

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## BAB III

### LANDASAN TEORI

#### A. DASAR HUKUM PEMEKARAN DAERAH

Setiap Negara didirikan atas dasar falsafah tertentu, falsafah itu adalah merupakan perwujudan dari rakyatnya. Karena itu setiap Negara mempunyai falsafah yang berbeda.<sup>33</sup> Seperti Republik Indonesia yang mempunyai falsafah Pancasila. Pancasila merupakan Dasar Negara dan sekaligus Ideologi Bangsa, oleh sebab itu nilai-nilai yang tersirat harus dijadikan landasan dan tujuan mengelola kehidupan Negara, Bangsa maupun masyarakat.<sup>34</sup> Dengan kata lain nilai-nilai Pancasila wajib dijadikan norma dalam menyelenggarakan Negara menuju cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang artinya pancasila merupakan norma tertinggi dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan.

Peraturan tentang Pemerintah Daerah disebutkan dalam pasal 18 yaitu 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 atur dengan Undang-Undang. Dalam pasal 18 B sebagaimana dalam pasal (1) dijelaskan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan satuan Pemerintahan

<sup>33</sup> Moh.Kusnardi SH, Hermaily Ibrahim SH. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta Pusat: Pusat Study Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 1983. Hal 101

<sup>34</sup> Gery Ismanto dkk. *Pendidikan Pancasila*. Pekanbaru:CV.Mulia Indah Kemala, 2013. cet ke 2 hal 110

Daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.<sup>35</sup> Selanjutnya dalam pasal (2) dijelaskan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang diatur dalam Undang-Undang”.<sup>36</sup> Yang kemudian diatur lebih khusus oleh Undang-undang.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (7) bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang, maka pada tahun 2004 ditetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Seiring berjalannya waktu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga Undang-Undang ini perlu diganti. Sehingga pada tahun 2014 diterbitkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam

<sup>35</sup> Undang-Undang Dasar Tahun 1945

<sup>36</sup> Log,cit

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>37</sup>

Menurut Ermaya Suradinata pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kekuasaan Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif dalam usaha mencapai tujuan Negara, sedangkan dalam arti sempit, pemerintahan adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif.<sup>38</sup> Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Istilah otonomi (*autonomy*) secara etimologi berasal dari kata bahasa Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan.<sup>39</sup> Dalam buku sarundajang merujuk literatur Belanda dikatakan bahwa otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregeling*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindak sendiri).<sup>40</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah telah mengalami sedikit perubahan dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

<sup>37</sup> Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

<sup>38</sup> Zaidan Nawawi, *Managemen Pemerintahan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013. Cet.1 hal 19.

<sup>39</sup> Abu Samah. *Hukum Pemerintah Daerah dan Desa Di Indonesia*. Pekanbaru: Fakultas Syariah dan Hukum 2016 H.1

<sup>40</sup> *Ibid.*, h. 1

## Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Adapun hal-hal yang dirubah adalah tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam hal memberikan kepastian hukum dalam pemilihan kepala daerah yang berlandaskan kedaulatan rakyat dan demokrasi.

Selain Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) terdapat beberapa peraturan yang merupakan dasar hukum pemekaran daerah seperti Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang merupakan ketentuan dalam melaksanakan Undang-Undang.

Selain itu juga terdapat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan. Pembentukan kelurahan sekurang-kurangnya memenuhi syarat:<sup>41</sup>

1. jumlah penduduk;

Jumlah penduduk sebagaimana dimaksud yaitu :

- a. Wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 4.500 jiwa atau 900 KK;
- b. Wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 2.000 jiwa atau 400 KK; dan
- c. Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua paling sedikit 900 jiwa atau 180 KK.

<sup>41</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan.



#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

#### 2. luas wilayah;

Luas wilayah sebagaimana dimaksud yaitu :

- a. Jawa dan Bali paling sedikit 3 Km<sup>2</sup>.
- b. Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 5 Km<sup>2</sup> dan
- c. Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua paling sedikit 7 Km<sup>2</sup>.

#### 3. bagian wilayah kerja;

Bagian wilayah kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c adalah wilayah yang dapat dijangkau dalam meningkatkan pelayanan dan pembinaan masyarakat.

#### 4. sarana dan prasarana pemerintahan.

Sarana dan prasarana pemerintahan sebagaimana dimaksud yaitu :

- a. memiliki kantor pemerintahan;
- b. memiliki jaringan perhubungan yang lancar;
- c. sarana komunikasi yang memadai; dan
- d. fasilitas umum yang memadai.

Dimana dalam peraturan ini dijelaskan bahwa Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan. Pembentukan kelurahan dapat berupa penggabungan beberapa kelurahan atau bagian kelurahan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih sebagaimana di Jelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan yang mengatur lebih detail terkait kelurahan. Kelurahan yang kondisi masyarakat dan

wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung. Pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai minimal 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan kelurahan. Kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan. Yang dipimpin oleh Lurah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil.

