

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Unsur-unsur terbentuknya sebuah negara yang dirumuskan dalam Konvensi Montevideo antara lain adanya wilayah, pemerintah yang berdaulat, rakyat dan pengakuan dari Negara lain. Rakyat yang hidup di suatu negara tertentu harus diatur supaya kehidupan mereka dapat berjalan dengan baik untuk mencapai kesejahteraan, keamanan, keadilan dan lain-lain di dalam lingkungan mereka oleh suatu pemerintahan yang berdaulat baik kedalam maupun keluar. Artinya unsur-unsur terbentuknya negara satu sama lain saling berkaitan dan berhubungan.¹

Negara dengan pemerintahan yang berdaulat memiliki konstitusi (tertulis maupun tidak tertulis/terkodifikasi maupun tidak terkodifikasi) yang merupakan landasan bagi kehidupan Negara yang bersangkutan. Indonesia sebagai sebuah negara berdaulat dapat menentukan pilihan-pilihan ketatanegaraannya sendiri secara bebas. Para pendiri negara Indonesia memilih berpegangan tangan di atas ide negara kesatuan. Secara yuridis hal tersebut tercantum pada Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi, “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Menurut M. Solly Lubis, dalam konsep Negara Kesatuan terdapat asas bahwa seluruh urusan-urusan negara diatur dan tidak dibagi antara pemerintah pusat, sehingga urusan-urusan negara tetap merupakan suatu

¹ Khelda Ayunita dan Abd. Rais Asman, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2016, Hal. 69

kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah pemerintah pusat.²

Kendati demikian, Indonesia menganut pemecahan kekuasaan (*sharing of power*) kepada daerah, konsep ini dikenal dengan Desentralisasi. Hal ini mengandung makna bahwa prinsip negara kesatuan meletakkan kekuasaan atau kewenangan pemerintahan pada pemerintah pusat, namun dalam rangka efektivitas penyelenggaraan pemerintahan serta demokrasi maka dipencarkan kepada pemerintah daerah.

Dari sistem desentralisasi ini memunculkan semangat pemberian hak bagi daerah untuk mampu mengurus urusan-urusan sendiri terkait keinginan daerah tersebut. Indonesia dalam praktik desentralisasi yang diterapkan lebih mengarah ke devolutif ketimbang dekonsentratif, dalam bentuk penyerahan atau pendelegasian kewenangan atau kekuasaan dari pemerintah pusat (di atasnya) kepada pemerintahan daerah, yang kemudian dikenal dengan otonomi daerah.³ Seiringan dengan era reformasi, hak Otonomi Daerah yang merupakan terjemahan konsep desentralisasi semakin berkembang. Otonomi daerah yang merupakan salah satu anak kandung reformasi terus digenjot penerapannya agar memberikan kontribusi secara efektif dalam pembangunan nasional.

Di era reformasi keinginan untuk membentuk sebuah Daerah Otonomi Baru (DOB) semakin tinggi. Fenomena ini terjadi untuk tujuan meningkatkan pelayanan

² Abdul Kholiq Azhari & Abdul Haris Suryo Negoro, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Intrans Publishing, Malang, 2019, Hal. 1

³ Syadzily, Ace Hasan, *Desentralisasi, Otonomi dan Pemekaran Daerah di Indonesia*, Prenamedia Group, Jakarta, 2019, Hal. 25

dan mempercepat pembangunan. Pemekaran wilayah juga diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah. Dengan pembentukan DOB, masyarakat di wilayah tersebut diharapkan dapat menggali dan memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam pengelolaan sumber daya daerah yang tujuan akhirnya adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.⁴

Pemekaran daerah otonom yang baru sejak reformasi juga telah menimbulkan masalah baru. Dalam pelaksanaannya, amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang dirumuskan didalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengenai pelaksanaan pemerintahan daerah yaitu pemekaran daerah maupun penggabungan daerah, tidaklah mudah untuk direalisasikan. Mencermati hal ini, perkembangan pemekaran daerah telah disalahgunakan oleh elit politik daerah, sehingga menjadi persoalan kenegaraan yang mendesak. Karena pemekaran daerah bukan hanya semata-mata pemisahan dari daerah Induk tetapi lebih mengutamakan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat tentunya didukung dengan pendapatan asli daerah yang memadai agar terwujud tujuan dari pemekaran daerah tersebut.

Direktur pada Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri pada 2010. Ia menjelaskan saat ini terdapat 542 pemerintahan tingkat provinsi, kota dan kabupaten. 223 diantaranya adalah DOB yang dibentuk pascareformasi 1999-2014. Karena selama ini DOB dibentuk berdasarkan kepentingan politik, maka

⁴ Saparini, Hendri dan Biro Analisa Anggaran, *Analisa Proses Administrasi Pemekaran Daerah Pada Departemen Dalam Negeri Dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD)*, Tim Analisa BPK, https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/bpkdpd_Analisis_tentang_Pemekaran_Daerah20130306170435.pdf diakses tanggal 10 April 2022 Pukul 22.25

relevan jika kebanyakan DOB ini gagal. Dari data evaluasi Kemendagri-Bappenas, penambahannya banyak sekali, 223 DOB dari sebelumnya 319 daerah sejak merdeka hingga reformasi. Dan 80 persen dari 223 DOB itu gagal atau tidak mampu memenuhi kesejahteraan masyarakat, tidak mampu mengubah pelayanan jadi baik.⁵

Di samping itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur mengenai syarat-syarat pemekaran daerah. Namun, dalam kenyataannya pemekaran daerah di Indonesia menunjukkan kecenderungan yang semakin tidak terkendali, dimana daerah-daerah terus berupaya untuk melakukan pemekaran (pembentukan daerah otonomi baru) untuk mencapai keinginan politik semata.

