

**ANALISIS YURIDIS PEMEKARAN KECAMATAN
DI KABUPATEN PADANG LAWAS UTARA**

SKRIPSI

*Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Program Studi Ilmu Hukum*

Oleh:

POPPY SAFITRI HARAHAH
NPM: 1306200095



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2018**



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

Siapa, Cerdas dan Sepercaya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, tanggal 28 Maret 2018, Jam 08.00 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : POPPY SAFITRI HARAHAHAP
 NPM : 1306200095
 PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
 JUDUL SKRIPSI : ANALISIS YURIDIS PEMEKARAN KECAMATAN DI KABUPATEN PADANG LAWAS UTARA

Dinyatakan : (B/A) Lulus Yudisium dengan predikat Sangat Baik
 () Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
 () Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM TATA NEGARA.

PANITIA UJIAN

Ketua

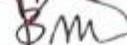
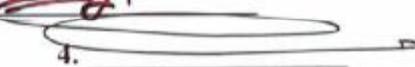
Sekretaris


IDA HANIFAH/S.H., M.H
 NIDN: 0003036001


FAISAL, S.H., M.Hum
 NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. Dr. T. ERWINSYAHBANA, S.H., M.Hum
2. ISNINA, S.H., M.H
3. ZAINUDDIN, S.H., M.H
4. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum

1. 
 2. 
 3. 
 4. 



Siapa, Cerdas dan Saja

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

NAMA : POPPY SAFITRI HARAHAP
NPM : 1306200095
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS YURIDIS PEMEKARAN KECAMATAN DI KABUPATEN PADANG LAWAS UTARA

PENDAFTARAN : Tanggal 12 Februari 2018

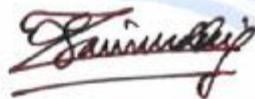
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Komprehensif, penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM
BAGIAN HUKUM TATA NEGARA

Diketahui
Dekan


IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001

Pembimbing I



ZAINUDDIN, S.H., M.H
NIDN: 0118047901

Pembimbing II


EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum
NIDN: 0111117905



Slappah, Cerdas dan Berprestasi

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : POPPY SAFITRI HARAHAHAP
NPM : 1306200095
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS YURIDIS PEMEKARAN KECAMATAN DI
KABUPATEN PADANG LAWAS UTARA

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 11 Oktober 2017

Pembimbing I

Pembimbing II


ZAINUDDIN, S.H., M.H
NIDN: 0118047901


EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum
NIDN: 0111117905



Siapa, Cerdas dan Saja

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Poppy Safitri Harahap
NPM : 1306200095
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul : ANALISIS YURIDIS PEMEKARAN KECAMATAN DI
KABUPATEN PADANGLAWAS UTARA

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Januari 2018

Saya yang menyatakan



POPPY SAFITRI HARAHAP



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

KARTU BIMBINGAN
SKRIPSI MAHASISWA

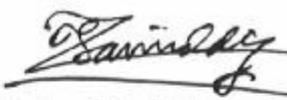
NAMA : POPPY SAFITRI HARAHAP
NPM : 1306200095
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS YURIDIS PEMEKARAN KECAMATAN DI KABUPATEN PADANG LAWAS UTARA
PEMBIMBING I : ZAINUDDIN, S.H., M.H
PEMBIMBING II : EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	KONSULTASI LANJUTAN	PARAF
28-7-2017	Perbaikan thd latar belakang, metode dan Rumusan masalah.		} ✓
31-7-2017	Sinkronisasi antara Rumusan masalah & Kesimpulan		} ✓
04-8-2017	Forekasi atau perbaikan	Acc ke P I	✓
10-8-17	Daftar isi dibuuk pelajani betul-betulus maudheubi		JP
22-9-17	Perbaiki lagi BAB II & III		JP
27-9-17	Baca dulu baru di print Perbaiki lagi		JP
11-10-17	ACC Sibibangka		JP

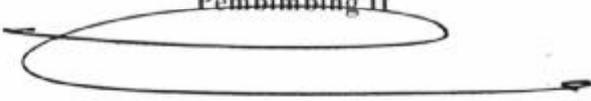
Diketahui Dekan


(Ida Hanifah, S.H., M.H)

Pembimbing I


(Zainuddin, S.H., M.H)

Pembimbing II


(Eka N.A.M Sihombing, S.H., M.Hum)

UNDANGAN UJIAN SKRIPSI

Nomor : 060/II.3-AU/UMSU-06/F/2018



Prog. Studi : Ilmu Hukum
Tempat : Ruang Sidang Fakultas Hukum UMSU
Jl. Kapten Mukhtar Basri No.03 Telp. (061) 6624567

Hari/Tanggal : Rabu, 28 Maret 2018
Waktu : 08.00 WIB s.d 12.00 WIB
Hal : Undangan/Panggilan Ujian Skripsi

No	Waktu	NAMA/NPM	Dosen Penguji Skripsi		JUDUL SKRIPSI	BAGIAN
			Pembimbing	Penguji Utama		
1	08.00-08.50	DARLIM LIMBONG 1306200113 <i>(06-01-2018)</i>	1 ISNINA, SH., MH 2 ERWIN ASMADI, SH., MH	1 GUNTUR RAMBE, SH., MH 2 M. NASIR SITOMPUL, SH., MH	PERAN MASYARAKAT DALAM MENANGGULANGI PENCURIAN SEPEDA MOTOR PADA MALAM HARI (Studi di Kelurahan Tegai Sari Mandala III Kecamatan Medan Denai Kota Medan)	HUKUM PIDANA
2	08.00-08.50	KESUMA TIANI HARAHAP 1306200593 <i>(07-01-2018)</i>	1 HARISMAN, SH., MH 2 MHD. TEGUH SYUHADA LUBIS, SH., M 2 M. NASIR SITOMPUL, SH., MH	1 ZAINUDDIN, SH., MH 2 M. NASIR SITOMPUL, SH., MH	TANGGUNG JAWAB KEPALA DESA DALAM PELAKSANAAN OTONOMI KEMANDIRIAN DESA PAHANG KECAMATAN TALAWI KABUPATEN BATUBARA	HUKUM TATA NEGARA
3	08.00-08.50	POPPI SAFITRI HARAHAP 1306200095 <i>(08-01-2018)</i>	1 ZAINUDDIN, SH., MH 2 EKA NAM SIHOMBING, SH., M Hum	1 T. ERWINSYAHBANA, S.H., M.Hum., Dr 2 ISNINA, SH., MH	ANALISIS YURIDIS PEMEKARAN KECAMATAN DI KABUPATEN PADANG LAWAS UTARA	HUKUM TATA NEGARA
4	08.00-08.50	IRA REPUBLINA LUBIS 1406200323 <i>(08-01-2018)</i>	1 FAISAL RIZA, SH., MH 2 RAHMAT RAMADHANI, SH., MH	1 GUNTUR RAMBE, SH., MH 2 ATIKAH RAHMI, SH., MH	PEMISAHAN BERKAS PERKARA PIDANA (SP.LITSING) OLEH PENUNTUT UMUM DALAM PROSES PENUNTUTAN (Studi di Kejaksaan Negeri Medan)	HUKUM ACARA
5	08.00-08.50	MUHIZAR FAHMI AHLUDA 1306200165	1 IDA NADIRAH, SH., MH 2 ERWIN ASMADI, SH., MH	1 EKA NAM SIHOMBING, SH., M Hum 2 ISNINA, SH., MH	KOORDINASI PPNS KEIMIGRASIAN DENGAN PENYIDIK POLRI DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KEIMIGRASIAN (Penelitian di Kantor Keimigrasian Kelas I Khusus Medan dan Kepolisian Daerah Sumatera Utara)	HUKUM ACARA



Ketua
Ida Hanifah, SH., MH



Sekretaris
Faisal, SH., M Hum

PANITIA UJIAN
Medan, 27 Jumadil Akhir 1439H
15 Maret 2018M

- Catatan :
1. Peserta sidang diharapkan berpakaian hitam putih, bagi laki-laki berdasel & jas warna hitam, perempuan berhijab
 2. Peserta sidang diharapkan hadir 30 menit sebelum acara dimulai, bila terlambat sidang yang bersangkutan diunda
 3. Bagi penguji yang tidak hadir pada saat sidang berlangsung, kedudukannya akan diganti

ABSTRAK

ANALISIS YURIDIS PEMEKARAN KECAMATAN DI KABUPATEN PADANG LAWAS UTARA

POPPY SAFITRI HARAHAP

1306200095

Pemekaran daerah merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, untuk meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Pemekaran daerah diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah sebagai salah satu kunci dari keberhasilan otonomi daerah. Tujuan penelitian ini untuk mengkaji pengaturan hukum tentang pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara, dan mengkaji pelaksanaan pemekaran Kecamatan di kabupaten Padang Lawas Utara, serta mengkaji bagaimana kendala dan upaya pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis sosiologis yang diambil dari data primer dengan melakukan wawancara dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

Berdasarkan pada penelitian ini dipahami bahwa pengaturan hukum tentang Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara, diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Kecamatan Padang Bolak Tenggara, Kecamatan Halongonan Timur dan Kecamatan Ujung Batu di Kabupaten Padang Lawas Utara. Pelaksanaan Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara, sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara, pemekaran kecamatan dipimpin oleh camat, yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian kewenangan bupati, untuk menangani urusan otonomi daerah. Kendala dan upaya Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang lawas Utara. Kendala dalam proses pemekaran Kecamatan di Kecamatan Padang Bolak Tenggara, Kecamatan Halongonan Timur, dan Kecamatan Ujung Batu. Terdapat Kurang meratanya pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, upaya yang dilakukan perlunya pengkajian wilayah dan survei, kemudian melakukan perencanaan pembangunan dan mempersiapkan segala sarana prasarana bagi daerah baru hasil pemekaran kecamatan daerah kabupaten Padang Lawas Utara.

Kata kunci : Analisis Yuridis, Pemekaran Kecamatan, Kabupaten Padang Lawas Utara.

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb.

Syukur Alhamdulillah, karena berkat dan rahmat -Nya, skripsi ini dapat diselesaikan dengan tepat waktu. Skripsi ini disusun dan diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul: **Analisis Yuridis Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padanglawas Utara**. Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Drs. Agussani, MAP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Ida Hanifa SH., M.H atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Faisal, SH., M.Hum.dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin SH., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Zainuddin SH., M.H. selaku Pembimbing I, dan Bapak Eka N.A.M. Sihombing, SH., M.Hum selaku Pembimbing II, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar dan staff biro administrasi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak

terlupakan disampaikan kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung, sehingga atas bantuan dan dorongannya skripsi ini dapat diselesaikan.

Secara khusus rasa hormat diberikan kepada ayahanda Amirullan Harahap S.T dan ibunda Nurhayani Siregar yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, juga kepada kakak-kakak dan abang tercinta Adi Portibi Harahap, Soleh Efendi Siregar S.E, Dernis Anita Harahap, Rizki Hayati Harahap dan Adikku Indah Soraya Harahap, yang telah memberikan bantuan moril dan materil dan yang tak jemu-jemu memberikan semangat dan perhatian sehingga penelitian ini dapat terselesaikan.

Demikian juga kepada seluruh teman-teman yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya yang turut memotivasi dan membantu untuk menyelesaikan skripsi ini.

Akhirnya diharapkan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi diri sendiri maupun pembaca sekalian.

Wassalamualaikum, Wr. Wb.

Medan, 12 Oktober 2017
Hormat saya,

POPPY SAFITRI HARAHAP
1306200095

DAFTAR ISI

JUDUL	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah.....	6
2. Faedah Penelitian.....	7
B. Tujuan Penelitian.....	7
C. Metode Penelitian	8
1. Sifat penelitian	8
2. Sumber Data.....	8
3. Alat Pengumpul Data.....	9
4. Analisis Data	10
D. Defenisi Operasional	11
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA.....	13
A. Pemerintah Daerah.....	13
B. Penataan Daerah	20
C. Pemekaran Daerah	32

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	40
A. Pengaturan Tentang Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas utara	40
B. Pelaksanaan Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara	46
C. Kendala dan Upaya Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara	61
BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN.....	71
A. Kesimpulan	71
B. Saran	72

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemekaran daerah sudah menjadi kata yang tak asing lagi. Kata itu sudah sering di dengar dalam keseharian, pemekaran daerah merupakan bagian dari desentralisasi dan otonomi daerah. Istilah pemekaran secara etimologis berasal dari kata asalnya, yaitu mekar menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti berkembang menjadi terbuka, menjadi besar dan gembung, menjadi tambah luas, besar, ramai, bagus, ulai timbul dan berkembang.

