



REPUBLIK INDONESIA  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

# SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00201813401, 22 Mei 2018

## Pencipta

Nama : **Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.**  
Alamat : Jl. Anggrek No. 42 Perumahan Bataranila Rajabasa, Bandar Lampung, Lampung, 35362  
Kewarganegaraan : Indonesia

## Pemegang Hak Cipta

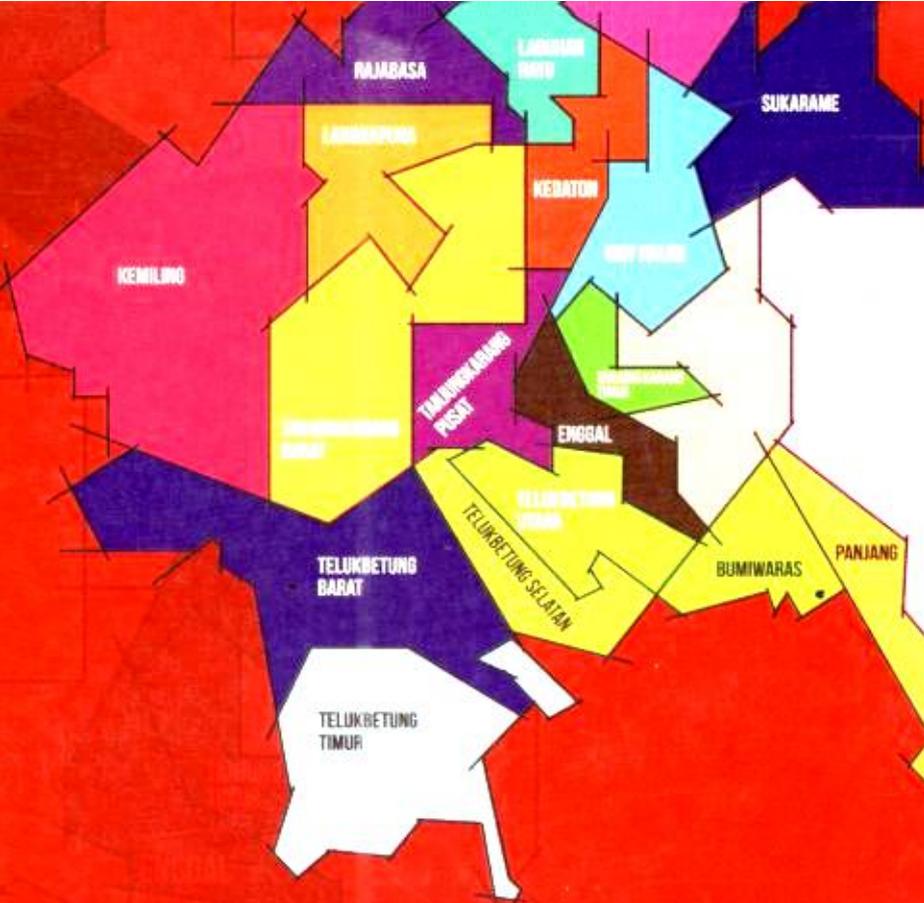
Nama : **Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Lampung**  
Alamat : Jl. Soemantri Brojonegoro No. 1 Gedongmeneng, Bandar Lampung, Lampung, 35145  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Jenis Ciptaan : **Buku**  
Judul Ciptaan : **Pemekaran Kecamatan: Upaya Mewujudkan Percepatan Kesejahteraan Masyarakat Di Era Otonomi Daerah (Edisi Revisi)**  
Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 28 Maret 2015, di Bandar Lampung  
Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama 50 (lima puluh) tahun sejak Ciptaan tersebut pertama kali dilakukan Pengumuman.  
Nomor pencatatan : 000108963

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.  
Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.

a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL



Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M., ACCS.  
NIP. 196611181994031001



# PEMEKARAN KECAMATAN

UPAYA MEWUJUDKAN PERCEPATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT  
DI ERA OTONOMI DAERAH

TELUKBETUNG

Dr. YUSWANTO, S.H., M.H.

**DR. YUSWANTO, S.H., M.H.**

**PEMEKARAN KECAMATAN**

**UPAYA MEWUJUDKAN PERCEPATAN  
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT  
DI ERA OTONOMI DAERAH**

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

Pasal 2

- (1) Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 72

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

DR. YUSWANTO, S.H., M.H.

# PEMEKARAN KECAMATAN

UPAYA MEWUJUDKAN PERCEPATAN  
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT  
DI ERA OTONOMI DAERAH



Penerbit Indepth Publishing  
Bandar Lampung, 2014

Dr. Yuswanto, S.H., M.H.

Pemekaran Kecamatan: Upaya Mewujudkan Percepatan  
Kesejahteraan Masyarakat di Era Otonomi Daerah

@Yuswanto

Hak Cipta 2014, pada penulis

Diterbitkan pertama kali dalam Bahasa Indonesia

Oleh Indepth Publishing

Bandar Lampung, Juni 2014

Jl. Ahmad Yani Gg. Pioneer No. 40 Bandar Lampung

Telp: +62 81279604790

Web: <http://www.indepthpublishing.org>

Penyunting : Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.

Tata Letak : Fathoni, S.H., M.H.

Desain Sampul : Tri Purna Jaya

Hak cipta dilindungi Undang-Undang.

*All rights reserved*

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Pemekaran Kecamatan: Upaya Mewujudkan Percepatan

Kesejahteraan Masyarakat di Era Otonomi Daerah

... + 83 hlm. : 15 x 23 cm

Cet. 1 – Bandar Lampung: Indepth Publishing, Juni 2014

ISBN:978-602-1534-33-5

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis haturkan kepada Allah SWT yang telah memberikan segala macam Rahmat-NYA, sehingga buku ini dapat hadir di hadapan pembaca yang budiman. Penulisan buku ini terdorong dari niatan untuk menuliskan kembali hasil penelitian Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung tentang *Penataan dan Pembentukan Kelurahan dan Kecamatan di Kota Bandar Lampung* yang merupakan kerja sama Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan Program Pascasarjana Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Otonomi daerah yang pada prinsipnya dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan terhadap rakyat diterjemahkan beragam oleh pemerintah daerah. Salah satu bentuk "penerjemahan" itu adalah dengan melakukan pemekaran pelayanan pemerintahan dengan melakukan penataan kelurahan dan kecamatan di wilayah administrasinya. Pelayanan pemerintahan yang bersinggungan langsung dengan masyarakat semisal pelayanan kependudukan tentu akan lebih efektif apabila pusat-pusat pemerintahan kelurahan dan kecamatan diperbanyak agar mencakup wilayah-wilayah yang semula jauh dari pusat pemerintahan kecamatan.

Kota Bandar Lampung melakukan "penerjemahan" dengan melakukan penataan dan pembentukan kecamatan dan kelurahan. Hal ini dilakukan demi mendorong percepatan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah, pengelolaan potensi daerah, pertumbuhan demokrasi, meningkatkan

keamanan dan ketertiban, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Drs. Syafarudin, M.A. dan Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H. yang merupakan anggota peneliti dalam penelitian yang hasilnya menjadi isi utama dari buku ini.

Buku ini masih jauh dari sempurna, saran dan kritik pembaca sangat dibutuhkan untuk penyempurnaan buku ini. Akhirnya, selamat membaca dan semoga bermanfaat.

Bandar Lampung, Juni 2014

Penulis

## **DAFTAR ISI**

---

<b>Kata Pengantar</b> .....	v
<b>Daftar Isi</b> .....	vii
<b>Glosarium</b> .....	ix
<b>Bab 1 Pemerintahan Daerah</b> .....	1
A. Pendahuluan.....	1
B. Pengaturan tentang Pembentukan Kecamatan ..	8
C. Arti Penting Peraturan Daerah .....	19
D. Pemekaran Kecamatan .....	30
<b>Bab 2 Pembentukan Kecamatan</b> .....	35
A. Dasar Filosofis Pembentukan Kecamatan .....	35
B. Penataan dan Pembentukan Kecamatan dalam Rangka Peningkatan Pelayanan.....	41
<b>Bab 3 Pemekaran Kecamatan di Kota Bandar Lampung</b> .....	45
A. Kajian Kelayakan Pembentukan Kecamatan .....	46
B. Kajian Implikasi Pembentukan Kecamatan .....	54
<b>Bab 4 Analisis Peraturan Perundang-undangan</b> .....	57
<b>Bab 5 Dasar Filosofis, Sosiologis dan Yuridis</b> .....	71
A. Landasan Filosofis.....	80
B. Landasan Sosiologis .....	83
C. Landasan Yuridis.....	86

**DAFTAR PUSTAKA**

**INDEKS**

**TENTANG PENULIS**

## GLOSARIUM

---

### **Kelurahan**

Wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan.

### **Kecamatan**

Wilayah kerja Camat sebagai Perangkat daerah kabupaten/kota.

### **Camat**

Pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.

### **Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD 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.

**Pemerintah Daerah**

Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

**Pembentukan Kecamatan**

Pemberian status pada wilayah tertentu sebagai kecamatan di kabupaten/kota.

# BAB 1

## PEMERINTAHAN DAERAH

### A. Pendahuluan

**P**enyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan daerah sebenarnya merupakan keniscayaan dari manajemen pemerintahan dari sebuah negara besar. Tanpa menghilangkan prinsip persatuan dan kesatuan, sebenarnya pemerintahan daerah merupakan akomodasi dari prinsip pelayanan kepada masyarakat. Terlaksananya prinsip ini semakin nyata diwujudkan dengan cara keteraksesan masyarakat terhadap layanan yang diberikan pemerintah. Pemerintahan daerah juga dapat diartikan sebagai bentuk manajerial dari pelaksanaan otonomi daerah secara politis. Semakin terakses pelayanan kepada masyarakat, akan menunjukkan bahwa otonomi daerah semakin berhasil.

Salah satu cara yang dipakai untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat adalah dengan "memendekkan" rentang kendali antara pusat pemerintahan dengan "coverage" masyarakatnya. Dengan demikian, faktor jarak antara kehidupan masyarakat dengan pusat layanan pemerintahan merupakan sesuatu yang harus dipertimbangkan. Jangan sampai masyarakat terkendali proses administrasi pemerintahannya hanya karena jarak tempat tinggalnya ternyata jauh dari pusat layanan pemerintah. Dalam skala yang sederhana, misalnya pengurusan kartu tanda penduduk (KTP), jangan sampai terjadi warga harus bersusah payah menuju kantor kecamatan yang jaraknya cukup jauh. Hal ini dapat terjadi karena wilayah administrasi kecamatan yang luas. Atau untuk hal mendesak, keperluan untuk mengurus "kartu miskin", misalnya yang menjadi syarat untuk mendapatkan layanan jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas) juga harus terkendala oleh jarak.

Mengapa pelaksanaan pemerintahan daerah (*local authority*) itu menjadi penting? Tentu jawaban setiap orang dapat saja berbeda, namun apa yang dinyatakan Janice Morphet layak dijadikan *hujjah*:

*"Local authorities are the place of first resort in any community when individual need information or are confronted with problems such as flooding. There is a general assumption that their role is to support local communities."*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Janice Morphet, *Modern Local Government*, London: SAGE Publications Ltd, 2008, hlm. 2

<sup>2</sup>Tom Campbell, *Prescriptive Legal Positivism: Law, Rights and Democracy*, London: UCL Press, 2004, hlm. 5

Morphet, dengan demikian meyakini bahwa pemerintahan daerah memang merupakan tempat pertama bagi masyarakat ketika mereka membutuhkan informasi, atau ketika mereka dihadapkan pada suatu masalah, banjir, misalnya. Dengan demikian, ada asumsi umum bahwa peran pemerintah daerah adalah untuk mendukung, menyediakan, memfasilitasi masyarakat daerah.

Indonesia yang merupakan negara kepulauan sebenarnya sudah lama mengadopsi sistem pemerintahan otonomi daerah, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Hanya saja setiap rezim pemerintahan ternyata menjalankan otonomi dengan bias. Sentralistik, itu yang mewarnai sistem pemerintahan di zaman orde lama dan orde baru. Bila kita telisik dari sejarah, penyelenggaraan pemerintahan daerah diwarnai dengan berbagai corak, tergantung politik hukum penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Berbagai produk hukum perundang-undangan yang lahir untuk menata pemerintahan daerah dimulai dengan diundangkannya UU No. 1 Tahun 1957, UU No.18 Tahun 1965, dan UU No. 5 Tahun 1974. Ketiga undang-undang tersebut bercorak sentralistik, meskipun dalam undang-undang tersebut menganut sistem desentralisasi. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pintu masuk bagi pemerintahan daerah yang lebih desentralistik. Euforia reformasi sebagai "bidan" dari lahirnya undang-undang ini menginginkan porsi wewenang pemerintahan daerah yang lebih besar. Dengan UU No. 22 Tahun 1999 inilah akhirnya terjadi porsi kewenangan daerah yang lebih besar, sehingga dikenal teori kewenangan residu, yaitu selain kewenangan pusat merupakan kewenangan daerah.

Lima tahun kemudian, UU No. 22 Tahun 1999 direvisi, sehingga terjadilah proses resentralisasi, terlebih dengan diundangkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan telah disusun dan dibagi secara *Close-listed* dengan diundangkannya PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Diberlakukannya PP ini telah menegaskan urusan dalam skala pemerintah (pusat), pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Dengan demikian, perjalanan sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat ditelisik dengan mempelajari undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Namun dengan demikian, seluruh undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah mempunyai arah kebijakan menuju peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dan mengembangkan sumber daya produktif di daerah. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat melalui penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, kebijakan otonomi yang luas diberikan untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Pemerintah Daerah harus mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Pemerintah daerah dan masyarakat di daerah harus lebih diberdayakan sekaligus diberi tanggung jawab yang lebih besar untuk mempercepat laju pembangunan daerah.