Melihat kecenderungan semakin hari banyak daerah yang berkeinginan untuk menjadi daerah otonomi baru, tentu perlu dikaji secara ilmiah agar pemerintah memiliki politik hukum apa yang diperlukan sehingga dapat dijadikan dasar atau pedoman dalam pemekaran daerah, yang mana tentunya ada keseragaman dari kriteria berdasarkan faktor-faktor tertentu yang diberikan oleh negara, agar daerah-daerah yang memang layak untuk dimekarkan tersebut guna dapat menjalankan otonomi dengan sebaik-baiknya demi perwujudan kepentingan bangsa dan negara.

Dengan latar belakang permasalahan yang penulis uraikan di atas, maka menarik untuk dilakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul, **“Implementasi Pemekaran Daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah)”**

⁵ Gunawan, Hendra, Mantan Dirjen Otda: *80 Persen Pemekaran Daerah Gagal*, <https://www.tribunnews.com/nasional/2018/09/07/mantan-dirjen-otda-80-persen-pemekaran-daerah-gagal> Diakses pada tanggal 12 April 2022 Pukul 22.50

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur pembentukan suatu Daerah Otonom Baru?
2. Bagaimana peran pemerintah dalam pemekaran Daerah ditinjau Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, adapun tujuan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui Prosedur Pembentukan Suatu Daerah Otonom Baru.
2. Untuk Mengetahui peran pemerintah dalam pemekaran Daerah ditinjau Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penulisan ini yang diharapkan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Teoritis

Kiranya dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan mengenai Prosedur Pembentukan Suatu Daerah Otonom Baru serta peran pemerintah dalam pemekaran Daerah ditinjau Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

2. Praktis

Kiranya dapat menambah wawasan masyarakat umum, mahasiswa, dan menambah referensi mengenai Prosedur Pembentukan Suatu Daerah Otonom Baru serta peran pemerintah dalam pemekaran Daerah ditinjau Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

3. Bagi Peneliti

Sebagai salah satu persyaratan memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Implementasi

1. Pengertian Implementasi

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut Nurdin Usman, implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan. Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, Implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan.⁶

Bahwa dapat disimpulkan implementasi ialah suatu kegiatan yang terencana, bukan hanya suatu aktifitas dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma-norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya yaitu kurikulum. Implementasi kurikulum merupakan proses pelaksanaan ide, program atau aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan perubahan terhadap suatu pembelajaran dan memperoleh hasil yang diharapkan.

⁶ Purwanto dan Sulistyastuti, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta, 1991, Hal.21.

2. Faktor-faktor Mempengaruhi Implementasi

Keberhasilan implementasi menurut Merile S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup:

- a. sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan.
- b. jenis manfaat yang diterima oleh target group, sebagai contoh, masyarakat di wilayah slumareas lebih suka menerima program air bersih atau perlistrikan dari pada menerima program kredit sepeda motor.
- c. Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.
- d. Apakah letak sebuah program sudah tepat. Variabel lingkungan kebijakan mencakup:
 - a. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para actor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
 - b. Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa.
 - c. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. Van Meter dan van Horn menjelaskan bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.

Van Meter dan Van Horn (dalam buku Winarno), menggolongkan kebijakan-kebijakan menurut karakteristik yang berbeda yakni, jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemerintah serta dalam proses

implementasi berlangsung. Unsur perubahan merupakan karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dua (2) hal:

1. Implementasi akan di pengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Untuk hal ini, perubahan –perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif daripada perubahan-perubahan drastis (rasional), seperti dikemukakan sebelumnya perubahan inkremental yang didasarkan pada pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidak sempurnaan sosial yang nyata sekarang ini dari pada mempromosikan tujuan sosial dari masa depan. Hal ini sangat berbeda dengan perubahan yang didasarkan pada keputusan rasional yang lebih berorientasi pada perubahan besar dan mendasar. Akibatnya peluang terjadi konflik maupun ketidak sepakatan antara pelaku pembuat kebijakan akan sangat besar.
2. Proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakukan perubahan secara drastis. Kegagalan program-program sosial banyak berasal dari meningkatnya tuntutan yang dibuat terhadap struktur-struktur dan prosedur-prosedur administratif yang ada.⁷

3. Implementasi Kebijakan Pemekaran Daerah

⁷ E. Mulyasa, *Implementasi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan*, Jakarta, Bumi Aksara, 2013, Hal. 56.

Pemekaran daerah (*territorial reform*) sebenarnya mengacu pada teori masyarakat dan wilayah serta teori teritorialitas dan integrasi politik. Menurut teori masyarakat dan wilayah, kehadiran masyarakat pada suatu wilayah erat kaitannya dengan rasa keamanan, ketentraman dan kepastian adanya sumber-sumber yang menjamin kelangsungan kehidupan, dan reproduksi sosial mereka. Lama-kelamaan ikatan antara masyarakat dengan wilayahnya menjadi sangat dalam, sehingga melahirkan identitas sosial khusus kepada masyarakat tersebut. Mengingat kebijakan pemekaran daerah berorientasi pada kepentingan dan kelangsungan hidup masyarakat, bangsa, dan negara Republik Indonesia, maka pemekaran daerah baru didasarkan pada 4 (empat) tuntutan, sebagaimana ditegaskan oleh Jeddawi (2009), yaitu:

- 1) Tuntutan hukum,
- 2) Tuntutan negara kesejahteraan,
- 3) Tuntutan demokrasi, dan
- 4) Tuntutan kebhinnekaan Indonesia.