Pemekaran daerah merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Pemekaran daerah juga diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah sebagai salah satu kunci dari keberhasilan otonomi daerah. Secara etimologis, pengertian otonomi berasal dari bahasa latin yaitu "*autos*" yang mempunyai arti "sendiri" dan "*nomis*" yang dapat diartikan sebagai aturan.¹

Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya, pada ayat (2) Pasal 18 B tercantum kalimat sebagai berikut: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan

¹<http://blogimoe.blogspot.co.id/2012/08/pemekaran-daerah.html>, diakses tanggal 10 April 2017 jam 20.00 WIB.

masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Secara lebih khusus, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah.

Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. menguraikan bahwa pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah dilakukan atas dasar pertimbangan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan keamanan dan ketertiban Pelayanan public dapat dilihat sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga Negara atau penduduknya atas suatu pelayanan.²

Undang-Undang Pelayanan Publik mengartikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Daerah dalam melaksanakan pelayanan publik dibantu aparatur pelayanan publik yang disebut Pegawai Negeri Sipil yang secara

² Sirajuddin. 2011. *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*, Malang: Setara Press. Halaman 12.

sederhana dapat dipahami sebagai “ seseorang yang diperkerjakan oleh sebuah intitusi publik”.³

Pasal 18 Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah telah disinggung tentang bagaimana melakukan pelayanan terhadap publik yang berisi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, “ Pelaksanaan pelayanan dasar pada urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal diatur dengan peraturan pemerintah.

Fenomena pemekaran daerah telah menimbulkan sikap pro dan kontra diberbagai kalangan. Berbagai pihak memperdebatkan manfaat ataupun kerugian yang timbul dari banyaknya wilayah yang dimekarkan. Jika diamati secara sepintas, kondisi ini disatu sisi menunjukkan adanya perkembangan yang mengarah kepada perbaikan dan pendekatan pelayanan publik kepada masyarakat, yang pada akhirnya, mensejahterakan penduduk di wilayah yang baru dimekarkan. Namun, disisi lain perkembangan ini juga menimbulkan kekhawatiran karena beban APBN untuk membiayai daerah otonom baru akan semakin berat. Lebih dari itu, pemekaran belum tentu dapat mengefisiensikan kinerja pemerintah dan mendekati pelayanan publik, yang ada akhirnya, belum mampu mensejahterakan

³ Tim Penelitian. 2006. *Dasar-Dasar Pembentukan Sistem dan Mekanisme Penegakan Etik dan Disiplin PNS Indonesia*. Jakarta : KHN Republik Indonesia. Halaman 26.

rakyat.⁴ Dalam kondisi demikian, timbul pertanyaan apakah kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanan publik pada akhirnya benar-benar meningkat setelah daerah tersebut dimekarkan? Hukum Administrasi Negara mengenal adanya asas-asas umum pemerintah yang baik (AAUPB) yang ditujukan untuk terciptanya *good governance*. *Governance* merupakan praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya. Organisasi pemerintah menanggung beban tanggung jawab dalam mencapai tujuan-tujuan nasional, antara lain terwujudnya kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, para pejabat negara harus menjunjung tinggi kehendak rakyat, dan tindakan-tindakannya harus taat hukum. Tidak boleh terjadi pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintah yang cacat hukum dan merugikan rakyat. Fungsi pengawasan antara lain kontrol yudisial oleh kekuasaan yudikatif, adalah penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang baik itu.⁵

Berdasarkan penelitian di Kabupaten Padang Lawas Utara dijadikan suara kabupaten yang dikepalai oleh seorang Bupati berkedudukan di Gunung Tua. Pada tahun 2002 sesuai dengan peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Selatan Nomor 4 tahun 2002 tentang Pembentukan Kecamatan Batang Onang, Kecamatan Dolok, Kecamatan Dolok Sigompulon, Kecamatan Halongonan, Kecamatan Hulu Sihapas, Kecamatan Padang Bolak Julu, Kecamatan Portibi, Kecamatan Simangambat.

⁴ Sirajuddin, *Op. Cit.*, halaman. 12

⁵ Tim Penelitian KHN, *Loc. Cit.*

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Padang Lawas dan disahkan pada tanggal 10 Agustus 2007 tentang pembentukan Kabupaten Padang Lawas maka Kabupaten Tapanuli Selatan dimekarkan menjadi 3 Kabupaten, yaitu Kabupaten Padang Lawas Utara (Ibu kotanya Gunung Tua) dengan jumlah daerah Administrasi 8 Kecamatan ditambah 10 desa dari Wilayah Kecamatan Padang Sidempuan Timur dan Kabupaten Tapanuli Selatan (ibukotanya Sipirok) dengan jumlah daerah administrasi 11 kecamatan sedangkan Kabupaten Padang Lawas (Ibukotanya Sibuhuan) dengan jumlah daerah administrasi 12 kecamatan, dan sejak Kabupaten Padang Lawas berdiri dari tahun 2007 sampai 2014 ada beberapa bupati yang menjabat di Padang Lawas. Yaitu Ir. H.Soripada Harahap 2007-2009, Basyrah Lubis 2009-2012 dan H.Ali Sutan Harahap 2012-2018. Kabupaten Padang Lawas Utara yang beribukota Gunung Tua. Wilayah Kabupaten Padang Lawas Utara terdiri dari 12 kecamatan.

Permasalahan yang terjadi dalam pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang lawas utara adalah *mindset* atau mentalitas aparat demokrasi yang belum berubah, hubungan antara intitusi pusat dengan daerah, pertarungan kepentingan yang berorientasi pada perebutan kekuasaan, penguasaan asset dan adanya semacam gejala *powershift* syndrom yang menghinggapi aparat pemerintah. Sumber daya manusia yang terbatas juga menjadi kendala dalam awal proses pemekaran daerah kabupaten padang lawas utara, karena masih banyak SDM dalam hal ini pegawai negeri sipil yang bertugas di kabupaten padang lawas merupakan penyerahan dari beberapa daerah sekitar seperti kabupaten tapsel dan

sebagian dari daerah Provinsi Riau. Namun demikian, jumlah SDM tersebut masih belum mencukupi kebutuhan aparatur sipil maupun tenaga pegawai dari sekelompok masyarakat setempat dan juga elit dari daerah lain yang sebenarnya ingin ikut memekarkan daerahnya, kelompok tersebut selalu mengukur secara pesimis jika padang lawas utara belum biasa mengatur sendiri pemerintahannya setelah dimekarkan. Untuk itu perlu diketahui bagaimana pengaturan tentang pemekaran dan pelaksanaan pemekaran kecamatan di kabupaten padang lawas utara serit bagaiman kendala dan upaya pemekaran kecamatan di kabupaten padang lawas utara.

Berdasarkan pendapat diatas maka penulis tertarik untuk mengangkat suatu judul penelitian **“Analisis Yuridis Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara”**.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang tersebut, maka dapat ditentukan permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengaturan tentang pemekaran kecamatan di kabupaten padang lawas utara?
- b. Bagaimana pelaksanaan pemekaran kecamatan di kabupaten padang lawas utara?
- c. Bagaimana kendala dan upaya pemekaran kecamatan dikabupaten padang lawas utara?

2. Faedah Penelitian

Suatu penelitian diharapkan dapat bermanfaat secara teoritis maupun secara praktis. Adapun manfaat secara teoritis maupun secara praktis. Adapun manfaat secara teoritis dan praktis tersebut adalah sebagai berikut;

- a. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dibidang ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum administrasi negara yang terkait dengan pemekaran kecamatan dikabupaten padang lawas utara.
- b. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan untuk pembaharuan hukum dalam bidang hukum khususnya tentang pemekaran kecamatan dikabupaten padang lawas utara.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada latar belakang identifikasi dan rumusan masalah, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan tentang pemekaran kecamatan di kabupaten padang lawas utara.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pemekaran kecamatan di kabupaten padang lawas utara.
3. Untuk mengetahui bagaimana kendala dan upaya pemekaran kecamatan di kabupaten padang lawas utara.

C. Metode Penelitian

1. Sifat penelitian

Sifat penelitian dimaksudkan sebagai cara untuk melihat jenis atau macam dan pendekatan apa yang akan digunakan dalam suatu penelitian dengan melihat pada pembagian penelitian berdasarkan sifatnya. Apabila penelitian dilihat dari sifatnya, dapat dibagi menjadi 3 (tiga) macam yang terdiri atas eksploratoris, deskriptif dan eksplanatoris.

Penelitian hukum bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan keadaan sesuatu mengenai apa dan bagaimana keadaan norma hukum dan bekerjanya norma hukum pada masyarakat. Berdasarkan tujuan penelitian hukum tersebut, sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan obyek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum. Penelitian hukum yang dilakukan dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan, yang terdiri atas penelitian hukum normatif (yuridis normatif), dan penelitian hukum sosiologis (yuridis empiris).

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini dibagi menjadi 2 (dua) macam, yakni berupa:

- 1) Data Primer, dan
- 2) Data sekunder

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari lapangan, sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh dari studi kepustakaan atau studi literatur yang terdiri atas :

- a) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundangan dan perundang-undangan. yang terdiri atas UUD Negara RI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Padang Lawas Di Provinsi Sumatera Utara, Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara No. 2 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Kecamatan Padang Bolak Tenggara. Kecamatan Halongonan Timur dan Kecamatan Ujung Batu Kabupaten Padang Lawas Utara.
- b) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer berupa buku, karya ilmiah dan hasil penelitian terdahulu yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang diajukan sesuai dengan judul skripsi.
- c) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, dan internet yang berhubungan dengan permasalahan yang diajukan sesuai dengan judul skripsi.⁶

3. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah mencari informasi dari kepustakaan mengenai hal-hal yang ada relevansinya dengan judul

⁶Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan Halaman 6.

skripsi. Informasi yang diambil sarinya. Disamping pencarian informasi dari kepustakaan, penyusunan juga dapat mulai terjun ke lapangan. Akan tetapi, sebelum terjun ke lapangan penulis minta izin kepada pemerintah setempat yang akan diteliti. Data di lapangan dapat dikumpulkan melalui pengamatan (observasi) dan wawancara.⁷

4. Analisis Data

Setelah data terkumpul secara lengkap, maka tahap selanjutnya adalah analisis data. Analisis data menguraikan tentang bagaimana memanfaatkan data yang terkumpul untuk dipergunakan dalam memecahkan permasalahan penelitian. Jenis analisis data terdiri dari analisis kuantitatif dan kualitatif. Analisis data yang dipergunakan yaitu analisis kualitatif.⁸

Analisis kualitatif ini dapat menggunakan data-data yang telah diperoleh, kemudian dihubungkan dengan literatur-literatur yang ada atau teori yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Kemudian dicari pemecahannya dengan cara menganalisa, yang pada akhirnya akan dicapai kesimpulannya untuk menentukan hasilnya.

Untuk data yang bersifat kualitatif (non angka) dilakukan analisis secara deskriptif, penggambaran situasi yang terjadi pada saat sekarang dengan cara pemecahan masalah. Untuk data yang bersifat kuantitatif (angka) dipergunakan tabulasi data-data dan rumus-rumus statistik yang sesuai.

⁷ Bambang Dwiloka, 2012. *Teknik Menulis Karya Ilmiah*. Jakarta: PT Asdi Mahasatya. Halaman 18.

⁸Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. *Op. Cit.*, halaman 7.

D. Defenisi Operasional

Defenisi operasional adalah kerangka yang menggambarkan defenisi/konsep khusus yang akan diteliti. Konsep sendiri merupakan suatu unsur teori yang oleh karenanya diperlukan penjabaran lebih lanjut dari konsep tersebut dengan memberikan defenisi operasionalnya guna mempersempit cakupan makna variabel sehingga data yang diambil lebih terfokus dan terarah.⁹ Berdasarkan dari judul yang telah diajukan yaitu analisis yuridis pemekaran kecamatan dikabupaten padang lawas utara, maka dapat diterangkan defenisi operasional dari penelitian ini yaitu:

1. Analisis yuridis adalah kegiatan untuk mencari dan memecah komponen-komponen dari suatu permasalahan untuk dikaji lebih dalam serta kemudian menghubungkannya dengan hukum, kaidah hukum serta norma hukum yang berlaku sebagai pemecahan permasalahannya. Dalam penelitian ini analisis yuridis dibatasi terhadap analisis yuridis pemekaran kecamatan.
2. Pemekaran kecamatan adalah suatu proses pemecahan kecamatan dari satu kecamatan menjadi lebih dari satu kecamatan, setelah diberlakukan otonomi daerah dimana pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengurus sendiri pemerintahannya, peluang pemerintah untuk melakukan pemekaran kecamatan dibawahnya menjadi semakin mudah. Dalam penelitian ini pemekaran kecamatan dibatasi hanya mengenai pemekaran kecamatan di kabupaten.
3. Kabupaten Padang Lawas Utara adalah daerah di pedalaman sumatera yang dahulu merupakan bagian dari kabupaten tapanuli selatan. Sejak tahun 2007

⁹*Ibid.*, halaman 5.

kabupaten tapanuli selatan telah dimekarkan menjadi tiga yaitu kabupaten tapanuli selatan, kabupaten padang lawas, dan kabupaten padang lawas utara. Wilayah kabupaten padang lawas utara terbagi atas wilayah kecamatan batang onang, dolok, dolok singompulon, halongonan, padang bolak, padang bolak julu, portibi dan wilayah kecamatan simangambat dengan luas keseluruhan 3.918,05 km². Dalam penelitian ini kabupaten padang lawas utara yang dimaksud dibatasi hanya mengenai kabupaten padang lawas utara terkait dengan pemekaran kecamatan.¹⁰

¹⁰“Kabupaten Padang Lawas Utara” melalui <https://id.m.wikipedia.org>, diakses tanggal 14 September 2017 Pukul 10.00 wib.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintah. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif disuatu daerah yang lebih kecil dari sebuah Negara dimana Negara Indonesia merupakan sebuah Negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.¹¹

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) menganut dua pola pembagian kekuasaan negara, yaitu pembagian kekuasaan negara secara horizontal dan secara vertikal. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menentukan “ Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 ini adalah merupakan suatu kenyataan bahwa para pendiri negara ini telah menentukan pilihan bahwa Negara Indonesia yang di proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah negara kesatuan.

