibentuk pada awal masa kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan "Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau" (Lembaran-Negara Tahun 1957 No. 75), Sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1646). Jika melihat dasar hukum pembentukan Propinsi Sumatera Barat dibandingkan dengan dasar hukum Kota Padang Panjang, artinya lebih dahulu terjadi Pembentukan daerah otonom Kota Padang Panjang dari pada pembentukan Propinsi Sumatera Barat, yang dalam sistematika ketatanegaraan seharusnya Propinsi Sumatera Barat lebih dulu terbentuk dari Kota Padang Panjang. Hal ini lah sebagai bukti yang nyata bahwa Kota Padang Panjang adalah kota bersejarah di Indonesia yang pernah menjadi Ibukota Provinsi Sumatera Tengah pada zaman pendudukan penjajahan Belanda dan Jepang saat sebelum dan setelah kemerdekaan Republik Indonesia.

Dalam perkembangan ketatanegaraan saat ini, terjadi perubahan norma hukum pembentukan Provinsi Sumatera Barat oleh DPR RI dan Pemerintah. Perubahan dasar hukum pembentukan Propinsi Sumatera Barat terhadap Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-

Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau dilakukan Komisi II DPR dan Pemerintah. Hal tersebut dikarenakan Secara yuridis dasar pembentukan dapat dikatakan sudah kedaluarsa (*out of date*) karena dibentuk pada masa Indonesia masih menggunakan UUDS 1950 dan dalam bentuk negara Republik Indonesia Serikat. Alas hukum pembentukan Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Jambi dan Provinsi Riau dibuat di Zaman RIS dengan konsep Federalistik maka sudah tidak cocok lagi dengan konsep otonomi daerah saat ini.

Selain itu juga banyak materi muatan yang terdapat didalam undang-undang tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan terkini. Hal yang paling prinsip bahwa UU tentang pembentukan Provinsi Sumatera Barat juga masih tergabung “satu payung” Bersama Provinsi lain yakni Provinsi Riau dan Provinsi Jambi, dimana ketiga Provinsi tersebut tentulah memiliki Ibukota sendiri, cakupan wilayah sendiri, karakteristik alam, adat dan budaya tersendiri serta potensi-potensi sumber daya alam sendiri. Oleh karenanya Komisi II DPR RI memandang perlu bahwa setiap provinsi memiliki undang-undang pembentukannya sendiri-sendiri, sebagaimana amanat dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Pada tanggal 25 Juli 2022, DPR RI bersama dengan Pemerintah mencabut dasar hukum pembentukan Provinsi Sumatera Barat, Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Sebagai penggantinya lahirnya dasar hukum yang baru yakni Undang-undang nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat yang di sahkan pada tanggal 25 Juli 2022, dimana dalam

undang-undang tersebut pada Bab II tentang cakupan wilayah Provinsi Sumatera Barat Pasal 3 ayat (1) huruf q salah satu daerah dari 19 (sembilan belas) kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat yaitu Kota Padang Panjang. Dengan adanya Undang-Undang nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat, maka norma hukum pembentukan Kota Padang Panjang yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah, maka dapat dikatakan dasar hukum undang-undang tersebut sudah kedaluarsa dan tidak lagi cocok dengan perkembangan ketatanegaraan saat ini karena dibentuk pada masa Indonesia masih menggunakan UUDS 1950 dan dalam bentuk negara Republik Indonesia Serikat sedangkan Indonesia saat ini sudah kembali pada UUD 1945 dengan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga UU tentang Pembentukan Kota Padang Panjang juga akan disesuaikan dengan tidak mengurangi sejarah pembentukan Kota Padang Panjang untuk pertama kalinya terbentuk.

d. Pembagian Kewenangan

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat konkuren merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota, atau antarpemerintahan daerah yang saling terkait dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³²

Terkait dengan asas desentralisasi tersebut, Pemerintah Kota Padang Panjang menyelenggarakan urusan pemerintahan

³²Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers, 2018, hal 34–35.

berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pada tahun 2022 dilaksanakan berdasarkan arah kebijakan umum APBD dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Padang Panjang yang telah ditetapkan sesuai dengan pembagian urusan dan kewenangan yang dicantumkan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah.³³

Secara umum pola hubungan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Pemerintah Kota Padang Panjang saat ini berjalan dengan baik antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten. Dengan terlaksananya kewenangan pusat dan provinsi di daerah serta lancarnya pelaksanaan kewenangan kabupaten/kota, maka hal ini bisa dikatakan sesuai dengan kewenangannya, pemerintah daerah telah menyusun rencana pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.³⁴ Rencana pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berwawasan lingkungan.

2. Kondisi yang ada

a. Karakteristik

1) Luas dan Batas Wilayah

Posisi Kota Padang Panjang sangat strategis karena terletak pada lintasan regional yang menghubungkan Kota Padang dengan Kota Bukittinggi, Kota Payakumbuh, Kota Solok dan Kabupaten Tanah Datar. Disamping itu Kota Padang Panjang juga berada dijalur perlintasan yang menghubungkan Provinsi Sumatera Barat dengan Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Riau. Mengingat belum disepakatinya batas wilayah administrasi Kota Padang Panjang dengan Kabupaten Tanah

³³*Ibid.*, hal 28.

³⁴Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers, 2018, hal 138-139.

Datar, maka luas wilayah Kota Padang Panjang disajikan melalui perbandingan dua data. Kota Padang Panjang memiliki luas $\pm 23,00 \text{ km}^2$ setara dengan $\pm 2.300 \text{ Ha}$ (BPS) dan $\pm 2.973,54 \text{ Ha}$ (Peta wilayah perencanaan RTRW yang bersumber dari peta Rupa Bumi Indonesia ditambah sebagian daerah Kelurahan Sigando dan Kelurahan Ekor Lubuk).

Berdasarkan peta wilayah perencanaan RTRW, Kota Padang Panjang mempunyai batas sebagai berikut:³⁵

- Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan X Koto (Kabupaten Tanah Datar)
- Sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Batipuh (Kabupaten Tanah Datar)
- Sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan X Koto (Kabupaten Tanah Datar) dan Kecamatan Enam Lingkung Kayu Tanam (Kabupaten Padang Pariaman).
- Sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan X Koto (Kabupaten Tanah Datar).

2) Letak dan kondisi geografis

Secara geografis, Kota Padang Panjang terletak antara $0^\circ 27' - 0^\circ 30'$ Lintang Selatan dan $100^\circ 20' - 100^\circ 27'$ Bujur Timur (BPS), atau terletak pada $0026 48,30'$ Lintang Selatan sampai dengan $0029' 31,94$ Lintang Selatan dan $100 020'$ sampai dengan $1000 20'$ Bujur Timur sampai dengan $1000 27'$ Bujur Timur (data peta RTRW). Posisi Kota Padang Panjang sangat strategis karena terletak pada lintasan regional yang menghubungkan Kota Padang dengan Kota Bukittinggi, Kota Payakumbuh, Kota Solok dan Kabupaten Tanah Datar. Disamping itu Kota Padang Panjang juga berada dijalur

³⁵Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018-2023.

perlintasan yang menghubungkan Provinsi Sumatera Barat dengan Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Riau.³⁶

Kota Padang Panjang memiliki 2 (dua) kecamatan yaitu Kecamatan Padang Panjang Barat dan Kecamatan Padang Panjang Timur.³⁷ Masing-masing kecamatan terdiri dari 8 (delapan) kelurahan dengan luas wilayah 23 km². Kecamatan tersebut meliputi:³⁸

a) Kecamatan Padang Panjang Barat

Luas wilayah kecamatan ini 9.75 km² yang terdiri dari 8 Kelurahan yaitu:

1. Silaing Bawah;
2. Silaing Atas;
3. Pasar Usang;
4. Kampung Manggis;
5. Tanah Hitam;
6. Pasar Baru;
7. Bukit Surungan; dan
8. Balai-Balai.

b) Kecamatan Padang Panjang Timur

Luas wilayah Kecamatan Padang Panjang Timur 1,235 km². Kecamatan ini terdiri dari 8 Kelurahan yaitu:

1. Koto Panjang;
2. Koto Katik;
3. Ngalau;
4. Ekor Lubuk;
5. Sigando;
6. Ganting;
7. Guguk Malintang; dan

³⁶*Ibid.*

³⁷Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018-2023.

³⁸Badan Pusat Statistik Kota Padang Panjang, *Luas Wilayah Menurut Kecamatan dan Kelurahan*, dimuat dalam <https://padangpanjangkota.bps.go.id/statictable/2015/04/23/13/luas-wilayah-menurut-kecamatan-dan-kelurahan.html>, diakses pada 10 April 2023.

8. Tanah Pak Lambik.

3) Demografi³⁹

Aspek demografi merupakan aspek yang penting dalam perencanaan pembangunan, karena demografi menggambarkan komposisi dan distribusi penduduk, yang akan mempengaruhi segala aspek kehidupan baik kegiatan sosial maupun ekonomi masyarakat. Untuk itu, maka informasi tentang aspek demografi berperan penting dalam penentuan kebijakan. Penduduk Kota Padang Panjang pada Tahun 2017 berjumlah 52.422 jiwa, yang terdiri dari penduduk laki-laki 26.202 jiwa dan penduduk perempuan 26.220 jiwa. Dari tahun 2013-2017 rata-rata pertumbuhan penduduk adalah 2,80 persen dengan luas wilayah 2.300 ha, maka kepadatan penduduk Kota Padang Panjang adalah 2.279 jiwa/km.