Dengan demikian, pemekaran daerah harus berlangsung sebagai suatu proses institutionalisasi tatanan politik dan sekaligus merupakan proses transformasi kelembagaan yang terjadi dalam ruang dan waktu tertentu. Dalam hal ini, keberhasilan pemekaran daerah juga sangat ditentukan oleh adanya kesadaran akan adanya *environmental constraint* (norma, struktur dan unit organisasi baru, prosedur, sanksi) dan adanya kemauan dan partisipasi bersama untuk melakukan *collective designing* (Suwondo, 2007). Keputusan mengenai pemekaran daerah baru harus lebih cermat dan bijaksana untuk melakukan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan

kapasitas yang dimiliki, sehingga dalam pelaksanaannya tidak tergesa-gesa dan cenderung bersifat politis. Apabila hal ini tidak diperhatikan secara serius, maka pemekaran daerah tidak akan memberi dampak positif terhadap peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara makro maupun mikro, tetapi cenderung akan membebani keuangan negara dan masyarakat, karena sosial dan *political cost* suatu pemekaran daerah akan lebih besar jika dibandingkan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

B. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip

demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.⁹ Pemerintah daerah mempunyai hak untuk menempatkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau walikota, dan perangkat daerah.

Pasal 18 A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

“Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur oleh undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan tersebut juga berlanjut mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

⁸ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2017, Hal.1.

⁹ *Ibid*, Hal. 5

Pasal 18 A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

“Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:¹⁰

- a. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas medebewind). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundangundangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, namun juga meliputi yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.
- b. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan

¹⁰ Sinyo Harry Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, Hal.77.

pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

2. Asas Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah yang berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Asas Senralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.
- b. Asas Desentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.
- c. Asas Dekonsentrasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.
- d. Asas Tugas Pembantuan, asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya. Contohnya

adalah penugasan dari Gubernur kepada Bupati atau Walikota kepada perangkat camat atau desa.¹¹

Asas desentralisasi daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi itu sendiri memiliki tiga bentuk yaitu:¹²

- a. Desentralisasi Teritorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (openbaar lichaam) seperti persekutuan yang memiliki pemerintahan sendiri (*zelf regende gemmenchappen*), yaitu persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas dalam satu wilayah atau daerah.
- b. Desentralisasi Fungsional (termasuk juga yang menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.
- c. Desentralisasi Administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau ambtelyk), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.

3. Tujuan Pemerintahan Daerah

Tujuan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang tercantum dalam bagian menimbang Undang-Undang tersebut

¹¹ *Ibid*, Hal.12

¹² Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, Hal.30-34.

adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dianggap sudah sesuai dengan salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.¹³

4. Tugas Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, tugas atau urusan pemerintah daerah dapat dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan yang termasuk dalam fungsi pemerintahan dalam memiliki kewenangan pada pemerintah pusat (asas sentralisasi). Namun demikian ada kalanya pemerintah pusat dapat memberikan kewenangan ini pada pemerintah daerah baik kepada kepala daerah maupun instansi perangkat daerah.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan absolut adalah: Politik luar negeri; Pertahanan; Keamanan; Yustisi; moneter dan fiskal nasional; serta Agama.”

¹³ Moenta Pangerang & Pradana Anugrah, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Makassar, 2017, Hlm.23.

Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan pemerintahan yang termasuk dalam fungsi kewenangannya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi/ dekonsentrasi). Pemerintah daerah wajib melaksanakan urusan pemerintahan ini apabila urusan pemerintahan ini menyangkut kehidupan masyarakat yang ada di dalam wilayahnya agar tidak menjadi penyebab terciptanya masyarakat majemuk dan multikultural. Pada umumnya urusan pemerintahan wajib merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat.

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan umum dan penataan ruang; Perumahan rakyat dan kawasan permukiman; Ketenteraman, Ketertiban umum, dan Pelindungan masyarakat; dan Sosial. Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Tenaga kerja; Pemberdayaan perempuan dan Pelindungan anak; Pangan; Pertanahan; Lingkungan hidup; Administrasi kependudukan dan Pencatatan sipil; Pemberdayaan masyarakat dan Desa; Pengendalian penduduk dan Keluarga berencana; Perhubungan; Komunikasi dan Informatika; Koperasi, Usaha kecil, dan menengah; Penanaman modal; Kepemudaan dan Olah raga; Statistik; Persandian; Kebudayaan; Perpustakaan; dan Kearsipan.”

Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Fungsi pemerintahan yang dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi atau dekonsentrasi). Fungsi pemerintahan ini berkaitan dengan letak geografis, sumber daya alam, globalisasi dan sumber daya manusia yang khas berada di suatu daerah.

Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan pilihan yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Kelautan dan Perikanan; Pariwisata; Pertanian; Kehutanan; Energi dan Sumber daya mineral; Perdagangan; Perindustrian; dan Transmigrasi.”

Fungsi Pemerintahan Umum adalah fungsi pemerintahan umum yang memiliki tugas, fungsi dan wewenang presiden dan wakil presiden, namun pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun walikota. Mengenai pelaksanaan ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri yang bersangkutan. Bupati dan walikota pun memiliki tanggung jawab yang sama namun penyampaiannya dilakukan melalui gubernur. Instansi dan perangkat daerah ditunjuk untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini. Contoh dari fungsi pemerintahan umum adalah:

- a. Penanganan konflik sosial yang diatur dalam undang-undang.
- b. Koordinasi antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk memecahkan suatu masalah. Penyelesaian masalah ini harus dilakukan dengan mengingat asas demokrasi, undang-undang, dan keistimewaan suatu daerah.
- c. Pembinaan persatuan dan kesatuan seluruh elemen masyarakat dalam berbangsa.
- d. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan negara Indonesia secara nasional.
- e. Pengamalan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika pada seluruh kehidupan berbangsa.