Implementasi kebijakan otonomi daerah telah mendorong terjadinya perubahan, baik secara struktural, fungsional maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

Pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan yang otonom kemudian dibagi skala kewenangannya. Hal ini dilakukan dalam rangka mendekatkan akses masyarakat terhadap pelayanan yang notabene merupakan tugas pemerintah daerah. Wilayah kabupaten/kota kemudian dibagi menjadi beberapa wilayah kecamatan yang merupakan "perpanjangan tangan" pelaksanaan tugas pemerintah daerah. Dalam praktek sehari-hari, pemerintah kecamatan yang dipimpin oleh camat ini menjalankan proses administrasi pemerintahan. Kecamatan dibagi dalam beberapa wilayah kelurahan/desa yang merupakan bentuk pemerintahan terkecil.

Kedudukan, tugas pokok dan fungsi kecamatan yang sebelumnya merupakan perangkat wilayah dalam kerangka asas dekonsentrasi, berubah statusnya menjadi perangkat daerah dalam kerangka asas desentralisasi. Sebagai perangkat daerah, Camat dalam menjalankan tugasnya mendapat pelimpahan kewenangan dari dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota. Selain itu, kelurahan juga merupakan perangkat daerah, yang kewenangannya merupakan pelimpahan kewenangan dari bupati/walikota dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota. Peranan kecamatan dan kelurahan dalam

penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota memiliki arti penting dikarenakan bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat. Untuk tujuan percepatan pelayanan terhadap masyarakat, pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk melakukan pembentukan kecamatan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, sedangkan kewenangan pembentukan kelurahan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan.

Perencanaan penataan/pembentukan wilayah kecamatan dan kelurahan tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Selain itu, pembentukan kecamatan dan kelurahan dimaksudkan untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan diperkotaan. Dalam pembentukan kecamatan dan kelurahan baru harus memperhatikan dan mempertimbangkan berbagai syarat seperti syarat administratif, syarat teknis, dan syarat kewilayahan.

Buku yang merupakan hasil kajian naskah akademik penyusunan Raperda Kota Bandar Lampung tentang Pembentukan Kecamatan dan Kelurahan di Kota Bandar Lampung ini dibangun diatas kajian mendalam untuk mendapatkan kondisi sosiologis yang mapan. Dengan demikian, pembentukan kecamatan atau kelurahan baru di Kota Bandar Lampung diharapkan akan berdampak terhadap peningkatan dan pemerataan pembangunan serta pelayanan umum. Melalui

pembentukan kecamatan atau kelurahan, dapat dipastikan rentang kendali pemerintah akan menjadi lebih kecil dan institusi pelayanan menjadi lebih dekat dengan masyarakat. Selanjutnya, untuk menjamin peningkatan dan pemerataan pembangunan serta pelayanan umum tersebut, dibutuhkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung tentang Pembentukan Kecamatan dan Kelurahan sebagai landasan dan pijakan hukum Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung dalam melakukan pemekaran wilayah kecamatan dan kelurahan.

Saat ini, kota Bandar Lampung terdiri dari 13 (tiga belas) kecamatan dan 98 (sembilan puluh delapan) kelurahan. Pemerintah kota Bandar Lampung berencana untuk mengembangkan wilayahnya atau dengan kata lain ingin membentuk pemerintahan kecamatan baru dan atau kelurahan baru. Ada 5 (lima) hal yang melandasi pentingnya kota Bandar Lampung segera melakukan pemekaran kecamatan serta kelurahan:

*Pertama*, masyarakat kota Bandar Lampung membutuhkan pelayanan yang dekat dan cepat yang dilakukan oleh aparat pemerintah kota. Pelayanan tersebut bisa bersifat administratif, jasa, dan penyediaan sarana serta fasilitas umum. Jumlah kelembagaan dan personil aparat yang terbatas tentu membatasi pula pelayanan atau dikenali dengan istilah ada hambatan direntang kendali pelayanan. Sebaliknya jumlah kelembagaan dan personil yang proporsional akan memudahkan pelayanan yang diterima oleh masyarakat.

*Kedua*, jumlah sebaran penduduk tidak merata dalam kecamatan-kecamatan dan kelurahan-kelurahan di kota Bandar Lampung. Ada yang over populasi ada juga yang medium bahkan ada wilayah dengan jumlah

penduduk yang minimalis. Hal ini tentu membutuhkan pengaturan secara proporsional.

*Ketiga*, partisipasi, energi, dan modal sosial masyarakat yang belum optimal digali maka perlu dikembangkan dan diberdayakan sehingga menjadi sebuah kekuatan, modal, dan energi bagi pembangunan kota dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Semua ini memerlukan kelembagaan pemerintah yang dekat dan bisa menggerakkan mereka.

*Keempat*, pemerataan pembangunan akan semakin mudah terjadi manakala satuan kelembagaan pemerintah dan satuan wilayah kerja sudah demikian tersebar merata menjangkau sudut-sudut kota yang didiami penduduk.

*Kelima*, pemekaran wilayah bertujuan untuk mendorong percepatan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah, pengelolaan potensi daerah, pertumbuhan demokrasi, meningkatkan keamanan dan ketertiban, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kelima landasan arti penting pembentukan kecamatan tersebut kemudian dijadikan alasan penguat bagi pemekaran dan pembentukan kecamatan baru. Inti dari kelima landasan tersebut pada dasarnya adalah dalam rangka mendekatkan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat. Pusat-pusat pemerintahan kecamatan yang semula jauh dan sulit diakses masyarakat diupayakan menjadi dekat. Keteraksesan tersebut bukan hanya tentang jarak, namun pada kemudahan dan murahnya biaya pelayanan yang diberikan kepada kecamatan.

## **B. Pengaturan tentang Pembentukan Kecamatan**

Dalam konsep negara hukum yang demokratis, keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk

peraturan daerah (Perda), dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintahan. Dalam teori peraturan perundang-undangan, telah terjadi proses positivisasi norma, sehingga hukum menemukan bentuknya yang ajeg. Dengan demikian, telah terjadi *legal positivisme* dalam penyelenggaraan negara. Kesadaran tentang positivisme hukum ini dimulai dengan pengajuan ide tentang "hukum tertulis" (*normative aspects*) sebagaimana telah ditulis oleh Thommas Hobbes, Immanuel Kant, Bentham, John Austin, Hans Kelsen, maupun H.L.A. Hart.

Konsepsi positivisme hukum ini dimotivasi oleh keinginan untuk memasukkan nilai moral (*moral values*) dan kepentingan politis (*political concerns*) di dalam norma hukum. Tom Campbell menggambarkan positivitas hukum di dalam pernyataannya:

*"...strongly motivated by certain moral values and political concerns which is in on way at odds with the positivist mantra that we must always distinguish between law as it is and law as it ought to be."*<sup>2</sup>

Terlepas dari kepentingan politis di balik setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, setiap pembentukannya, dalam hal ini Perda, selalu dilandasi oleh dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis. Format hukum yang demikian meniscayakan bahwa seluruh hukum itu berbentuk peraturan tertulis *an sich*, namun tidak

---

<sup>2</sup>Tom Campbell, *Prescriptive Legal Positivism: Law, Rights and Democracy*, London: UCL Press, 2004, hlm. 5

demikian keyakinan Comte "*positivism did not remain a unified movement.*"<sup>3</sup>

Hukum, dengan demikian tidak mesti dalam format tertulis, namun demi kepastiannya, dunia modern mengajukan kodifikasi hukum dalam peraturan. Asas legalitas memberikan premis bahwa "tidak ada hukuman tanpa peraturan". Hukum telah direduksi menjadi semacam "resep" untuk mengendalikan perilaku manusia dan mengatur bagaimana pemerintah menjalankan kewenangannya. Dalam perkembangannya, hukum dalam arti peraturan diatur dalam strata yang berlaku setara bertingkat. Peraturan yang berada pada lapisan atas memedomani peraturan di bawahnya, demikian sebaliknya peraturan yang ada di lapisan bawah tidak diperkenankan menyelisihi (bertentangan) dengan peraturan yang lebih tinggi. Peraturan telah dibuat menyerupai bangunan punden berundak, sehingga muncul asas "*lex generali derogat lex speciali*"

Peraturan yang mengatur tentang tata urutan peraturan perundang-undangan saat ini adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tata urutan peraturan perundang-undangan secara hierarkis diatur dalam Pasal 7 ayat (1), yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

---

<sup>3</sup> Robert C. Scharff, *Comte After Positivism*, Cambridge University Press, 1995, hlm. 6.

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketentuan yang bersifat Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sarana yang strategis dalam mengimplementasikan ide negara hukum. Peraturan perundang-undangan akan memberikan garis batas hak dan kewajiban yang tegas antara pemerintah dengan masyarakat. Dengan demikian, hak masyarakat dijamin dengan peraturan perundang-undangan.

Perda yang dibentuk secara atributif seringkali muatannya tidak tuntas mengatur, sehingga perlu diderivasikan dalam berbagai aturan operasional. Kewenangan untuk membentuk aturan ini harus tetap bersumber pada delegasi kewenangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*), yaitu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dalam era otonomi luas derivasi peraturan perundang-undangan dari Perda dapat berupa Perda yang sama-sama sederajat. Seolah-olah Perda yang pertama dijadikan sebagai "Perda payung". Model pendelegasian semacam ini banyak terjadi pada Perda yang berkait dengan retribusi. Pada prinsipnya pelaksanaan pendelegasian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat saja dilakukan sepanjang tidak bersifat cek kosong. Oleh karena itu dalam melakukan suatu pendelegasian harus dirumuskan terlebih dahulu norma-norma yang akan didelegasikan.

Tujuan adanya kejelasan dalam perumusan norma yang akan didelegasikan ini tidak lain merupakan bagian dari membangun transparansi regulasi, sehingga regulasi tersebut sekalipun dibuat oleh eksekutif tetap dapat terkontrol.

Produk dari keseluruhan Perda sebagai manifestasi otonomi daerah akan menentukan berhasil tidaknya desentralisasi yang telah diberikan secara atributif oleh undang-undang. Cheema, Shabbir G., dan Rondinelli (1984) menyarankan beberapa kriteria untuk menguji kebijakan desentralisasi. Secara garis besar hal itu dapat dilihat dari sejauh mana desentralisasi kemudian diterjemahkan dalam pelaksanaan pemerintahan. Mengapa pemerintahan daerah dibentuk, setidaknya dalam rangka:<sup>4</sup>

- a) mendukung pencapaian tujuan politik, seperti stabilitas politik, integrasi nasional, dukungan politik, dan lain-lain.
- b) meningkatkan efektivitas administrasi bagi pembangunan.
- c) sejauhmana desentralisasi meningkatkan "efisiensi ekonomi" dan manajerial melalui kesempatan bagi pusat dan daerah untuk lebih berperan dalam pembangunan.
- d) meningkatkan "*responsifitas*" pemerintah terhadap kebutuhan dan tuntutan berbagai kelompok dalam masyarakat.

---

<sup>4</sup>Cheema, Shabbir G, dan Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1984.

- e) meningkatkan "*self-administration and self-reliance*" dari berbagai unit pemerintahan dan LSM dalam pembangunan.
- f) mendukung program dan proyek yang dirancang untuk dilaksanakan secara desentralitatif.

Rondinelli juga mengemukakan beberapa permasalahan yang dihadapi dalam desentralisasi; tantangan politis, problematika administratif dan operasional, perilaku pejabat dan keterbatasan sumber daya.

Filosofi kewenangan otonom haruslah dipahami sebagai kewenangan untuk menyejahterakan rakyat dan bukan kewenangan dalam konteks kekuasaan semata. Berkenaan dengan hal tersebut, Perda dibuat atas dasar tujuan-tujuan tertentu yang ingin dicapai yang dilandaskan pada pedoman atau standar norma yang digariskan oleh pemerintah. Perda sebagai instrumen penyelenggaraan kekuasaan pemerintah daerah harus mempunyai karakter yang menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak masyarakat, khususnya masyarakat miskin dalam pelayanan publik yang diselenggarakannya. Karakter pengaturannya pun harus bersifat progresif, artinya pengaturan atau perda yang mengatur tentang pelayanan kepada masyarakat tersebut tetap harus memahami kondisi sosial ekonomi masyarakat. Kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakatnya telah diberi patokan-patokan yang tertuang dalam Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang telah ditetapkan pemerintah.

Proses pembentukan Perda diatur dalam Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa:

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Ketentuan Pasal diatas menjadi landasan penting bagi pemerintah daerah untuk merumuskan rancangan peraturan daerah secara umum, termasuk juga dalam merumuskan perda tentang pembentukan kecamatan dan kelurahan.

Pada masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974, pembentukan kecamatan ditetapkan dengan peraturan pemerintah setelah melewati tahap persiapan dalam bentuk perwakilan kecamatan. Karena pembentukannya melalui Peraturan Pemerintah, maka jumlah kecamatan dapat dikendalikan sesuai prinsip efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Pada masa UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004, pembentukan kecamatan baru dapat dilakukan secara langsung tanpa melalui tahap persiapan oleh kabupaten/kota dengan Perdanya masing-masing. Pembentukan kecamatan baru seringkali juga didasarkan

pada pertimbangan politis, yaitu dalam rangka pembentukan kabupaten/kota baru. Hal ini menjadi mungkin terjadi, karena persyaratan pembentukan suatu kabupaten/kota mempersyaratkan jumlah kecamatan tertentu. Bila pendekatan ini dikedepankan, maka motivasi pembentukan kecamatan tidak lagi mengedepankan pelayanan kepada masyarakat sebagaimana menjadi tujuan sosiologis dan filosofisnya.

Pembentukan kecamatan baru seharusnya dilakukan dengan alasan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan ketentraman dan ketertiban, serta mempercepat pengembangan potensi wilayah. Intinya untuk lebih mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, disamping itu kebijakan pembentukan terhadap kecamatan tersebut didasarkan luas wilayah, jumlah penduduk, dan potensi yang dimiliki.

Pembentukan suatu kecamatan diharuskan telah melalui proses uji kelayakan melalui penelitian akademik yang mendalam. Hasil survei potensi wilayah pada beberapa provinsi, kabupaten dan kota menggambarkan bahwa pembangunan pada unit organisasi pemerintahan terutama kecamatan belum merata terutama pada bagian wilayah tertentu yang memiliki orbitasi relatif jauh dari kantor kecamatan. Pelayanan pemerintahan belum menyentuh masyarakat sampai ke pelosok wilayah kerja pemerintahan kecamatan, serta masih banyaknya potensi yang belum tersentuh atau dikelola secara optimal sehingga terjadi kesenjangan pelayanan masyarakat dan pembangunan pada bagian-bagian tertentu dalam wilayah kerja pemerintahan kecamatan.

Alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil adalah melakukan penguatan pada kecamatan dan

pembentukan kecamatan baru pada wilayah kerja pemerintahan kecamatan dengan melihat potensi pada kecamatan yang ada. Dengan pembentukan kecamatan, dapat dipastikan rentang kendali pemerintah akan menjadi lebih kecil dan institusi pelayanan menjadi lebih dekat dengan masyarakat. Terjadinya pembentukan kecamatan baru yang diharapkan akan berdampak terhadap peningkatan dan pemerataan pembangunan dan pelayanan umum.

Ketentuan mengenai syarat pembentukan kecamatan diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008. Dalam pasal tersebut dikemukakan mengenai syarat administratif pembentukan kecamatan meliputi:

- a. Batas usia penyelenggaraan pemerintah minimal 5 (lima) tahun;
- b. Batas usia penyelenggaraan pemerintahan desa dan/ atau kelurahan yang akan dibentuk menjadi kecamatan minimal 5 (lima) tahun;
- c. Keputusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau nama lain untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah kecamatan baik yang menjadi calon cakupan wilayah kecamatan baru atau kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan;
- d. Keputusan Kepala Daerah atau nama lain untuk Desa dan Keputusan Lurah atau nama lain untuk kelurahan diseluruh wilayah kecamatan baik yang akan menjadi cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan;
- e. Rekomendasi Gubernur.

Selanjutnya pada Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dikemukakan mengenai syarat fisik kewilayahan meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan yang tersedia. Makna cakupan wilayah diatur secara lebih rinci dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 yaitu sebagai berikut:

- (1) Cakupan wilayah untuk daerah kabupaten paling sedikit terdiri atas 10 desa/ kelurahan dan untuk daerah kota paling sedikit terdiri atas 5 desa/kelurahan.
- (2) Lokasi calon ibukota memperhatikan aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosiasal budaya.
- (3) Sarana dan Prasarana pemerintahan meliputi bangunan dan lahan untuk kantor camat yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Persyaratan teknis dalam pembentukan kecamatan diatur secara rinci pada Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008, yang meliputi:

- (1) Jumlah penduduk;
- (2) Luas wilayah;
- (3) Rentang kendali penyelenggaraan pelayanan pemerintahan;
- (4) Aktivitas perekonomian;
- (5) Ketersediaan sarana dan prasarana.

Selanjutnya, persyaratan untuk pembentukan kelurahan diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan disebutkan

bahwa tujuan kelurahan dibentuk untuk meningkatkan pelayanan masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan, dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Kelurahan dibentuk di kawasan perkotaan dan atau di wilayah ibukota Kabupaten/Kota dan Kecamatan. Pembentukan kelurahan dapat berupa penggabungan beberapa kelurahan atau bagian kelurahan yang bersandingan atau pemekaran dari 1 (satu) kelurahan menjadi 2 (dua) kelurahan atau lebih. Pembentukan kelurahan sekurang-kurangnya memenuhi syarat:

1. jumlah penduduk;
2. luas wilayah;
3. bagian wilayah kerja
4. sarana dan prasarana pemerintahan.

Jumlah penduduk kelurahan memiliki batas minimal sebagai berikut:

1. Wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 4.500 jiwa atau 900 KK
2. Wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 2.000 jiwa atau 400 KK dan
3. Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua paling sedikit 900 jiwa atau 180 KK

Luas wilayah kelurahan memiliki batas minimal sebagai berikut:

1. Wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 3 Km<sup>2</sup>.
2. Wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 5 Km<sup>2</sup> dan
3. Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua paling sedikit 7 km<sup>2</sup>.

Bagian wilayah kerja yang dipersyaratkan adalah wilayah yang dapat dijangkau dalam meningkatkan

pelayanan dan pembinaan masyarakat. Sedangkan sarana dan prasarana pemerintahan kelurahan yaitu (a) memiliki kantor pemerintahan; (b) memiliki jaringan perhubungan yang lancar; (c) sarana komunikasi yang memadai; dan (d) fasilitas umum yang memadai.

Pemekaran dari 1 (satu) keluarahan menjadi 2 (dua) kelurahan atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan di kelurahan. Kelurahan yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan maka dapat dihapus atau digabung. Penghapusan dan penggabungan kelurahan dilakukan berdasarkan hasil penelitian dan pengkajian yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Pembentukan, penghapusan, dan penggabungan kelurahan diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Perda tersebut sekurang-kurangnya memuat ketentuan: (a) tujuan; (b) syarat; (c) mekanisme; dan (d) pembiayaan.

Pembiayaan pembentukan, penghapusan, dan penggabungan kelurahan dibebankan kepada APBD kabupaten/kota. Pembinaan dan pengawasan pembentukan, penghapusan, dan penggabungan kelurahan dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Pembinaan dan pengawasan dilakukan melalui pemberian pedoman umum, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi.

### **C. Arti Penting Peraturan Daerah**

Pada dasarnya, manusia adalah makhluk yang tahu dan berkehendak, namun tetap memerlukan orientasi dari pihak lain yang berdasarkan orientasi itu ia mengambil tindakan. Atas dasar itu terciptalah kemampuan

fundamental manusia yaitu pemahaman tentang konsep dan kehendak untuk bertindak. Dua kemampuan dasar manusia itu merupakan landasan penataan kehidupan bermasyarakat secara normatif dan efektif.

Manusia memulai kehidupannya dengan berinteraksi dengan manusia lainnya dan sebagai makhluk individu sekaligus juga makhluk sosial mempunyai kecenderungan untuk membentuk suatu kelompok yang didasarkan atas kesamaan wilayah dan ideologi serta diikat oleh cita-cita bersama. Bila wilayah yang menjadi identitasnya, maka kelompok manusia disebut masyarakat. Masyarakat yang terbentuk tersebut kemudian membentuk suatu sistem yang dengan meminjam istilah Talcott Parsons menyebutnya dengan "*Social System*", yaitu suatu keadaan dimana terdapat hubungan antar manusia dalam suatu lingkungan, manusia dengan lingkungannya, dan sumbangsih manusia bagi lingkungannya.<sup>5</sup>

Teori Sistem Sosial (*Social System*) Parson mengasumsikan bahwasemua sistem sosial didefinisikan dalam hal hubungan antara mereka sebagai bagian "internal", kemudian berkembang menjadi hubungan antara sistem sosial dan lingkungannya (eksternal). Hanya manusia lah yang memiliki kemampuan untuk memahami norma-norma yang sudah direduksi menjadi kata-kata, menjadi kalimat, atau pasal-pasal hukum. Norma yang semula bersifat "cair" kemudian "dipadatkan" menjadi teks hukum. Norma-norma yang berisi perintah, larangan, dan

---

<sup>5</sup> Talcott, Parsons, *The Social System—2nd ed.*, First Published In England 1951 by Routledge & Kegan Paul Ltd. New Edition First Published 1991 by Routledge, London: Taylor & Francis E-Library, 2005, hlm. v.

kebolehan menjadi patokan untuk menilai baik-buruknya perilaku manusia yang diekspresikan ke dalam bahasa hukum. Akan tetapi, hukum itu sendiri tidak menjamin bahwa manusia akan mentaatinya. Lembaga yang sangat efektif untuk memaksa manusia untuk tunduk pada hukum adalah negara. Hal ini sesuai dengan pendapat Miriam Budiardjo tentang pengertian negara yang mempunyai sifat memaksa, sifat monopoli dan sifat mencakup semua (*all-encompassing*).<sup>6</sup>

"Sifat Memaksa" negara diperlukan sebagai usaha agar penertiban dalam masyarakat tercapai serta timbulnya anarki dapat dicegah. Organisasi dan asosiasi yang lain dari negara juga mempunyai aturan, akan tetapi aturan-aturan yang dikeluarkan oleh negara lebih mengikat. Dalam konsep negara demokratis tetap disadari bahwa paksaan hendaknya dipakai seminimal mungkin dan sedapat-dapatnya dipakai persuasi. Keadaan demikian memang perlu, sebab kalau seseorang dibiarkan berada di luar ruang lingkup aktivitas negara, maka usaha negara ke arah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan akan gagal. Lagi pula, menjadi warga negara tidak berdasarkan kemauan sendiri (*Involuntary Membership*) dan hal ini berbeda dengan asosiasi lain yang keanggotaannya bersifat sukarela.

Hukum dan negara merupakan perwujudan wewenang (kekuasaan yang dimiliki) tertinggi dalam masyarakat tidak lepas dari tuntutan: (1) keabsahan sosiologis (legitimasi demokratis); (2) kesesuaian dengan

---

<sup>6</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 39.

hukum yang berlaku (legalitas); dan (3) kesesuaian dengan prinsip-prinsip moral (legitimasi moral).

Salah satu unsur penunjang tuntutan masyarakat modern adalah rasionalisme, yaitu bahwa segala klaim dan wewenang yang dimiliki oleh negara harus dapat dipertanggungjawabkan secara argumentatif. Setiap peraturan hukum harus diberi dasar rasional, yaitu bahwa negara harus diselenggarakan berdasarkan kontribusi dan konstitusi, harus memahami hak-hak dasar dari warga negara, dan bahwa hak-hak untuk membuat undang-undang harus di bawah konstruksi demokratis. Bahwa ketika negara memberikan beban kepada warganya, maka hal tersebut harus didahului oleh pemenuhan hak warga negara terlebih dahulu.

Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtstaat*). Tujuan utama dari bentuk negara hukum adalah untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban dengan harapan, agar semuanya berjalan menurut hukum.

Menurut Soedjono Dirdjosisworo yang mengutip *Theory of Legislation* Jeremy Bentham menekankan bahwa hukum harus bermanfaat.<sup>7</sup> Bagir Manan menyatakan agar dalam pembentukan undang-undang dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, undang-undang tersebut harus berlandaskan pada pertama landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua landasan sosiologis (*sociologische gelding*); ketiga landasan

---

<sup>7</sup>Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta 2009, hlm. 13

filosofis (*philosophical gelding*).<sup>8</sup> Ketiga landasan inilah yang menjadi pertimbangan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan.

Hukum yang berkualitas perlu memerlukan politik hukum nasional yang akan mempengaruhi sistem hukum nasional seperti yang diisyaratkan Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam bukunya '*Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*', politik hukum nasional bertujuan menciptakan sebuah sistem hukum nasional yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks, dan reduksionistik.<sup>9</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup>Bagir Manan, *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994, hlm. 13-21

<sup>9</sup>Soedjono Dirdjosisworo, *Loc. Cit.*

<sup>10</sup>Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 23; Krems, Mengatakan *Gesetzgebungslehre* Mempunyai Tiga Sub Bagian Disiplin, Yakni Proses Perundang-Undangan *Gesetzgebungsverfahren (Slehre)*; Metode Perundang-Undangan *Gesetzgebungsmethode (Nlehre)*; dan Teknik Perundang-Undangan *Gesetzgebungstechnik (Lehre)*.

Peraturan Daerah merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkret yang berupa sanksi hukum ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Sebagai norma yang bersifat abstrak-umum, Peraturan Daerah merupakan salah satu produk hukum, sehingga harus dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal penerapan sanksi. Menurut Lawrence M. Friedman, sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan.<sup>11</sup> Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau diotorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum harus menyiratkan konsekuensi-konsekuensi hukum, konsekuensi-konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, janji-janji atau ancaman.

Berdasarkan teori-teori yang dikemukakan di atas, dapat diketahui bahwa landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, demikian juga Peraturan Daerah.

A. Mukhtie Fadjar menyatakan bahwa negara hukum ialah negara yang susunannya di atur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan

---

<sup>11</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, The Legal System; A Social Science Perspective*, Nusamedia, Bandung, 2009,

dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum.<sup>12</sup> Rakyat tidak boleh bertindak secara sendiri-sendiri menurut kemampuannya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang-undang (*the states not governed by men, but by law*).

Sesuai dengan amanat UUD 1945 dan Pancasila, penyelenggaraan pemerintahan negara didasarkan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan konstitusi, maupun ketentuan hukum lainnya, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, maupun ketentuan-ketentuan hukum lainnya yang ditentukan secara demokratis dan konstitusional.<sup>13</sup>

Sebagai pemahaman dasar kedaulatan rakyat atau demokrasi, yang diartikan oleh Abraham Lincoln, yaitu "pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat". yang mengandung makna kekuasaan ada di tangan rakyat. M. Duverger dalam '*les Regimes Politiques*' memberi arti demokrasi sebagai cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah sama dan tidak terpisah-pisah.<sup>14</sup>

Pemahaman tersebut sejalan dengan pendapat Sri Soemantri yang mengatakan bahwa Demokrasi mempunyai dua macam pengertian yaitu formal dan

---

<sup>12</sup>A. Mukhtie fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 7

<sup>13</sup>Surachmin, *Azas dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Yayasan Gema Yustisia Indonesia, Jakarta, hlm. 14 – 15.

<sup>14</sup>Miriam Budiarjdo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. xiii, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 54

material. Realisasi pelaksanaan Demokrasi dalam arti formal, yaitu terlihat dalam UUD 1945 yang menganut faham *indirect democracy*, yaitu suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat dan demokrasi dalam arti pandangan hidup atau demokrasi sebagai falsafah bangsa (*democracy in philosophy*).<sup>15</sup> Dalam sistem demokrasi semua perubahan tatanan sosial dalam konteks demokrasi, harus didasari oleh landasan normatif maka melalui *Law making process* sebagai salah satu tugas parlemen.<sup>16</sup>— dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penyelenggaraan negara yang demokratis dilaksanakan dengan mengutamakan keseimbangan antara tugas, wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban, dalam mengurus dan menjalankan pemerintahan. Secara teoritis sistem pemerintahan ini dikenal dengan sistem desentralisasi, yang mengandung dua unsur pokok yaitu terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah.