Jumlah penduduk Kota Padang Panjang dari tahun ke tahun mengalami peningkatan secara fluktuatif. Tahun 2013 penduduk Kota Padang Panjang berjumlah 48.792 jiwa, kemudian bertambah menjadi 52.422 jiwa pada tahun 2017. Sedangkan jika dilihat dari distribusi dan kepadatan penduduk dapat dijelaskan bahwa kepadatan penduduk Kota Padang Panjang mencapai tahun 2017 adalah 2.279 jiwa/km² dengan kecamatan yang paling padat adalah Padang Panjang Barat yakni sebesar 2.979 jiwa/km². Sedangkan distribusi penduduk terbesar berada di Kelurahan Guguk Malintang.

Berdasarkan jenis kelamin dapat dijelaskan bahwa penduduk laki-laki di Kota Padang Panjang pada tahun 2017 berjumlah 26.202 jiwa dan penduduk perempuan berjumlah 26.220 jiwa. Jumlah penduduk dengan jenis kelamin perempuan relatif tidak jauh berbeda dibandingkan dengan jumlah penduduk jenis kelamin laki-laki. Hal ini ditunjukkan oleh hasil perbandingan jenis kelamin (sex ratio), yaitu sebesar

³⁹*Ibid.* hal. 8 – 11.

99,93 SR. Sehingga setiap 99 jiwa penduduk laki-laki berbanding lurus dengan 100 jiwa jumlah penduduk perempuan.

Perkembangan jumlah penduduk di Kota Padang Panjang disebabkan oleh 2 (dua) faktor, yakni akibat pertumbuhan secara alami (fertilitas) dan adanya migrasi penduduk disekitar wilayah Kota Padang Panjang. Berdasarkan kelompok umur, penduduk Kota Padang Panjang Tahun 2017 menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk merupakan penduduk usia produktif (umur 15-64 tahun) yaitu sebanyak 33.913 jiwa (64,69%). Realita ini merupakan bonus demografi dalam pembangunan, dimana Pemerintah Kota Padang panjang perlu melakukan peningkatan terhadap kualitas sumber daya manusia baik pendidikan, kesehatan sehingga dapat mewujudkan penduduk usia produktif yang benar-benar produktif serta memiliki kualitas yang unggul. Disamping penduduk usia produktif, penduduk usia balita menempati urutan selanjutnya setelah penduduk usia 10- 14 tahun.

4) Topografi

Secara topografis Kota Padang Panjang terletak di dataran tinggi bergelombang dengan ketinggian antara 650 sampai 850 meter diatas permukaan laut. Topografi Kota Padang Panjang yang tidak rata mengakibatkan sebagian besar lahan yang ada tidak mungkin dimanfaatkan untuk pemukiman. Kondisi fisik permukaan tanah Kota Padang Panjang terdiri dari mikro relief yang miring dari Utara ke Selatan dan sebagian terdiri dari lembah yang curam dan perbukitan. Tanahnya merupakan tanah jenis andosol yang subur dan merupakan tanah yang sangat baik untuk usaha pertanian.⁴⁰

⁴⁰Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018-2023.

Kota ini dikelilingi oleh perbukitan yang indah, seperti Bukit Barisan. Kota Padang Panjang memiliki Gunung Tandikat, sebuah gunung yang masih aktif dan memiliki ketinggian 2.438 meter di atas permukaan laut.⁴¹

5) Geologi⁴²

Secara umum formasi geologi Kota Padang Panjang terdiri dari batuan malihan, batuan tufaan aliran piroklastik, batuan tufaan, dan lahar II. Kemudian dari struktur geologinya terdapat satu sesar aktif yang melewati Kota Padang Panjang yaitu sesar Bukit Jarat dan satu lagi berdekatan dengan Kota Padang Panjang (pada bagian timur) yaitu Sesar Sumatera.

6) Klimatologi⁴³

Letak Kota Padang Panjang yang berada pada dataran tinggi, maka Kota Padang Panjang beriklim sejuk dengan suhu rata-rata maksimum mencapai 28,6°C dan minimum 17,6°C. Curah hujan tahunan juga cukup tinggi rata-rata berkisar 253 hari per tahun atau 5236,8,7 mm. Kelembaban rata-rata udara paling tinggi adalah 98,17°C dan terendah rata-rata 60,17°C. Rata-rata temperatur udara di Kota Padang Panjang adalah 22,00°C. Selama tahun 2017, curah hujan di Kota Padang Panjang adalah 3801,7 mm dengan total hari hujan 260 hari. Curah hujan tertinggi terjadi bulan November dengan jumlah curah hujan 748,9 mm dengan total hari hujan 29 hari. Curah hujan terendah terjadi bulan Februari dengan jumlah curah hujan 229,8 mm dengan total hari hujan 16 hari. Kota Padang Panjang mempunyai tekanan udara rata-rata 930,98 mbar dan penguapan air rata-rata 3,40 mm. Penyinaran matahari di Kota

⁴¹Akademisi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang tanggal 11-14 Mei 2023.

⁴²Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018-2023.

⁴³*Ibid.*

Padang Panjang selama tahun 2017 mencapai 39,42. Kecepatan rata-rata angin di tahun 2017 adalah 4,2 knot.

b. Potensi Daerah dan Pendapatan Daerah

1) Potensi Daerah⁴⁴

Analisis potensi pengembangan ekonomi wilayah perlu dipetakan untuk mengetahui secara konkrit sektor dan sub-sektor yang berpotensi mempengaruhi perkembangan ekonomi wilayah. Informasi ini diperlukan dalam penyusunan rencana pembangunan daerah untuk menentukan arah dan prioritas pembangunan sesuai dengan potensi yang dimiliki sehingga pertumbuhan ekonomi optimal dan peningkatan kesejahteraan masyarakat maksimal dapat diwujudkan. Potensi pengembangan ekonomi suatu kota dari sisi pembangunan sektoral ditentukan oleh keunggulan komparatif yang dimiliki oleh daerah bersangkutan dibandingkan dengan kinerja sektoral pada tingkat provinsi.

Kota Padang Panjang Sebagai Kota Kecil, memiliki banyak potensi, salah-satunya Padang Panjang terkenal dengan kota pendidikan, kota literasi, *smart city*, kota informatif, memiliki pelayanan informasi IT serta membangun inovasi berbasis IT untuk meningkatkan pelayanan publik.

Selain itu Kota Padang Panjang juga berpotensi mengembangkan beberapa objek wisata yang menjadi daya tarik tersendiri, diantaranya Minang Fantasi (MIFAN), Pusat Dokumentasi dan Informasi Kebudayaan Minangkabau (PDKIM), Pemandian Lubuk Mata Kucing, Serambi Milk dan Desa Wisata Kubu Gadang. Jumlah akomodasi yang dimiliki oleh Kota Padang Panjang tahun 2020 bertambah menjadi lima

⁴⁴Akademisi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat Kampus Bukittinggi, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang tanggal 11-14 Mei 2023.

puluh tiga akomodasi, hal ini bertujuan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada para wisatawan.

2) Pendapatan Daerah⁴⁵

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan pemerintah daerah selama satu tahun yang ditetapkan oleh peraturan daerah. APBD terdiri dari tiga komponen utama yaitu pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah.

Pendapatan daerah Kota Padang Panjang dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir mengalami fluktuasi naik dan turun dengan tren linear yang menurun. Realisasi pendapatan daerah kota Padang Panjang tahun 2016-2023 adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Realisasi pendapatan daerah kota Padang Panjang tahun 2016-2023

Tahun Anggaran	Pendapatan Daerah
2016	549.936.359.823,02
2017	591.062.889.679,67
2018	553.788.839.709,53
2019	578.337.138.947,49
2020	547.774.902.696,06
2021	570.435.613.984,15
2022	538.394354.430,03

Sumber: Pemerintah Kota Padang Panjang, 2023

Realisasi pendapatan Kota Padang Panjang tertinggi dicapai 591,06 Milyar dan realisasi pendapatan daerah terendah terjadi pada tahun anggaran 2022 sebesar 538,3 milyar. Fluktuasi pendapatan daerah kota Padang Panjang

⁴⁵Pemerintah Kota Padang Panjang, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang tanggal 28-31 Maret 2023.

sangat dipengaruhi oleh alokasi dan kebijakan penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat, karena sebagian besar pendapatan daerah kota Padang Panjang bersumber dari dana transfer dari pemerintah pusat sebagaimana terlihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel 2. Pendapatan Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Lain-Lain, Dana Transfer Kota Padang Panjang Tahun 2016-2022

Tahun Anggaran	Pendapatan Daerah	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Dana Transfer	Pendapatan lain-lain
2016	549.936.359.823,02	70.357.124.066	461.720.096.046	17.859.139.711
2017	591.062.889.679,67	88.837.033.625	439.519.041.267	62.706.814.788
2018	553.788.839.709,53	79.752.372.830	442.112.700.653	31.923.766.227
2019	578.337.138.947,49	77.323.150.456	470.327.013.598	30.686.974.893
2020	547.774.902.696,06	79.428.802.696	440.669.126.054	27.676.973.946
2021	570.435.613.984,15	93.078.598.622	469.578.642.449	7.778.372.913
2022	538.394354.430,03	85.713.053.396	450.760.096.758	1.921.204.276

Sumber: Pemerintah Kota Padang Panjang, 2023.

Dari tabel diatas terlihat komposisi pendapatan daerah kota Padang Panjang sangat didominasi oleh pendapatan dana transfer, disusul PAD dan pendapatan lain-lain.

Pendapatan asli daerah menunjukkan fluktuasi naik dan turun dari tahun 2016 sampai tahun 2022. Komposisi paling besar dari PAD kota Padang Panjang adalah dari pendapatan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) rumah sakit umum

daerah yang kemudian disusul dari pajak daerah, penerimaan dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, pendapatan bunga dan kemudian retribusi daerah. Peningkatan signifikan PAD pada tahun 2021 yang mencapai 93 milyar sangat dipengaruhi oleh peningkatan penerimaan BLUD akibat pandemi covid-19. Penerimaan BLUD turun kembali pada tahun 2022 seiring dengan berlalunya pandemi dan berakibat pada berkurangnya realisasi PAD secara keseluruhan.