- f. Pembinaan kerukunan antar warga tanpa memandang suku, ras, agama, dan golongan demi kestabilan nasional.
- g. Pengaplikasian kehidupan yang berdemokrasi.

Urusan-urusan yang tertera di atas dilaksanakan oleh kepala daerah beserta perangkat DPRD. Urusan yang telah dilaksanakan atau direncanakan selanjutnya dapat dibuat dalam suatu peraturan daerah. Peraturan daerah ini wajib untuk disebarluaskan sehingga masyarakat umum mendapatkan informasi yang tepat. Dalam pembiayaan urusan tersebut, pemerintah daerah berhak untuk menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ataupun melalui pinjaman yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, ataupun pemerintah negara lain secara *government to government*. Selain itu, pembiayaan dapat berasal dari lembaga keuangan dan masyarakat karena pemerintah daerah dapat menerbitkan obligasi.¹⁴

5. Organisasi Perangkat Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan perangkat daerah, yaitu dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah di Indonesia. Prinsip tersebut juga sejalan dengan prinsip penataan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien. Pengelompokan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang

¹⁴ Ani Sri Rahayu, *Op. Cit*, Hal.8-11.

terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middleline*), dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan.

Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur staf ditempatkan dalam sekretariat daerah dan sekretariat DPRD. Unsur pelaksana urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah ditempatkan dalam dinas daerah. Unsur pelaksana fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah ditempatkan dalam badan daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah ditempatkan dalam inspektorat.

Kemudian pada daerah kabupaten/kota dibentuk kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi. Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat dan camat atau nama lain di kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala Daerah melalui

sekretaris Daerah. Fungsi sekretaris daerah dalam pertanggungjawaban tersebut hanyalah fungsi pengendalian administrasi untuk memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, inspektur, kepala satuan polisi pamong praja dan camat atau nama lain kepada kepala Daerah. Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pemerintahan daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal.

Pembentukan perangkat daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap daerah melalui perangkat daerah. Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian penataan perangkat daerah, Pemerintah pusat melakukan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, dan kerja sama, sehingga sinkronisasi dan simplifikasi dapat tercapai secara optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan pemerintah ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata perangkat daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan

kebutuhan nyata dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.¹⁵

6. Kewenangan Pemerintahan Daerah

Kewenangan berasal dari kata dasar “wewenang” yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan “*macht*”. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Menurut hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Wewenang memiliki keterkaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yaitu horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Kemudian wewenang dalam pengertian vertikal memiliki arti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota terkait otonomi daerah telah dipaparkan dalam peraturan perundangundangan.

Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.”

¹⁵ Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Bagian 1

Pemerintah daerah juga turut berperan dalam menegakkan peraturan yang mengatur beroperasinya taman rekreasi yang berada di wilayah kekuasaan suatu daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menerapkan peraturan yang telah dibentuk seperti peraturan perundangundangan. Peraturan daerah (perda) dalam pembentukannya harus tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundang-undangan yang telah ditentukan. Salah satu hal yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa perundang-undangan tersebut harus dibuat. Menurut Bagir Manan terdapat tiga landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas.¹⁶

- a. Landasan yuridis Ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam perundang-undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam perundang-undangan karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan. Landasan ini dibagi menjadi tiga bagian:
 1. Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan.
 2. Dari segi materiil sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.

¹⁶ Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009.

3. Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi 3 hal:

- a. Kewenangan dari pembuat perundang-undangan.
- b. Kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur.
- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan perundangundangan.

Landasan yuridis Dalam suatu perundang-undangan ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”

b. Landasan Sosiologis

Peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Menurut Rosyidi Ranggawidjaja Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Sehingga dalam kondisi demikian maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi di masyarakat dalam rangka penyusunan suatu perundangundangan maka tidak begitu banyak lagi pengarahannya institusi kekuasaan dalam melaksanakannya.

c. Landasan Filosofis

Dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Suatu rumusan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*recthvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis.

Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat yaitu cita-cita kebenaran (*idée der waarheid*), cita-cita keadilan (*idée der grerechtsigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idée der eedelijkheid*).¹⁷ Dengan demikian perundangundangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofis grondflag*) apabila rumusannya mendapat pembenaran yang dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota terkait otonomi daerah telah dipaparkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan dan penegakan ketentuan hukum positif diperlukan wewenang, tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret (harus ada wewenang atau asas legalitas), oleh karena itu izin harus berdasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundangundangan. Beragam organ pemerintahan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah, mulai dari administrasi Negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi Negara terendah (lurah), berwenang memberikan izin. Oleh karena itu izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan.

Pasal 1 Angka 35 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa:

“Izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL-UPL dalam

¹⁷ Budiman NPD, *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*, UII Press, Yogyakarta, 2005, Hal.33.

rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.”

Berkaitan dengan hal tersebut maka izin lingkungan harus dimiliki tidak hanya untuk kegiatan usaha yang berdampak pada lingkungan hidup sehingga harus memiliki dokumen AMDAL (analisis dampak lingkungan) tetapi juga pada kegiatan usaha yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup harus memiliki dokumen UKL-UPL (upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup) yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan /atau kegiatan.

Berbicara tentang kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam menerbitkan izin yang salah satunya adalah tentang izin mendirikan tempat pariwisata, maka tidak dapat dipisahkan dari peraturan mengenai Pemerintahan daerah. Terkait dengan tugas dan wewenang Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam UUPPLH.