¹¹<https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah-daerah-di-Indonesia>. diakses pada tanggal 25 Juli 2017, pukul 17.31 wib.

Menurut pendapat Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih:

Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintahan pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingannya dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang kekuasaan pemerintahan yang di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas.¹²

Menurut pendapat Amrah Muslimin, “Prinsip yang tersimpul dalam negara kesatuan ialah bahwa pemerintah pusat yang berwenang mempunyai campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah dan kewenangan pusat ini hanya terdapat dalam suatu perumusan umum dalam Undang Undang Dasar.”¹³

Pilihan pendiri negara atas bentuk negara kesatuan, membawa konsekuensi bahwa Indonesia tidak mempunyai daerah di dalam lingkungannya, pemerintah (pusat) adalah satu-satunya pemegang kekuasaan pemerintahan.

Prinsip negara kesatuan tersebut jika dikaitkan dengan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen) maupun perubahan kedua UUD 1945 Bab VI tentang pemerintahan Daerah Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, ide negara kesatuan sesungguhnya bukanlah sentralistis. Perubahan kedua Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dibagi atas Kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang. Dengan rumusan yang tegas tersebut,

¹² Titik Triwulan Tutik 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Halaman 241.

¹³ *Ibid.*, halaman 242.

diketahui bahwa pembagian satuan-satuan pemerintah daerah dalam negara kesatuan (dalam hal ini Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang disingkat NKRI) tersebut tersusun secara bertingkat (hierarki), antara daerah provinsi dan Kabupaten/kota.¹⁴

Masing-masing satuan pemerintahan daerah tersebut, selanjutnya mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 Ayat 2) perubahan ke dua Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Ayat 5 perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menganut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sudah jelas bahwa pemerintahan daerah harus dilaksanakan berdasarkan sistem pemerintahan negara. Sistem pemerintah daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan diri dengan sistem pemerintahan pusat, yang pada umumnya sistem tersebut telah ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar.

Segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*). Otonomi adalah Fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah pengertian dan otonomi. Selanjutnya, dikemukakan bahwa berdasarkan landas batas tersebut dikembangkanlah berbagai aturan yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.

¹⁴*Ibid.*, Halaman 243.

Berdasarkan *Doktrin*, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintahan adalah wewenang pemerintahan pusat, yang diselenggarakan berdasarkan asas sentralisasi dan asas desentralisasi. Menurut pendapat Muhsan, “mengakui bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris tidak satupun Negara yang secara ekstrem pemerintahannya bersifat sentralistis, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi.”¹⁵

Sejalan dengan itu Bhenyamin Hoesien, mengemukakan, “Secara empirik dianutnya sentralisasi dan desentralisasi merupakan gejala yang melekat pada negara dan bangsa, tidak mungkin penyelenggaraan pemerintahan negara bangsa semata-mata secara sentralisasi tanpa desentralisasi.”¹⁶

1. Asas sentralisasi

Sentralisasi merupakan suatu konsekuensi dari suatu pilihan terhadap negara kesatuan. Dengan kata lain bahwa konsepsi dasar pemerintahan dalam Negara kesatuan adalah merupakan suatu rancangan yang harus dibangun di atas pondasi sentralisasi. Jika mengacu pada pola pembagian kekuasaan negara secara horizontal menurut Undang-Undang Dasar 1945, jelas bahwa seluruh kekuasaan negara telah terbagi habis pada semua organ utama negara di tingkat pusat. Dengan demikian maka semua penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dilakukan/di gerakkan dari pusat kekuasaan, sebagaimana dapat dipahami bahwa dalam sistim sentralisasi semua kewenangan ada pada pihak pemerintah pusat.¹⁷

¹⁵*Ibid.*, halaman 244.

¹⁶*Ibid.*, halaman 245.

¹⁷*Ibid.*

2. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi menurut institut voor bestuurswetenschappen dalam laporan penelitian tentang organisasi pemerintahan 1975 (*onderzoek naar de bestuurlijke organisatie*) seperti dikutip Philipus M. Hadjon:

Dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hierarki dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam masalah-masalah tertentu, pertanggungjawaban terakhir tetap pada badan pemerintahan yang bersangkutan.¹⁸

Berkaitan dengan asas dekonsentrasi, persoalan kemudian yang timbul dalam dekonsentrasi adalah figur kewenangan yang dimiliki oleh organ pusat yang ada di daerah. Apakah organ pusat yang di daerah itu bertindak berdasarkan suatu delegasi wewenang, mandat ataukah atribusi wewenang?

a. Delegasi

Pengertian delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut.

Menurut pendapat J.B.J.M. ten Berge sebagai berikut:

- a) delegasi harus definitif, artinya delegasi, tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b) delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

¹⁸*Ibid.*, halaman 246.

- d) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e) Peraturan kebijakan (*bleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.¹⁹

Berdasarkan ketentuan diatas, dapat diketahui bahwa organ pemerintah pusat yang melaksanakan tugas pemerintah di daerah bertindak tidak berdasarkan pada suatu delegasi wewenang karena organ pemerintah pusat dengan organ pemerintah pusat yang di daerah terdapat hubungan hierarki.

b. Mandat

Menurut pendapat Philipus M. Hadjon, mengemukakan bahwa:

Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi kewenangan kepada bawahan untuk membuat keputusan pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat TUN yang memberi mandat. Dalam mandat ini juga tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan.²⁰

Berdasarkan pada pengertian dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah, maka dengan pengertian yang demikian berarti wewenang yang dimiliki oleh organ pusat di daerah yang melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi adalah bukan suatu mandat.

c. Atribusi

Dekonsentrasi tidak terdapat pembentukan lembaga baru yang terpisah dari organ pemerintah pusat. Artinya dalam dekonsentrasi, lembaga yang

¹⁹*Ibid.*, halaman 247.

²⁰*Ibid.*, halaman 248.

melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi adalah merupakan unsur pemerintah pusat.

Baagir manan mengemukakan bahwa:

Pengaturan dekonsentrasi, dengan demikian *inheren* dalam wewenang administrasi negara. Pengaturan dekonsentrasi baru menjadi wewenang pembentuk Undang-Undang apabila Administrasi negara bermaksud “mengalihkan” wewenang²¹ itu pada badan-badan di luar administrasi negara yang bersangkutan.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas diketahui bahwa penyelenggaraan pemerintahan dengan pola sentralisasi belum ada suatu pembagian wewenang pemerintahan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah.

3. Desentralisasi

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ negara lain yang ada di daerah (pemerintahan daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya. Proses

²¹*Ibid.*, halaman 249.

penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.²²

4. Tugas Pembantuan

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebahagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah Provinsi Kepala Daerah Kabupaten/kota untuk melaksanakan sebahagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

Pemerintah pusat dalam hal ini berwenang dan berkewajiban memberikan perencanaan umum, petunjuk-petunjuk serta biaya. Sedangkan perencanaan lebih rinci, khusus mengenai pengawasan dari kegiatan tersebut dipercayakan kepada pejabat atau aparatur pemerintah pusat di daerah.

Maksud asas tugas pembantuan dalam pembangunan di daerah bertujuan agar keterbatasan jangkauan aparatur pemerintah pusat dapat ditanggulangi melalui kewenangan aparatur daerah. Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah dalam melaksanakan tugas pembantuan. Kebijakan daerah hanya terkait dengan pengaturan mengenai pelaksanaan tugas pembantuan di daerahnya.²³

B. Penataan Daerah

Penataan daerah adalah pembentukan daerah baru. Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna

²²*Ibid.*, halaman 250.

²³ Sovia Hasanah, "Arti dan Maksud Tugas Pembantuan Pemerintah", melalui m.hukumonline.com, diakses Senin, 02 Oktober 2017, Pukul 16.13 wib.

mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal. Untuk itu maka pembentukan Daerah harus mempertimbangan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya. Pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan Daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah.

Pembentukan daerah didahului dengan masa persiapan selama 3 (tiga) tahun dengan tujuan untuk persiapan daerah tersebut menjadi daerah. Apabila setelah tiga tahun hasil evaluasi menunjukkan daerah persiapan tersebut tidak memenuhi syarat untuk menjadi Daerah, statusnya dikembalikan ke Daerah induknya. Apabila daerah persiapan setelah melalui masa pembinaan selama tiga tahun memenuhi syarat untuk menjadi daerah. Maka daerah persiapan tersebut dibentuk melalui Undang-Undang menjadi Daerah.

Penataan Daerah berdasarkan Pasal 31 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ditujukan untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan, Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah, dan Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah.

Penataan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 4 ayat 1 pembentukan daerah sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 2 ayat 1 ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 2 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas Ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintah, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dokumen, serta perangkat daerah. Pasal 2 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua atau lebih. Pasal 2 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pemekaran dari satu daerah menjadi 2 daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat 3 dapat dilakukan pada setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.

Penjelasan Pasal 4 ayat 2 dan ayat 4 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan, yang dimaksud dengan cakupan wilayah dalam ketentuan ini khusus untuk daerah yang berupa kepulauan atau gugusan pulau-pulau dalam penentuan luas wilayah didasarkan atas prinsip negara kepulauan yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah. Yang dimaksud dengan batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan dalam ketentuan ini untuk provinsi sepuluh tahun, untuk kabupaten/kota tujuh tahun, dan kecamatan 5 tahun.

Pasal 5 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah sebagaimana dimaksud harus

memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayaan. Pasal 5 Ayat 2 syarat administratif sebagaimana dimaksud untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi menteri dalam negeri. Pasal 5 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, syarat administratif sebagaimana dimaksud untuk kabupten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi menteri dalam negeri. Pasal 5 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, syarat teknis sebagaimana dimaksud meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yng memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Pasal 5 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, syarat fisik sebagaimana dimaksud meliputi paling sedikit 5 kabupaten /kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 kecamatan untuk pembentukan kabupaten dan 4 kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibu kota, ibu kota saran dan prasarana pemerintahan.²⁴

Penjelasan Pasal 5 ayat 2 dan ayat 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menerangkan persetujuan DPRD dalam ketentuan ini diwujudkan dalam bentuk keputusan DPRD yang diproses

²⁴Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, 2011. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta. Halaman 35.

berdasarkan pernyataan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat. Persetujuan gubernur dalam ketentuan ini diwujudkan dalam bentuk keputusan Gubernur berdasarkan hasil kajian tim yang khusus dibentuk oleh pemerintah provinsi yang bersangkutan terhadap perlunya dibentuk provinsi baru dengan mengacu dengan pada peraturan perundang-undangan tim yang dimaksud mengikutsertakan tenaga ahli sesuai dengan kebutuhan. Yang dimaksud dengan faktor lain dalam ketentuan in antara lain pertimbangan kemampuan keuangan,tingkat kesejahteraan masyarakat, rentang kendali, penyelenggaraan pemerintah daerah.

Pasal 6 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 6 Ayat 2 penghapusan dan penggabungan daerah otonomi dilakukan setelah melalui evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, pedoman evaluasi sebagaimana dimaksud ayat 2 diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Penjelasan Pasal 6 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan evaluasi terhadap kemampuan daerah dalam ayat ini adalah penilaian dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja serta indikator-indikatornya yang meliputi masukan, proses, keluaran, dan dampak. Pengukuran dan indikator kinerja digunakan untuk membandingkan antara satu daerah dengan daerah lain, dengan angka rata-rata secara nasional untuk masing-masing tingkat pemerintahan atau dengan hasil tahun-tahun sebelumnya untuk masing-masing daerah. Aspek lain yang dievaluasi antara lain adalah keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan

pembangunan upaya-upaya dan kebijakan yang diambil ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan nasional dan dampak dari kebijakan daerah.

Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah penghapusan dan pembangunan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah beserta akibatnya ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 7 Ayat 2 perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi serta perubahan nama atau pemindahan ibu kota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Pasal 7 Ayat 3 perubahan sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dilakukan atas usulan dan persetujuan daerah yang bersangkutan.²⁵

Penjelasan Pasal 7 ayat 1 dan ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu yang dimaksud dengan “akibat” dalam ketentuan ini adalah perubahan yang timbul karena terjadinya penggabungan atau penghapusan suatu daerah yang antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibu kota, pengalihan personal, pendanaan, peralatan dan dokumen, perangkat daerah, serta akibat lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. yang dimaksud rupa bumi adalah bagian-bagian wilayah yang senyatanya ada dan atau kemudian ada, namun belum diberi nama, seperti: tanah

²⁵*Ibid.*, halaman 36.

timbul, semenanjung, bukit/gunung/pengunungan, sungai, delta, danau, lembah, selat, pulau, dan sebagainya.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah dalam BAB II mengatur mengenai pembentukan daerah. Pasal 2 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pasal 2 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah pembentukan daerah sebagaimana yang dimaksud dapat berupa pembentukan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota. Pasal 2 Ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, pembentukan daerah provinsi sebagaimana yang dimaksud pada Ayat 2 dapat berupa:

- a. pemekaran dari 1 (satu) provinsi menjadi 2 (dua) provinsi atau lebih;
- b. penggabungan beberapa kabupaten/kota yang bersandingan pada wilayah provinsi yang berbeda: dan
- c. penggabungan beberapa kabupaten/kota menjadi 1 (satu) kabupaten/kota.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah menentukan, daerah yang

bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat 3 huruf a dan ayat 4 huruf a dapat dimekarkan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintah 10 (sepuluh) tahun bagi provinsi dan 7 (tujuh) tahun bagi kabupaten kota. Pasal 4 ayat 1 menyatakan, pembentukan daerah provinsi berupa pemekaran provinsi dan penggabungan beberapa kabupaten/kota yang bersandingan pada wilayah provinsi yang berbeda harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Pasal 4 Ayat 2 pembentukan daerah kabupaten/kota berupa pemekaran kabupaten/kota dan penggabungan beberapa kecamatan yang bersandingan pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan.²⁶

Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah menguraikan, Pasal 5 ayat 1 syarat administratif pembentukan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 meliputi:

- a. keputusan masing-masing DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi berdasarkan hasil rapat paripurna.
- b. Keputusan bupati /wali kota ditetapkan dengan keputusan bersama bupati/wali kota wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi.
- c. Keputusan DPRD provinsi induk tentang persetujuan pemebentukan calon provinsi berdasarkan hasil rapat paripurna.

²⁶*Ibid.*, halaman 37.

- d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon provinsi.
- e. Rekomendasi menteri.

Pasal 4 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, syarat administratif pembentukan daerah kabupaten/kota dimaksud dalam dalam Pasal 4 ayat (2), meliputi:

- a. Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota.
- b. Keputusan Bupati/wali kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota.
- c. Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota.
- d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota.
- e. Rekomendasi Menteri.

Pasal 4 Ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, keputusan DPRD kabupaten/kota sebagaimana yang dimaksud pada ayat 1 huruf a dan ayat 2 huruf a diproses berdasarkan aspirasi sebahagian besar masyarakat setempat yang dituangkan dalam keputusan DPRD Kabupaten/Kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi sebagaimana yang dimaksud pada ayat 3.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah dalam Pasal 6 ayat 1 syarat teknis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertanahan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 6 ayat 2 faktor sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dinilai berdasarkan hasil kajian daerah terhadap indikator sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintahan ini. Pasal 6 Ayat 3 suatu calon daerah otonom direkomendasikan menjadi daerah otonom baru apabila calon daerah otonom dan daerah induknya mempunyai total nilai seluruh indikator dan perolehan nilai indikator faktor kependudukan, faktor kemampuan ekonomi, faktor potensi daerah dan faktor kemampuan keuangan dengan kategori sangat mampu atau mampu. Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah ini menentukan, syarat fisik kewilayahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintah.²⁷

Peraturan Pemerintah 78 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah dalam Pasal 8 mengatakan, cakupan wilayah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 untuk Pembentukan Provinsi

²⁷*Ibid.*, halaman 38.

paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota, pembentukan kabupaten paling sedikit 5 (lima) kecamatan, dan pembentukan kota paling sedikit 4 (empat) kecamatan. Pasal 9 Peraturan Pemerintah 78 tahun 2007 tentang Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

- (1) cakupan wilayah pembentukan provinsi digambarkan dalam peta wilayah calon provinsi.
- (2) Peta wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilengkapi dengan daftar nama kabupaten/kota dan kecamatan yang menjadi cakupan calon provinsi serta garis batas wilayah calon provinsi dan nama wilayah kabupaten/kota di provinsi lain, nama wilayah laut atau wilayah negara tetangga yang berbatasan langsung dengan calon provinsi.
- (3) Peta wilayah sebagaimana yang dimaksud pada ayat 2 dibuat berdasarkan kaidah pemetaan yang difasilitasi oleh lembaga teknis dan dikoordinasikan oleh menteri.

Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah menguraikan,

1. Cakupan wilayah pembentukan kabupaten/kota digambarkan dalam peta wilayah calon kabupaten/kota.
2. Peta wilayah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dilengkapi dengan dengan daftar nama kecamatan dan desa/kelurahan atau nama lain yang menjadi cakupan calon kabupaten/kota diprovinsi lain,

- nama wilayah kecamatan di kabupaten/kota di provinsi yang sama, nama wilayah laut atau wilayah negara tetangga, yang berbatasan langsung dengan calon kabupaten/kota.
3. Peta wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dibuat berdasarkan kaidah pemetaan yang difasilitasi oleh lembaga teknis dan dikoordinasikan oleh gubernur.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah dalam Pasal 11 menentukan, Pasal 11 ayat 1 dalam hal cakupan wilayah calon provinsi dan Kabupaten/kota berupa kepulauan atau gugusan pulau, peta wilayah harus dilengkapi dengan daftar nama pulau. Pasal 11 ayat 2 cakupan wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat 1 dan Pasal 10 ayat 1 harus merupakan satu kesatuan wilayah administrasi.²⁸

Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah menerangkan, Pasal 12 ayat 1 lokasi calon ibu kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ditetapkan dengan keputusan gubernur dan keputusan DPRD provinsi untuk ibu kota provinsi, dengan keputusan bupati dan keputusan DPRD provinsi untuk ibu kota kabupaten. Pasal 12 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan hanya untuk satu lokasi ibu

²⁸*Ibid.*, halaman 39.

kota. Pasal 12 Ayat 3 penetapan lokasi ibu kota sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dilakukan setelah adanya kajian daerah terhadap aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya. Pasal 12 Ayat 4 pembentukan kota yang cakupan wilayahnya merupakan ibu kota kabupaten, maka ibu kota kabupaten tersebut harus dipindahkan ke lokasi lain secara bertahap paling lama 5 (lima) tahun sejak dibentuknya kota. Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah ini menyatakan,

1. sarana dan prasarana pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 meliputi bangunan dan lahan untuk kantor kepala daerah, kantor DPRD, dan kantor perangkat daerah yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.
2. Bangunan dan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 berada dalam wilayah calon daerah.
3. Lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimiliki oleh pemerintah daerah dengan bukti kepemilikan yang sah.²⁹

C. Pemekaran Daerah

Pemekaran daerah di Indonesia adalah pembentukan administratif baru di tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya. Landasan hukum terbaru untuk pemekaran daerah di Indonesia adalah Undang-Undang No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

²⁹*Ibid.*, halaman 40.

Kepentingan politik antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah menimbulkan ketidakpuasaan terhadap kebijakan pemerintah pusat. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh pendapat Nazaruddin syamsuddin:

Timbulnya konflik antara pemerintah pusat dan beberapa daerah di sekitar tahun 1950-an disebabkan oleh penyelenggaraan sistem pemerintahan yang dinilai sangat sentralistis. Pemerintah Pusat berusaha keras membirokrasikan pemerintah dan mempersiapkan program pembangunan nasional dengan menafikan aspek etnis dan lebih menyukai pendekatan nasional dalam menyelesaikan masalah yang timbul.³⁰

Pembentukan Daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu, pembentukan daerah harus memerhatikan berbagai faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertanahan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah yaitu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.

Daerah selain diberi wewenang untuk mengatur, serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, juga diberikan kesempatan dalam pembentukan daerah. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang yang membolehkannya. Yakni dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah. Pembentukan suatu daerah baru, mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibu -

³⁰Siswanto Sunarno. 2014. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. Halaman 14.

kota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan dan dokumen, serta perangkat daerah.

Pembentukan daerah pemerintahan dapat dilakukan dalam dua tipe atau bentuk, yakni berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan, atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Berkaitan dengan pembentukan daerah, ada dua hal yang mendasar untuk mendapatkan persetujuan pemekaran suatu daerah. Secara filosofis bahwa tujuan pemekaran ada dua kepentingan, yakni pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat, dan yang kedua adalah untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat. Secara politis, kehendak tersebut harus didasarkan atas kemauan atau aspirasi masyarakat setempat yang diajukan kepada pemerintahan daerah setempat, yakni pemerintah daerah dan DPRD. Setelah mendapatkan persetujuan dan menjadi “dokumen politik” maka aspirasi tersebut dikirimkan kepada gubernur dan DPRD Provinsi. Setelah dilakukan kajian terhadap substansi yang berkaitan dengan kehendak masyarakat untuk pemekaran tersebut, dibuatlah rekomendasi persetujuan yang dikirimkan kepada DPR dan Pemerintahan pusat.³¹

Terdapat di kedua lembaga tinggi negara inilah, aspirasi masyarakat digodok dan dirumuskan menjadi undang-undang untuk menetapkan pembentukan suatu daerah baru. Di era reformasi ini, seolah-olah memberikan kemudahan untuk setiap daerah melakukan pemekaran dan tidak ada satupun

³¹*Ibid.*, halaman 15.

daerah yang ingin melakukan penggabungan. Pemekaran suatu daerah dapat menjadi dua daerah atau bisa lebih. Untuk hal ini, ditentukan persyaratan bahwa pemekaran itu dapat dilakukan apabila mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintah dalam ketentuan ini ialah untuk provinsi 10 tahun, kabupaten 7 tahun, dan kecamatan 5 tahun.

Pembentukan suatu daerah harus memenuhi persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Persyaratan administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD Kabupaten/kota dan Bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari menteri dalam Negeri. Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan dan keamanan, serta faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.³²

Pembagian wilayah administrasi pemerintah di Indonesia berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan penjelasannya, serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa di daerah-daerah yang bersifat otonom, untuk daerah provinsi dan Kabupaten/kota dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi, serta tugas pembantuan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pembentukan suatu daerah otonom baru dimungkinkan dengan memekarkan daerah dan harus memenuhi syarat-syarat kemampuan ekonomi,

³²*Ibid.*, halaman 16.

potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Evaluasi terhadap kemampuan daerah adalah penilaian dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja serta indikator-indikatornya yang meliputi masukan, proses, keluaran, dan dampak. Pengukuran dari indikator kinerja ini, digunakan untuk membandingkan antara satu daerah dengan daerah lain, dengan angka rata-rata secara nasional untuk masing-masing tingkat pemerintah atau dengan hasil tahun-tahun sebelumnya untuk masing-masing daerah. Aspek lain yang dievaluasi antara lain keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan, upaya-upaya dan kebijakan yang diambil, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan nasional, serta dampak dari kebijakan daerah.³³

Aturan tentang pembentukan daerah, dalam undang-undang juga diatur tentang pembentukan kawasan khusus yang bertujuan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus, dalam suatu wilayah provinsi dan/atau kabupaten kota. Fungsi kawasan khusus tersebut untuk kepentingan perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas yang ditetapkan dengan undang-undang dan Peraturan Pemerintah. Dalam pembentukan kawasan khusus, selain untuk kepentingan pemerintah maka harus melibatkan daerah yang bersangkutan agar konsep kebijakan pemerintah tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah setempat, termamsuk pula pelayanan umum pemerintahan.

³³*Ibid.*, halaman 17.

Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus, di daerah otonom untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus dan untuk kepentingan nasional atau berskala nasional, misalnya dalam bentuk cagar budaya, taman nasional, laboratorium sosial, lembaga permasyarakatan spesifik. Pemerintah wajib mengikutsertakan pemerintah daerah dalam kawasan khusus tersebut.