Realisasi pendapatan dana transfer dan pendapatan lain-lain yang keduanya bersumber dari pemerintah pusat sangat tergantung pada alokasi dan regulasi penggunaan dana tersebut. Pendapatan dari dana transfer dalam kurun tiga tahun terakhir terus mengalami penurunan. Mulai dari tahun 2021 sebesar 469 milyar, kemudian turun menjadi 450 milyar dan alokasi tahun 2023 saat ini juga terus mengalami penurunan menjadi 444 milyar.

Pendapatan daerah lain-lain yang sah dimana juga merupakan pendapatan yang bersumber dari pemerintah pusat juga mengalami penurunan yang signifikan dari puncaknya tahun 2017 sebesar 62,7 milyar kemudian terus mengalami penurunan sampai ke titik terendah pada tahun 2023 yang hanya dialokasikan sebesar 3 miliar. Penurunan drastis pendapatan daerah lain-lain disebabkan oleh perubahan kebijakan pemerintah pusat dimana pada awalnya pos ini mencakup dana insentif daerah, bagi hasil dari provinsi dan bantuan keuangan dari provinsi. Pemerintah pusat kemudian merubah kebijakan dimana dana insentif daerah, bantuan operasional sekolah dan bagi hasil provinsi sekarang dikelompokkan ke pendapatan dana transfer, sehingga pendapatan lain-lain yang sah hanya menyisakan pendapatan dana kapitasi jaminan kesehatan nasional pada fasilitas kesehatan tingkat pertama.

c. Prioritas pembangunan

Prioritas Pembangunan Kota Padang Panjang pada Tahun 2024-2026 adalah sebagai berikut:⁴⁶

1. Meningkatkan produktivitas ekonomi sektor unggulan daerah.
Hal yang dilakukan adalah:
 - a. Meningkatkan produktivitas sektor perdagangan;
 - b. Meningkatkan produktivitas sektor pertanian; dan
 - c. Meningkatkan sektor kepariwisataan dan ekonomi kreatif.
2. Mempercepat penanggulangan kemiskinan dan pengangguran.
Hal yang dilakukan adalah:
 - a. Pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat miskin;
 - b. Meningkatkan kompetensi pencari kerja; dan
 - c. Meningkatkan kesempatan kerja.
3. Meningkatkan Kualitas Pendidikan yang berkarakter dan berdaya saing. Hal yang dilakukan adalah:
 - a. Pemenuhan sarana dan prasarana Pendidikan sesuai standar;
 - b. Peningkatan kualitas pendidik dan tenaga kependidikan; dan
 - c. Peningkatan daya saing kepemudaan dan olahraga.
4. Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Hal yang dilakukan adalah:
 - a. Percepatan penurunan stunting;
 - b. Peningkatan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat; dan
 - c. Peningkatan mutu pelayanan Kesehatan.
5. Meningkatkan kualitas infrastruktur dan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Hal yang dilakukan adalah:
 - a. Penanganan banjir;
 - b. Penanganan sampah;
 - c. Penanganan air limbah; dan
 - d. Peningkatan infrastruktur kota.

⁴⁶Pemerintah Kota Padang Panjang, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang tanggal 28-31 Maret 2023.

6. Meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang Berorientasi Pelayanan, Akuntabel, Kompeten, Harmonis, Loyal, Adaptif, dan Kolaboratif (BerAKHLAK). Hal yang dilakukan adalah:
 - a. Peningkatan kompetensi ASN;
 - b. Peningkatan kualitas pelayanan publik; dan
 - c. Peningkatan sarana dan prasarana pelayanan publik.
7. Meningkatkan tatanan kehidupan sosial masyarakat yang tentram dan agamis. Hal yang dilakukan adalah:
 - a. Meningkatkan trantibum;
 - b. Percepatan penanganan bencana;
 - c. Peningkatan kegiatan keagamaan di masyarakat;
 - d. Peningkatan kegiatan kebudayaan di masyarakat; dan
 - e. Penanganan masalah kesejahteraan sosial.

d. Suku Bangsa dan Kebudayaan

Mayoritas penduduk Kota Padang Panjang adalah suku Minangkabau. Pada tahun 2021 Kota Padang Panjang memiliki jumlah penduduk sebanyak 59.998. Kota ini didominasi oleh etnis Minangkabau, terdapat juga etnis Jawa, Batak dan Tionghoa. Kota Padang Panjang terkenal dengan seni pertunjukan seperti tari tradisional, lagu daerah, dan teater rakyat. Kota ini juga terkenal dengan kerajinan khasnya seperti ukiran kayu, songket, dan anyaman bambu. Adat istiadat yang khas dari Kota Padang Panjang adalah adat Minangkabau yang kaya akan nilai-nilai kebersamaan dan gotong royong. Salah satu upacara adat yang terkenal di Kota Padang Panjang adalah upacara Tabuik, yaitu sebuah upacara tradisional yang dilakukan dalam rangka memperingati Asyura.⁴⁷

3. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

⁴⁷Akademisi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang tanggal 11-14 Mei 2023.

Permasalahan pembangunan daerah merupakan kesenjangan antara sasaran pembangunan yang ingin dicapai di masa mendatang dengan kondisi riil saat perencanaan pembangunan dilaksanakan. Untuk meminimalisir kesenjangan tersebut dalam rangka mewujudkan visi dan misi kepala daerah terpilih, maka diperlukan perumusan yang tepat terkait analisis permasalahan daerah. Berdasarkan hasil analisis permasalahan pembangunan daerah pada masing-masing bidang urusan sesuai dengan kondisi objektif daerah, serta kesepakatan dari para pemangku kepentingan (*stakeholders*) pembangunan daerah. Permasalahan utama pembangunan Kota Padang Panjang selanjutnya dijabarkan ke dalam beberapa pokok permasalahan sebagai berikut:⁴⁸

a. Batas Wilayah

Perkembangan Kota Padang Panjang tidak bisa dilepaskan dari peran dua kecamatan yang menjadi etalase Tanah Datar serta berbatasan langsung, yakni Kecamatan X Koto dan Kecamatan Batipuh. Warga yang berasal dari Tanah Datar itu sesungguhnya secara kultural telah menyatu dengan Padang Panjang, namun secara administrasi pemerintahan harus ada ketegasan patokan batas wilayah. Apalagi secara historis, Padang Panjang adalah sebuah nagari yang pernah berada dalam lingkup X Koto.

Pemerintah Kabupaten Tanah Datar dengan Pemerintah kota Padang Panjang melakukan perundingan guna menetapkan tapal batas dan menghindari tindakan sepihak dan penyerobotan teritorial yang akan dapat melahirkan persoalan hukum di kemudian hari.

Hubungan kedua daerah diibaratkan hubungan ayah dengan anak. Lantaran menganut filosofis hubungan ayah dengan anak itu pulalah, hingga kini Pemkab Tanah Datar tak mendesak Pemko Padang Panjang terkait dengan penyelesaian perbatasan

⁴⁸Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018-2023.

tersebut, akan tetapi cenderung menunggu inisiatif dan niat baik dari sang anak itu sendiri.

Berbeda dengan daerah-daerah lainnya di Sumatera Barat. Kota Padang Panjang dikelilingi Kabupaten Tanah Datar. Tak ada kota atau kabupaten lain yang berbatasan dengan Padang Panjang kecuali Tanah Datar. Itu artinya, lawan berunding Padang Panjang hanya satu, tidak serumit masalah yang dihadapi Tanah Datar sendiri.

Saat ini tiga kecamatan di Tanah Datar telah masuk ke dalam wilayah hukum Padang Panjang, yakni Batipuh Selatan, Batipuh dan X Koto. Fakta demikian dapat dilihat dari wilayah kerja Polres Padang Panjang, Pengadilan Agama Padang Panjang dan Pengadilan Negeri Padang Panjang. Namun, tegasnya, ketiga kecamatan tersebut tetap berada dalam wilayah administratif Tanah Datar.

- b. Belum optimal dan stabilnya pertumbuhan dan pemerataan ekonomi

Hal ini terbukti dari perkembangan pertumbuhan ekonomi yang berfluktuasi dan malahan cenderung menurun dalam beberapa tahun terakhir. Selama periode 2013-2017 pertumbuhan ekonomi Kota Padang Panjang dibawah 6% tiap tahun. Namun pertumbuhan ekonomi Kota Padang Panjang tidak menunjukkan pertumbuhan yang signifikan. Disamping itu masalah pemerataan pembangunan ekonomi yang ditunjukkan oleh angka Gini Ratio ternyata angkanya juga berfluktuasi, namun pada tahun 2017 angkanya sudah relatif rendah yakni 0,30. Angka gini rasio yang sudah rendah ini perlu dipertahankan secara berkelanjutan dimasa mendatang.

Tidak stabilnya pertumbuhan ekonomi dan cenderung relatif menurun disebabkan karena masih rendahnya kontribusi sektor unggulan daerah seperti sektor perdagangan, sektor industri, sektor pariwisata dan sektor pertanian.

Adapun akar permasalahan belum optimalnya kontribusi sektor unggulan daerah di Kota Padang Panjang antara lain:

1) Permasalahan Pengembangan Pasar dan Kawasan Perdagangan.