Pembentukan daerah yang otonom melahirkan status otonomi yang didasarkan pada aspirasi dan kondisi objektif dari masyarakat di daerah/wilayah tertentu, yang kemudian menjelma menjadi pemerintahan di daerah. Pemerintahan Daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan asas

---

<sup>15</sup>Sri Soemantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1971, hlm. 26

<sup>16</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 170-174 dan 240.

otonomi dan tugas pembantuan, yang ditujukan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhususan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>17</sup> Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah pemerintah, yaitu Kepala Daerah dan DPRD dan birokrasi setempat yang terpisah dari lembaga-lembaga pemerintah dan birokrasi pemerintah.

Dalam rangka menyusun Peraturan Daerah, harus digali tentang konsep kebudayaan dan cara hidup masyarakatnya, karena setiap masyarakat memiliki kultur masing-masing—kultur disini lebih dekat maknanya dengan kebijaksanaan (*wisdom*). Untuk masyarakat tertentu, berlaku *local wisdom* yang tertentu pula, suatu kultur yang unik dan berbeda dengan masyarakat yang lain. Oleh karena itu, tidak mungkin sebuah Peraturan Daerah yang berlaku di suatu provinsi atau kabupaten tertentu dapat ditransplantasi begitu saja pada daerah yang lain. Faktor-faktor sosiologis menjadi inti dan dasar pertimbangan bagi pembentuk hukum untuk memformulasikannya menjadi pasal-pasal hukum. Inilah yang disebut landasan sosiologis.

Masyarakat yang dimaksud disini adalah masyarakat lokal yang berada dalam lingkup administrasi Kota Bandar

---

<sup>17</sup>HAW. Widjaya, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi Uu No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.131.

Lampung yang perlu ditangkap filosofi kehidupannya, terlebih berkaitan dengan Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Kecamatan yang bersifat menetapkan. Perda jenis ini mengakibatkan konsekuensi hukum terutama pada pembentukan kelembagaan pemerintahan baru.

Peraturan Daerah dibentuk dengan berparadigma responsif terhadap perkembangan jaman dan tuntutan masyarakat yang makin beragam. Penyelenggaraan negara yang demokratis dilaksanakan dengan mengutamakan keseimbangan antara tugas, wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban, dalam mengurus dan menjalankan pemerintahan. Secara teoretis sistem pemerintahan ini dikenal dengan sistem desentralisasi, yang mengandung dua unsur pokok yaitu terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah.

Pembentukan daerah yang otonom melahirkan status otonomi yang didasarkan pada aspirasi dan kondisi objektif dari masyarakat di daerah/wilayah tertentu, yang kemudian menjelma menjadi pemerintahan di daerah. Pemerintahan Daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, yang ditujukan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhususan daerah dalam sistem Negara Kesatuan

Republik Indonesia.<sup>18</sup> Pemerintahan daerah memang dibentuk untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Berdasarkan filosofi pembentukannya, pemerintahan daerah diwujudkan sebagai anti-thesa dari pelaksanaan pemerintahan yang bersifat sentralistik menuju pemerintahan yang lebih bersifat desentralistik

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan menurut kewenangannya yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam tataran pemerintah daerah, dibentuklah peraturan daerah. Peraturan Daerah merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratinya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkret yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Peraturan Daerah sebagai salah satu produk hukum, harus dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal penerapan sanksi. Dalam pembentukan Peraturan Daerah sesuai pendapat Bagir Manan harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yang dimaksud disini adalah (1) Dibuat atau dibentuk oleh organ yang

---

<sup>18</sup>HAW. Widjaya, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi Uu No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 131.

berwenang; (2) Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan di atur; (3) Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan; (4) Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Berdasarkan teori-teori yang dikemukakan di atas terdapat ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, demikian juga Peraturan Daerah. Seperti landasan yuridis dibuatnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 18 UUDNRI 1945. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah yang menjabarkan undang-undang tersebut.

#### **D. Pemekaran Kecamatan**

Perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dari semula bertumpu pada kepentingan pemerintah *an sich* menuju pendekatan pelayanan masyarakat membawa konsekuensi politis dan hukum. Konsekuensi politis adalah berupa pembagian administratif demi mendekatkan pelayanan masyarakat, sedangkan konsekuensi hukumnya adalah berupa penetapan tentang pembentukan pemerintahan daerah. Untuk pemekaran suatu kecamatan diatur dalam peraturan daerah.

Pemekaran kecamatan dalam suatu kabupaten/kota dinilai mendesak untuk dilakukan agar pengelolaan

daerah menjadi semakin mudah. Apalagi bila pemekaran kecamatan dimaksudkan untuk mempercepat pembangunan di daerah. Konsekuensi lanjutan dari pembentukan kecamatan baru di suatu kabupaten/kota adalah penentuan lokasi pusat kecamatan (ibukota). Penentuan lokasi ini penting, agar pusat pemerintahan kecamatan yang baru dibentuk sesuai dengan tujuan pembentukannya semula, yaitu untuk mendekatkan pelayanan pemerintahan. Letak pusat pemerintahan kecamatan harus dekat dengan perumahan masyarakat dengan mempertimbangkan aspek keteraksesannya. Dengan demikian, pelayanan pemerintahan daerah tidak lagi terpusat pada pemerintah kabupaten/kota, namun telah dapat didistribusikan kepada pemerintah kecamatan. Hal ini secara administratif akan memotong rantai birokrasi yang berbelit.

Pembentukan kecamatan dengan prosedur pemekaran dari kecamatan induk berangkat dari ketentuan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang secara normatif menegaskan bahwa kecamatan dan kelurahan merupakan bagian dari perangkat pemerintah daerah kabupaten/kota.

Dengan asumsi tersebut, maka sebuah kecamatan yang terlalu "gemuk", dalam artian mencakup kelurahan yang terlalu banyak akan sulit dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Pemekaran kecamatan memang dimaksudkan untuk membagi pemerintahan kecamatan yang semula "gemuk" menjadi lebih "ramping" dengan tetap memperhatikan aspek luas wilayah dan jumlah penduduknya. Pemekaran kecamatan juga harus dibarengi

dengan perubahan paradigma pemerintahan yang mendekatkan diri pada pelayanan. Hal ini dilakukan agar jangan sampai pemekaran kecamatan hanya berorientasi pada perluasan birokrasi semata.

Pemekaran kecamatan juga akan mendorong pemerataan pembangunan. Wilayah yang sebelumnya jauh dari pusat pemerintahan kecamatan akan menjadi dekat seiring dibangunnya pusat pemerintahan kecamatan yang baru.

Pemekaran kecamatan pada saat berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 didasari oleh semangat dekonsentrasi, sehingga pembentukan kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Pada masa berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999, pembentukan kecamatan ditetapkan dengan peraturan daerah. Penyempurnaan pembentukan kecamatan diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. Ketentuan Pasal 126 ayat (2) mengatur bahwa: "Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan peraturan daerah berpedoman pada peraturan pemerintah". Ketentuan lain sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) undang-undang tersebut adalah bahwa pemekaran suatu daerah dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan. Penjelasan pasal tersebut mengatur bahwa batas minimal usia penyelenggaraan kecamatan dapat dimekarkan adalah 5 (lima) tahun.

Selain ketentuan mengenai batas minimal usia pemerintahan, diatur pula tentang tipologi kecamatan. Pengaturan ini penting, karena pada dasarnya setiap kecamatan di kabupaten/kota menyelenggarakan

pemerintahan yang tidak seragam. Tentu setiap pemerintahan kecamatan menghadapi pola pemerintahan yang berlainan. Beban kerja dan tanggung jawab setiap pemerintahan kecamatan juga berbeda. Perlu dilakukan pengelompokan tipologi kecamatan untuk memperkecil perbedaan. Secara realistik dan logis, dapat diukur kinerja setiap kecamatan secara objektif dengan menggunakan 7 (tujuh) variabel sebagai berikut:

1. Jumlah penduduk (JP);
2. Luas wilayah (LW);
3. Jumlah kelurahan/desa di wilayahnya (JKID);
4. Sarana transportasi dan komunikasi (STK);
5. Kawasan potensial yang dapat dikembangkan (KP);
6. Karakteristik wilayah (KW); dan
7. Pola pendelegasian wewenang (PPK).

Secara sederhana, penyusunan tipologi kecamatan memakai rumus sebagai berikut:

$$TK = f (JP, LW, JKID, STK, KP, KW, PPK)$$

Pembagian tipologi kecamatan yang telah diperhitungkan dengan menggunakan rumus diatas tidak dapat diterapkan secara seragam, karena tidak akan menggambarkan beban pekerjaan yang sebenarnya. Masing-masing variabel diberikan bobot sesuai dengan tingkat kepentingannya di kabupaten/kota. Dengan demikian, kriteria tersebut berlaku secara lokal demi kepentingan pragmatis semata. Setiap kabupaten/kota memiliki skala tertentu dalam penentuan variabel tersebut. Untuk dapat menjalankan sebagian kewenangan

pemerintahan kabupaten/kota oleh bupati/walikota, dapat didelegasikan kepada camat. Pemerintahan kecamatan dapat dikategorikan sebagai unsur pelaksana karena karakteristik tugas camat yang bersifat operasional yakni melayani masyarakat secara langsung.

Untuk membedakannya dengan tugas dinas yang lebih bersifat teknis, maka tugas pemerintahan kecamatan lebih tepat bila disebut dengan unsur pelaksana kewilayahan. Dengan demikian, seorang camat dapat didelegasikan tugas oleh bupati/walikota sebatas wilayah kecamatannya sepanjang tidak bersifat sangat teknis. Karakteristik kewenangan pelayanan yang dapat dijalankan oleh camat adalah sebagai berikut:

1. Mudah, yaitu tidak memerlukan persyaratan teknis tinggi;
2. Sederhana, yaitu tidak memerlukan prosedur yang banyak;
3. Murah, yaitu pembiayaannya lebih murah bagi masyarakat dibanding apabila ditangani dinas;
4. Terjangkau oleh masyarakat setempat, yaitu mudah dijangkau lokasinya

## BAB 2

# PEMBENTUKAN KECAMATAN

---

### A. Dasar Filosofis Pembentukan Kecamatan

**P**enyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka negara, yaitu untuk menjalankan unit pemerintahan yang lebih kecil sekaligus otonom. Terbentuknya pemerintahan daerah yang dalam kerangka negara hukum memerlukan peraturan hukum untuk menjamin agar legalitasnya dapat diatur pada batas-batas tertentu dan memberikan payung hukum kepada pemerintah daerah untuk menerapkan ketentuan yang ajeg bagi warganya.

Pembentukan kecamatan, yang di dalamnya termasuk juga pembentukan kelurahan menjadi masalah yang cukup krusial untuk segera diatur. Pemerintah daerah perlu membentuk peraturan daerah sebagai salah satu bentuk/jenis peraturan perundang-undangan yang memperhatikan asas formal dan material. Apalagi substansinya merupakan norma sentral dalam mewujudkan

kan secara lebih konkret isi otonomi di suatu daerah. Pengaturan yang bersifat konkret tentu dilandasi oleh dasar filosofis agar dapat diterima oleh nalar.

Untuk mendapatkan kualitas peraturan daerah yang seperti itu, maka dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.

Asas-asas formal meliputi:

- a) Asas tujuan jelas;
- b) Asas lembaga yang tepat;
- c) Asas perlunya pengaturan;
- d) Asas dapat dilaksanakan; dan
- e) Asas Konsensus.

Asas-asas material meliputi:

- a) Asas kejelasan terminologi dan sistematika
- b) Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali
- c) Asas persamaan
- d) Asas kepastian hukum
- e) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual

Meskipun bukan merupakan norma hukum, asas-asas ini bersifat normatif karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk Perda membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat.

Penarikan asas ke dalam norma hukum pada dasarnya merupakan ekstraksi dari asas yang bersifat metanorma menjadi pasal hukum. Meskipun asas hukum tidak dinormakan menjadi norma positif dalam pasal peraturan, asas dapat ditarik dari isi substansi peraturan perundang-undangan.

Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundangundangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*) sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan pangreh (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);

---

<sup>19</sup>Syafrudin, Ateng, "Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*, penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.:38-39):

11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas-asas umum administrasi publik yang baik ini bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis pelayanan yang diselenggarakan secara publik. Urgensi asas ini karena sangat mungkin Perda yang dibentuk muatannya tidak baik tapi pelaksanaannya baik, atau sebaliknya aturan tidak baik tapi penyelenggara pelayanan publik menerapkannya dengan baik. Secara umum asas-asas yang melekat secara *inherent* pada esensi pelayanan publik adalah: asas keterbukaan, integritas, akuntabilitas, legalitas, non diskriminatif dan perlakuan yang sama, proporsionalitas, dan konsistensi.

Berdasarkan Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ditentukan bahwa Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a) kejelasan tujuan; artinya, tujuan dari perda yang akan dibentuk tidak menyimpang dari tujuan yang telah digariskan dalam dasar filosofis, yuridis dan sosiologis dalam pembentukan Perda.
- b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; artinya, perda ini dapat dibentuk atas usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (hak inisiatif lembaga legislatif) atau oleh Kepala Daerah. Perda dibahas bersama antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif, dan atas persetujuan bersama antara keduanya, kepala daerah menetapkan perda.

- c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan; Artinya, materi muatan yang terkandung dalam perda yang akan dibentuk berkesesuaian dengan jenis perdanya.
- d) dapat dilaksanakan; artinya, perda yang akan dibentuk akan menjadi pedoman perilaku bagi semua pihak serta ketentuan pasal/norma dalam perda dapat diimplentasikan/operasional.
- e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; artinya perda yang akan dibentuk dapat diterima baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis.
- f) kejelasan rumusan; artinya bahwa rumusan pasal dapat dipahami dan dilaksanakan dan tidak menimbulkan tafsir ganda (ambigu).
- g) Keterbukaan; artinya, peran serta masyarakat dapat diakomodasi baik dalam proses penyusunan, pelaksanaan maupun pengawasan.