## **B. TUJUAN PEMEKARAN 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. Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah, adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah.<sup>42</sup> Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan, serta memelihara kesinambungan fiscal secara nasional.

<sup>42</sup> Haw Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah otonom*. Jakarta:PT.Raja Grafindo Persada, 2002 H.21-22.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.<sup>43</sup>

David Hulme dan Mark Turner (1997) menyatakan bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan dalam rangka penyediaan layanan dari pemerintah pusat (individu atau agen) kepada individu atau agen yang “lebih dekat” dengan publik yang akan dilayani.<sup>44</sup> Terdapat dua aspek yang melatarbelakangi pelimpahan kewenangan. Pertama, aspek territorial (kewilayahan), hal ini dimotivasi oleh keinginan untuk menempatkan kewenangan pada level pemerintahan yang lebih rendah dalam hirarki territorial dan secara geografis lebih dekat antara penyedia layanan dan (agen pemerintah) dengan pengguna layanan (publik). Kedua, aspek fungsional yakni pelimpahan kewenangan kepada agen tertentu yang secara fungsional telah terspesialisasi.<sup>45</sup>

Adapun tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu:<sup>46</sup>

1. Tujuan politik akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat ditingkat lokal dan secara agergat

<sup>43</sup> *Ibid* H.22

<sup>44</sup> Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Yogyakarta:Graha Ilmu Cet 1 2006 H 45-46

<sup>45</sup> *Log.cit*

<sup>46</sup> Abu Samah. *Hukum Pemerintah Daerah dan Desa Di Indonesia*. Pekanbaru: Fakultas Syariah dan Hukum 2016 H 11-12.

akan berkontribusi pada pendidikan polotik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*.

2. Tujuan administratif akan memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. 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.

Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Pemerintah Daerah (Pemda) bertujuan untuk menyediakan pelayanan prima dan memfasilitasi proses pemberdayaan masyarakat<sup>47</sup>. Sebagaimana bahwa Pemerintah Daerah merupakan unit organisasi pemerintah yang berhubungan secara langsung dengan masyarakat. Oleh karenanya, pemerintah daerah dinilai memiliki kompetensi untuk menterjemahkan

<sup>47</sup> Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Yogyakarta:Graha Ilmu Cet 1 2006. h. 41



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

keinginan masyarakat secara lebih akurat dibandingkan institusi vertikal pemerintah lainnya. Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah yang bertujuan untuk:<sup>48</sup>

1. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
2. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
3. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
4. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
5. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
6. Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Penataan Daerah terdiri atas Pembentukan Daerah dan penyesuaian Daerah yang dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional. Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud dalam berupa:<sup>49</sup>

1. Pemekaran Daerah; dan
2. Penggabungan Daerah.

Pembentukan Daerah mencakup pembentukan Daerah provinsi dan pembentukan Daerah kabupaten/kota.

Pemekaran Daerah dapat berupa:

<sup>48</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

<sup>49</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

1. Pemecahan Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih Daerah baru; atau
2. Penggabungan bagian Daerah dari Daerah yang bersanding dalam 1 (satu) Daerah provinsi menjadi satu Daerah baru.

Pemekaran Daerah dilakukan melalui tahapan Daerah Persiapan provinsi atau Daerah Persiapan kabupaten/kota. Pembentukan Daerah Persiapan harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif. Persyaratan dasar tersebut meliputi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan dasar kapasitas Daerah.

Persyaratan dasar kewilayahan meliputi luas wilayah minimal, jumlah penduduk minimal, batas wilayah, Cakupan Wilayah dan batas usia minimal Daerah provinsi, Daerah kabupaten/kota, dan Kecamatan. Persyaratan dasar kapasitas Daerah adalah kemampuan Daerah untuk berkembang dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Cakupan Wilayah meliputi paling sedikit 5 (lima) Daerah kabupaten/kota untuk pembentukan Daerah provinsi, paling sedikit 5 (lima) Kecamatan untuk pembentukan Daerah kabupaten; dan paling sedikit 4 (empat) Kecamatan untuk pembentukan Daerah kota. Batas usia minimal meliputi:

1. batas usia minimal Daerah provinsi 10 (sepuluh) tahun dan Daerah kabupaten/kota 7 (tujuh) tahun terhitung sejak pembentukan; dan
2. batas usia minimal Kecamatan yang menjadi Cakupan Wilayah Daerah kabupaten/kota 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Persyaratan dasar kapasitas Daerah didasarkan pada parameter:

1. geografi;
2. demografi;
3. keamanan;
4. sosial politik, adat, dan tradisi;
5. potensi ekonomi ;
6. keuangan Daerah; dan
7. kemampuan penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Candler dan Plano dalam Hesel Nogi S. Tangkilisan, kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintahan. Pendapat lain menyatakan bahwa kebijakan public adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan.<sup>50</sup> Andreson memberikan definisi kebijakan public sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah yang membawa implikasi.<sup>51</sup>

Kebijakan public menurut Thomas Dye (1981) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*).<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Abu samah. *Hukum Kebijakan Public* Pekanbaru: Fakultas Syariah dan Hukum 2016 hal 28

<sup>51</sup> *Ibid* ., h. 28

<sup>52</sup> Abu Samah. *Hukum Kebijakan Public* Pekanbaru: Fakultas Syariah dan Hukum 2016. h. 30

James E. Anserson (1979) mendefinisikan kebijakan public sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan public dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Harrold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan public hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat.<sup>53</sup> Ini berarti kebijakan public tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat.

Kebijakan adalah selalu tentang keputusan Negara atau pemerintah. Tujuan kebijakan adalah untuk mengubah kondisi yang sudah ada kearah kondisi yang lebih baik. Richart Titmuss dalam tulisannya *social policy and introduction* (1977) menasihatkan satu pemahaman yang sangat bagus tentang kebijakan sebagai penggerak utama kearah perubahan sosial. Timmuss menyatakan bahwa kebijakan adalah prinsip tindakan pemerintah menuju tujuan tertentu.<sup>54</sup> Sedangkan menurut Anserson (1984:113) kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan oleh seorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah.<sup>55</sup>

Selanjutnya Anderson mengklasifikasikan kebijakan, *policy* menjadi dua: substantif dan procedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh

<sup>53</sup> *Ibid* ,h. 31

<sup>54</sup> Rian Nugroho. *Kebijakan Publik Di Negara-Negara Berkemban*.yogyakarta: Pustaka Pelajar 2015. h. 137

<sup>55</sup> Arifin Tahir. *Kebijakan public & Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Bandung:Alfabeta 2014 h. 21



pemerintah sedangkan kebijakan procedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.<sup>56</sup> Ini berarti, kebijakan public adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

### **C. PERDA KOTA PEKANBARU NO 5 TAHUN 2008 PENYELENGGARA ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN**

Sistem Administrasi kependudukan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 8 Tahun 2000 tentang Pendaftaran Penduduk, sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan masyarakat, maka dipandang perlu untuk dirubah dalam rangka untuk lebih meningkatkan pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil di Kota Pekanbaru.<sup>57</sup>

Maka tertib administrasi pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, perlu dilakukan penataan penyelenggaraan dan penerbitan dokumen kependudukan secara terpadu, terarah, terkoordinasi dan berkesinambungan. Berdasarkan hal itu, dengan persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekanbaru dan Walikota Pekanbaru pada tahun 2008 Memutuskan Menetapkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan Kota adalah Kota Pekanbaru, Pemerintah Kota adalah Pemerintah Kota Pekanbaru, Walikota

<sup>56</sup> Ibid h.21

<sup>57</sup> Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

adalah Walikota Pekanbaru dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya di singkat dengan DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekanbaru. Penyelenggara adalah Pemerintah Kota Pekanbaru yang bertanggung jawab dan berwenang dalam urusan administrasi kependudukan sedangkan Instansi Pelaksana adalah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pekanbaru dalam hal ini sebagai perangkat Pemerintah Kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan administrasi kependudukan.

Unit Pelayanan Teknis Dinas yang disingkat UPTD adalah UPTD Instansi Pelaksana yang merupakan satuan kerja di tingkat Kecamatan yang melaksanakan pelayanan pencatatan sipil dengan kewenangan menerbitkan akta.<sup>58</sup> Petugas registrasi adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas dan tanggung jawab memberikan pelayanan pelaporan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting serta pengelolaan dan penyajian data kependudukan di Kelurahan.

Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan

---

<sup>58</sup> *Ibid.* (pasal 1)

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

pembangunan sektor lain.<sup>59</sup> Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Peristiwa Kependudukan adalah kejadian yang dialami penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.<sup>60</sup> Hak dan kewajiban penduduk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Penyelenggara Administrasi Kependudukan.