Kawasan khusus adalah sebuah kawasan strategis yang secara nasional menyangkut hidup orang banyak. Dari sudut politik, sosial, budaya, lingkungan, serta pertahanan dan keamanan. Dalam kawasan khusus dapat berupa kawasan otorita, kawasan perdagangan bebas, kegiatan industri, dan sebagainya. Fungsi pemerintahan dalam kawasan khusus ini, antara lain pertahanan negara, pendayagunaan wilayah perbatasan pulau-pulau tertentu /terluar, lembaga permasyarakatan, pelestarian warisan budaya dan cagar alam, pelestarian lingkungan hidup, riset dan teknologi . pengertian mengikutsertakan daerah setempat meliputi dalam perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan dan pemanfaatan.³⁴

1. Desa Dan Pemerintah Desa

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di kabupaten/kota. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah

³⁴*Ibid.*, halaman 18.

keanekaragaman, partisipasi, ekonomi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah desa, di bentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga peraturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa. Keputusan kepala desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, keputusan kepala desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Kepala desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa, yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada bupati atau walikota, melalui camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD), kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya, namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban yang dimaksud.

Pemerintah desa sendiri terdiri atas kepala desa dan perangkat desa, yakni terdiri atas sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa Warga Negara Republik Indonesia (WNRI). Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku

ketentuan hukum adat setempat. Jabatan kepala desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya satu kali masa jabatan berikutnya.³⁵

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Tugas pembantuan yang berasal dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa, harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sehingga tugas tersebut dapat terlaksana dengan baik.³⁶

³⁵*Ibid.*, halaman 19.

³⁶*Ibid.*, halaman 20.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Tentang Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang lawas utara

Pemekaran kecamatan berdasarkan Pasal 1 Ayat 9 Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Kecamatan Padang Bolak Tenggara, Kecamatan Halongan Timur dan Kecamatan Ujung Batu Di Kabupaten Padang lawas Utaraitu suatu tindakan pembentukan kecamatan baru dan/atau pemekaran serta pemecahan dari kecamatan yang telah ada. Bahwa dalam rangka meningkatkan penyelenggaraan otonomi daerah serta memperhatikan aspirasi yang berkembang, pelayanan kepada masyarakat perlu dioptimalkan melalui pemekaran kecamatan. Yang dimaksud dengan kecamatan itu adalah kecamatan dalam Kabupaten Padang Lawas Utara yang merupakan wilayah kerja Camat sebagai Perangkat Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara.

Pasal 2 Ayat 1 Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Kecamatan Padang Bolak Tenggara, Kecamatan Halongan Timur dan Kecamatan Ujung Batu Di Kabupaten Padang lawas Utara, alasan Pemekaran Kecamatan Kabupaten Padang lawas Utara itu sendiri untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pemerintahan kecamatan yang dibentuk, yang disesuaikan dengan persyaratan yang telah ditentukan, guna untuk meningkatkan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat secara berdaya guna dan berhasil guna yang

merupakan sarana utama bagi pembinaan wilayah sebagai unsur pendorong yang kuat bagi usaha peningkatan laju pembangunan.

Pembentukan daerah pemekaran harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif. Persyaratan dasar kapasitas Pasal 34 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah daerah meliputi persyaratan dasar kewilayahan, dan persyaratan dasar kapasitas daerah. Persyaratan dasar kewilayahan meliputi luas wilayah minimal, jumlah penduduk minimal, batas wilayah, cakupan wilayah, dan batas usia minimal Daerah Provinsi, daerah Kabupaten Kota, dan Kecamatan.

Persyaratan Dasar Kapasitas adalah kemampuan daerah untuk berkembang dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Luas wilayah minimal dan jumlah penduduk minimal ditentukan berdasarkan pengelompokan pulau atau kepulauan diatur dalam peraturan pemerintahan. Batas wilayah dibuktikan dengan titik kordinat pada peta dasar, cakupan wilayahnya paling sedikit 5 (lima) daerah Kabupaten/Kota untuk pembentukan Daerah Provinsi, paling sedikit 5 (lima) Kecamatan untuk pembentukan daerah kabupaten, paling sedikit 4 (empat) Kecamatan untuk pembentukan Daerah Kota. Batas usia minimal Daerah Provinsi 10 (sepuluh) tahun dan daerah Kabupaten/kota 7 (tujuh) tahun terhitung sejak pemebentukan, batas wilayah minimal kecamatan yang menjadi cakupan wilayah daerah kabupaten/kota 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan. Pasal 36 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah persyaratan dasar kapasitas daerah didasarkan pada parameter geografi,

demografi, keamanan, sosial politik, adat, tradisi, potensi ekonomi, keuangan daerah, kemampuan penyelenggaraan pemerintahan.

Pasal 37 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Persyaratan administratif untuk daerah provinsi meliputi persetujuan bersama DPRD Kabupaten/Kota dengan bupati/wali kota yang akan menjadi cakupan wilayah Daerah Persiapan provinsi dan persetujuan bersama DPRD provinsi induk. Untuk daerah Kabupaten/Kota sendiri meliputi keputusan musyawarah Desa yang akan menjadi cakupan wilayah daerah kabupaten/Kota, persetujuan bersama DPRD Kabupaten/Kota induk dengan bupati/wali kota Daerah induk dan persetujuan bersama DPRD provinsi dengan gubernur dari daerah provinsi yang mencakupi daerah persiapan kabupaten/kota yang akan dibentuk.

Pasal 38 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pembentukan daerah persiapan diusulkan oleh gubernur kepada pemerintah pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, atau dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, atau dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia setelah memenuhi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif.

Wilayah Kecamatan Padang Lawas Utara yang ada telah memenuhi syarat-syarat dan kriteria diperlukan untuk dibentuknya kecamatan-kecamatan baru yang sesuai diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara No 2 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Kecamatan Padang Bolak Tenggara, Kecamatan Halongonan Timur dan Kecamatan Ujung Batu di Kabupaten Padang

Lawas Utara. Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus. Di dalam Pasal 18 B Undang-Undang Dasar 1945 ayat (1) bahwa, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 18 B Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, yakni Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang diatur dalam undang-undang.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah dan kawasan khusus. Dapat dianalogikan, masalah pemekaran wilayah juga termasuk dalam ruang lingkup pembentukan daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 4 ayat (1). Kemudian, ayat (2) Pasal 4 menyebutkan bahwa Undang-Undang Pembentukan Daerah sebagaimana yang dimaksud antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, Ibu kota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD,

pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan dokumen, serta perangkat daerah.³⁷

Landasan yuridis pertama yang secara jelas mengatur pemekaran daerah di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana dimuat pada Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang tersebut yaitu Daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah

Landasan hukum pemekaran daerah di Indonesia Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda), legalisasi pemekaran daerah diatur dalam Pasal 32 ayat (1).³⁸ Termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2014, dan berlaku mulai tanggal di undangkannya. Undang-Undang Pemerintah Daerah ini menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Kenyataannya undang-undang Pemerintah daerah pada prinsipnya telah melakukan perubahan yang mendasar pada penyelenggaraan pemerintah daerah yang mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD, serta mekanisme pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis.

³⁷ “Dasar Hukum Pemekaran Wilayah dan Pembentukan Kabupaten baru” di akses melalui <https://minbar2009.wordpress.com>, diakses tanggal 14 September 2017 Pukul 09.53 WIB

³⁸ “Pemekaran Daerah Kabupaten/Kota dan Pengaturannya dalam Peraturan Perundang-undangan” di akses melalui repository.usu.ac.id, diakses tanggal 14 September 2017 Pukul 10.18 WIB.

Pengaturan tentang pemekaran kecamatan di kabupaten padang lawas utara itu sendiri secara khusus diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 2 tahun 2016 (Perda Kabupaten Paluta) tentang pembentukan Kecamatan Padang Bolak Tenggara, Kecamatan Halongonan Timur dan Kecamatan Ujung Batu di Kabupaten Padang Lawas Utara. Maksud dan tujuan untuk memberi kepastian hukum dalam pelaksanaan pemerintahan kecamatan yang dibentuk, yang disesuaikan dengan persyaratan yang telah ditentukan. Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara mulai berlaku pada tanggal sejak diundangkannya Peraturan Daerah tersebut dan agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah tersebut dengan penempatannya dalam lembaran daerah Kabupaten Padang Lawas Utara. Di tetapkan di Gunung Tua Pada Tanggal 26 Juli 2016.

Pemekaran Kecamatan di Padang Lawas Utara yang diatur dalam Peraturan Daerah tentang pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 2 Tahun 2016, didalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Padang Lawas Utara Di Propinsi Sumatera Utara pada Pasal 3 :

Kabupaten Padang Lawas Utara yang Ibu kotanya berkedudukan di Gunung Tua dan sebelumnya Padang Lawas Utara berasal dari sebahagian wilayah Kabupaten Tapanuli Selatan yang terdiri atas 8 wilayah Kecamatan yaitu Kecamatan Dolok sigompulon, Kecamatan Dolok, Kecamatan Halongonan, Kecamatan Padang Bolak, Kecamatan Padang Bolak Julu, Kecamatan Portibi, Kecamatan Batang Onang, dan Kecamatan Simangambat. Setelah terjadi

Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara yang telah diatur di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 2 tahun 2016. Kabupaten Padang Lawas Utara dimekarkan menjadi 3 Kecamatan yakni Kecamatan Padang Bolak Tenggara, Kecamatan Halongonan Timur dan Kecamatan Ujung Batu di Kabupaten Padang Lawas Utara.

B. Pelaksanaan Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas utara

Persyaratan untuk terjaminnya Pelaksanaan suatu perencanaan, pembangunan diperlukan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, persyaratan tersebut antara lain yaitu perencanaan harus berorientasi pada pelaksanaan, perencanaan tersebut harus dapat selalu disesuaikan dengan perubahan kondisi sosial ekonomi, menjaga keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran, mengembangkan kapasitas dan kualitas tenaga perencana, melakukan optimalisasi peran serta masyarakat. Berikut ini diberikan uraian lebih lanjut dari ketiga aspek tersebut.

1. Perencanaan Harus Berorientasi Pada Pelaksanaan

Mewujudkan perencanaan pembangunan yang berorientasi pada pelaksanaan, maka hal pertama yang perlu diusahakan antara lain adalah perlunya dukungan elite politik yang terdapat di daerah bersangkutan. Elite politik tersebut meliputi pimpinan daerah, pimpinan dinas dan instansi serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat. Alasannya jelas karena para elite politik inilah yang mengambil keputusan tentang kebijakan, program dan kegiatan pembangunan pada daerah bersangkutan. Dengan demikian, bila para elite politik ini mempunyai komitmen yang kuat, maka

pelaksanaan perencanaan pembangunan akan dapat terjamin dan demikian pula sebaliknya bilamana komitmen elite politik tersebut sangat rendah atau tidak ada sama sekali.³⁹

2. Perlu Adanya Stabilitas Politik

Stabilitas politik baik pada tingkat nasional maupun daerah merupakan unsur lain yang diperlukan untuk dapat terjaminnya pelaksanaan suatu perencanaan pembangunan. Misalnya bila tiba-tiba terjadi pertukaran pemerintahan atau kepala daerah sebelum periode perencanaan terakhir, maka hal ini dapat mengancam kelanjutan pelaksanaan perencanaan tersebut. Kondisi ini dapat terjadi karena besar kemungkinan elite pemerintahan dan kepala daerah baru mempunyai pandangan lain dalam perencanaan pembangunan daerah bersangkutan. Hal demikian juga dapat terjadi bilamana terjadi huru hara besar dan bahkan peperangan yang dapat menyebabkan terhentinya kegiatan pembangunan pada daerah bersangkutan.

3. Perencanaan Itu Sendiri Harus Layak Secara Teknis

Tidak dapat disangkal bahwa dokumen perencanaan pembangunan yang diperkirakan akan dapat terjamin pelaksanaannya di lapangan adalah perencanaan yang secara teknis layak dan operasional. Ini berarti bahwa perencanaan yang akan dapat dilaksanakan dalam praktik adalah perencanaan yang sasaran dan targetnya tidak muluk-muluk dan sesuai dengan kondisi dan kemampuan keuangan dan sumber daya daerah bersangkutan dan sejalan dengan aspirasi masyarakat setempat secara keseluruhan.

³⁹ Sjafrizal. 2016. *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*. Jakarta: Rajawali Pers. Halaman 130.

Kelayakan teknis pertama yang perlu diperhatikan adalah menyangkut dengan data-data yang digunakan sebagai dasar dalam penyusunan rencana tersebut. Bila data-data yang digunakan tidak cukup akurat, maka besar kemungkinan perencanaan yang disusun juga menjadi salah sehingga tidak mungkin dapat dilaksanakan. Dalam hal ini, perencana harus selalu hati-hati dalam menggunakan data, walaupun berasal dari instansi resmi seperti Badan Pusat Statistik (BPS) atau laporan dan informasi dari dinas instansi pemerintah. Kemampuan perencana dalam menilai kebenaran data akan turut pula menentukan kelayakan teknis perencanaan bersangkutan.