Asas-asas tersebut di atas merupakan landasan dalam penyusunan Ranperda yang akan disusun. Asas-asas tersebut akan diakomodir dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Perda yang akan disusun. Salah satu aspek pokok dalam penyusunan Ranperda adalah menentukan Materi muatan. Dalam menentukan materi muatan, Pasal 138 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa materi muatan Perda mengandung asas:

- a) pengayoman;
- b) kemanusiaan;
- c) kebangsaan;
- d) kekeluargaan;
- e) kenusantaraan;
- f) bhineka tunggal ika;
- g) keadilan;

- h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas yang akan digunakan disesuaikan dengan materi muatan Ranperda pembentukan kecamatan dan kelurahan yang akan disusun, sehingga tidak semua asas yang ada dalam pasal 138 tersebut dapat diakomodir secara keseluruhan.

Selain asas-asas yang secara umum dipakai dalam perumusan peraturan daerah, berdasarkan penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, terdapat beberapa asas yang harus juga diperhatikan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Prinsip penyelenggaraan desentralisasi adalah otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pemberlakuan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut diatas dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembentukan kecamatan dan kelurahan akan disesuaikan dengan kondisi masyarakat, aspek sosial politik dan kearifan lokal di Kota Bandar Lampung.

## **B. Penataan dan Pembentukan Kecamatan dalam Rangka Peningkatan Pelayanan**

Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota sangat ditentukan oleh pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh kecamatan dan kelurahan. Basis pencapaian sasaran kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik yang hendak dicapai dalam otonomi daerah berada di wilayah desa dan kelurahan. Dengan demikian, seluruh program dan kebijakan pemerintahan dan pembangunan harus diarahkan pada lingkungan wilayah desa dan kelurahan. Sebaliknya, dinamika pemerintahan wilayah, terutama pemerintahan kelurahan, akan sangat menentukan kelancaran pemerintahan dan pembangunan daerah. Dengan kata lain, kondusif atau tidaknya jajaran pemerintahan kelurahan akan berpengaruh terhadap kondusifitas daerah kabupaten/kota. Untuk itu, keberadaan kecamatan dan kelurahan sebagai sarana percepatan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam melakukan percepatan pelayanan masyarakat tersebut adalah dengan melakukan pemekaran kecamatan dan kelurahan.

Terdapat penelitian dalam konteks yang lebih luas dalam menyoroti urgensi atau alasan terjadinya pemekaran daerah. Beberapa alasan utama daerah mengajukan usul pemekaran antara lain adalah dalam rangka memnuhi kebutuhan untuk pemerataan ekonomi daerah. Menurut data IRDA, kebutuhan untuk pemerataan ekonomi menjadi alasan paling populer digunakan untuk memekarkan sebuah daerah.

1. Kondisi geografis yang terlalu luas. Banyak kasus di Indonesia, proses delivery pelayanan publik tidak pernah terlaksana dengan optimal karena infrastruktur yang tidak memadai. Akibatnya luas wilayah yang sangat luas membuat pengelolaan pemerintahan dan pelayanan publik tidak efektif.
2. Perbedaan Basis Identitas. Alasan perbedaan identitas (etnis, asal muasal keturunan) juga muncul menjadi salah satu alasan pemekaran. Tuntutan pemekaran muncul karena biasanya masyarakat yang berdomisili di daerah pemekaran merasa sebagai komunitas budaya tersendiri yang berbeda dengan komunitas budaya daerah induk.
3. Kegagalan pengelolaan konflik komunal. Kekacauan politik yang tidak bisa diselesaikan seringkali menimbulkan tuntutan adanya pemisahan daerah.
4. Adanya insentif fiskal yang dijamin oleh Undang-Undang bagi daerahdaerah baru hasil pemekaran melalui Dana Alokasi Umum (DAU), bagi hasil Sumberdaya Alam, dan Pendapatan Asli Daerah.

Selain alasan-alasan tersebut diatas, terdapat juga hasil kajian dalam konteks pemekaran kecamatan dan kelurahan. Hasil kajian Syafarudin (2009) misalnya, melihat setidaknya ada 5 (lima) hal yang penting dalam melakukan pemekaran kecamatan serta kelurahan:

1. Masyarakat membutuhkan pelayanan yang dekat dan cepat yang dilakukan oleh aparat pemerintah kota. Pelayanan tersebut bisa bersifat administratif, jasa, dan penyediaan sarana serta fasilitas umum. Jumlah kelembagaan dan personil aparat yang terbatas tentu membatasi pula pelayanan atau dikenali dengan istilah ada hambatan direntang kendali pelayanan. Sebaliknya

- jumlah kelembagaan dan personil yang proporsional akan memudahkan pelayanan yang diterima oleh masyarakat.
2. Jumlah sebaran penduduk tidak merata dalam kecamatan-kecamatan dan kelurahan-kelurahan di sebuah kota. Ada yang over populasi ada juga yang medium bahkan ada wilayah dengan jumlah penduduk yang minimalis. Hal ini tentu membutuhkan pengaturan secara proporsional.
  3. Partisipasi, energi, dan modal sosial masyarakat yang belum optimal digali maka perlu dikembangkan dan diberdayakan sehingga menjadi sebuah kekuatan, modal, dan energi bagi pembangunan kota dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Semua ini memerlukan kelembagaan pemerintah yang dekat dan bisa menggerakkan mereka.
  4. Pemerataan pembangunan akan semakin mudah terjadi manakala satuan kelembagaan pemerintah dan satuan wilayah kerja sudah demikian tersebar merata menjangkau sudut-sudut kota yang didiami penduduk.
  5. Pemekaran wilayah bertujuan untuk mendorong percepatan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah, pengelolaan potensi daerah, pertumbuhan demokrasi, meningkatkan keamanan dan ketertiban, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

## BAB 3

# PEMEKARAN KECAMATAN DI KOTA BANDAR LAMPUNG

---

**P**embentukan kecamatan dengan mekanisme pemekaran dari kecamatan induk merupakan fokus kajian dalam buku ini. Beberapa alasan pentingnya pembentukan kecamatan dan kelurahan pada umumnya dalam memperpendek rentang kendali pemerintahan, seperti halnya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung. Penyelenggaraan pemerintahan Kota Bandar Lampung pada tingkat kecamatan dilaksanakan pada 13 (tiga belas) kecamatan yaitu:

1. Telukbetung Barat;
2. Telukbetung Selatan;
3. Panjang;
4. Tanjungkarang Timur;
5. Telukbetung Utara;
6. Tanjungkarang Pusat;

7. Tanjungkarang Barat;
8. Kemiling;
9. Kedaton;
10. Rajabasa;
11. Tanjung Senang;
12. Sukarame; dan
13. Sukabumi.

Berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan sebelumnya, terdapat tujuh kecamatan yang layak untuk dimekarkan, yaitu:

1. Tanjung Karang Timur;
2. Kedaton;
3. Sukarame;
4. Kemiling;
5. Tanjung Karang Pusat;
6. Teluk Betung Barat; dan
7. Teluk Betung Selatan.

Pemekaran ketujuh kecamatan tersebut akan diikuti dengan pemekaran sejumlah kelurahan, sehingga, akan ada beberapa wilayah kecamatan baru yang akan membawahi kelurahan induk dan kelurahan hasil pemekaran.

#### **A. Kajian Kelayakan Pembentukan Kecamatan**

Kajian kelayakan pembentukan kecamatan dengan cara memekarkan kecamatan induk perlu dilakukan untuk memperhitungkan kelayakannya. Kajian kelayakan ini dengan memperhatikan kondisi eksisting kecamatan yang telah ada. Indikator yang dikaji antara lain adalah luas wilayah, jumlah penduduk, aspek sosiologis, aspek ekonomi, dll.

Hasil Kajian pemekaran kecamatan induk menjadi kecamatan baru dan wilayah kelurahan di bawahnya akan dipetakan pada tabel-tabel berikut:

Tabel 3.1.

Wilayah kelurahan awal, kecamatan induk (Tanjung Karang Timur) dan kecamatan baru (Kedamaian).

No	Wilayah Kelurahan Awal Kecamatan Tanjung Karang Timur	Wilayah Kelurahan Kecamatan Induk (Tanjung Karang Timur)	Wilayah Kelurahan Kecamatan Baru (Kedamaian)
1	Kebon Jeruk	Kotabaru	Kedamaian I (Kelurahan Lama/Induk)
2	Campang Raya	Tanjung Agung	Kedamaian II/Cempaka Putih (Kelurahan Baru, Pecahan Kelurahan Kedamaian)
3	Sawah Lama	Kebon Jeruk	Tanjung Agung Raya (Kelurahan Baru, Pecahan dari Tanjung Agung)
4	Sawah Brebes	Sawah Lama	Tanjung Baru (Kelurahan Lama dari Kec. Sukabumi)
5	Tanjung Agung	Sawah Brebes	Jagabaya III (Kelurahan Lama dari Kec. Sukabumi)
6	Tanjung Gading		Kalibalau Kencana (Kelurahan Lama dari Kec. Sukabumi)
7	Jagabaya I		Tanjung Raya
8	Kotabaru		Tanjung Gading
9	Rawa Laut		
10	Tanjung Raya		
11	Kedamaian		

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2013.

Tabel 3.2.

Wilayah kelurahan awal, kecamatan induk (Kedaton) dan kecamatan baru (Labuhan Ratu).

No	Wilayah Kelurahan Awal Kecamatan Kedaton	Wilayah Kelurahan Kecamatan Induk (Kedaton)	Wilayah Kelurahan Kecamatan Baru (Labuhan Ratu)
1	Sidodadi	Sukamenanti I (Kelurahan Lama/Induk)	Labuhan Ratu I (Kelurahan Lama/Induk)
2	Surabaya	Sukamenanti II (Kelurahan Baru, Pecahan Sukamenanti)	Labuhan Ratu II (Kelurahan Baru)
3	Kedaton	Penengahan I (Kelurahan Lama/Induk, dari Kec. TKP)	Sepang Jaya I (Kelurahan Lama/Induk)
4	Sukamenanti	Penengahan II (Kelurahan Baru, dari Kec. TKP)	Sepang Jaya II (Kelurahan Baru)
5	Kampung Baru	Sidodadi	Kampung Baru I (Kelurahan Lama/Induk)
6	Sepang Jaya	Surabaya	Kampung Baru II (Kelurahan Baru)
7	Labuhan Ratu	Kedaton	
8	Perumnas Way Halim		

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2013.

Tabel 3.3.

Wilayah kelurahan awal, kecamatan induk (Sukarame) dan kecamatan baru (Way Halim).

No	Wilayah Kelurahan Awal Kecamatan Sukarame	Wilayah Kelurahan Kecamatan Induk (Sukarame)	Wilayah Kelurahan Kecamatan Baru (Way Halim)
1	Gunung Sulah	Sukarame I (Kelurahan Lama/Induk)	Perumnas Way Halim (Kelurahan Lama dari Kec. Kedaton)
2	Way Halim Permai	Sukarame Baru (Kelurahan Baru)	Way Halim Permai
3	Sukarame	Way Dadi I (Kelurahan Lama/Induk)	Gunung Sulah (Kelurahan Lama dari Kec. Sukarame)
4	Way Dadi	Way Dadi II (Kelurahan Baru)	Jagabaya I (Kelurahan Lama dari Kec, TKT)
5	Harapan Jaya	Korpri Jaya (Nama Baru Kelurahan Harapan Jaya Induk)	Jagabaya II (Kelurahan Lama dari Kec, Sukabumi)
		Korpri Raya (Kelurahan Baru, Pecahan Harapan Jaya )	

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2013.

Tabel 3.4.

Wilayah kelurahan awal, kecamatan induk (Kemiling) dan kecamatan baru (Langkapura).

No	Wilayah Kelurahan Awal Kecamatan Kemiling	Wilayah Kelurahan Kecamatan Induk (Kemiling)	Wilayah Kelurahan Kecamatan Baru (Langkapura)
1	Sumber Rejo	Sumber Rejo I (Lama/Induk)	Langkapura I (Lama/Induk)
2	Kemiling Permai	Sumber Rejo II (Baru)	Langkapura II/Darussalam (Baru)
3	Langkapura	Kemiling Permai I (Lama/Induk)	Gunung Terang (Kelurahan Lama dari Kec. Tjk. Barat)
4	Beringin Raya	Kemiling Permai II (Baru)	Segalama Mider I (Kelurahan Lama/Induk dari Kec. Tjk. Barat)
5	Sumber Agung	Beringin Raya I (Lama/Induk)	Susunan Baru Raya II (Kelurahan Baru dari Kec. Tjk. Barat)
6	Kedaung	Beringin Raya II (Baru)	
7	Pinang Jaya	Sumber Agung	
		Kedaung	
		Pinang Jaya	

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2013.

Tabel 3.5.

Wilayah kelurahan awal, kecamatan induk (Tanjung Karang Pusat) dan kecamatan baru (Enggal).

No	Wilayah Kelurahan Awal Kecamatan Tanjung Karang Pusat	Wilayah Kelurahan Kecamatan Induk (Tjk. Pusat)	Wilayah Kelurahan Kecamatan Baru (Enggal)
1	Durian Payung	Palapa	Enggal
2	Gotong Royong	Durian Payung	Pelita
3	Enggal	Kaliawi I (Lama/Induk)	Tanjung Karang
4	Pelita	Kaliawi II (Baru)	Gunung Sari
5	Palapa	Kelapa Tiga I (Lama/Induk)	Rawa Laut (Kelurahan Lama dari Kec. Tjk. Timur)
6	Kaliawi	Pasir Gintung	Pahoman (Kelurahan Lama dari kec. Teluk Betung Utara)
7	Kelapa Tiga	Gotong Royong	
8	Tanjung Karang		
9	Gunung Sari		
10	Pasir Gintung		
11	Penengahan		

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2013.

Tabel 3.6.