Kondisi Pasar Pusat yang telah dibangun dan telah beroperasi tentunya belum berjalan dengan optimal karena masih ada sarana prasarana yang perlu dilengkapi agar tercapai pasar yang ber-SNI sehingga dapat diwujudkan kondisi pasar yang sehat dan nyaman buat masyarakat untuk melakukan aktifitas perdagangan. Selain itu pasar ini juga perlu dikelola dengan profesional sehingga kondisi pasar dapat lebih representatif. Untuk mewujudkan pasar sehat juga perlu dilakukan penertiban dan penataan disekitar lingkungan pasar. Kondisi saat ini kondisi pasar masih belum tertata dengan baik.

Selain dari pasar pusat, Kota Padang Panjang juga memiliki Pasar Induk hasil pertanian Bukit Surungan. Permasalahan utama di pasar ini adalah belum adanya kejelasan mengenai pengelolaan pasar tersebut. Disamping itu lahan untuk bongkar muat barang yang menjadi syarat utama bagi sebuah pasar induk masih sangat terbatas, areal bagi pedagang kaki lima atau pedagang musiman/petani yang menggelar hasil panennya masih minim dan belum tertata rapi sehingga kesan semrawut masih dominan.

2) Permasalahan dalam Pengembangan Kepariwisata

Kota Padang Panjang memiliki potensi wisata yang cukup bervariasi. Namun belum semua tergarap dengan baik, di antaranya adalah Masjid Asasi di Sigando sebagai objek wisata agama serta beberapa pesantren ternama yang memiliki historis sebagai tempat mendidik para pejuang dan ulama, kawasan SMA Super Unggul sebagai objek pendidikan. Pemandian Lubuk Mata Kucing memiliki sumber air jernih. Namun semua itu belum dikelola secara optimal sebagai

objek-objek yang bernilai kepariwisataan. Peluang untuk menumbuhkan dan membangun objek wisata baru perlu terus dilakukan, sepanjang hal itu memungkinkan dan peluangnya terbuka luas. Sekecil apapun peluang, untuk lokasi-lokasi yang bernilai wisata, perlu dilakukan sentuhan program pembangunan kepariwisataan, supaya lokasi tersebut bernilai dan layak untuk dijadikan sebagai objek wisata.

Beberapa lokasi yang memungkinkan diantaranya kawasan sungai andok, yang saat ini menjadi tempat pembuangan sampah akhir. Di pinggang bukit di kawasan tersebut terdapat Goa Batu Batirai, yang sudah memiliki masterplan, namun belum dibangun sebagai objek wisata yang pantas dikunjungi. Termasuk juga pengembangan dan pembangunan objek wisata air terjun tujuh tingkat di Kelurahan Silaing Bawah yang bisa dicapai dari gerbang kota.

Permasalahan lainnya terkait dengan pengembangan pariwisata di Kota Padang Panjang adalah permasalahan promosi yang belum optimal, sehingga belum sepenuhnya pariwisata Padang Panjang dikenal dan menjadi tujuan wisata.

3) Permasalahan dalam Pengembangan Pertanian

Mengelola usaha di bidang pertanian merupakan kegiatan yang cukup dominan dilakukan oleh masyarakat Kota Padang Panjang. Kondisi yang ada saat ini adalah tingginya tingkat kebutuhan akan lahan pertanian, sementara areal yang layak untuk diolah sangat terbatas. Setiap tahun luas lahan pertanian di Kota Padang Panjang terus mengalami penurunan akibat alih fungsi lahan. Diperkirakan lahan pertanian mengalami penyusutan rata-rata sebesar 6,6 Ha setiap tahun. Lahan sawah yang tersisa berkisar pada angka 630 Ha. Sebagian besar diantaranya berada di Kecamatan Padang Panjang Timur. Sedangkan di Kecamatan Padang Panjang Barat, keberadaan lahan pertanian terutama sawah mulai hilang. Perubahan fungsi lahan ini, hendaknya menjadi

pemikiran untuk mengembangkan usaha-usaha pertanian yang bernilai ekonomi tinggi, seperti pertanian organik untuk beberapa produk pangan atau palawija, pengembangan tanaman hias, atau jenis-jenis lain yang memang secara ekonomi akan menguntungkan bagi petani.

Selain pertanian salah satu potensi untuk dikembangkan di Kota Padang Panjang, adalah usaha peternakan yang memang sudah banyak digeluti masyarakat. Diantaranya usaha peternakan sapi perah, dengan produk ikutan susu segar dan produk hilir berbagai produk yang dihasilkan dari susu sapi. Kemudian peternakan itik, perlu digalakkan untuk menjadi tambahan penghasilan bagi keluarga-keluarga miskin. Sedangkan untuk usaha peternakan kambing, memang butuh penanganan khusus, karena perlu strategi yang pas bila ingin hasilnya maksimal. Namun saat ini keberadaan usaha peternakan di Kota Padang Panjang masih belum nampak geliatnya dan belum unggul untuk kawasan Sumatera Barat. Hal ini dikarenakan pengelolaan peternakan sapi perah ini belum optimal.

4) Permasalahan dalam Pengembangan Koperasi, Usaha Mikro Kecil dan Menengah serta Bidang Industri

Koperasi sebagai sokoguru perekonomian nasional seharusnya dapat menjadi rujukan terhadap berbagai permasalahan yang dialami oleh masyarakat dan dunia usaha. Terlebih bagi para anggotanya yang mendukung keberadaan koperasi, sehingga berbagai masalah yang berkaitan dengan pengembangan usaha setidaknya dapat diakomodir oleh koperasi. Untuk saat ini keberadaan koperasi di Kota Padang Panjang masih belum berani melakukan ekspansi usaha di luar bidang usaha yang digelutinya. Padahal peluang untuk menambah unit-unit usaha baru terbuka luas. Keberadaan koperasi dalam pembangunan ekonomi nasional sangat jelas yakni untuk meningkatkan kemampuan anggotanya secara

maksimal. Untuk mencapai tujuan tersebut, perlu dilakukan beberapa dorongan, penguatan permodalan, maupun perluasan kesempatan usaha bagi koperasi agar mampu berkembang dengan baik. Koperasi yang harus dikembangkan di Kota Padang Panjang adalah koperasi syariah. Namun saat ini sebagian dari koperasi belum berpola syariah.

Sedangkan usaha mikro, kecil dan menengah yang juga merupakan salah satu tugas pokok pemerintah untuk melakukan pembinaan. Keberadaan industri di Kota Padang Panjang juga belum optimal hasilnya, ada beberapa potensi industri yang perlu dikembangkan antara lain industri pengolahan susu, industri kulit yang pengembangannya belum dilakukan secara optimal sehingga belum begitu berpengaruh terhadap pembangunan ekonomi. Berikut permasalahan dibidang UMKM, Koperasi dan Industri antara lain rendahnya tingkat penguasaan teknologi, keterbatasan jangkauan pemasaran produk, keterbatasan akses permodalan, kurang optimalnya pengembangan industri kulit yang merupakan salah satu sektor unggulan di Kota Padang Panjang, namun saat ini pengembangan sektor ini belum optimal.

- 5) Belum optimal upaya penurunan angka kemiskinan dan pengangguran selama periode 2013-2017.

Meskipun angka kemiskinan sudah berada dibawah angka kemiskinan provinsi Sumatera Barat, akan tetapi dilihat dari akselerasi penurunan angka kemiskinan Kota Padang Panjang ternyata masih lebih rendah dibandingkan dengan akselerasi penurunan angka kemiskinan di beberapa Kota di Sumatera Barat.

Selanjutnya bila diperhatikan angka pengangguran di Kota Padang Panjang ternyata juga berfluktuasi dimana angkanya secara rata-rata juga masih lebih tinggi dari tingkat pengangguran di beberapa Kota di Sumbar. Kenyataan ini menurut informasi dari BPS Kota Padang Panjang, tingkat

pengangguran tersebut adalah tingkat pengangguran terdidik dimana mereka cenderung untuk memilih lapangan pekerjaan.

- 6) Belum optimalnya kualitas layanan dan pemerataan pendidikan serta kesehatan.

Meskipun Kota Padang Panjang sudah sejak lama dijuluki sebagai kota pendidikan dan angka Wajar Sembilan Tahun sudah dapat dipenuhi, akan tetapi permasalahan pokok pada urusan pendidikan adalah belum meratanya kualitas pendidikan dan belum terpenuhinya kebutuhan dunia kerja. Belum maksimalnya pemerataan pendidikan disebabkan oleh tingginya permintaan masyarakat untuk masuk sekolah dengan kualitas bagus dan berlokasi di pusat kota, sedangkan di sisi lain masih banyak sekolah yang mengalami kekurangan siswa terutama sekolah swasta dan sekolah yang berada di lingkup Kementerian Agama.

Peningkatan pemerataan kualitas pendidikan diperlukan tidak hanya untuk sekolah negeri tetapi juga untuk pendidikan swasta terutama pendidikan swasta agama, sehingga pelayanan pendidikan terlihat tidak diskriminatif. Di samping itu program pembangunan urusan pendidikan selama periode RPJMD sebelumnya ternyata belum sepenuhnya dapat membentengi moral siswa, serta belum mampu memunculkan jiwa kewirausahaan terhadap peserta didik. Hal ini terbukti dalam beberapa tahun terakhir ini terjadi perkelahian antarsiswa serta belum berkembangnya jiwa kewirausahaan pada tamatan siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) tersebut.

Upaya pembangunan pendidikan melalui wajar 12 tahun sudah dimulai lima tahun yang lalu dan upaya ini harus terus ditingkatkan untuk masa yang akan datang meskipun saat ini kewenangan untuk pendidikan tingkat SMA berada di Propinsi. Permasalahan yang diidentifikasi di urusan pendidikan adalah belum meratanya kualitas lulusan pendidikan serta lulusan

pendidikan belum dapat memenuhi kebutuhan masyarakat (dunia kerja).