1. Setiap Penduduk mempunyai hak untuk memperoleh :
  - a. dokumen Kependudukan;
  - b. pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Catatan sipil;
  - c. perlindungan atas data pribadi;
  - d. kepastian hukum atas kepemilikan dokumen;
  - e. informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya dan;

<sup>59</sup> Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

<sup>60</sup> *Ibid*

- f. ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan data pribadi oleh Instansi pelaksana;

adapun kewajibannya adalah Setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Penyelenggara Administrasi Kependudukan menjelaskan tentang Pendaftaran Penduduk yang mana Bagian Pertama menjelaskan tentang Nomor Induk Kependudukan ( NIK ) pada pasal 5 yang menjelaskan bahwa:

1. Setiap penduduk wajib memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK).
2. NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku seumur hidup dan selamanya, yang diberikan oleh Pemerintah dan diterbitkan oleh Instansi Pelaksana kepada setiap penduduk setelah dilakukan pencatatan biodata
3. NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicantumkan dalam setiap dokumen kependudukan dan dijadikan dasar penerbitan paspor, surat izin mengemudi, nomor pokok wajib pajak, polis asuransi, sertifikat hak atas tanah dan penerbitan dokumen identitas lainnya.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan, tata cara dan ruang lingkup penerbitan dokumen identitas lainnya serta pencantuman NIK diatur dengan peraturan perundang undangan.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



Pada Bagian Kedua Menjelaskan Pendaftaran Peristiwa Kependudukan tentang Perubahan Alamat yaitu dalam Pasal 6 bahwa:

1. Dalam hal terjadi perubahan alamat penduduk, Instansi Pelaksana wajib menyelenggarakan penerbitan perubahan dokumen Pendaftaran Penduduk.
2. Mengenai persyaratan dan tata cara penerbitan perubahan dokumen pendaftaran penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional, Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada hakikatnya berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk dan/atau Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peningkatan pelayanan Administrasi Kependudukan sejalan dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan. Administrasi Kependudukan yang merupakan rangkaian kegiatan penataan dan penertiban

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.<sup>61</sup>

Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Data Kependudukan adalah data perseorangan dan/atau data agregat yang terstruktur sebagai hasil dari kegiatan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

#### **D. AKIBAT HUKUM PEMEKARAN WILAYAH**

Akibat hukum adalah suatu akibat yang ditimbulkan oleh hukum, terhadap suatu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum. Akibat hukum merupakan suatu akibat dari tindakan yang dilakukan, untuk memperoleh suatu akibat yang diharapkan oleh pelaku hukum. Akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh peristiwa hukum. Karena suatu peristiwa hukum disebabkan oleh perbuatan hukum, sedangkan suatu perbuatan hukum juga dapat melahirkan suatu hubungan hukum, maka akibat hukum juga dapat dimaknai sebagai suatu akibat yang ditimbulkan oleh adanya suatu perbuatan hukum dan/atau hubungan hukum.

<sup>61</sup> Undang-Undang No 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

Perbuatan hukum adalah segala perbuatan subjek hukum yang secara sengaja dilakukan oleh subjek hukum dan menimbulkan hak dan kewajiban.

Perbuatan hukum terbagi dua terdiri dari:<sup>62</sup>

1. Perbuatan hukum sepihak, yaitu perbuatan hukum yang dilakukan oleh salah satu pihak saja dan menimbulkan hak-dan kewajiban pada salah satu pihak pula.
2. Perbuatan hukum dua pihak, ialah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua pihak dan menimbulkan hak-hak dan kewajiban kewajiban bagi kedua belah pihak.

Dalam pemekaran wilayah, diperlukan juga suatu masa persiapan baik dalam bidang pengalihan aparatur daerah maupun persiapan infrastruktur perekonomian serta pemerintahan. Hal ini bertujuan untuk menghindari kondisi dimana posisi dan kontrol dari daerah otonom baru di berbagai bidang atau aspek jauh tertinggal dari daerah induk. Aspek yang paling mendasar adalah diperlukannya pembagian potensi ekonom yang merata, sehingga daerah otonom baru dapat sebanding dan ikut bersaing dengan daerah induk.

Tujuan dari pemekaran wilayah tercantum dalam PP No. 129 tahun 2000, dimana dapat disimpulkan bahwa pemekaran wilayah dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui:<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka 1989 h.

1. Peningkatan pelayanan terhadap masyarakat
2. Peningkatan kehidupan demokrasi
3. Peningkatan pengelolaan potensi suatu wilayah, dan
4. peningkatan keamanan serta ketertiban

kondisi tersebut dimaksudkan agar tercipta suatu lingkungan atau wilayah baru yang layak untuk dihuni. Selain itu adanya pemekaran wilayah juga diharapkan dapat memicu timbulnya kemandirian daerah dan dapat mempercepat pembangunan yang merata sebagai salah satu upaya mengatasi ketimpangan sosial daerah. Walaupun pemekaran wilayah memiliki tujuan yang baik bagi kesejahteraan masyarakat dan pemerataan pembangunan serta pelayanan pemerintah, namun tidak dapat dipungkiri bahwa adanya suatu pemekaran wilayah juga menyebabkan adanya beberapa akibat hukum bagi kehidupan masyarakat, negara, maupun pemerintah.

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.