Pasal 63 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa:

“pemerintah memiliki tugas dan wewenang untuk menerbitkan izin lingkungan, pemerintah provinsi juga menerbitkan izin lingkungan pada tingkat provinsi dan pemerintah kabupaten/kota menerbitkan izin pada tingkat kabupaten/kota.”

Kegiatan pariwisata di Indonesia sesungguhnya telah dimulai sejak awal peradaban manusia, yang ditandai dengan adanya pergerakan manusia yang

melakukan ziarah atau perjalanan agama. Sedangkan kegiatan ekonomi industri pariwisata baru berkembang pada awal abad ke-19.¹⁸

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan menyebutkan bahwa:

“kepariwisataan berfungsi memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.”

Desentralisasi yang dianut dalam konsep negara kesatuan pada akhirnya juga akan mempengaruhi langsung hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terlebih khusus yang berkaitan dengan distribusi kewenangan pengaturan atas urusan-urusan pemerintahan. Oleh karena itu, adanya satuan pemerintahan yang berlapis-lapis atau bertingkat bertujuan antara lain untuk mencegah dominasi kewenangan pemerintah yang lebih tinggi. Kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki oleh negara kesatuan adalah Pemerintah Pusat yang kemudian didistribusikan kepada satuan-satuan pemerintahan di bawahnya. Pada hakikatnya pemerintah pusat dapat mencampuri segala urusan asal dapat dikatakan sebagai kepentingan umum. Pemerintah pusat berhak mengatur segala masalah di dalam negara, sedangkan daerahnya memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sepanjang tidak atau belum diatur oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

“pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.”

¹⁸ I Gede Pitana & Putu G, Gayatri, *Sosiologi Pariwisata*, CV Andi Offset, Yogyakarta, 2005, Hal.76.

Berkaitan dengan hal ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan perda dan peraturan daerah lainnya. Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Perda sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan yang sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan dalam susunan dan bahasa, dan terdapat hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki kepentingan dalam kaitannya dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

C. Tinjauan Umum Tentang Pemekaran Daerah

1. Pengertian Dan Latar Belakang Pemekaran Daerah

Pemekaran daerah di Indonesia adalah Pembentukan wilayah administratif baru di tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya. Landasan hukum terbaru untuk pemekaran daerah di Indonesia adalah Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. UUD 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkandalam Pasal 18B ayat (1): “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur

dengan undang-undang.”¹⁴ Selanjutnya, pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut. “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan”.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007, pemekaran daerah/wilayah adalah pemecahan suatu pemerintah baik propinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Desa / Kelurahan menjadi dua daerah atau lebih. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000, Tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan pengabungan daerah, pada pasal 2 menyebutkan pemekaran daerah/wilayah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui :

1. Percepatan pelayanan kepada masyarakat
2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi
3. Percepatan pertumbuhan pembangunan ekonomi daerah
4. Percepatan pengelolaan potensi daerah
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban
6. Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Pada prinsipnya pemekaran wilayah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan meningkatkan dan mempercepat pelayanan, demokrasi, perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, keamanan dan ketertiban, hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Pada hakekat tujuan pemekaran wilayah sebagai upaya peningkatan sumber daya berkelanjutan, meningkatkan keserasian dan perkembangan antar sektor, memperkuat integrasi nasional. Untuk mencapai tujuan itu semua perlu adanya peningkatan kualitas sumber daya aparatur disegala bidang karena peran sumber daya manusia diharapkan

dapat meningkatkan kinerja organisasi dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat serta mendukung dalam pengembangan wilayah didaerah. Strategi pengembangan sumber daya manusiayang dilakukan secara konsisten dan berkesinambungan melalui proses akumulasi dan utilisasi modal manusia telah terbukti memiliki peran strategis bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat luas. Ini menjelaskan pentingnya penerapan dan penegakan strategi manajemen sumber daya manusiayang berorientasi investasi sumberdaya manusia pada level organisasi sehingga mampu berkontribusi bagi peningkatan daya saing bangsa secara berkesinambungan.¹⁹

Pada prinsipnya pemekaran wilayah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan meningkatkan dan mempercepat pelayanan, demokrasi, perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, keamanan dan ketertiban, hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Pada hakekat tujuan pemekaran wilayah sebagai upaya peningkatan sumber daya berkelanjutan, meningkatkan keserasian dan perkembangan antar sektor, memperkuat integrasi nasional. Untuk mencapai tujuan itu semua perlu adanya peningkatan kualitas sumber daya aparatur disegala bidang karena peran sumber daya manusia diharapkan dapat meningkatkan kinerja organisasi dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat serta mendukung dalam pengembangan wilayah didaerah. Strategi pengembangan sumber daya manusiayang dilakukan secara konsisten dan berkesinambungan melalui proses akumulasi dan utilisasi modal manusia telah

¹⁹ Dikutip dari https://id.wikipedia.org/wiki/Pemekaran_daerah_di_Indonesia diakses tanggal 29 juni 2016

terbukti memiliki peran strategis bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat luas. Ini menjelaskan pentingnya penerapan dan penegakan strategi manajemen sumber daya manusia yang berorientasi investasi sumberdaya manusia pada level organisasi sehingga mampu berkontribusi bagi peningkatan daya saing bangsa secara berkesinambungan.