Wilayah kelurahan awal, kecamatan induk (Teluk Betung Barat) dan kecamatan baru (Teluk Betung Timur),

No	Wilayah Kelurahan Awal Kecamatan Teluk Betung Barat	Wilayah Kelurahan Kecamatan Induk (Teluk Betung Barat)	Wilayah Kelurahan Kecamatan Baru (Teluk Betung Timur)
1	Sukamaju	Kuripan	Kota Karang
2	Keteguhan	Bakung	Perwata
3	Kota Karang	Negeri Olok Gading	Keteguhan
4	Perwata	Sukarame II	Sukamaju I (Lama/Induk)
5	Bakung	Batu Putu (Kelurahan Lama dari Kec. Teluk Betung Utara)	Sukamaju II/Tataan (Baru)
6	Kuripan		
7	Negeri Olok Gading		
8	Sukarame II		

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2013.

Tabel 3.7.

Wilayah kelurahan awal, kecamatan induk (Teluk Betung Selatan) dan kecamatan baru (Bumi Waras).

No	Wilayah Kelurahan Awal Kecamatan Teluk Betung Selatan	Wilayah Kelurahan Kecamatan Induk (Teluk Betung Selatan)	Wilayah Kelurahan Kecamatan Baru (Bumi Waras)
1	Pesawahan	Teluk Betung	Sukaraja
2	Teluk Betung	Gedong Pakuon	Bumi Waras
3	Kangkung	Pesawahan	Garuntang

4	Bumi Waras	Talang	Pecoh Raya (Ganti Nama Bumi Raya)
5	Sukaraja	Sumur Putri (Kelurahan Lama dari Kec. Teluk Betung Utara)	Kangkung
6	Garuntang	Gunung Mas (Kelurahan Lama dari kec. Teluk Betung Utara)	
7	Pecoh Raya		
8	Talang		
9	Gedong Pakuon		
10	Ketapang		
11	Way Lunik		

*Sumber: Data Sekunder, diolah, 2013.*

Hasil pengkajian terhadap kelayakan pembentukan kecamatan di Kota Bandar Lampung diringkas dalam tabel-tabel diatas. Dari hasil kajian, secara teknis 7 (tujuh) kecamatan dan 25 kelurahan (dua puluh lima) layak dimekarkan. Ada 20 sub indikator dalam menilai kelayakan teknis pemekaran, sub indikator tersebut diantaranya:

- a. Jumlah Penduduk;
- b. Luas Wilayah Keseluruhan;
- c. Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan ( $\text{km}^2$ );
- d. Rata-rata jarak kelurahan ke pusat pemerintahan kecamatan ( $\text{km}^2$ );
- e. Rata-rata waktu perjalanan ke pusat pemerintahan kecamatan (menit);
- f. Jumlah Bank;
- g. Lembaga keuangan Non Bank;
- h. Kelompok pertokoan;

- i. Jumlah pasar;
- j. Rasio sekolah dasar per penduduk usia sekolah dasar;
- k. Rasio Tenaga Medis Per Penduduk;
- l. Rasio fasilitas kesehatan per Penduduk;
- m. Persentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor atau perahu atau perahu motor atau kapal motor;
- n. Jumlah balai Pertemuan.

### **B. Kajian Implikasi Pembentukan Kecamatan**

Pembentukan kecamatan di Kota Bandar Lampung akan mengakibatkan implikasi secara administratif, sosial budaya, terutama bagi warga yang menjadi warga kecamatan baru hasil pemekaran. Perlu dipikirkan tentang administrasi kependudukan yang berkaitan dengan hal ini. Persoalan tentang pembuatan Kartu Keluarga (KK), KTP dan administrasi kelurahan baru harus dipikirkan sebagai implikasi pembentukan kecamatan baru. Aspek ini akan beririsan dengan aspek kelembagaan dan keuangan negara (APBD).

Terhadap aspek kehidupan masyarakat, pengaturan pembentukan kecamatan dan kelurahan dengan peraturan daerah tentu akan memberikan kekuatan hukum dan kepastian hukum bagi pemerintah Kota Bandar Lampung untuk melakukan optimalisasi pelayanan terhadap masyarakat. Dengan penerapan peraturan daerah ini, masyarakat akan lebih mudah memperoleh pelayanan pemerintahan dari pemerintah Kota Bandar Lampung karena jarak tempuh ke kantor-kantor pelayanan pemerintahan seperti kecamatan dan kelurahan menjadi lebih dekat kepada masyarakat.

Dengan diberlakukannya peraturan daerah tentang pembentukan kecamatan dan kelurahan ini, akan menambah jumlah kecamatan dan kelurahan di wilayah Kota Bandar Lampung. Sebelumnya Kota Bandar Lampung terdiri dari 13 (tiga belas) kecamatan dan 98 (sembilan puluh delapan) kelurahan. Setelah perda disahkan, akan ada tambahan 7 (tujuh) kecamatan dan 27 (dua puluh tujuh) kelurahan, sehingga Kota Bandar Lampung akan terdiri dari 20 (dua puluh) kecamatan dan 125 (seratus dua puluh lima) kelurahan. Daftar kecamatan dan kelurahan baru tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.8. Daftar Kecamatan Hasil Pemekaran

No	Nama Kecamatan Induk	Nama Kecamatan Baru
1.	Tanjung Karang Timur	Kedamaian
2.	Kedaton	Labuhan Ratu
3.	Sukarame	Way Halim
4.	Kemiling	Langkapura
5.	Tanjung Karang Pusat	Eanggal
6.	Teluk Betung Barat	Teluk Betung Timur
7.	Teluk Betung Selatan	Bumi Waras

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2013.

Tabel 3.9. Daftar Kelurahan Hasil Pemekaran

No	Nama Kelurahan Induk	Nama Kelurahan Baru
1.	Sukamaju	Sukamaju II
2.	Sukajawa	Lebak Budi
3.	Segalamider Agung	Segalamider Raya
4.	Tanjung Agung	Tanjung Agung Raya
5.	Penengahan	Bukit Jati
6.	Kaliawi I	Kaliawi II
7.	Sumber Rejo	Sumber Sejahtera
8.	Sepang Jaya	Kota Sepang
9.	Way Dadi I	Way Dadi II
10.	Sukajaya	Korpri Raya
11.	Sukarame I	Sukarame Baru

12.	Kelapa Tiga	Kelapa Tiga Permai
13.	Sukamenanti I	Sukamenanti II
14.	Ketapang	Way Kuala
15.	Susunan Baru	Bilabong Jaya
16.	Labuhan Ratu I	Labuhan Ratu II
17.	Kedamaian I	Kedamaian II
18.	Tanjung Senang	Pematang Wangi
19.	Gedong Meneng I	Gedong Meneng II
20.	Kampung Baru I	Kampung Baru II
21.	Beringin Raya	Beringin Jaya
22.	Kemiling Permai	Kemiling Raya
23.	Langkapura	Darussalam
24.	Campang Raya	Nusantara Permai Beringin
25.	Rajabasa	Rajabasa Pemuka Rajabasa Nunyai

*Sumber: Data Sekunder, diolah, 2013.*

Terhadap aspek beban keuangan daerah, pengaturan pembentukan kecamatan dan kelurahan dengan peraturan daerah akan menimbulkan konsekuensi pembiayaan penyelenggaraannya dibebankan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandar Lampung. Namun, hal itu bukanlah sebuah permasalahan karena semangat yang diusung adalah untuk menyelenggarakan percepatan dan perbaikan terhadap pelayanan publik. Sehingga hak-hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan dari pemerintah daerah dapat terpenuhi dengan baik.

Perlu diperhatikan juga aspek ekonomi, seperti ketersediaan pasar, dan pusat perbelanjaan di kecamatan baru agar aspek pelayanan yang ingin dikedepankan tercapai.

## BAB 4

# ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

---

**A**nalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan kecamatan dilakukan untuk memperkuat argumentasi (*hujjah*) yuridis. Analisis ini penting agar pembentukan kecamatan dan kelurahan di Kota Bandar Lampung dapat memperoleh legitimasi yuridis yang cukup. Peraturan perundang-undangan yang dikaji adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan wewenang pembentukan kecamatan dan kelurahan.

Analisis terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari peraturan daerah yang baru. Analisis ini akan menggambarkan kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam melakukan pembentukan kecamatan dan kelurahan, sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada

serta posisi dari peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang dianalisis dalam kajian ini adalah:

### **1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Otonomi daerah memberikan hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pasal 14 ayat (1) memetakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan

- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 22 mengatur bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dari ketentuan diatas, dapat dilihat kewenangan dan kewajiban daerah kabupaten/kota bertumpu pada pelayanan masyarakat. Dalam menyelenggarakan percepatan pelayanan terhadap masyarakat perlu melakukan terobosan, dan salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah melakukan pemekaran kecamatan dan

kelurahan di wilayah Kota Bandar Lampung. Pemerintah Kota memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah tentang pembentukan kecamatan dan kelurahan sebagai dasar hukum dalam peningkatan pelayanan terhadap masyarakat.

## **2) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan**

Ketentuan Pasal 2 memetakan pembentukan kelurahan harus diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri serta harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan. Substansi Pasal 2 terdiri dari:

- (1) Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan.
- (2) Pembentukan kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penggabungan beberapa kelurahan atau bagian kelurahan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih.
- (3) Pembentukan kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sekurang-kurangnya memenuhi syarat:
  - a. jumlah penduduk;
  - b. luas wilayah;
  - c. bagian wilayah kerja;
  - d. sarana dan prasarana pemerintahan.
- (4) Kelurahan yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dihapus atau digabung.
- (5) Pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan kelurahan.

(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, penghapusan dan penggabungan kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri.

Ketentuan Pasal 26 mengatur mengenai kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam melakukan pembinaan teknis dan pengawasan terhadap kelurahan. Pembinaan teknis dan pengawasan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap kelurahan meliputi:

- a. menetapkan pelimpahan tugas Bupati/Walikota kepada lurah;
- b. memberikan pedoman administrasi, tata naskah dinas dan pelaporan;
- c. menetapkan alokasi dana dari APBD;
- d. mengawasi pengelolaan keuangan kelurahan dan pendayagunaan aset daerah yang dikelola oleh kelurahan;
- e. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan kelurahan;
- f. memfasilitasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat istiadat, lembaga adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam pelaksanaan pemerintahan kelurahan;
- g. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi lurah, perangkat kelurahan dan lembaga kemasyarakatan;
- h. menetapkan pakaian dan atribut lainnya bagi lurah, dan Perangkat Kelurahan;
- i. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan

- kelurahan; dan
- j. melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perkotaan.

**3) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Pemerintah Kabupaten/Kota**

Ketentuan Pasal 7 memetakan urusan wajib dan urusan pilihan yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota, termasuk juga<sup>\*</sup> didalamnya kewenangan untuk membentuk kecamatan dan kelurahan yang tentu saja berhubungan dengan kewenangan dibidang otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian.

- (1). Urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar.
- (2). Urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. pendidikan;
  - b. kesehatan;
  - c. lingkungan hidup;
  - d. pekerjaan umum;
  - e. penataan ruang;
  - f. perencanaan pembangunan;
  - g. perumahan;
  - h. kepemudaan dan olahraga;
  - i. penanaman modal;

- j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
  - k. kependudukan dan catatan sipil;
  - l. ketenagakerjaan;
  - m. ketahanan pangan;
  - n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
  - p. perhubungan;
  - q. komunikasi dan informatika;
  - r. pertanahan;
  - s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
  - t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
  - u. pemberdayaan masyarakat dan desa;
  - v. sosial;
  - w. kebudayaan;
  - x. statistik;
  - y. kearsipan; dan
  - z. perpustakaan.
- (3). Urusan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
- (4). Urusan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi:
- a. kelautan dan perikanan;
  - b. pertanian;
  - c. kehutanan;
  - d. energi dan sumber daya mineral;
  - e. pariwisata;

- f. industri;
  - g. perdagangan; dan
  - h. ketransmigrasian.
- (6) Penentuan urusan pilihan ditetapkan oleh pemerintahan daerah.

Urusan wajib Pemerintahan Kota Bandar di Bidang otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian. Sub bidangotonomi daerah, Sub-sub bidang Sub-sub bidang Penataan Daerah dan Otonomi Khusus (Otsus) berkenaan dengan kebijakan dan pembentukan daerah berdasarkan Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- a. Pengusulan penataan daerah skala kabupaten/kota.
- b. Pelaksanaan kebijakan perubahan batas, nama dan/atau pemindahan ibukota daerah dalam rangka penataan daerah.
- c. Pelaksanaan kebijakan pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.
- d. Pengusulan pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.
- e. Pembentukan kecamatan.
- f. Pengusulan perubahan batas kabupaten/kota, nama dan pemindahan ibukota daerah.
- g. Pelaksanaan perubahan batas, nama kabupaten/kota dan pemindahan ibukota kabupaten.

Berdasarkan ketentuan diatas, pemerintah kabupaten /kota memiliki kewenangan untuk melakukan

pembentukan kecamatan dan kelurahan sesuai dengan wilayah administratif kekuasaannya.

#### **4) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan**

Ketentuan Pasal 2 mengatur tentang kewenangan pemerintah kabupaten/kota untuk membentuk kecamatan yaitu:

- (1) Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah ini. •
- (2) Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pemekaran 1 (satu) kecamatan menjadi 2 (dua) kecamatan atau lebih, dan/atau penyatuan wilayah desa dan/atau kelurahan dari beberapa kecamatan.

Ketentuan Pasal 10 memaparkan materi muatan peraturan daerah tentang pembentukan kecamatan:

- (1) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) paling sedikit memuat:
  - a. nama kecamatan;
  - b. nama ibukota kecamatan;
  - c. batas wilayah kecamatan; dan
  - d. nama desa dan /atau kelurahan.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampiri peta kecamatan dengan batas wilayahnya sesuai kaidah teknis dan memuat titik koordinat.

**5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan**

Ketentuan Pasal 3 menjelaskan mengenai pembentukan kelurahan di kawasan-kawasan tertentu, yaitu:

- (1) Kelurahan dibentuk di kawasan perkotaan dan atau di wilayah ibukota Kabupaten/Kota dan Kecamatan.
- (2) Pembentukan kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penggabungan beberapa Kelurahan atau bagian Kelurahan yang bersandingan atau pemekaran dari 1 (satu) kelurahan menjadi 2 (dua) Kelurahan atau lebih.