- 7) Belum optimalnya Penyelenggaraan tata Kelola Pemerintahan yang Baik dan Bersih dalam rangka mendukung pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Dalam perwujudan *good government* di setiap lingkungan pemerintahan, terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan dan ditindaklanjuti dalam realisasinya yakni *accountability*, *transparency*, *predictability*, dan *participation*. Jika keseluruhan faktor tersebut dilaksanakan secara menyeluruh dan seksama maka dapat dipastikan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan daerah akan berjalan pada koridor pencapaian pembangunan daerah sebagai pendukung peningkatan capaian kinerja pembangunan nasional.

- 8) Belum Optimalnya Peningkatan Kualitas Kehidupan Beragama, Adat dan Sosial Budaya.

Terkait dengan masalah aspek peningkatan kualitas kehidupan beragama, adat dan sosial budaya ada beberapa permasalahan antara lain:

- a) Belum optimalnya kesadaran masyarakat dalam peningkatan pemahaman dan pengamalan ajaran beragama untuk menjaga kelangsungan dan kualitas masyarakat Kota Padang Panjang sebagai masyarakat kota Serambi Mekkah.
- b) Belum optimalnya peran kelembagaan adat dan budaya dalam mendorong masyarakat untuk lebih memahami dan menerapkan nilai sosial dan budaya dalam kehidupan bermasyarakat agar tidak terjadi pergeseran dan perubahan yang berdampak negatif terhadap kondisi social budaya masyarakat yang bercirikan ABSSBK.
- c) Belum optimalnya pengelolaan seni dan budaya serta aset daerah untuk mendukung pembangunan khususnya dalam

pengembangan dan peningkatan daya saing pariwisata daerah.

d) Menurunnya kualitas lingkungan hidup guna mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan maka permasalahan lingkungan hidup menjadi suatu hal yang harus menjadi perhatian, dengan semakin pesatnya pembangunan tentunya akan berdampak kepada kualitas lingkungan hidup, ada beberapa hal permasalahan lingkungan hidup di Kota Padang Panjang antara lain masih tingginya pencemaran air sungai. Indeks kualitas air kota Padang Panjang pada tahun 2017 menunjukkan angka 44,04.

9) Belum Optimalnya Pembangunan Tata Ruang Dan Penyediaan Infrastruktur Dasar

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu aspek penting dan vital untuk mempercepat proses pembangunan daerah. Infrastruktur juga memegang peranan penting sebagai roda penggerak pertumbuhan ekonomi. Gerak laju dan pertumbuhan ekonomi suatu daerah tidak dapat dipisahkan dari ketersediaan infrastruktur seperti transportasi, telekomunikasi, sanitasi, dan energi.

Permasalahan lain yang menjadi perhatian adalah terkait dengan tata ruang wilayah. Perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian tata ruang yang baik menjadi salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pengembangan wilayah. Masih belum optimalnya kesesuaian pemanfaatan ruang merupakan hal yang menjadi perhatian dalam lima tahun ke depan.

10) Daerah Rawan Bencana

Sebagaimana telah diuraikan pada kondisi umum daerah bahwa berdasarkan hasil kajian resiko bencana gempa bumi dan gunung berapi di Kota Padang Panjang, maka potensi bencana alam di Kota Padang Panjang terdiri dari bencana gempa bumi dengan kerentanan resiko bahaya gempa bumi mulai dari rendah sampai sangat tinggi, selain itu Padang

Panjang juga rentan terhadap bencana letusan gunung api dimana Sebagian besar wilayah Kota Padang Panjang termasuk dalam kawasan III (radius 8–14Km) bencana letusan gunung api berupa aliran lahar dan abu vulkanik. Selain itu Padang Panjang juga rentan terjadi Bencana Longsor (Gerakan Tanah). Bencana longsor di Kota Padang Panjang cukup sering terjadi terutama pada saat musim hujan pada daerah dengan kemiringan >40%.

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

Kota Padang Panjang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Dalam UU Nomor 8 Tahun 1956 tersebut belum diatur mengenai aspek keuangan daerah, namun dalam dasar hukumnya undang-undang tersebut telah mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Dalam Bagian IV Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tersebut mengatur mengenai keuangan daerah. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 beserta aturan turunannya menjadi dasar hukum dan acuan pelaksanaan dan pengelolaan keuangan di Kota Padang Panjang.

Dalam perkembangannya, substansi mengenai keuangan daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 terus mengalami perubahan dan terakhir diatur secara detail dalam Bab XI Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Selain dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, substansi keuangan daerah juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 pada dasarnya merupakan penyempurnaan pelaksanaan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang selama ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam menunjang penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antarsusunan pemerintahan. Adanya pengaturan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah ini merupakan suatu konsekuensi dari adanya pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Kota Padang Panjang dalam menyelenggarakan dan membiayai desentralisasi, dapat menghimpun penerimaan daerah yang dapat bersumber dari pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah dapat diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, maupun pendapatan lain-lain. Pemerintah daerah Kota Padang Panjang dapat menghimpun PAD sesuai dengan potensi daerah masing-masing yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah. Sementara dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus yang ditetapkan dalam APBN yang bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintah daerah dan antarpemerintah daerah.

Selain dana perimbangan dalam bentuk dana transfer ke daerah (TKD), terdapat juga Dana Desa yang dialokasikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ketentuan mengenai alokasi dana desa ini

diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan bentuk pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia serta memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

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

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

Meskipun secara umum dengan adanya RUU tentang Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat tidak memberikan implikasi terhadap beban keuangan negara, namun masih terdapat potensi adanya penambahan beban keuangan negara sebagai akibat dari RUU

ini sebagai upaya optimalisasi dan menjaga stabilitas pertumbuhan ekonomi dan pemerataan ekonomi, yaitu terkait permasalahan:⁴⁹

- 1) pengembangan pasar dan kawasan perdagangan;
- 2) permasalahan dalam pengembangan kepariwisataan;
- 3) permasalahan dalam pengembangan pertanian;
- 4) permasalahan dalam pengembangan koperasi, usaha mikro kecil dan menengah serta bidang industri;
- 5) belum optimal upaya penurunan angka kemiskinan dan pengangguran;
- 6) belum optimalnya kualitas layanan dan pemerataan pendidikan serta kesehatan;
- 7) belum optimalnya penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih dalam rangka mendukung pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat;
- 8) belum optimalnya peningkatan kualitas kehidupan beragama, adat dan sosial budaya;
- 9) belum optimalnya pembangunan tata ruang dan penyediaan rawan bencana; dan
- 10) perbaikan infrastruktur dasar.

⁴⁹Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang tanggal 28-31 Maret 2023. Serta Pemerintah Kota Padang Panjang, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang tanggal 28-31 Maret 2023.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*”. Secara teoretis, negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk, yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala urusan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.⁵⁰

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

⁵⁰Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus)*, Bandung: Nusa Media, 2014, hal. 2.

Selanjutnya UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur hubungan wewenang dalam melaksanakan desentralisasi tersebut. Dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Frasa “dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah” dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ini mengindikasikan bahwa konstitusi menghendaki adanya pengaturan yang berbeda bagi tiap-tiap daerah yang mempunyai corak khusus dan beragam.⁵¹ Selanjutnya Pasal 18A ayat (2) menyatakan diperlukan adanya pengaturan mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya agar dilaksanakan secara adil dan selaras untuk kesejahteraan masyarakat di daerah.

Selanjutnya ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memperkuat adanya pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat. Ketentuan Pasal 18B ayat (2) menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masing hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Dengan demikian, UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah seluas-luasnya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, kecuali yang menjadi urusan pemerintah pusat. Mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut, saat ini ketentuannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, penyusunan RUU tentang Kota Padang Panjang di

⁵¹Gunawan A. Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal *Administrative Law & Governance*, Vol. 1, No. 4, November 2018, hal. 414.

Provinsi Sumatera Barat harus merujuk dan berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, perlu juga memperhatikan pembagian kewenangan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, agar kewenangan pemerintah daerah yang akan diatur tidak saling tumpang tindih.

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

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

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

Urusan pemerintahan umum berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (5) UU tentang Pemda adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) terdiri atas:

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

Dalam hal penyesuaian daerah, UU tentang Pemda mengatur di dalam Pasal 31 antara lain bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan penataan daerah yang dalam hal ini dapat dilakukan dengan cara penyesuaian daerah dengan berdasar pada pertimbangan kepentingan strategis nasional, yang ditujukan untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat; mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik; meningkatkan kualitas tata kelola

pemerintahan; meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah. Penyesuaian daerah tersebut dapat berupa perubahan batas wilayah Daerah; perubahan nama Daerah; pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi; pemindahan ibu kota; dan/atau perubahan perubahan nama ibu kota.