Kelayakan teknis lainnya yang juga perlu diperhatikan adalah menyangkut dengan kualitas tenaga perencana yang menyusun dokumen perencana tersebut. Suatu dokumen perencanaan pembangunan akan terjamin kelayakannya bilamana disusun oleh tenaga-tenaga perencana yang demikian masih sangat terbatas pada badan perencana daerah, khususnya Kabupaten dan kota. Karena itu, secara bertahap Badan perencana dan pembangunan daerah (Bappeda) perlu memperbanyak aparatur yang berstatus sebagai Jabatan Fungsional Perencana (JFP). Sebelum Jabatan Fungsional Perencana tersebut dapat dikembangkan dalam jumlah yang cukup, untuk sementara dapat digunakan tenaga ahli dari perguruan tinggi setempat atau menyewa konsultan perencana sesuai dengan bidang keahlian yang dibutuhkan.⁴⁰

4. Kemampuan Administrasi Daerah Bersangkutan

⁴⁰*Ibid.*, halaman 131.

Kesuksesan pelaksanaan suatu perencanaan pembangunan akan sangat ditentukan pula oleh kemampuan administrasi yang terdapat pada daerah yang bersangkutan. Bila kemampuan administrasi daerah ternyata cukup baik, maka besar kemungkinan perencanaan pembangunan akan terjamin pelaksanaannya dan demikian pula sebaliknya bila kemampuan administrasi daerah tersebut ternyata sangat lemah. Begitu jauh kenyataan dimasyarakat menunjukkan bahwa kemampuan administrasi yang dimiliki oleh daerah-daerah di Indonesia pada umumnya masih relatif lemah.

Kemampuan administrasi daerah tersebut ditentukan oleh berbagai faktor:

- a. Kualitas aparatur yang melaksanakan administrasi tersebut baik tingkat pendidikan dan pengalaman serta termasuk moral yang dimiliki.
- b. Kepatuhan terhadap hukum dan ketentuan yang berlaku di bidang administrasi dan kepegawaian.
- c. Ketersediaan prasarana seperti gedung dan kantor dan sarana seperti peralatan serta teknologi informasi yang dimiliki oleh kantor tersebut.
- d. Keseriusan dan komitmen yang tinggi dari pimpinan daerah yang akan mengarahkan dan mengawasi pelaksanaan administrasi pembangunan tersebut.

5. Melakukan Penyesuaian Rencana (*Planing Adjustment*)

Persyaratan selanjutnya yang diperlukan untuk dapat menjamin pelaksanaan dari rencana tersebut adalah bahwa perencanaan tersebut harus selalu dapat disesuaikan dengan perubahan situasi dan kondisi daerah bersangkutan. Hal ini diperlukan mengingat kondisi sosial ekonomi dan politik daerah selalu

mengalami perubahan yang cukup drastis. Disamping itu undang-undang dan peraturan yang berlaku serta kebijakan nasional juga sering berubah yang otomatis mempengaruhi kondisi daerah. Akibatnya perubahan tersebut, dokumen perencanaan yang sudah disusun dan ditetapkan sebelumnya menjadi tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi daerah dewasa ini.

Penyesuaian rencana tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu: melalui revisi perencanaan setelah menjalani suatu periode tertentu dan menyusun rencana tahunan secara rutin setiap tahunnya, penyesuaian rencana dapat dilakukan terhadap Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) setelah 10 tahun berjalan dan ternyata sudah banyak perubahan kondisi sosial ekonomi dan politik. Sedangkan untuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) penyesuaian dapat dilakukan setelah perencanaan berjalan sekitar 2-3 tahun. Namun demikian penyesuaian rencana tersebut dapat dilakukan lebih awal karena terjadi suatu bencana alam yang mengubah kondisi secara drastis seperti terjadinya *Tsunami* atau pun gempa besar.⁴¹

Penyesuaian rencana melalui penyusunan rencana tahunan yang dilakukan secara rutin, merupakan cara yang lazim digunakan sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku saat ini. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, diamanatkan bahwa setiap tahunnya daerah harus menyusun Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) oleh Badan perencanaan pembangunan daerah (Bappeda) yang merupakan jabatan yang lebih konkret dari Rencana Pembangunan Jangka

⁴¹*Ibid.*, halaman 132.

Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana kerja (Renja) oleh masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang merupakan jabatan dari Rencana Strategis (Renstra) Satuan Kerja Perangkat Daerah yang sudah ada. Bilamana terjadi perubahan yang cukup signifikan sehingga memerlukan penyesuaian rencana, maka Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau Rencana Strategis (Renstra) yang telah ada tidak perlu diubah, tetapi cukup dimasukkan kedalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) oleh Badan perencanaan pembangunan daerah dan Rencana kerja oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait pada waktu penyusunan rencana tahunan tersebut. Misalnya terjadi gempa bumi dan tsunami yang memporak-porandakan prasarana dan fasilitas pembangunan yang terdapat pada daerah bersangkutan.

6. Menjaga Konsistensi Perencanaan Dan Penganggaran

Persyaratan penting lainnya yang perlu diupayakan guna menjamin pelaksanaan suatu rencana adalah menjaga konsistensi antara penyusunan anggaran dengan dokumen perencanaan yang sudah ada, terutama Rencana Kerja Pembangunan Daerah. Sebagaimana telah disinggung pada bab terdahulu bahwa sesuai dengan ketentuan dan perundangan berlaku, Rencana kerja pembangunan Daerah (RKPD) adalah dasar utama dalam penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD). Bila konsistensi ini dapat dijaga, maka pelaksanaan dari apa yang telah direncanakan menjadi lebih terjamin karena pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan sangat bergantung pada ketersediaan anggaran.⁴²

⁴²*Ibid.*, halaman 133.

Konsistensi antara perencanaan dan penganggaran secara teoritis sudah lama ada dalam ilmu perencanaan pembangunan yang terkenal dengan istilah *Planing Program and Budgeting system* (PPBS). Namun demikian, pelaksanaannya ternyata cukup sulit karena adanya berbagai kepentingan yang terlibat didalam. Barulah setelah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dikeluarkan, maka hal ini sudah menjadi keharusan untuk dilaksanakan oleh para dinas dan instansi yang terlibat.

Banyak hal yang dapat menyebabkan tidak terlaksananya konsistensi antara perencanaan dan penganggaran tersebut. Pertama, penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) itu sendiri sejak awal sudah tidak konsisten dengan penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD), walaupun kedua dokumen tersebut disusun oleh lembaga yang sama yaitu bappeda. Kedua, karena terbatasnya jumlah anggaran yang tersedia sehingga sebagian dari program dan kegiatan yang telah ditetapkan dalam Rencana kerja Pendapatan Daerah (RKPD) tidak dapat didukung dengan anggaran. Ketiga, adanya kekuatan tertentu baik yang berada pada eksekutif maupun legislatif yang mengubah program dan kegiatan yang telah direncanakan anggarannya.

Menjaga konsistensi antara perencanaan dan penganggaran, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 Tentang keuangan Negara juga mengamankan bahwa anggaran pembangunan yang disusun oleh pemerintah pusat dan daerah haruslah dalam bentuk anggaran didasarkan pada target kinerja dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bersangkutan serta program dan kegiatan yang akan dilakukan. Dengan cara demikian, pengalokasian anggaran pembangunan daerah

akan dapat menjadi lebih terarah dan efisien serta dapat menjamin pelaksanaan program dan kegiatan yang telah direncanakan semula oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bersangkutan.

7. Optimalisasi Peran Serta Masyarakat

Optimalisasi peran serta masyarakat juga dapat berperan untuk lebih menjamin terlaksananya perencanaan bersangkutan. Alasannya adalah karena bilamana perencanaan tersebut dilakukan dengan aspirasi masyarakat umum, maka kemungkinan protes dari masyarakat akan sangat kecil. Dalam hal ini rasa memiliki masyarakat terhadap proyek-proyek pemerintah akan dengan sendirinya muncul dan mereka akan cenderung tidak menghalangi pelaksanaan proyek-proyek pemerintah yang berada di daerah tempat tinggalnya. Bila ini tidak dapat diwujudkan, maka pelaksanaan perencanaan pembangunan dalam masyarakat akan menjadi lebih terjamin.⁴³

Meningkatkan optimalisasi peran serta masyarakat dalam perencanaan pembangunan maka penyusunan dokumen perencanaan pembangunan tersebut haruslah dilakukan secara partisipatif. Untuk keperluan ini, maka dalam proses penyusunan rencana pembangunan tersebut, Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) perlu dilakukan sebaik mungkin dengan melibatkan para tokoh dan pemuka masyarakat. Melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) tersebut semua kritikan dan masukan para tokoh masyarakat tersebut harus diakomodasi sebaik mungkin pada waktu melakukan

⁴³*Ibid.*, halaman 134.

perbaikan rancangan dokumen perencanaan setelah dilakukan Musyawarah Perencanaan Pembangunan tersebut.

Tahap penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), sebelum pengesahan dilakukan, DPRD wajib melakukan dengar pendapat (*Public Hearing*) dengan masyarakat untuk mengetahui apakah Rencana Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tersebut sudah sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat secara umum. Dengar pendapat ini dapat dilakukan melalui suatu pertemuan dengan para tokoh masyarakat dan cerdik pandai yang terdapat pada daerah bersangkutan dimana rancangan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tersebut dibahas secara mendalam. Seandainya ada masukan dan kritikan dari masyarakat dalam pertemuan tersebut sesuai dengan masukan dan kritikan dalam dengar pendapat tersebut.

Kenyataan yang terjadi dalam masyarakat menunjukkan bahwa Musyawarah Perencanaan Pembangunan tersebut ada dilakukan oleh Bappeda setempat secara berkala sebelum memfinalkan sebuah dokumen perencanaan pembangunan daerah. Namun demikian, pada satu pihak, pelaksanaannya terkesan lebih banyak bersifat *seremonial* dan *formalitas* saja dan tidak banyak kritikan dan masukan masyarakat yang diakomodasi dalam perbaikan rencana. Sedangkan dipihak lain, para tokoh masyarakat sendiri juga kurang serius memberikan kritikan dan masukan kepada pemerintah daerah dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tersebut. Kondisi terlihat dari kurang banyaknya

tanggapan masyarakat terhadap konsep perencanaan yang disampaikan dan masukan dan kritikan tersebut juga kurang konkret dan bermanfaat.⁴⁴

Pelaksanaan dengan para tokoh masyarakat dalam penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) sebegitu jauh kelihatannya jarang dilakukan oleh DPRD setempat. Tidak jelas apa alasannya untuk tidak melaksanakannya, sedangkan kewajiban untuk melaksanakan dengan pendapat jelas merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Karena itu, pelaksanaan dengan pendapat ini sebelum RAPBD disahkan perlu dilaksanakan setiap tahunnya oleh DPRD kalau tidak mau dituduh oleh masyarakat melanggar amanat undang-undang yang berlaku.

8. Melakukan Monitoring dan Evaluasi

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, tugas badan perencana bukanlah terbatas hanya pada penyusunan dan penetapan dokumen perencanaan pembangunan saja, tetapi juga mencakup kegiatan monitoring (pengendalian) dan evaluasi. Dalam praktiknya kedua kegiatan ini sering kali disatukan yang lazim dikenal dengan istilah *monitoring and evaluation* (MONEV). Kedua kegiatan ini sangat penting dilakukan untuk dapat menjamin agar apa yang telah direncanakan semula akan dapat dilaksanakan secara baik di lapangan, sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat.

Kegiatan pemantauan atau pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan dilakukan setelah dokumen perencanaan selesai disusun dan ditetapkan.

⁴⁴*Ibid.*, halaman 135.

Tujuan dan saran utama kegiatan ini adalah untuk memastikan bahwa apa yang dilaksanakan di lapangan benar-benar sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Hal ini dapat diupayakan dengan jalan mengikutsertakan aparat perencanaan dalam proses tender dan pengawasan pelaksanaan program dan kegiatan lapangan. Dengan cara demikian, aparat perencana akan dapat memantau kesesuaian antara rencana dan pelaksanaannya. Bilamana terdapat perbedaan, maka aparat perencana dapat mengingatkan para pejabat yang berwenang dalam pelaksanaan pembangunan untuk menyesuaikan kegiatan yang akan atau sedang dilakukan dengan rencana pembangunan yang telah ditetapkan terdahulu.