Ketentuan Pasal 9 mengatur mengenai pembiayaan pembentukan, penghapusan dan penggabungan Kelurahan yang dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/ Kota.

Ketentuan Pasal 10 mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan pembentukan, penghapusan, dan penggabungan Kelurahan dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota:

- (1) Pembinaan dan pengawasan pembentukan, penghapusan, dan penggabungan Kelurahan dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan melalui pemberian pedoman umum, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.

Dari ketentuan diatas, semakin menegaskan kewenangan pemerintah kabupaten/ kota dalam melakukan pembentukan kelurahan di wilayah administratifnya.

**6) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Kecamatan**

Keputusan Mendagri ini menjadi pengaturan teknis sebagai pedoman dalam pembentukan kecamatan. Kewenangan untuk membentuk kecamatan diatur dalam Pasal 2, yaitu bahwa kewenangan pembentukan kecamatan berada pada pemerintah kabupaten/kota.

- (1) Pembentukan Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan memperhatikan kemampuan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- (2) Tata cara penilaian Pembentukan Kecamatan ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

Dengan demikian, pembentukan kecamatan harus ditetapkan dengan peraturan daerah melalui mekanisme kajian kelayakan terlebih dahulu yang menjadi kewenangan bupati/walikota.

**7) Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Urusan Pemerintahan Daerah**

Perlu juga dianalisis peraturan daerah Kota Bandar Lampung yang mengatur tentang urusan pemerintahan daerah. Hal ini penting untuk dapat diketahui dengan presisi urusan pemerintahan apa yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kota Bandar Lampung. Ketentuan Pasal 3 Perda No.1 Tahun 2008 mengatur bahwa urusan pemerintahan daerah terdiri atas:

- a. urusan wajib; dan
- b. urusan pilihan.

Ketentuan Pasal 4 mengatur:

- (1) Urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a adalah urusan pemerintahan yang wajib

dilaksanakan oleh pemerintahan daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

- (2) Urusan pemerintahan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. pendidikan;
  - b. kesehatan;
  - c. lingkungan hidup;
  - d. pekerjaan umum;
  - e. penataan ruang;
  - f. perencanaan pembangunan;
  - g. perumahan;
  - h. kepemudaan dan olahraga;
  - i. penanaman modal;
  - j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
  - k. kependudukan dan catatan sipil;
  - l. ketenagakerjaan;
  - m. ketahanan pangan;
  - n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
  - p. perhubungan;
  - q. komunikasi dan informatika;
  - r. pertanian;
  - s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
  - t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
  - u. pemberdayaan masyarakat desa;
  - v. sosial;
  - w. kebudayaan;
  - x. statistik;
  - y. kearsipan; dan
  - z. perpustakaan.

Ketentuan Pasal 5 menegaskan mengenai urusan pilihan, yaitu:

- (1) Urusan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf (b) adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
- (2) Urusan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. kelautan dan perikanan;
  - b. pertanian;
  - c. kehutanan;
  - d. energi dan sumber daya mineral;
  - e. pariwisata;
  - f. industri
  - g. perdagangan; dan
  - h. ketransmigrasian.

Berdasarkan ketentuan diatas, kewenangan untuk membentuk kecamatan dan kelurahan agar pelayanan kepada masyarakat dapat dioptimalkan adalah merupakan urusan wajib di bidang otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian.

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan urusan pemerintahan kabupaten/kota dalam melakukan pembentukan kecamatan dan kelurahan yang telah dipetakan diatas, dapat dilihat bahwa terdapat sinkronisasi yang menunjukkan pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang dalam melakukan pembentukan kecamatan dan kelurahan untuk proses percepatan pelayanan terhadap masyarakat. Dengan begitu, diperlu-

kan sebuah peraturan daerah tentang pembentukan kecamatan dan kelurahan yang akan melegitimasi kedudukan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melakukan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat ditingkat kecamatan dan kelurahan. Sehingga pengaturan mengenai pembentukan kecamatan dan kelurahan tidak terputus serta terdapat sinkronisasi dan harmonisasi antara pengaturan di pusat dengan pengaturan di daerah.

## BAB 5

# DASAR FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

---

**M**asyarakat hidup dan berkembang searah dengan sejarah peradaban manusia, karena masyarakat adalah individu-individu manusia yang berkumpul dan membuat suatu aturan bersama. Hal ini sesuai dengan pepatah latin yang berbunyi "*tempus nutantur, et nos mutamur in illid*", waktu berubah, dan kita (ikut) berubah juga di dalamnya.<sup>20</sup> Teori Freud tentang budaya tegas membahas pertanyaan penting untuk pembentukan hubungan individu-masyarakat, dengan keterlibatan politik dan pedagogi, dan pertemuan antara daya, pengetahuan, dan perubahan sejarah, sebagaimana dikutip oleh Abraham Drassinower:

---

<sup>20</sup> Mudji Sutrisno & Hendar Putranto (Ed), *Teori-Teori Kebudayaan*, Yogyakarta: Kanisius, 2005, hlm. 7

*"By providing an account of things as they are as well as a vision of an alternative configuration of cultural life, Freud's theory of culture expressly addresses questions pertinent to the formation of individual-society relations, to the entanglements of politics and pedagogy, and to the encounter between power, knowledge, and historical change."*<sup>21</sup>

Masyarakat yang dinamis memiliki latar sejarah dan pengetahuan yang berkaitan dengan negara dimana ia tinggal. Sering kali luput dari perhatian kita bahwa ternyata masyarakat berkaitan dengan negara. Kita lebih fokus untuk mengaitkan antara negara hanya dengan individu, bukan dengan masyarakat secara keseluruhan. Padahal, meminjam istilah Soepomo tentang tiga *unit analysis*, yaitu individu, masyarakat dan negara, memiliki hubungan yang integral dan tidak terpisahkan satu sama lain.<sup>22</sup> Dalam hal ini, negara merupakan hasil dari sebuah kontrak sosial antara individu di dalam masyarakat. Berdasarkan teori Kontrak Sosial, negara merupakan semacam instansi yang "diberi" otoritas mengatur oleh masyarakat yang membentuknya.

Negara yang telah memiliki otoritas (otoritas itu bahasa politik, sedangkan bahasa hukum administrasinya adalah wewenang) kemudian menyelenggarakan wewenangnya itu berdasarkan undang-undang secara atributif. Dengan demikian, negara kemudian menjalankan wewenang tersebut melalui proses penyelenggaraan

---

<sup>21</sup> Abraham Drassinower, *Freud's Theory Of Culture : Eros, Loss, And Politics*, USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2003, hlm. 2.

<sup>22</sup> Ignas Kleden, *Masyarakat Dan Negara: Sebuah Persoalan*, Jakarta: Agromedia Pustaka, 2004, hlm. xix.

pemerintahan. Selain bersifat "memberikan", undang-undang yang mengatur tentang wewenang tersebut juga mengatur tentang pembatasan pembatasan kepada penyelenggara pemerintahan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Dari sinilah kemudian instrumen berupa peraturan dibentuk dan diundangkan untuk mendapatkan legitimasi secara demokrasi, dan disosialisasikan untuk mendapatkan legitimasi sosiologis. Peraturan perundang-undangan tersebut berjenjang secara hierarkis, termasuk di dalamnya peraturan daerah yang kewenangan pembentukannya berada pada pemerintahan daerah.

Norma-norma yang disepakati untuk "diundangkan" tersebut telah melalui perjalanan panjang mulai dari menggali nilai-nilai yang hidup di masyarakat sampai dengan perumusan teks. Pada proses ini, norma yang semula bersifat "cair" kemudian dirubah menjadi "padatan" bernama hukum positif yang dalam prosesnya mengalami abstraksi. Dengan demikian, penormaan hukum positif dapat dipastikan tidak akan dapat menampung semua gejala yang ingin diformulasikan dalam peraturan.

Gejala seperti ini telah diprediksi oleh para pemikir hukum, sehingga disusunlah pedoman yang di dalamnya mengatur metode untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan dengan pendekatan keilmuan, yaitu naskah akademik. Sesuatu yang tidak dibentuk dengan landasan ilmu akan "lari" dari kepastian. Segala sesuatu yang tidak pasti akan membuka pintu bagi masuknya kemungkinan-kemungkinan yang tidak dapat diprediksi.

Peran serta masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan diperlukan, mengingat perannya sebagai subyek sekaligus obyek pembangunan. Faktor-faktor lain yang berada di luar masyarakat juga perlu diperhatikan, mengingat kita tidak hidup di "ruang hampa", melainkan pada ruang yang penuh dengan nilai-nilai yang dihormati dan dijunjung tinggi. Kita juga hidup dalam pengaruh globalisasi dan regionalisasi, perkembangan teknologi dan informasi, lingkungan, migrasi penduduk, semuanya saling terkait dan tidak dapat diabaikan begitu saja. Sinergi antara warga (*citizen*), parlemen (*parliament*), pemerintah pusat (*government*), pemerintahan daerah (*local authorities*), akademisi (*akademia*) dan sektor privat (*privat sector*) diperlukan agar terwujud peraturan yang baik—dalam hal ini peraturan daerah.

Metode ini diajarkan oleh PBB melalui Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management dalam buku "*Civic Engagement in Public Policies*" bahwa sinergi tersebut dilaksanakan dalam rangka:

*"Introduce available innovative tools including processes, methods, mechanisms and Social Charters to Governments and civil society, and orient them on how to use them and adapt them to their local contexts. Initiate, design, formulate, implement, evaluate and monitor capacity building programmes and processes to launch civil society/government engagement for public policies."*<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Guido Bertucci, *Civic Engagement In Public Policies: A Toolkit*, New York: Department Of Economic And Social Affairs United Nations, 2007, hlm. 12

Inisiasi, desain, formulasi, implementasi, evaluasi dan pengawasan program dan proses pengembangan kapasitas (*capacity building*), sehingga terjadi keterlibatan antara masyarakat dan pemerintah dalam perumusan kebijakan publik.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis.<sup>24</sup>

Landasan filosofis, Undang-undang selalu mengan-  
dung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Landasan Sosiologis adalah bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Landasan Politis Landasan politis yang dimaksud disini ialah bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Landasan Yuridis, Landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran "Mengingat". Landasan Administratif. Kelima macam landasan tersebut

---

<sup>24</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta. 2006, hlm. 243-244

di atas secara berurutan harus dicantumkan pada bagian pengantar undang-undang. Perumusannya dapat dibagi ke dalam tiga kelompok atau sub-bagian, yaitu (a) sub-bagian pertimbangan atau "Konsideran Menimbang", (b) sub-bagian pengingatan atau "Konsideran Mengingat", dan kadang-kadang ditambah pula dengan (c) sub-bagian perhatian atau "Konsideran Memperhatikan". Dalam kelaziman praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, kedua sub-bagian pertama, yaitu sub-bagian pertimbangan dan sub-bagian peringatan dianggap sebagai sesuatu yang mutlak dalam format peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sejak dulu. Sedangkan sub-bagian ketiga, yaitu "konsideran memperhatikan" bersifat fakultatif sesuai kebutuhan.

Keberlakuan Filosofis adalah nilai-nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai *"staatsfundamentalnorm"*. Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebineka-tunggal-ikaan, soverenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satupun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis juridis. Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i)

ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stufenbau Theorie des Recht*", (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk An. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata (*riele machtsfactoren*). Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan juridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum. Dengan perkataan lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar

legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

Keberlakuan Sosiologis adalah pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (iii) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.

A. Mukhtie Fadjar menyatakan bahwa negara hukum ialah negara yang susunannya di atur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum.<sup>25</sup> Rakyat tidak boleh bertindak secara sendiri-sendiri menurut kemampuannya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang-undang (*the states not governed by men, but by law*).

Penyelenggaraan negara yang demokratis dilaksanakan dengan mengutamakan keseimbangan antara tugas, wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban, dalam mengurus dan menjalankan pemerintahan. Secara

---

<sup>25</sup>A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 7

teoretis sistem pemerintahan ini dikenal dengan sistem desentralisasi, yang mengandung dua unsur pokok yaitu terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Pembentukan daerah yang otonom melahirkan status otonomi yang didasarkan pada aspirasi dan kondisi objektif dari masyarakat di daerah/wilayah tertentu, yang kemudian menjelma menjadi pemerintahan di daerah. Pemerintahan Daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, yang ditujukan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhususan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>26</sup>

Peraturan Daerah merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratinya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkret yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Oleh karena itu Peraturan Daerah merupakan salah satu produk hukum, harus dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi. Dalam pembentukan Peraturan Daerah sesuai pendapat

---

<sup>26</sup>HAW. Widjaya, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 131.

Bagir Manan harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yang dimaksud disini adalah (1) Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang; (2) Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan di atur; (3) Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan; (4) Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Berdasarkan teori-teori yang dikemukakan di atas terdapat ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, demikian juga Peraturan Daerah. Seperti landasan yuridis dibuatnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 18 UUDNRI 1945. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menjadi landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah yang menjabarkan undang-undang tersebut.

Sesuai dengan konsep landasan pembentukan aturan diatas, dalam pembentukan peraturan daerah tentang pembentukan kecamatan dan kelurahan ini juga dilandaskan pada aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

#### **A. Landasan Filosofis**

Pemerintahan yang ada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum. Menurut Soedjono Dirdjosisworo yang mengutip *Theory of Legislation* Jeremy

Bentham menekankan bahwa hukum harus bermanfaat.<sup>27</sup> Bagir Manan menyatakan agar dalam pembentukan undang-undang dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, undang-undang tersebut harus berlandaskan pada pertama landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua landasan sosiologis (*sociologische gelding*); ketiga landasan filosofis (*philosophical gelding*).<sup>28</sup>

Dalam menghadirkan hukum yang berkualitas tersebut perlu dipahami politik hukum nasional yang mempengaruhi sistem hukum nasional seperti yang diisyaratkan Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam bukunya '*Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*', politik hukum nasional bertujuan menciptakan sebuah sistem hukum nasional yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks, dan reduksionistik.<sup>29</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundangan (*gesetzgebungslehre*), yang diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat

---

<sup>27</sup>Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta 2009, hlm. 13

<sup>28</sup>Bagir Manan, *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994, hlm. 13-21

<sup>29</sup>Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 1984, hlm. 49

penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah. Peraturan Daerah merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkret yang berupa sanksi hukum ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Sesuai dengan amanat UUD 1945 dan Pancasila, penyelenggaraan pemerintahan negara didasarkan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan konstitusi, maupun ketentuan hukum lainnya, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, maupun ketentuan-ketentuan hukum lainnya yang ditentukan secara demokratis dan konstitusional.<sup>30</sup> Hal ini mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara dilakukan melalui berbagai kebijakan pemerintahan negara senantiasa didasarkan dan dicernakan melalui ketetapan-ketetapan hukum yang dikelola secara demokratis.