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

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

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

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

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

Adapun daerah kabupaten/kota yang menjadi bagian dari Provinsi Sumatera Barat ini antara lain yaitu Kabupaten Pesisir Selatan; Kabupaten Solok; Kabupaten Sijunjung; Kabupaten Tanah Datar; Kabupaten Padang Pariaman; Kabupaten Agam; Kabupaten Lima Puluh Kota; Kabupaten Pasaman; Kabupaten Kepulauan Mentawai; Kabupaten Dharmasraya; Kabupaten Solok Selatan; Kabupaten Pasaman Barat; Kota Padang; Kota Solok; Kota Sawahlunto; Kota Padang Panjang; Kota Bukittinggi; Kota Payakumbuh; dan Kota Pariaman. Selain itu, Daerah kabupaten / kota terdiri atas beberapa kecamatan dan kecamatan terdiri atas desa, kelurahan, dan/ atau nagari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Provinsi Sumatera Barat memiliki karakteristik, yaitu kewilayahan dengan ciri geografis utama kawasan dataran rendah berupa pesisir dan pantai, kawasan perairan berupa danau, kawasan dataran tinggi berupa pegunungan dan perbukitan, kawasan taman nasional, kawasan lindung dan konservasi, kawasan kepulauan serta warisan alam geologi. Kemudian potensi sumber daya alam berupa kelautan dan perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pertambangan, energi dan sumber daya mineral, serta potensi pariwisata, dan potensi perdagangan. Selanjutnya, adat dan budaya Minangkabau berdasarkan pada nilai

falsafah, adat basandi syara', syara' basandi kitabullah sesuai dengan aturan adat salingka nagari yang berlaku, serta kekayaan sejarah, bahasa, kesenian, desa adat/ nagari, ritual, upacara adat, situs budaya, dan kearifan lokal yang menunjukkan karakter religius dan ketinggian adat istiadat masyarakat Sumatera Barat.

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

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

Pasal 25A UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. Ketentuan ini menjadi salah satu dasar dibentuknya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU tentang Penataan Ruang). UU tentang Penataan Ruang dibentuk salah satu urgensinya adalah untuk memperkuat ketahanan nasional berdasarkan wawasan nusantara dan sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antardaerah dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan antardaerah.

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

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

Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 25 UU tentang Penataan Ruang harus memperhatikan: perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan rlrang kabupaten; upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten; keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten; daya dukung

dan daya tampung lingkungan hidup; rencana pembangunan jangka panjang daerah; dan rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berbatasan.

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

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

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

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

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

Berdasarkan uraian diatas maka dalam penyusunan RUU tentang Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat perlu

memperhatikan pengaturan mengenai penataan ruang yang diatur dalam UU tentang Penataan Ruang.

E. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah

Pembentukan daerah otonom Kota Padang Panjang di Sumatera Tengah dilaksanakan berdasarkan pembentukan daerah otonom Kota Padang Panjang di Sumatera Tengah yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tersebut pengaturan mengenai Kota Padang Panjang tersebut masih disatukan dengan beberapa kota kecil lain.

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

Dasar hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang dalam hal ini masih mengacu kepada Undang-Undang Dasar Sementara dan UU No. 22 Tahun 1948, dengan demikian dasar hukum tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan dengan perkembangan ketatanegaraan setelah Indonesia kembali ke UUD Tahun 1945 sejak 5 Juli 1959.

Adapun dari sisi materi muatannya, selain menjadi dasar hukum pembentukan Kota Padang Panjang, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam

Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah terdiri atas beberapa pasal yang memuat juga terkait penetapan beberapa daerah kota yaitu Kota Pakan Baru, Kota Sawah Lunto, Kota Solok, dan Kota Payakumbuh. Dalam UU ini juga juga memuat ketentuan mengenai urusan rumah tangga dan kewajiban kota kecil, kedudukan pemerintah daerah (ibu kota), serta pegawai daerah kabupaten, anggota DPRD Kota Besar, pemungutan pajak dan retribusi daerah, serta hubungan dengan pemerintah pusat. Selain itu, diatur bahwa Kota Padang Panjang merupakan Kota-Kecil Padang Panjang dengan watas-watas sebagaimana ditetapkan dengan beslit Gubernur-Jenderal Hindia Belanda tanggal 1 Desember 1898 No. 1 (Staatsblad 1888 No. 181) termasuk wilayah Negeri Gunung dan Bukitsurungan;

Berdasarkan uraian tersebut, dasar hukum pembentukan dan substansi materi muatan mengenai Kota Padang Panjang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah sudah tidak sesuai dengan Konstitusi yang berlaku dan perkembangan ketatanegaraan Indonesia saat ini. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian pengaturan terhadap Kota Padang Panjang yang sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 serta mengakomodasi karakteristik daerah Kota Padang Panjang.

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

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (UU tentang Pemajuan Kebudayaan) dibentuk untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dan menjadikan kebudayaan sebagai investasi untuk membangun masa depan dan peradaban bangsa demi terwujudnya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Kebudayaan nasional Indonesia tersebut merupakan keseluruhan proses dan hasil interaksi antarkebudayaan yang hidup dan berkembang di Indonesia. Perkembangan tersebut bersifat dinamis, yang ditandai oleh adanya

interaksi antarkebudayaan baik di dalam negeri maupun dengan budaya lain dari luar Indonesia dalam proses dinamika perubahan dunia.

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

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

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

- a) mengembangkan nilai-nilai luhur budaya bangsa;
- b) memperkaya keberagaman budaya;
- c) memperteguh jati diri bangsa;
- d) memperteguh persatuan dan kesatuan bangsa;
- e) mencerdaskan kehidupan bangsa;
- f) meningkatkan citra bangsa;
- g) mewujudkan masyarakat madani;

- h) meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- i) melestarikan warisan budaya bangsa; dan
- j) memengaruhi arah perkembangan peradaban dunia.

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

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

Berdasarkan beberapa uraian diatas, UU tentang Pemajuan Kebudayaan merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang perlu diperhatikan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat karena substansi yang diatur dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan mengatur terkait kekhasan daerah yaitu budaya daerah tersebut yang merupakan salah satu objek penting dalam penataan daerah di Kota Padang Panjang.

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

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan (UU tentang Kepariwisataan) diundangkan pada tanggal 16 Januari 2009 menggantikan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan. Dalam konsiderans menimbang UU tentang Kepariwisataan 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 Kepariwisataan terdiri atas 17 Bab dan 70 Pasal. UU tentang Kepariwisataan 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 Kepariwisataan, 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 Kota Padang Panjang dan UU tentang Kepariwisataan yaitu dalam RUU tentang Kota Padang Panjang harus

mengatur mengenai penyelenggaraan dan pembangunan pariwisata di Kota Padang Panjang yang harus dilakukan untuk dapat meningkatkan perekonomian daerah, dapat menyelesaikan permasalahan terkait kepariwisataan di Kota Padang Panjang, mengatur peran pemerintah daerah, hak dan kewajiban masyarakat, dan wisatawan harus diperjelas dalam hal penyelenggaraan dan pembangunan kepariwisataan. Hal ini karena Kota Padang Panjang merupakan salah satu kota yang memiliki potensi wisata yang luar biasa dan mempunyai fungsi strategis dalam mendukung pembangunan perekonomian di Provinsi Sumatera Barat.

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

- a. Perubahan pasal 14 menekankan bahwa usaha pariwisata meliputi 13 unsur yaitu: daya tarik wisata; kawasan pariwisata; jasa transportasi wisata; jasa perjalanan wisata; jasa makanan dan minuman; penyediaan akomodasi; penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi; penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran; jasa informasi wisata; jasa konsultan pariwisata; jasa pramuwisata; wisata tirta; dan spa. Seluruh usaha pariwisata tersebut tidak lagi diatur oleh Peraturan Menteri, namun diatur dalam Peraturan Pemerintah. Penguatan dasar hukum yang mengatur sub sektor usaha pariwisata ini menunjukkan adanya upaya pemerintah untuk menjamin kepastian hukum dalam

menjalankan usaha pariwisata, sehingga kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus ditaati oleh peraturan di bawahnya seperti Peraturan Daerah. Kondisi ini tentunya dapat mendorong peningkatan investasi pada usaha pariwisata yang ada di Indonesia.

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

daerah yang diharapkan menjadi pendorong peningkatan pendapatan daerah.

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

Keterkaitan UU tentang Kepariwisataan dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja dan RUU tentang Kota Padang Panjang juga terdapat pada beberapa pasal dalam UU tentang Kepariwisataan yang dihapus dan tidak berlaku lagi yaitu Pasal 16, 56, dan 64. Penghapusan 3 pasal dalam UU tentang Kepariwisataan diantaranya:

- a. Pasal 16 disebutkan bahwa pengusaha pariwisata wajib mendaftarkan usahanya terlebih dahulu kepada pemerintah atau pemerintah daerah. Terlihat disini masih adanya rantai yang panjang untuk memperoleh izin berusaha pariwisata. Dengan dihapusnya Pasal 15 tersebut diharapkan pengusaha pariwisata dapat langsung mengajukan perizinan berusaha dengan tetap memenuhi ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- b. Pasal 56 yang mengatur tentang tenaga kerja ahli warga negara asing. Penghapusan pasal ini sebenarnya dapat menjadi titik lemah dari UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja karena tidak ada aturan yang jelas bagi pengusaha pariwisata dalam memperkerjakan tenaga kerja ahli warga negara asing. Selain itu tenaga kerja ahli warga negara asing dapat bekerja tanpa adanya lagi rekomendasi dari organisasi asosiasi pekerja profesional kepariwisataan.
- c. Pasal 64 yang mengatur tentang ketentuan pidana bagi setiap orang yang dengan sengaja ataupun karena kelalaiannya menyebabkan

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

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

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

Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.⁵² Penyelenggaraan kehutanan tersebut bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang dilakukan secara adil dan berkelanjutan, antara lain dengan menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional, mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan

⁵²Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi yang seimbang dan lestari, serta meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai.⁵³ Berkaitan dengan tujuan penyelenggaraan kehutanan tersebut, semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk kemakmuran rakyat.

Penguasaan hutan oleh Negara tersebut memberi wewenang kepada Pemerintah, antara lain untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan serta menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan.⁵⁴ Kawasan hutan merupakan wilayah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Selanjutnya berkaitan dengan fungsi hutan, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Tentang Kehutanan) menyebutkan bahwa Pemerintah menetapkan hutan berdasarkan fungsi pokoknya yang meliputi hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Fungsi hutan konservasi bertujuan untuk mengawetkan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya dan satwa serta ekosistemnya. Fungsi hutan lindung sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah, dan fungsi produksi yaitu untuk memproduksi hasil hutan baik kayu maupun nonkayu.