Dalam banyak teori pembangunan menyebut beberapa teori, yaitu *Growth theory*, *rural development Theory*, *Agro first*, *Basic needs* dan sebagainya. Teori pembangunan ini memuat berbagai pendekatan ilmu sosial yang berusaha menangani masalah keterbelakangan. Dengan demikian tidak akan ada definisi baku dan final mengenai pembangunan, tetapi yang ada hanyalah usulan mengenai apa yang seharusnya diimplikasikan oleh pembangunan dalam konteks tertentu. Dalam perkembangan selanjutnya, muncul berbagai pendekatan menyangkut kajian tentang pembangunan. Salah satu diantaranya adalah mengenai pembangunan wilayah. Secara luas pembangunan wilayah diartikan sebagai suatu upaya merumuskan dan mengaplikasikan kerangka teori kedalam kebijakan ekonomi dan program pembangunan yang didalamnya mempertimbangkan aspek wilayah dengan mengintegrasikan aspek sosial dan lingkungan menuju tercapainya kesejahteraan yang optimal dan berkelanjutan.

2. Faktor Yang Mempengaruhi Pemekaran Daerah

Eugene Bardach di dalam bukunya yang sangat provokatif yaitu *The Implementation Game* menyatakan bahwasulit untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya

mengenakkan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap sebagai klien. Bardach bermaksud melukiskan kesulitan-kesulitan dalam mencapai kesepakatan di dalam proses kebijakan publik dan menerapkan kebijakan tersebut. Hal ini terlihat pada pelaksanaan kerja serta pemindahan dari tujuan yang disepakati ke proses pencapaian tujuan tersebut. Jones sendiri menilai bahwa dalam Implementasi Kebijakan, pergeseran atau pemindahan yang dimaksudkan oleh Bardach tadi merupakan salah satu masa tenggang yang populer dalam proses kebijakan publik, yaitu pergeseran dari aspek politik ke aspek administrasi. Dengan demikian cukup penting untuk diakui bahwa tidak ada gambaran yang jelas tentang kebijakan umum di dalam praktik. Pada bagian akhir dari penjelasannya, Bardach juga mengatakan bahwa proses kesepakatan untuk menyetujui suatu program tertentu jarang memecahkan masalah yang memuaskan bagi setiap orang.²⁰

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam rangka memformulasikan penelitian tentang Implementasi Kebijakan hal terpenting adalah merancang dan mengidentifikasi variabel-variabel yang dianggap penting, kemudian menetapkan variabel mana yang paling mempengaruhi dalam menentukan berhasil atau gagalnya suatu kebijakan. Masih menurut kedua ahli tadi, Sabatier dan Mazmanian, bahwa variabel-variabel yang dapat mempengaruhi berhasil atau gagalnya suatu kebijakan adalah sebagai berikut:

- a. Mudah atau tidaknya masalah yang akan dikerjakan;

²⁰ Eugene Bardach. *The Implementation Game*. MT Press, 1977

- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi kebijakan; dan
- c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan tersebut.

Faktor pemicu pemekaran dianalisa dengan menggunakan 4 (empat) variabel utama yaitu ; perbedaan agama, perbedaan etnis (budaya), ketimpangan (disparitas) pembangunan ekonomi antar daerah dan luas daerah. Sedangkan faktor kelayakan pemekaran daerah dianalisa dengan menggunakan 3 variabel yaitu; kemampuan keuangan daerah, pertumbuhan ekonomi daerah, dan kualitas sumber daya manusia daerah. Dengan demikian secara keseluruhan analisa pemekaran dalam penelitian ini menggunakan 7 (tujuh) unsur sosial-ekonomi sebagai variabel analisis. Guna mewujudkan analisa yang lebih objektif dan mengurangi subjektifitas, masing-masing variabel ditampilkan secara kuantitatif walaupun untuk variabel sosial ukuran yang digunakan tidak terlalu tepat karena keterbatasan data untuk dapat menangkap makna yang seharusnya terkandung dalam variabel tersebut. Untuk dapat melakukan penggabungan semua variabel dari masing-masing faktor pemicu dan kelayakan pemekaran daerah tersebut, metodologi yang digunakan adalah dengan menentukan bobot dan skor dari masing-masing variabel sehingga dapat di analisis secara kuantitatif.

3. Tujuan Pemekaran Daerah

Pemekaran daerah merupakan wujud dari keinginan masyarakat di suatu daerah untuk tumbuh dan berkembang dari segi ekonomi, politik, sosial, budaya dan keamanan, dalam dimensi geografis. Tingkat perkembangan wilayah dapat dilihat

dari rasio luas wilayah terbangun (*built-up area*) terhadap total luas wilayah. Semakin besar rasionya, maka semakin tinggi tingkat perkembangan wilayahnya. Kegiatan ekonomi yang semakin meningkat mulai dari pusat-pusat perbelanjaan yang cenderung berkembang mengakibatkan tumbuhnya kota-kota satelit sebagai lokasi pemukiman baru. Oleh karena sebuah pemukiman kota baru atau kota satelit membutuhkan luas tanah yang besar dan di dalam wilayah kota sendiri ketersediaan tanah semakin terbatas dan cenderung sangat mahal, maka lokasi kota-kota baru tersebut akan menyebar di luar wilayah kota asalnya. Proses inilah yang kemudian menyebabkan wilayah administratif tetangganya memperoleh manfaat dengan semakin berkembangnya daerah perbatasannya. Sebuah daerah yang sudah layak menjadi daerah otonom karena memiliki potensi ekonomi yang memenuhi syarat bagi kehidupan warganya untuk dapat tumbuh dan berkembang tanpa menimbulkan beban keuangan negara, wilayah tersebut akan berkembang sesuai mekanisme pasar. Tujuan pemekaran daerah adalah untuk :

- 1) meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat,
- 2) memperkuat basis ekonomi rakyat,
- 3) mengatur perimbangan keuangan daerah dan pusat,
- 4) membuka peluang dan lapangan pekerjaan dan
- 5) memberikan peluang daerah mendapatkan investor secara langsung.