Penyelenggaraan negara yang demokratis dilaksanakan dengan mengutamakan keseimbangan antara tugas, wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban, dalam mengurus dan menjalankan pemerintahan. Secara teoritis sistem pemerintahan ini dikenal dengan sistem desentralisasi, yang mengandung dua unsur pokok yaitu terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah.

---

<sup>30</sup>Surachmin, *Asas dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Yayasan Gema Yustisia Indonesia, Jakarta, hlm. 14 – 15.

Pemerintahan Daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, yang ditujukan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhususan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>31</sup>

Pemerintahan yang ada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya berkewajiban memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat. Dalam mewujudkan semangat tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus menjalankan tata kelola pemerintahan dengan baik, termasuk juga mengoptimalkan pelayanan terhadap masyarakat. Salah satu usaha nyata yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat adalah dengan melakukan pemekaran kecamatan dan kelurahan yang didasarkan pada pertimbangan demografi, luas wilayah dan jumlah penduduk.

## **B. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis menekankan bahwa setiap

---

<sup>31</sup>HAW. Widjaya, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.131.

norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri dan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan normati yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam undang-undang itu kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Pada kajian hukum atau penelitian hukum yang sosiologis, hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial yang lain. Secara manusiawi setiap orang menginginkan haknya dipenuhi, oleh karena itu dibutuhkan sarana agar hak tersebut terselenggara dengan baik, terlebih yang mengenai hak asasi. Dengan demikian, kehendak negara—dalam hal ini Pemerintah Kota Bandar Lampung, untuk mengatur administrasi harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pemerintahan dan pemenuhan serta perlindungan warganya. Jangan sampai keinginan untuk mengatur administrasi pemerintahan di wilayah Kota Bandar Lampung justru mengabaikan aspek pelayanan kepada masyarakat.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan memerlukan landasan sosiologis agar mendapat "legitimasi sosial" dari masyarakat. Dengan landasan sosiologis, maka akan dapat diukur potensi ketataatan masyarakat atas suatu peraturan perundang-undangan.

Jangan sampai dibentuk suatu peraturan yang justru akan mendapatkan resistensi dari masyarakat itu sendiri.

Menurut Syaukani dan Thohari, bila hukum itu dibangun diatas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat.<sup>32</sup> Hart mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis.<sup>33</sup>

Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle, sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.<sup>34</sup>

Perkembangan aspek sosial dan ekonomi Kota Bandar Lampung yang antara lain disebabkan oleh penambahan jumlah penduduk, tumbuhnya perumahan baru, dan kebutuhan pemenuhan ekonomi lainnya dapat menjadi dasar sosiologi dalam pembentukan kecamatan

---

<sup>32</sup> Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2008, hlm. 25

<sup>33</sup> Hart, H.L.A. *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, Nusamedia, Bandung. 2009, hlm. 311.

<sup>34</sup> John Gilissen dan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht* (Terj. Freddy Tengker, *Sejarah Hukum*), PT Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 23.

dan kelurahan baru. Indikator kunci sebagaimana diuraikan dalam bab sebelumnya merupakan pendukung landasan sosiologis dalam pembentukan kecamatan di Kota Bandar Lampung.

Paradigma maksimalisasi pelayanan pemerintahan merupakan paradigma yang harus didukung, mengingat sebaran penduduk di Kota Bandar Lampung memerlukan perhatian berupa keteraksesan masyarakat terhadap pelayanan pemerintahan yang secara operasional dilaksanakan oleh pemerintah kecamatan dan kelurahan. Kesulitan dalam memberikan pelayanan masyarakat sehingga pelayanan pemerintahan Kecamatan dan Kelurahan menjadi semakin tidak berimbang mengingat jarak pusat Kecamatan dan Kelurahan sangat variatif.

### **C. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis atau landasan berdasarkan peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar pembentuka Perda tentang Ketertiban Umum ini tidak bertentangan secara hierarkis dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Dasar hukum penting disampaikan untuk mengontrol sinkronisasi dan harmonisasinya.

Pembentukan kecamatan dan kelurahan pada gilirannya dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan pelayanan terhadap masyarakat. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Pembentukan, penghapusan, dan penggabungan kecamatan diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Perda tersebut sekurang-kurangnya memuat ketentuan: (a) nama kecamatan; (b) nama ibukota kecamatan; (c) baras wilayah kecamatan; dan (d) nama

desa dan/atau kelurahan. Kemudian berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan. Pembentukan, penghapusan, dan penggabungan kelurahan diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Perda tersebut sekurang-kurangnya memuat ketentuan: (a) tujuan; (b) syarat; (c) mekanisme; dan (d) pembiayaan. Peraturan daerah tentang pembentukan kecamatan dan kelurahan ini dibentuk guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat dalam memperoleh hak untuk percepatan pelayanan kemasyarakatan dari pemerintah daerah Kota Bandar Lampung.

Landasan yuridis yang digunakan dalam mengkaji pembentukan kecamatan dan kelurahan di Kota Bandar Lampung antara lain:

1. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang Undang Darurat Nomor 4 Tahun 1956 (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 55), Undang-Undang Darurat Nomor 5 Tahun 1956 (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 56) Undang-Undang Darurat Nomor 6 Tahun 1956 (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 57), Tentang Pembentukan Daerah Tingkat II termasuk Kotapraja dalam Lingkungan Daerah Tingkat II Sumatera Selatan sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1821);
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia

Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);

3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1982 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Tanjungkarang-Telukbetung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1982 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3213);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1983 tentang Perubahan Nama Kotamadya Daerah Tingkat II Tanjungkarang-Telukbetung menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II Bandar Lampung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3254);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 159, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4588);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);

8. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4826);
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan;

## BAB 6

# PARADIGMA PELAYANAN MASYARAKAT

---

**P**aradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah telah bergeser seiring diundangkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia tersebut kemudian dirinci urusan pemerintahannya dengan PP Nomor 38 Tahun 2007. Dengan demikian, urusan pemerintahan telah diatur secara rinci dan *close-listed*, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan pemerintahan. Pergeseran paradigma pemerintahan dari yang semula lebih bertumpu pada penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang sentralistik menuju orientasi pelayanan kepada masyarakat yang bersifat sentralistik telah membawa dampak yang sangat luas. Semangat untuk membangun kemandirian daerah dimulai dari pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Kualitas pelayanan pemerintahan daerah pada praktiknya tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh bupati/walikota, walaupun pada batas-batas teknis tertentu tetap dijalankan oleh dinas/instansi terkait. Pelayanan yang bersifat bersentuhan langsung dengan masyarakat diselenggarakan oleh pemerintah desa/kelurahan dengan koordinasi pemerintahan kecamatan. Urusan yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat seperti pembuatan KTP, Kartu Keluarga, bahkan pembayaran PBB pada akhirnya akan bersentuhan langsung dengan pemerintah desa/kelurahan, bahkan RT. Dengan demikian, keberadaan pemerintahan kecamatan yang dikepalai oleh seorang camat menjadi penting. Pusat-pusat pemerintahan kecamatan idealnya dekat dan mudah dijangkau oleh masyarakat.

Lagipula, penilaian kinerja pemerintah daerah tidak hanya diukur dari penyerapan dana yang digunakan dalam pembangunan, tapi juga pada seberapa besar indeks kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah daerah. Penilaian tersebut paling tidak harus memenuhi indikator: kuantitas, kualitas, efisiensi, motivasi, dan keteraksesan layanan. Paradigma pembangunan di daerah yang lebih mengedepankan pembangunan sumber daya manusia dan pelayanan, tentu menjadi prasyarat dari keberhasilan seorang kepala daerah. Pembangunan disini tidak saja diartikan dengan pembangunan fisik, namun juga tingkat pelayanannya. Jangan sampai masyarakat merasa tidak puas dengan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah.

Secara politis, buruknya pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakatnya akan dinilai sebagai kegagalan. Dari kacamata ekonomi, pelayanan pemerintah

daerah yang buruk akan menghambat laju perekonomian daerah, contohnya bidang perizinan yang berbelit. Dari sisi hukum administrasi, buruknya pelayanan pemerintah daerah menjadi indikasi tidak berjalannya birokrasi pemerintahan yang baik. Kewenangan kepala daerah untuk mengurus kabupaten/kota harus dimaksimalkan guna memperbesar perannya dalam mengakomodir tuntutan pembangunan.

Kondisi demografi, geografis, infrastruktur, dan tingkat ekonomi harus menjadi pertimbangan pemerintah daerah dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan pemerintah yang sudah maksimal, misalnya, menjadi tidak begitu berarti apabila sulit diakses. Dengan demikian, faktor lokasi dan jarak pusat pelayanan pemerintahan (dalam hal ini ibukota kecamatan) menjadi penting. Inilah yang menjadi dasar dalam pembentukan kecamatan dan kelurahan, yaitu untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Pembentukan kecamatan dan kelurahan baru tentu membawa dampak secara yuridis, sosiologis, ekonomi, dan sebagainya. Dampak yuridis lebih terlihat pada pembagian wilayah administratif kecamatan dan kelurahan baru. Dengan demikian perlu diantisipasi dengan peletakan batas kelurahan atau kecamatan baru dengan koordinat yang presisi. Masalah administrasi kependudukan juga perlu diperhatikan, karena akan menyangkut identitas domisili warga. Pembangunan tempat pendidikan, perbelanjaan, dan pelayanan pemerintah lainnya juga harus menjadi perhatian.

Masalah pemerataan pembangunan menjadi perhatian utama, terlebih bila jangkauan wilayah kecamatan yang jauh dari pusat layanan pemerintah.

Kebijakan otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan mengembangkan daerahnya. Pengembangan dan pembangunan daerah ini disesuaikan dengan aspirasi dan inisiatif daerah. Dengan demikian, pemda lah yang paling mengerti tentang pembangunan di daerahnya, termasuk dalam pembentukan kecamatan dan kelurahan. Kendala-kendala yang potensial juga perlu diperhitungkan dengan menggunakan indikator penilaian kelayakan pembentukan kecamatan sebagaimana dibahas pada bab-bab terdahulu.

Indikasi keberhasilan pemekaran suatu wilayah pemerintahan adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Proses akselerasi pembangunan juga diharapkan dapat terjadi, yang secara domino akan berdampak pada kemajuan kesejahteraan masyarakat secara ekonomi.

Pembentukan kecamatan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 19 Tahun 2008 mengatur bahwa pembentukan kecamatan harus memperhatikan beberapa syarat administrasi, teknis, dan fisik wilayah. Cakupan wilayah, letak ibukota harus memperhatikan pola tata ruang wilayah dan keteraksesan masyarakat. Selain itu, pemda juga harus memperhatikan ketersediaan infrastruktur seperti jalan dan jembatan. Ketersediaan fasilitas ekonomi seperti tempat belanja, fasilitas pendidikan juga menjadi perhatian utama. Pemerintahan kecamatan dan kelurahan sebagai lini kewilayahan memegang peranan penting dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Pembentukan kecamatan dan kelurahan jangan sampai hanya berhenti pada pembentukannya saja, namun juga harus dilanjutkan dengan

penyediaan infrastruktur pelayanan kepada masyarakat. Semakin tinggi indeks kepuasan masyarakat dengan pelayanan pemda—yang dilaksanakan oleh pemerintah kecamatan, maka semakin berhasil pembentukan kecamatan tersebut. Indikator lain dapat dilihat dari tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin meningkat dari sebelumnya.

## DAFTAR PUSTAKA

---

- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006
- \_\_\_\_\_, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta. 2006
- Bertucci, Guido, *Civic Engagement In Public Policies: A Toolkit*, New York: Department Of Economic And Social Affairs United Nations, 2007
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998
- C. Scharff, Robert, *Comte After Positivism*, Cambridge University Press, 1995
- Campbell, Tom, *Prescriptive Legal Positivism: Law, Rights and Democracy*, London: UCL Press, 2004
- Cheema, Shabbir G, dan Rondinelli, *Decentralizaytion and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1984.

Dirdjosisworo, Soedjono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 1984

\_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta 2009

Drassinower, Abraham, *Freud's Theory Of Culture : Eros, Loss, And Politics*, USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2003

Fadjar, A. Mukhtie, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005

Gilissen, John dan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht* (Terj. Freddy Tengker, *Sejarah Hukum*), PT Refika Aditama, Bandung, 2007

Halim, Hamzah, Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010

Hart, H.L.A. *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, Nusamedia, Bandung. 2009

Kleden, Ignas, *Masyarakat Dan Negara: Sebuah Persoalan*, Jakarta: Agromedia Pustaka, 2004

M. Friedman, Lawrence, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, The Legal System; A Social Science Perspective*, Nusamedia, Bandung, 2009

Manan, Bagir, *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994

- Morphet, Janice, *Modern Local Government*, London: SAGE Publitions Ltd., 2008
- Parsons, Talcott, *The Social System—2nd ed.*, First Published In England 1951 by Routledge & Kegan Paul Ltd. New Edition First Published 1991 by Routledge, London: Taylor & Francis E-Library, 2005
- Soemantri, Sri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1971
- Surachmin, *Asas Dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Yayasan Gema Yustisia Indonesia, Jakarta, 2005
- Sutrisno, Mudji, Hendar Putranto (Ed), *Teori-Teori Kebudayaan*, Yogyakarta: Kanisius, 2005
- Syafrudin, Ateng, "Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*, penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994
- Syaukani, Imam dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2008
- Widjaya, HAW, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005