Berkaitan dengan luas kawasan hutan lindung di Kota Padang Panjang, lebih kurang 637,97 Hektar berlokasi di bagian selatan

⁵³Pasal 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

⁵⁴Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

(Kelurahan Kampung Manggis, Kelurahan Tanah Hitam, Kelurahan Koto Panjang dan Kelurahan Koto Katik). Sedangkan kawasan penyangga hutan lindung meliputi area seluas lebih kurang 157, 66 Hektar berlokasi di bagian selatan mengelilingi kawasan hutan lindung.⁵⁵

Selain itu, dalam UU tentang Kehutanan mengatur mengenai hutan kota, dalam Pasal 9 ayat (1) disebutkan, untuk kepentingan pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air, di setiap kota ditetapkan kawasan tertentu sebagai hutan kota. Berkaitan dengan ketentuan tersebut, Kota Padang Panjang memiliki hutan kota lebih kurang 478,91 Hektar yang berlokasi di Kelurahan Silaing Bawah, Pasar Usang, Kampung Manggis, Tanah Hitam, Koto Panjang, Koto Katik, Ngalau, Ekor Lubuk, Ganting, Sigando dan Bukit Surungan.⁵⁶

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

Berdasarkan uraian tersebut maka dalam penyusunan RUU ini perlu memperhatikan mengenai fungsi hutan, selain itu juga perlu mempertimbangkan hak masyarakat hukum adat seperti untuk melakukan pemungutan hasil hutan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

⁵⁵Pasal 31 Perda Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Panjang Tahun 2012- 2032.

⁵⁶Pasal 35 ayat (1) Perda Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Panjang Tahun 2012- 2032.

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

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

Aspek pendanaan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ditujukan untuk memperluas sumber pendanaan dan memfasilitasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah untuk dapat mengakses kredit perbankan dan lembaga keuangan bukan bank; memperbanyak lembaga pembiayaan dan memperluas jaringannya sehingga dapat diakses oleh Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; memberikan kemudahan dalam memperoleh pendanaan secara cepat, tepat, murah, dan tidak diskriminatif dalam pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan membantu para pelaku Usaha Mikro dan Usaha Kecil untuk mendapatkan pembiayaan dan jasa/produk keuangan lainnya yang disediakan oleh perbankan dan Lembaga keuangan bukan bank, baik yang menggunakan system konvensional maupun sistem syariah dengan jaminan yang disediakan oleh Pemerintah.

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

Aspek informasi usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ditujukan untuk: membentuk dan mempermudah pemanfaatan bank data dan jaringan informasi bisnis; mengadakan dan menyebarluaskan informasi mengenai pasar, sumber pembiayaan, komoditas, penjaminan, desain dan teknologi, dan mutu; dan memberikan jaminan transparansi

dan akses yang sama bagi semua pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah atas segala informasi usaha.

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

Aspek perizinan sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ditujukan untuk menyederhanakan tata cara dan jenis perizinan usaha dengan sistem pelayanan terpadu satu pintu; dan membebaskan biaya perizinan bagi Usaha Mikro dan memberikan keringanan biaya perizinan bagi Usaha Kecil. Aspek kesempatan berusaha sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ditujukan untuk menentukan peruntukan tempat usaha yang meliputi pemberian lokasi di pasar, ruang pertokoan, lokasi sentra industri, lokasi pertanian rakyat, lokasi pertambangan rakyat, lokasi yang wajar bagi pedagang kaki lima, serta lokasi lainnya; menetapkan alokasi waktu berusaha untuk Usaha Mikro dan Kecil di subsektor perdagangan retail; mencadangkan bidang dan jenis kegiatan usaha yang memiliki kekhususan proses, bersifat padat karya, serta mempunyai warisan budaya yang bersifat khusus dan turun-temurun; menetapkan bidang usaha yang dicadangkan untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah serta bidang usaha yang terbuka untuk Usaha Besar dengan syarat harus bekerja sama dengan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; melindungi usaha tertentu yang strategis untuk Usaha

Mikro, Kecil, dan Menengah; mengutamakan penggunaan produk yang dihasilkan oleh Usaha Mikro dan Kecil melalui pengadaan secara langsung; memprioritaskan pengadaan barang atau jasa dan pemborongan kerja Pemerintah dan Pemerintah Daerah; dan memberikan bantuan konsultasi hukum dan pembelaan.

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

Penumbuhan iklim usaha menjadi isu pembangunan Kota Padang Panjang karena sebagian besar yang menggerakkan ekonomi Padang Panjang adalah usaha mikro kecil menengah dan koperasi syariah. Jika UMKM tidak mengalami perkembangan, maka perlambatan pertumbuhan ekonomi akan terjadi di Padang Panjang. Oleh sebab itu isu ini perlu dikaitkan dengan peningkatan daya saing dan produktivitas, pembenahan manajemen, dan kelembagaan, penguasaan teknologi, inovasi dan diversifikasi produk, peningkatan akses produk dan perluasan pasar, dukungan dan fasilitas dari pemerintah.

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

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.⁵⁷ Suatu peraturan perundang-undangan dianggap mempunyai landasan filosofis apabila norma-normanya mendapat pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis. Dengan demikian, terdapat alasan yang dapat dibenarkan dipikirkan secara mendalam, khususnya filsafat tentang pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Secara universal harus didasarkan pada peradaban, cita-cita kemanusiaan dalam pergaulan hidup bermasyarakat sesuai pula dengan cita-cita kebenaran (*idee der waarhead*), cita-cita keadilan (*idee dere gerechtigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idee der zedelijkheid*).⁵⁸

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

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

⁵⁷Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hal. 6.

⁵⁸Dayanto, *Pembentukan Peraturan Daerah yang Baik sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah*, Jurnal Tahkim Vol. IX, No.2, Desember 2013, Hal. 137.

5. Nilai-nilai keadilan.

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

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

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

Dalam konteks pengakuan dan pemberian hak tersebut, upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat akan lebih memungkinkan dapat terakselerasi apabila pemerintah daerah diberikan ruang gerak untuk mampu mengembangkan potensi dan sumber daya sesuai dengan kultur yang dimiliki, atau dengan kata lain Pemerintah Daerah diberikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur dirinya sendiri. Hal ini sesuai dengan konsep otonomi daerah yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota,

yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya hal ini dipertegas pula dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”

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

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

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis berisi fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Selama enam puluh tujuh tahun berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah, Provinsi Sumatera Barat telah banyak mengalami perubahan di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Perubahan tersebut dipacu oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi khususnya kemajuan teknologi informasi yang telah mengubah hubungan antarindividu, hubungan antara warga negara dengan pemerintah, hubungan antara pemerintah dengan dunia usaha, hubungan antara warga masyarakat, baik di suatu daerah maupun dengan daerah lainya.

Kota Padang Panjang adalah kota dengan luas wilayah terkecil di Sumatera Barat, Indonesia Kota ini memiliki julukan sebagai Kota Serambi Mekkah. Secara tradisi, masyarakat Padang Panjang, sebagaimana masyarakat Minangkabau lainnya adalah masyarakat agraris yang sebagian besar hidup sebagai petani. Hasil pertanian utama dari Padang Panjang adalah sayur-sayuran. Beras juga merupakan hasil pertanian lainnya walaupun hasilnya tidak sebesar sayur-sayuran. Disamping hidup dari hasil pertanian, masyarakat Padang Panjang, terutama para pendatang banyak yang menggantungkan hidupnya dari perdagangan.

Mayoritas penduduk Kota Padang Panjang adalah suku Minangkabau. Pada tahun 2021 Kota Padang Panjang memiliki jumlah penduduk sebanyak 59.998. Kota ini didominasi oleh etnis Minangkabau, terdapat juga etnis Jawa, Batak dan Tionghoa.

Permasalahan pembangunan yang utama Kota Padang Panjang mengenai penentuan batas wilayah dengan kabupaten Tanah Datar. Warga yang berasal dari Tanah Datar itu sesungguhnya secara kultural telah menyatu dengan Padang Panjang, namun secara administrasi

pemerintahan harus ada ketegasan patokan batas wilayah untuk kepastian dalam pembangunan daerah. Selain itu permasalahan lainnya mengenai belum optimal dan stabilnya pertumbuhan dan pemerataan ekonomi. Perkembangan pertumbuhan ekonomi yang berfluktuasi dan malahan cenderung menurun dalam beberapa tahun terakhir. pertumbuhan ekonomi Kota Padang Panjang tidak menunjukkan pertumbuhan yang signifikan. Disamping itu masalah pemerataan pembangunan ekonomi yang ditunjukkan oleh angka Gini Ratio ternyata angkanya juga berfluktuasi.

C. Landasan Yuridis

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

Kota Padang Panjang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Dasar hukum pengaturan Kota Padang Panjang pada masa itu masih dalam penguasaan berlakunya UUDS 1950. Oleh karena itu, dasar hukum pengaturan Kota Padang Panjang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah terhitung sejak dikeluarkannya dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali kepada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sudah tidak sesuai lagi dengan Konstitusi yang berlaku di Indonesia.

Selanjutnya, otonomi daerah yang berlaku pada saat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah

dibentuk masih berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (UU No. 22 Tahun 1948). Konsep otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 tersebut sudah berbeda dan banyak yang tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain sistem sentralistik yang berubah menjadi desentralisasi, pola relasi, serta pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu, pembentukan Kota Padang Panjang sampai dengan saat ini masih diatur bersama dengan daerah kota lain, sehingga belum diatur berdasarkan undang-undang tersendiri.