Kegiatan evaluasi adalah proses penilaian manfaat dan dampak yang dilakukan setelah program dan kegiatan sudah selesai dibangun dan dimanfaatkan selama beberapa tahun dalam masyarakat. Tujuan utama dari kegiatan ini adalah untuk mengetahui secara rinci seberapa jauh sasaran yang direncanakan semula dapat diwujudkan dalam masyarakat melalui pembangunan dan pemanfaatan program dan kegiatan pembangunan yang dilakukan. Bilamana sasaran tersebut dapat terjadi dan faktor penyebabnya. Kesemuanya ini diperlukan untuk menetapkan penyesuaian kebijakan yang perlu dilakukan dimasa datang untuk menjamin terlaksananya rencana pembangunan tersebut.⁴⁵

Pelaksanaan kegiatan evaluasi memerlukan survei, wawancara dan pengamatan langsung ke lapangan di mana program dan kegiatan tersebut dilakukan. Aspek yang perlu diteliti antara lain adalah seberapa jauh program dan proyek tersebut sudah dimanfaatkan oleh masyarakat setempat. Disamping itu,

⁴⁵*Ibid.*, halaman 136.

perlu pula diteliti apa manfaat yang dapat dihasilkan dan dampak yang ditimbulkan oleh keberadaan program dan kegiatan tersebut dalam masyarakat. Agar evaluasi ini lebih bersifat objektif, sebaiknya digunakan indikator kinerja yang tidak hanya bersifat kualitatif, tetapi juga kuantitatif dengan menggunakan indikator kinerja yang sudah ditetapkan terdahulu dalam dokumen perencanaan.

Teknik dan metode evaluasi kinerja yang lazim digunakan untuk menilai keberhasilan pelaksanaan sebuah rencana pembangunan daerah ada dua bentuk. Kedua metode tersebut yaitu: evaluasi kinerja makro dan evaluasi kinerja program dan kegiatan. Untuk dapat menghasilkan evaluasi yang lebih sempurna dan teliti, sebaiknya kedua metode ini dilakukan secara bersama-sama sehingga hasil evaluasi keduanya dapat saling mengisi satu sama lainnya.

Metode evaluasi kinerja makro pada dasarnya bertujuan untuk menilai seberapa jauh target sasaran makro yang telah ditetapkan semula dalam dokumen perencanaan dapat dicapai setelah beberapa periode waktu tertentu. Sasaran makro tersebut biasanya mencakup pertumbuhan ekonomi daerah berikut rinciannya untuk masing-masing sektor dan subsektor, perkembangan jumlah ekspor dan impor, realisasi jumlah investasi asing (PMA) dan penanaman modal dalam negeri (PMDN), penurunan jumlah pengangguran, pengurangan jumlah penduduk miskin dan indikator makro terkait lainnya. Dalam hal ini tolak ukur yang digunakan adalah dalam bentuk beberapa indikator pembangunan yang lazim digunakan.

Metode evaluasi kinerja program dan kegiatan, pada dasarnya bertujuan untuk mengevaluasi kinerja yang dapat dicapai pada tingkat program dan kegiatan

untuk masing-masing sektor atau satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Teknik yang digunakan biasanya adalah dalam bentuk evaluasi kinerja sebagaimana ditetapkan dalam peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Dalam hal ini kinerja (capaian) dari pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan dinilai dalam 5 unsur, yaitu masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*).⁴⁶

Pelaksanaan monitoring dan evaluasi ini bukanlah dimaksudkan untuk mencari siapa yang salah sebagaimana yang lazim dilakukan oleh aparat pemeriksa, tetapi tujuan utama hanyalah untuk mengendalikan dan memperbaiki arah dan kualitas penyusunan rencana pembangunan. Dalam hal ini terdapat dua tujuan dan sasaran utama dari pelaksanaan kegiatan monitoring dan evaluasi ini. Pertama, menggiring dan memastikan agar pelaksanaan pembangunan daerah sesuai dengan rencana yang sudah ditetapkan semula, misalnya Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Kedua, memberikan umpan balik (*Feedback*) untuk memperbaiki perumusan strategi, kebijakan, program dan kegiatan perencanaan pembangunan daerah dimasa mendatang dengan memperhatikan faktor-faktor pemicu kelemahan dan permasalahan serta keberhasilan pelaksanaan yang terjadi dimasa lalu.⁴⁷

Maksud dan tujuan pembentukan kecamatan sendiri untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pemerintahan kecamatan yang dibentuk, yang di sesuaikan dengan persyaratan yang telah ditentukan. Pembentukan

⁴⁶*Ibid.*, halaman 137.

⁴⁷*Ibid.*, halaman 138.

kecamatan juga bertujuan untuk meningkatkan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat secara berdaya guna dan berhasil guna yang merupakan sarana utama bagi pembinaan wilayah sebagai unsur pendorong yang kuat bagi usaha peningkatan laju pembangunan.

Penyelenggaraan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah, pada awalnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 menegaskan, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/ atau pemerintahan desa.

Pembagian urusan pemerintah tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi

kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.⁴⁸

Tolak ukur keberhasilan pembangunan dapat dilihat dari tingkat pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi, dan semakin kecilnya ketimpangan pendapatan antar daerah dan antar sektor pertumbuhan ekonomi merupakan ukuran utama keberhasilan pembangunan dan hasil pertumbuhan ekonomi dapat dinikmati semua lapisan masyarakat.

Pelaksanaan pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara, Kecamatan sendiri berkedudukan sebagai Wilayah Perangkat Daerah Kabupaten tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian kewenangan bupati untuk menangani urusan otonomi daerah, camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan di Kabupaten Padang Lawas Utara yaitu Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, Mengkoordinasi upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban, Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, Mengkoordinasikan pemeliharaan peranan dan fasilitas pelayanan umum, Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan, Membina penyelenggaraan kegiatan pemerintahan desa dan/atau kelurahan, Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintah desa atau kelurahan.

Pelaksanaan pemekaran Kecamatan dengan adanya Tugas camat tersebut yang diangkat oleh bupati atas usul sekretaris daerah dari pegawai negeri sipil yang

⁴⁸ Ni'matul Huda. 2014. *Hukum tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. Halaman 363.

memenuhi syarat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Camat dalam menjalankan tugas-tugasnya dibantu oleh perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui sekretaris daerah. Kecamatan berfungsi sebagai:

1. Penyelenggaraan pemerintahan umum yaitu segala usaha dan kegiatan penyelenggara tertib pemerintahan, keamanan dan ketertiban umum, politik, agraria, koordinasi pengawasan dan lain-lain urusan pemerintahan yang tidak masuk tugas instansi lain.
2. Penyelenggaraan Pemerintahan daerah yaitu segala usaha untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah.

C. Kendala dan Upaya Dari Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang

Lawas utara

Kendala pelaksanaan dari perencanaan pemekaran Kecamatan yang disusun sudah cukup layak, namun demikian pelaksanaannya dalam masyarakat masih mungkin dapat mengalami kegagalan karena banyaknya kelemahan dan kendala yang terdapat pada pemerintah tersebut sebagai aparat pelaksana dan perencanaan pembangunan daerah tersebut. Dengan kata lain, hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan perencanaan tersebut adalah disebabkan oleh karena kegagalan pemerintah daerah yang bersangkutan dalam mengelola kegiatan pembangunan di daerahnya masing-masing.

Berbagai faktor yang dapat menyebabkan terjadinya kegagalan pemerintah tersebut. Pertama adalah karena kurangnya dukungan dari elite politik yang berkuasa. Kedua, kurang sempurnanya penyusunan anggaran berbasis kinerja

(*Performance Budget*), ketiga partisipasi masyarakat kurang dimanfaatkan. Keempat, masih adanya kebiasaan Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN) dalam masyarakat. Berikut dijelaskan masing-masing penyebab terjadinya kegagalan pemerintah tersebut.⁴⁹

1. Kurangnya Dukungan Elite Politik Berkuasa

Faktor pertama yang sering kali menyebabkan terjadinya kegagalan pemerintah dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan, baik nasional maupun daerah, adalah karena kurangnya dukungan dan dorongan dari para elite politik yang berkuasa terhadap pelaksanaan rencana tersebut. Hal ini terjadi disebabkan karena pelaksanaan rencana pembangunan banyak tergantung pada dukungan dan keputusan dari elite politik yang berkuasa. Elite politik tersebut dapat berasal dari unsur eksekutif, yaitu pimpinan pemerintah daerah bersama jajarannya, atau dari pihak legislatif, yaitu para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat.

Kurangnya dukungan elite politik terhadap pelaksanaan rencana pembangunan daerah dapat terjadi karena masih kurangnya pemahaman tentang peranan perencanaan untuk mengarahkan dan mempercepat proses pembangunan daerah. Bahkan ada pula elite politik dan pengambil keputusan yang masih beranggapan bahwa perencanaan tersebut justru akan cenderung mengurangi fleksibilitas pimpinan dalam mengambil keputusan. Pandangan elite politik yang demikian tentunya adalah sangat keliru dan berbahaya bagi kelanjutan proses pemabangunan daerah secara keseluruhan.

⁴⁹Sjafrijal. *OP. Cit.* Halaman 146.

Kurangnya dukungan elite politik dapat pula terjadi karena adanya kepentingan politik tertentu, baik secara kelompok maupun pribadi yang tidak sejalan dengan kepentingan masyarakat secara umum. Sebegitu jauh, hal yang seperti ini masih banyak terdapat dalam masyarakat Indonesia dewasa ini, bahkan cenderung meningkat. Karena itu, perlu terus diupayakan agar pimpinan daerah maupun wakil rakyat yang dipilih dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) atau pemilihan anggota legislatif daerah adalah yang mempunyai komitmen kuat terhadap pembangunan daerah dan mempunyai visi yang sejalan dengan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

2. Kurang Sempurnanya Penyusunan Anggaran Kinerja

Menjaga keterpaduan antara perencanaan dan pembangunan, pemerintah daerah dituntut oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara untuk menyusun Anggaran Kinerja (*Performance Budget*). Walaupun hal ini sudah merupakan kewajiban, namun demikian, karena keterbatasan kemampuan aparatur daerah setempat, kenyataan menunjukkan bahwa masih banyak pemerintah daerah yang belum melaksanakan kewajiban tersebut baik dan kontinyu. Disamping itu, relatif sukarnya diwujudkan Anggaran Kinerja adalah karena adanya berbagai kepentingan elite politik yang memaksakan kehendaknya dalam penyusunan anggaran yang tidak sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan semula.⁵⁰

Akibat dari kondisi tersebut, maka keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran masih belum dapat diwujudkan sepenuhnya. Kondisi ini

⁵⁰*Ibid.*, halaman 147.

selanjutnya menyebabkan belum terjaminya pelaksanaan dari sebuah dokumen perencanaan pembangunan daerah karena dana yang dibutuhkan tidak tersedia. Kemungkinan lain yang dapat terjadi adalah program dan kegiatan pembangunan yang dilaksanakan tidak sesuai dengan apa yang telah direncanakan semula. Kelemahan tersebut sebenarnya sudah menjadi permasalahan umum yang banyak terjadi di berbagai daerah dimasa lalu dan bahkan masih banyak terjadi dewasa ini.

3. Kurang Optimalnya Pemanfaatan Partisipasi Masyarakat

Penyerapan partisipasi masyarakat tidak dapat disangkal bahwa sebegitu jauh dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan masih belum dapat dilakukan secara baik dan optimal. Walaupun Musyawarah Rencana Pembangunan (MUSRENBANG) sebagai wadah untuk menyerap partisipasi masyarakat sudah ada dan dilakukan secara berkala, namun demikian sebegitu jauh pelaksanaannya terkesan hanya bersifat formalitas dan seremonial belaka. Pemikiran dan aspirasi yang diberikan para tokoh masyarakat tidak banyak dapat diberikan dan kalau ada pendapat tersebut cenderung tidak operasional. Sementara itu, pemerintah daerah sendiri juga belum banyak yang memasukkan hasil diskusi dalam Musyawarah Raencana pembangunan (MUSRENBANG) sebagai perbaikan terhadap rancangan dokumen perencanaan pembangunan pembangunan daerah yang telah disusun semula.

Akibat dari kondisi yang demikian, sering terjadi dimana program dan kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak sesuai dengan aspirasi dan keinginan masyarakat setempat. Kondisi ini selanjutnya

mengakibatkan masyarakat menjadi kurang peduli dan bahkan cenderung apatis dengan kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Bahkan sering pula terjadi di mana masyarakat tidak setuju dan cenderung menolak dan menghambat pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah setempat. Bila hal ini terjadi, maka pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan daerah dalam masyarakat akan cenderung menjadi tidak terlaksana dengan baik, dan bahkan dapat gagal sama sekali, atau paling kurang tidak sesuai dengan harapan masyarakat secara keseluruhan.⁵¹

4. Kebiasaan Melakukan KKN

Kebiasaan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) di Indonesia sampai saat ini masih tetap ada dan bahkan banyak kalangan mengatakan bahwa KKN tersebut sudah membudaya di Indonesia. Kebiasaan ini tidak hanya berdampak negatif terhadap pengelolaan keuangan negara, tetapi juga berdampak buruk terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan, baik nasional maupun daerah. Tidak salah kiranya bila para ahli hukum mengatakan bahwa KKN tersebut sebagai kejahatan luar biasa.