Pemekaran daerah meliputi pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah atau wilayah harus diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui:

- 1) peningkatan pelayanan kepada masyarakat,

- 2) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi,
- 3) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah,
- 4) percepatan pengelolaan potensi daerah, dan
- 5) peningkatan keamanan dan ketertiban.²¹

4. Prosedur Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU Nomor. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan penataan daerah. Pasal 31 Ayat (3) UU Nomor. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa penataan daerah terdiri atas pembentukan daerah dan penyesuaian daerah. Adapun tujuan dilakukannya penataan daerah adalah mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, mempercepat peningkatan pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelolah pemerintahan, meningkatkan daya saing daerah dan daya saing nasional, dan memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah. Pasal 32 UU Nomor. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa pembentukan daerah dapat dilakukan dengan pembentukan daerah melalui pemekaran daerah, dan pembentukan daerah melalui penggabungan daerah. Berkaitan dengan pemekaran daerah, Pasal 33 Ayat (1) Undang-undang Nomor. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pemekaran daerah berupa pemecahan daerah provinsi atau daerah

²¹ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, Hal 117.

kabupaten/kota untuk menjadi 2 (dua) daerah atau lebih daerah baru atau penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam 1(satu) daerah provinsi menjadi satu daerah. Adapun untuk memekarkan satu daerah provinsi maupun 7 kabupaten/kota Undang-undang Nomor. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa daerah yang akan dimekarkan harus melalui tahapan daerah persiapan selama 3 (tiga) tahun, dengan tujuan agar nantinya daerah baru yang akan dimekarkan ketika menjadi satu daerah baru benar-benar siap dalam mengurus dan mengatur kepentingan daerahnya dan tidak membebani daerah induknya.

Secara umum, pembentukan daerah persiapan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 Ayat (1) Undang-undang Nomor. 23 tahun 2014, harus memenuhi 2 (dua) persyaratan, yaitu persyaratan pertama, persyaratan dasar yang dimana persyaratan dasar terbagi atas persyaratan dasar kewilayahan yang meliputi luas wilayah minimal, jumlah penduduk minimal, batas wilayah, cakupan wilayah, batas usia minimal daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan kecamatan Persyaratan dasar kedua yang harus dipenuhi adalah persyaratan kapasitas daerah yang meliputi:

- 1) Geografi,
- 2) Demografi,
- 3) Keamanan,
- 4) Sosial politik, adat istiadat, dan tradisi,
- 5) Potensi ekonomi,
- 6) Keuangan daerah,

7) Kemampuan penyelenggaraan pemerintahan.²²

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, diketahui bahwa jangka waktu yang harus dilalui oleh satu daerah persiapan untuk dibentuk menjadi satu daerah baru adalah 3 (tiga) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun, oleh karena itu UU Nomor. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa setelah satu daerah persiapan melalui jangka waktu yang ditentukan, maka pemerintah pusat wajib melakukan evaluasi akhir dalam hal ini untuk menentukan apakah daerah persiapan tersebut layak atau tidak untuk dijadikan satu daerah baru. Apabila daerah persiapan tersebut dinyatakan layak, maka pembentukan daerah tersebut ditetapkan dengan undang-undang pembentukan daerah. Dan apabila daerah tersebut tidak layak, maka statusnya sebagai daerah persiapan dicabut dengan peraturan pemerintah dan dikembalikan ke daerah induknya.²³

5. Solusi Pengaturan Daerah Pemekaran Yang Dianggap Gagal Dalam Melaksanakan Otonomi Daerah.

Berbicara mengenai solusi pengaturan bagi daerah yang dianggap gagal dalam melaksanakan otonomi daerah, maka secara otomatis ada hal yang menyebabkan satu daerah tersebut gagal. Untuk itu sebelum lebih jauh membahas solusi pengaturan terhadap daerah yang dinyatakan gagal, terlebih dahulu harus diketahui penyebab terjadinya satu daerah dimekarkan dan penyebab gagalnya satu daerah pemekaran

²² Untuk lebih jelasnya lihat *Pasal 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.*

²³ Untuk lebih jelasnya lihat *Pasal 43 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah.*

melaksanakan otonomi daerah. Adapun penyebab satu daerah dimekarkan secara umum dapat dipetakan sebagai berikut:

1. Keadaan wilayah yang luas serta jumlah penduduk.

Luas daerah dan bentuk geografis Indonesia yang merupakan 10 kepulauan membutuhkan rentang kendali yang panjang, serta jumlah penduduk yang banyak akan mengakibatkan pelayanan terhadap masyarakat tidak efektif dan efisien, sehingga pemerintah perlu memperpendek rentang kendali pemerintahan tersebut dengan cara memekarkan satu daerah dengan tujuan memperpendek rentang kendali pemerintah dan masyarakat.

2. Perbedaan etnis (budaya) dalam satu wilayah pemerintahan.
3. Untuk mendapatkan keadilan.
4. Timbangnya pemerataan pembangunan.
5. Untuk mendapatkan status kekuasaan.

Adapun faktor-faktor yang menyebabkan satu daerah gagal melaksanakan otonomi daerah adalah sebagai berikut:

1. Kinerja aparatur pemerintahan daerah (SDM).
2. Usia penyelenggaraan pemerintahan satu daerah yang akan dimekarkan.
3. Longgarnya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah.
4. Motivasi pembentukan daerah melalui pemekaran yang salah.