Berdasarkan hal tersebut, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah sebagai dasar hukum pembentukan Kota Padang Panjang sudah tidak sesuai lagi dengan UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang berlaku saat ini. Oleh karena itu, perlu dilakukan penyesuaian dasar hukum dengan menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang.

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

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

Sasaran yang ingin diwujudkan dalam penyusunan RUU ini dilakukan dalam rangka penyesuaian terhadap dasar hukum Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah, sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat secara adil dan merata.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Adapun materi muatan yang diatur di dalam RUU tentang Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Dalam ketentuan umum memuat batasan pengertian atau definisi, singkatan/akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa

dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Pemberian batasan pengertian atau pendefinisian dari suatu istilah dalam suatu undang-undang dimaksudkan untuk membatasi pengertian atau untuk memberikan suatu makna bagi istilah yang digunakan dalam undang-undang.

Istilah dan batasan pengertian yang perlu diatur dalam RUU tentang Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat sebagai berikut:

- a. Provinsi Sumatera Barat adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Sumatera Barat.
- b. Kota Padang Panjang adalah daerah kota yang berada di wilayah Provinsi Sumatera Barat yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.
- c. Kecamatan adalah kecamatan yang ada di wilayah Kota Padang Panjang.

Adapun hal yang bersifat umum yang juga diatur dalam ketentuan umum yaitu tanggal pembentukan Kota Padang Panjang di Sumatera Barat. Melalui RUU ini ditegaskan bahwa tanggal 23 Maret 1956 merupakan tanggal pembentukan Kota Padang Panjang berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.

2. Cakupan Wilayah, Ibu Kota, dan Karakteristik Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat

Kota Padang Panjang terdiri atas 2 (dua) Kecamatan, yaitu Kecamatan Padang Panjang Timur; dan Kecamatan Padang Panjang Barat.

Kemudian, Kota Padang Panjang di Provinsi Sumatera Barat memiliki karakteristik, yaitu: *pertama*, kewilayahan dengan ciri

geografis utama kawasan perbukitan, pegunungan, ngarai, lembah, serta daerah rawan bencana alam. *Kedua*, potensi sumber daya alam berupa pertanian dan perkebunan, serta potensi sentra kerajinan tenun, dan potensi pariwisata. *Ketiga*, suku dan adat Minangkabau berlandaskan falsafah, “*adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah*”, dalam *adat salingka nagari* dan memiliki sistem kekerabatan matrilineal, kekayaan sejarah, bahasa, kesenian, tradisi adat, dan kearifan lokal yang menunjukkan karakter religius dan ketinggian adat istiadat, serta berkarakteristik kota pendidikan.

3. Ketentuan Penutup

Dalam ketentuan penutup ini mengatur bahwa susunan dan tata cara pemerintahan daerah diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, dalam ketentuan penutup juga diatur mengenai status peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Dalam ketentuan penutup dinyatakan bahwa pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 19), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Selain itu, pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan yang mengatur mengenai Kota Padang Panjang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 19), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

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

1. Kebijakan desentralisasi Indonesia sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah dengan membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam provinsi-provinsi dan setiap provinsi dibagi dalam kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pembentukan Kota Padang Panjang berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum sehingga perlu diganti. Kota Padang Panjang belum diatur berdasarkan UU tersendiri sesuai dengan semangat sistem desentralisasi dan konsep otonomi seluas-luasnya.
2. Dalam evaluasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Kota Padang Panjang ditemukan beberapa permasalahan, baik secara substantif maupun teknis perundang-undangan. Oleh karena itu diperlukan penyesuaian pengaturan terhadap Kota Padang Panjang agar sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, perkembangan ekonomi, sosial, dan budaya, serta mengakomodasi kebutuhan masyarakat Kota Padang Panjang.
3. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis RUU
 - a. Landasan Filosofis

Pembentukan daerah otonom pada dasarnya merupakan upaya mempercepat terwujudnya tujuan bernegara dalam melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Melalui daerah otonom, pemerintah pusat dapat menyerahkan

sebagian urusan pemerintahannya untuk dikelola oleh daerah otonom sehingga membantu mempercepat terdistribusinya hak-hak publik bagi masyarakat di daerah.

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

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

b. Landasan Sosiologis

Kota Padang Panjang adalah kota dengan luas wilayah terkecil di Sumatera Barat, Indonesia Kota ini memiliki julukan sebagai Kota Serambi Mekkah. Secara tradisi, masyarakat Padang Panjang, sebagaimana masyarakat Minangkabau lainnya adalah masyarakat agraris yang sebagian besar hidup sebagai petani. Mayoritas penduduk Kota Padang Panjang adalah suku Minangkabau, terdapat juga etnis Jawa, Batak, dan Tionghoa. Permasalahan pembangunan yang utama Kota Padang Panjang mengenai penentuan batas wilayah dengan kabupaten Tanah

Datar dan belum optimal dan stabilnya pertumbuhan dan pemerataan ekonomi.

c. Landasan Yuridis

Kota Padang Panjang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah, Desain pengaturan Kota Padang Panjang berdasarkan undang-undang tersebut masih menggunakan UUDS 1950 dan UU No 22 Tahun 1948. Konsep otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 tersebut sudah berbeda dan banyak yang tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain sistem sentralistik yang berubah menjadi desentralisasi, pola relasi, serta pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu, pembentukan Kota Padang Panjang sampai dengan saat ini masih diatur bersama dengan daerah kota lain, sehingga belum diatur berdasarkan undang-undang tersendiri.

4. Sasaran yang ingin diwujudkan dalam penyusunan RUU ini adalah penyesuaian terhadap dasar hukum Kota Padang Panjang, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Adapun jangkauan RUU ini sebagai pedoman bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan pemangku kepentingan terkait dalam pelaksanaan pembangunan di wilayah Kota Padang Panjang guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat Kota Padang Panjang. Selanjutnya arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan dari RUU ini mengenai batasan pengertian dan definisi; cakupan wilayah; dan karakteristik Kota Padang Panjang. Selain itu, RUU ini juga mengatur mengenai status peraturan perundang-undangan yang sudah ada; pencabutan dan pernyataan tidak berlaku terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956; dan waktu keberlakuan undang-undang ini.

B. Saran

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

DAFTAR PUSTAKA

Buku

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

Jurnal

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

- Dayanto. *Pembentukan Peraturan Daerah yang Baik sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah*, Jurnal Tahkim Vol. IX, No.2, Desember 2013,
- Syahrial, Indra. *Penataan Daerah Menuju Kemandirian Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat*. Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan, Vol. 5, No. 2, Desember 2018.
- Saputra, Adies. *Pemekaran Daerah dan Implikasinya pada Pembangunan*. Jurnal Administrasi Publik, Vol. 5, No. 1, April 2008.
- Tauda, Gunawan A. *Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jurnal Administrative Law & Governance, Vol. 1, No. 4, November 2018.
- Wijayanti, Septi Nur. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. Jurnal Media Hukum, Vol. 23, No. 2, Desember 2016.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

- Mandasari, Zayanti. *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia. 2015.
- Mukhlis. *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*. Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum. Bandung: Universitas Padjajaran. 2014.

Laman

- BPHN. *Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah*, diakses melalui https://www.bphn.go.id/data/documents/pembentukan_penghapusan_&_penggabungan_daerah.pdf, diakses tanggal 10 April 2023
- Badan Pusat Statistik Kota Padang Panjang, *Luas Wilayah Menurut Kecamatan dan Kelurahan*, dimuat dalam

<https://padangpanjangkota.bps.go.id/statictable/2015/04/23/13/luas-wilayah-menurut-kecamatan-dan-kelurahan.html>, diakses pada 10 April 2023.

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

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

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

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

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

Lain-lain

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

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

Akademisi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat Kampus Bukittinggi, Diskusi Pengumpulan Data Naskah Akademik

dan Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang, 11-14 Mei 2023.

Pemerintah Kota Padang Panjang, Pengumpulan Data Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kota Padang Panjang pada tanggal 28-31 Maret 2023.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

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

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

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

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

Undang-Undang Nomor 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.

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

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

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

Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018-2023.

Perda Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Panjang Tahun 2012- 2032.

LAMPIRAN

DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN

DALAM PENYUSUNAN

NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

TENTANG

KOTA PADANG PANJANG DI PROVINSI SUMATERA BARAT

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	WAKTU KEGIATAN	KETERANGAN
1.	Sekretaris Daerah Kota Padang Panjang	28-31 Maret 2023	Pemerintah Daerah Kota Padang Panjang
2.	Asisten I Sekretaris Daerah Kota Padang Panjang	28-31 Maret 2023	Pemerintah Daerah Kota Padang Panjang
3.	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah	28-31 Maret 2023	Pemerintah Daerah Kota Padang Panjang
4.	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	28-31 Maret 2023	Pemerintah Daerah Kota Padang Panjang
5.	Badan Pengelola Keuangan Daerah	28-31 Maret 2023	Pemerintah Daerah Kota Padang Panjang
6.	Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	28-31 Maret 2023	Pemerintah Daerah Kota Padang Panjang
7.	BPBD- Kesatuan Bangsa dan Politik	28-31 Maret 2023	Pemerintah Daerah Kota Padang Panjang
8.	Kepala Bagian Hukum	28-31 Maret 2023	Pemerintah Daerah Kota Padang Panjang
9.	Ketua Kerapatan Adat Nagari Kota Padang Panjang	28-31 Maret 2023	Tokoh Masyarakat Kota Padang Panjang
10.	Akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas	28-31 Maret 2023	Universitas Andalas Padang
11.	Akademisi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri	11-14 Mei 2023	Universitas Negeri Padang

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