Dampak negatif yang dapat muncul dalam pelaksanaan rencana pembangunan daerah muncul dalam bentuk berubahnya pelaksanaan program dan kegiatan dari apa yang sebelumnya sudah ditetapkan dalam dokumen perencanaan pembangunan. Atau bisa juga terjadi program dan kegiatan yang tidak pernah direncanakan justru dilaksanakan oleh pemerintah daerah bersangkutan. Akibatnya, apa yang telah direncanakan dan ditetapkan semula dalam rencana

⁵¹*Ibid.*, halaman 148.

pembangunan daerah bersangkutan dapat berubah menjadi kegiatan lain yang tidak diharapkan dan terjadi karena pengaruh atau tarikan dari kebiasaan KKN tersebut.

Perubahan pelaksanaan program dan kegiatan tersebut dapat terjadi karena para pengambil keputusan yang berwenang melakukan perubahan akibat menerima uang suap dari pihak yang berkepentingan. Di samping karena pengaruh uang, perubahan pelaksanaan program dan kegiatan tersebut dapat juga terjadi karena kepentingan keluarga atau kelompok atau partai tertentu. Mungkin inilah sebabnya mengapa korupsi di Indonesia sudah menggunakan istilah yang lebih umum yaitu Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Lebih tragis lagi adalah bilamana kegiatan KKN tersebut dilakukan dalam bentuk pelaksanaan program dan proyek *fiktif*, yaitu dimana pekerjaan tidak dilakukan sama sekali, tetapi uang sudah diambil dengan melakukan beberapa rekayasa administratif. Dalam hal ini apa yang terjadi adalah anggaran pembanguna sudah dikeluarkan sedangkan pelaksanaan kegiatan pembangunan tidak ada sama sekali sehingga manfaat bagi masyarakat otomatis juga tidak ada. Hal ini tentunya akan sangat merugikan bagi proses pembangunan, baik nasional dan daerah, serta masyarakat secara keseluruhan.⁵²

Kenyataan yang dialami di Indonesia menunjukkan bahwa pemberantasan KKN ini tidak mudah dilakukan. Walaupun pemerintah Indonesia telah membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan kewenangan yang sangat besar, namun demikian sampai saat ini KKN tersebut masih tetap belum

⁵²*Ibid.*, halaman 149.

dapat diberantas secara menyeluruh. Kenyataan tersebut terjadi karena KKN tersebut di Indonesia sudah di anggap hal yang biasa dalam masyarakat (membudaya). Di samping itu, sering kali kegiatan KKN tersebut dilakukan dengan melibatkan banyak pihak, termasuk yang mempunyai hubungan kewenangan dalam pemberian izin maupun yang seharusnya mengawasi. Akibat kejahatan yang luar biasa ini menjadi sangat tertutup dan bahkan dilindungi oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan terlibat didalamnya.⁵³

Kendala perencanaan dalam pemekaran kecamatan sebagai negara otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas dan nyata, bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan kemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Itu semua harus dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran masyarakat, pemerataan, keadilan, serta potensi daerah Padang Lawas utara. Namun dalam perjalanan pembentukannya, ada beberapa hal yang menjadi kendala dalam proses pemekarannya Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara antara lain:

- a. Kurang meratanya pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakatsekitar Adanya ketimpangan pada Kecamatannya di kabupaten padang lawas utara.

Pemekaran kecamatan diharapkan adanya kesejahteraan masyarakat sekitar, jika dilakukan suatu manajemen pemerintahan di daerah, dipastikan dapat menunjang kesejahteraan masyarakat. Untuk mengatasi kendala ini pemerintah

⁵³*Ibid.*, halaman 150.

kabupaten Padang Lawas Utara melakukan upaya pengkajian wilayah dan survei, kemudian melakukan perencanaan pembangunan dan mempersiapkan segala sarana prasarana bagi daerah baru hasil pemekaran kecamatan daerah kabupaten Padang Lawas Utara.

b. Minimnya Sumber Daya Manusia

Sumber Daya Manusia yang terbatas juga menjadi kendala dalam awal proses pemekaran daerah Kabupaten Padang Lawas Utara, karena masih banyak Sumber Daya manusia (SDM) dalam hal ini pegawai Negeri Sipil yang bertugas di Kabupaten Padang Lawas Utara merupakan penyerahan dari beberapa daerah sekitar seperti Kabupaten Tapsel dan sebagian dari daerah Padang Lawas Utara. Namun demikian, jumlah SDM tersebut masih belum mencukupi kebutuhan aparatur sipil maupun tenaga pegawai. Upaya yang dapat dilakukan dalam terjadinya kendala tersebut pemerintah daerah menempatkan tenaga pendidik atau guru Pegawai Negeri Sipil (PNS) ke desa-desa kecamatan yang mengalami pemekaran tersebut agar terwujudnya kesejahteraan masyarakat dalam memajukan, mencerdaskan masyarakat tersebut.

c. Adanya Kelompok Pesimis Pada Awal Pemekaran

Upaya pembentukan pemerintahan baru ini, adanya tarik menarik antara kelompok yang setuju dan tidak setuju terhadap pemekaran Kecamatan adalah hal yang lumrah. Tidak terkecuali pada awal pemekaran Kecamatan Kabupaten Padang Lawas Utara. Kendala yang umum sering sekali dijumpai ialah sikap dari pesimistis dari sekelompok masyarakat setempat dan juga elit dari daerah lain yang sebenarnya ingin ikut memekarkan daerahnya, kelompok tersebut selalu

mengukur secara pesimis jika Kecamatan-kecamatan tersebut belum bisa mengatur sendiri pemerintahannya setelah dimekarkan.⁵⁴

Tujuan pemekaran Kecamatan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dengan pemekaran Kecamatan diharapkan dapat memunculkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru, mampu meningkatkan ekonomi yang selama ini belum tergarap secara optimal baik potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusia, membuka akses masyarakat terhadap pembangunan dan dapat memutus mata rantai pelayanan yang sebelumnya di satu tempat/ibu kota Kabupaten dan ibu Kota Kecamatan, sehingga memicu motivasi masyarakat untuk ikut secara aktif dalam proses pembangunan dalam rangka meningkatkan taraf hidupnya.

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Perda Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Kecamatan Padang Bolak Tenggara, Kecamatan Halongonan Timur dan Kecamatan Ujung Batu di Kabupaten Padang Lawas Utara. Artinya Padang Lawas Utara memiliki pemerintahan sendiri yang harus cerdas dalam mengelola keuangan yang berputar di lapangan agar pembangunan dapat berjalan dengan cepat agar mencapai apa yang menjadi tujuan awal pemekaran yakni mensejahterakan masyarakat Padang lawas Utara dengan potensi yang abadi Kabupaten tersebut. Upaya pemekaran Kecamatan Kabupaten Padang lawas Utara dalam hal terjadinya kelompok pesimis pada awal pemekaran yakni melakukan musyawarah antara pemerintah daerah dan tokoh adat serta perangkat-perangkat desa dengan tujuan perangkat desa dan tokoh adat

⁵⁴ Hasil wawancara dengan H. Amas Muda Siregar, Mantan Anggota DPRD Kabupaten Paluta, tanggal 26 Juli 2017.

memberikan pengarahan agar masyarakat mengerti maksud dan tujuan pemekaran kecamatan tersebut.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Berdasarkan dari hasil penelitian dan pembahasan mengenai “Analisis Yuridis Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara,” dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan hukum tentang Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara. Dasar peraturan hukumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Kecamatan Padang Bolak Tenggara, Kecamatan Halongonan Timur dan Kecamatan Ujung Batu di Kabupaten Padang Lawas Utara.
2. Pelaksanaan Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara, sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara, pemekaran kecamatan dipimpin oleh camat, yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian kewenangan bupati, untuk menangani urusan otonomi daerah camat menyelenggarakan pelaksanaan tugas umum pemerintahan di Kabupaten Padang Lawas Utara.

3. Kendala dan upaya Pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara. Yang menjadi kendala dalam proses pemekaran Kecamatan yang ada di Kecamatan Padang Bolak Tenggara, Kecamatan Halongonan Timur, dan Kecamatan Ujung Batu. Terdapat Kurang meratanya pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, upaya yang dapat dilakukan perlunya pengkajian wilayah dan survei, kemudian melakukan perencanaan pembangunan dan mempersiapkan segala sarana prasarana bagi daerah baru hasil pemekaran kecamatan daerah kabupaten Padang Lawas Utara. Minimnya sumber daya manusia, dan upaya yang dapat dilakukan dalam terjadinya kendala tersebut, pemerintah daerah menempatkan tenaga pendidik atau guru pegawai negeri sipil (PNS) ke desa-desa kecamatan yang mengalami pemekaran tersebut, agar terwujudnya kesejahteraan masyarakat dalam memajukan dan mencerdaskan masyarakat tersebut. Adanya kelompok pesimis pada awal pemekaran, upaya yang dapat dilakukan perlu musyawarah antara pemerintah daerah dan tokoh adat serta perangkat-perangkat desa, dengan tujuan perangkat desa dan tokoh adat memberikan pengarahan agar masyarakat mengerti maksud dan tujuan pemekaran kecamatan tersebut.

B. Saran

Dari kesimpulan di atas, maka terdapat saran yang kiranya dapat dijadikan pertambahan wawasan dan saran-saran tersebut yaitu:

1. Pengaturan hukum dalam pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara telah sesuai dalam mengatur terjadinya pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara itu sendiri.
2. Seharusnya pelaksanaan pemekaran Kecamatan di Kabupaten Padang lawas Utara, yang dipimpin oleh camat itu tidak hanya berpanutan pada Peraturan daerah Kabupaten Padang lawas Utara saja, melainkan dengan melihat kendala apa saja yang terjadi didalam masyarakat, terhadap pemekaran Kecamatan itu sendiri pemerintah daerah beserta perangkatnya sepakat untuk melakukan upaya, agar pelaksanaan pemekaran tersebut berjalan lancar.
3. Seharusnya upaya dari adanya kendala pemekaran kecamatan di kabupaten padang Lawas Utara, dapat terlaksana dengan baik agar tercapainya kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Padang Bolak Utara, Kecamatan Halongonan Timur, dan Kabupaten Padang lawas Utara.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

Bambang Dwiloka. 2012. *Teknik Penulisan Karya Ilmiah*. Jakarta: PT Asdi Mahasatya.

Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi. 2014. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika.

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan

Ni'Matul Huda. 2014. *Hukum tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Sarman dan Mohammad Taufik Makarao. 2011. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Siswanto Sunarno. 2014. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Sirajuddin. *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*. Malang: Setara Pers.

Sjafrijal. 2016. *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*. Jakarta: PT Rajawali Pers.

Tim Penelitian. 2006. *Dasar-Dasar Pembentukan Sistem dan Mekanisme Penegakan Etik dan Disiplin PNS Indonesia*. Jakarta : KHN Republik Indonesia.

Titik Triwulan Tutik. 2011. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta : Kencana.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Padang Lawas Di Provinsi Sumatera Utara

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Daerah Kecamatan Padang Bolak Tenggara, Kecamatan Halongonan Timur, dan Kecamatan Ujung Batu di Kabupaten Padang Lawas Utara

Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah

INTERNET :

“Kabupaten Padang Lawas Utara” melalui <https://id.m.wikipedia.org>, diakses tanggal 14 September 2017 Pukul 10.00 wib.

“Pemekaran Daerah”<http://blogimoe.blogspot.co.id>, diakses tanggal 10 April 2017 jam 20.00 WIB.

“Pemerintahan Daerah di Indonesia” <https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah-daerah-di-Indonesia>. diakses pada tanggal 25 Juli 2017,pukul 17.31 wib.

“Dasar Hukum Pemekaran Wilayah dan Pembentukan Kabupaten baru” di akses melalui [ttps://minbar2009.wordpress.com](https://minbar2009.wordpress.com), diakses tanggal 14 September 2017 Pukul 09.53 wib.

“Pemekaran Daerah Kabupaten/Kota dan Pengaturannya dalam Peraturan Perundang-undangan” di akses melalui repository.usu.ac.id, diakses tanggal 14 September 2017 Pukul 10.18 wib.

Sovia Hasanah, “Arti dan Maksud Tugas Pembantuan Pemerintah”, melalui m.hukumonline.com, diakses Senin,14 September 2017, Pukul 16.13 wib.