Pemahaman yang keliru dikalangan para elit daerah adalah pembentukan daerah melalui penggabungan maupun pemekaran daerah dimaksudkan sebagai jalan keluar untuk mewujudkan bentuk identitas yang berbeda atau

sebagai akibat reaktif perlakuan daerah induk yang tidak adil, untuk memperoleh Dana Alokasi Umum (DAU), Sehingga tuntutan tuntutan pemekaran daerah seakan-akan dimaknai sebagai hak asasi daerah untuk menentukan identitasnya.

Berkaitan dengan solusi pengaturan bagi daerah yang gagal melaksanakan otonomi daerah, Undang-undang Nomor. 23 tahun 2014 menentukan bahwa suatu daerah hasil pemekaran apabila tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, maka daerah tersebut dapat digabungkan kembali dengan daerah induknya ataupun dengan daerah lain. Ketentuan tentang daerah dapat digabungkan apabila tidak dapat menyelenggarakan otonomi daerah bukan hanya terdapat dalam ketentuan Undang-undang Nomor. 23 Tahun 2014 saja, melainkan undang-undang pemerintahan daerah sebelum Undang-undang Nomor. 23 Tahun 2014 telah menentukan bahwa daerah yang tidak dapat menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan digabungkan dengan daerah lain.

Namun, jika kita melihat sejarah pemerintahan negara indonesia dan sejarah pemerintahan daerah dari tahun 1945 sampai sekarang ini, dapat diketahui bahwa pemerintah Negara Indonesia belum pernah melakukan penggabungan daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor. 23 Tahun 2014 tersebut atau undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya. Sehingga terkesan bahwa pemerintah selama ini hanya terfokus melakukan pemekaran daerah provinsi dan pemekaran kabupaten/kota.²⁴

²⁴ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, Hal. 117.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Adapun ruang lingkup penelitian ini bertujuan untuk memperjelas rumusan masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini supaya tidak mengambang, terarah dan sistematis. Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah bagaimana pertanggung jawaban Pidana bagi pelaku tindak pidana Dengan Sengaja Membuat, Memahami, Menjual, Mengimpor, Mengekspor, Dan/Atau Mengedarkan Barang Yang Diberi Hak Desain Industri dan bagaimanakah Dasar pertimbangan Hakim dalam pemberian Sanksi bagi pelaku Tindak Pidana Dengan Sengaja Membuat, Memahami, Menjual, Mengimpor, Mengekspor, Dan/Atau Mengedarkan Barang Yang Diberi Hak Desain Industri (Studi Putusan No.2505/Pid.Sus/2020/PN.Sby).

Yang menjadi ruang lingkup dari penelitian ini adalah Prosedur Pembentukan Suatu Daerah Otonom Baru serta peran pemerintah dalam pemekaran Daerah ditinjau Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

B. Jenis Penelitian

Adapun jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian Yuridis Normatif. Metode hukum Normatif adalah Penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu dan menganalisis hubungan antara peraturan perundang undangan yang berlaku. Penelitian Normatif disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada aturan peraturan tertulis, putusan, serta bahan-bahan hukum yang lain. Pada intinya penelitian ini

dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

C. Metode Pendekatan Masalah

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu yang berkaitan dengan penelitian ini. Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara memahami pendapat-pendapat para ahli hukum.

D. Sumber Bahan Hukum

Adapun sumber bahan hukum dalam penulisan ini yaitu: Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan Bahan Hukum Tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Dalam penelitian ini Bahan Hukum Primer yang digunakan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, amandemen kedua Undang-Undang Dasar Tahun 2000 Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 22D dan 22C.
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor

9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- c. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan Penghapusan Dan Penggabungan Daerah.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang nantinya akan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian hukum ini. Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks atau buku bacaan karena berisi mengenai prinsip prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi. Dalam penelitian ini Bahan Hukum Sekunder yang digunakan meliputi:

- a. Buku-buku ilmiah dibidang hukum
- b. Makalah-Makalah
- c. Jurnal Ilmiah
- d. Artikel Ilmiah

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang akan memberikan informasi atau petunjuk yang berasal dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier terdiri dari:

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia
- b. Kamus Hukum
- c. Ensiklopedia
- d. Bahan-bahan dari media internet yang relevan dengan penelitian ini.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini akan mendapatkan bahan-bahan hukum dengan menggunakan metode (*library research*) atau studi kepustakaan. Penelitian hukum dilakukan dengan cara melacak bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelitian ini akan memberikan penjelasan secara kualitatif yaitu memberikan uraian deskriptif yang berasal dari buku-buku literatur dan media elektronik atau berasal dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan penelitian ini.

F. Analisis Bahan Hukum

Analisa dalam penulisan penelitian ini adalah secara kualitatif. Data premier diperoleh dari hasil penulisan yang disusun sedemikian rupa kemudian dianalisis secara deskriptif, logis dan sistematis yang dinyatakan oleh para ahli secara lisan dan dituangkan secara tertulis, serta dikaitkan dengan data sekunder yang menggunakan metode berfikir, deduktif dan induktif yang berpedoman pada Hukum Tata Negara dan perundang undangan yang berhubungan dengan rumusan masalah yang dikaji untuk menjawab permasalahan tersebut. Deskriptif artinya data yang diperoleh dari lapangan yang digambarkan sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya.

Logis artinya dalam melakukan analisis, yang dianalisis adalah ilmu pengetahuan atau rasionalitas. Sistematis artinya setiap hal hal yang dianalisis harus tersusun dengan urutan dan berkaitan, sehingga mendapatkan hasil yang di inginkan. Penarikan kesimpulan ditetapkan dengan metode deduktif dan induktif. Metode