

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di era otonomi daerah sekarang ini, kata pemekaran daerah sudah menjadi kata yang tak asing lagi bagi kita. Kata itu sudah sering kita dengar dalam keseharian kita, 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.¹

Definisi pemekaran daerah dari Kamus Besar Bahasa Indonesia itu, masih menjadi perdebatan, karena dirasakan tidak relevan dengan makna pemekaran daerah yang kenyataannya malah terjadi penyempitan wilayah atau menjadikan wilayah menjadi kecil dari sebelumnya karena seringkali pemekaran daerah itu bukan penggabungan dua atau lebih daerah otonom yang membentuk daerah otonom baru. Akan tetapi, pemecahan daerah otonom menjadi dua atau lebih daerah otonom baru.

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

¹ Purwadarminto, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 2006:132

latin yaitu “*autos*” yang mempunyai arti “sendiri” dan “*nomos*” yang dapat diartikan sebagai aturan.²

UUD 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1): “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Selanjutnya, pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut: “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, yang diatur dalam undang-undang.” Secara lebih khusus, UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah.

PP No. 129 tahun 2000 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 kehidupan berdemokrasi, meningkatkan pengelolaan potensi wilayah, dan meningkatkan keamanan dan ketertiban

Pelayanan publik dapat dilihat sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada

²<http://blogimoe.blogspot.co.id/2012/08/pemekaran-daerah.html>, diakses tanggal 12 April 2016 jam 23.00 WIB

pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu pelayanan.³

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 sederhana dapat dipahami sebagai “seseorang yang dipekerjakan oleh sebuah institusi publik”⁴

Sektor pelayanan publik dari berbagai hasil kajian menemukan paling tidak ada tiga masalah penting yang perlu disikapi dalam menyelenggarakan pelayanan publik pasca diberlakukan peraturan otonomi daerah, yaitu besarnya diskriminasi pelayanan, tidak adanya kepastian pelayanan, dan rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Tidak sedikit warga masyarakat yang masih sering merasa dipersulit ketika berhubungan dengan birokrasi kecuali jika mereka bersedia menyediakan dan membayar dana lebih. Berbeda dengan slogan dan janji-janji yang dikumandangkan, dalam kenyataan kinerja layanan publik yang ditawarkan lembaga-lembaga pemerintah umumnya sarat permasalahan, dan bahkan seringkali mengecewakan publik. Adapun penyebab munculnya berbagai

³ Sirajuddin, *Hukum Pelayanan Publik berbasis Partisipasi & keterbukaan Informasi*, Malang: Setara Press, hlm. 12

⁴ Tim Penelitian KHN, 2006, *Dasar-Dasar Pembentukan Sistem dan Mekanisme Penegakan Etik dan Disiplin PNS Indonesia*, Jakarta: KHN Republik Indonesia, hlm. 26

bentuk perilaku korup adalah kurang adanya keterbukaan dari penyelenggara pemerintahan baik di pusat maupun daerah sehingga masyarakat seringkali acuh tak acuh terhadap implementasi program yang dicanangkan pemerintah dan enggan berpartisipasi dalam pembangunan.

Sabarno menyatakan bahwa rumusan tujuan kebijakan pemekaran daerah telah banyak dituangkan dalam berbagai kebijakan-kebijakan yang ada selama ini, baik dalam Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah. Dalam regulasi-regulasi ini, secara umum bisa dikatakan bahwa kebijakan pembentukan, penghapusan dan penggabungan harus diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui:⁵

1. peningkatan pelayanan kepada masyarakat.
2. percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi.
3. percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah.
4. percepatan pengelolaan potensi daerah.
5. peningkatan keamanan dan ketertiban.

Kebebasan individu tidak mungkin dapat sebebaskan mungkin, dimana setiap individu ingin bergabung dalam suatu masyarakat dengan individu lainnya yang telah siap bersatu atau mempunyai keinginan untuk bersatu, saling membantu dalam masalah hidup, kebebasan, dan

⁵ Faried Ali, *Hukum Administrasi Negara dan Penerapannya*, Makassar

hak milik. Untuk menghindari dan mencegah terjadinya tindak kesewenang-wenangan itu maka diperlukan tiga sarana, yakni:⁶

- a. Undang-Undang yang pasti, tetap atau tidak berubah dan disetujui oleh masyarakat umum.
- b. Adanya badan pengadilan yang lepas bebas dari kuasa negara dan diketahui masyarakat umum.
- c. Adanya keadilan yang terlaksana di dalam masyarakat.

Konstitusi sebagai pembatas kekuasaan menimbulkan makna bahwa sebagian hak individu di dalam masyarakat melalui persetujuan bersama untuk bernegara maka tujuan yang hendak dicapai adalah untuk mendapat perlindungan yang dikehendaki adanya suatu negara. Menurut Locke, perjanjian dan kehendak rakyat tersebut tertuang dalam konstitusi atau perundang-undangan dasar. Konstitusi ini mempunyai melaksanakan tugas negara, serta menjamin dan menciptakan suasana yang aman dan sejahtera. Aturan yang termuat dalam konstitusi adalah penguasa diberi wewenang untuk mengatur negara dan berhak menentukan aturan tingkah laku dan tidak membiarkan adanya suatu pelanggaran.⁷

Rumusan regulasi ke depan bukan saja kebijakan tentang pemekaran daerah, tetapi juga perlu memberikan porsi yang sama besar terhadap penggabungan daerah otonom. Baik pemekaran maupun penggabungan daerah otonom didasarkan pada argumen yang sama. Rumusan tujuan

⁶ Basuki Ismael, *Paham Negara Telaah Filosofis atas John Locke*, Intermedia, Jakarta, 1993, hlm. 69

⁷ Dr.H.Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta

kebijakan penataan daerah bukan hanya untuk kepentingan daerah, tetapi juga untuk pemenuhan kepentingan nasional. Selanjutnya dikatakan Sabarno bahwa alternatif rumusan tujuan kebijakan penataan daerah adalah sejauh mana kebijakan pemekaran dan penggabungan daerah.

Indikator ini akan kita gunakan untuk melihat dampak pemekaran daerah, walaupun dampak tersebut tidak bisa digambarkan secara hitam putih, tetapi digambarkan dalam situasi yang dilematis. Evaluasi Dampak Pemekaran dan Penggabungan Daerah. Temuan terpenting dari evaluasi terhadap implementasi kebijakan penataan daerah adalah sama sekali tidak ada praktek penggabungan antar daerah di Indonesia. Bahkan indikasi gejala usulan penggabungan daerah pun tidak pernah ada. Hal ini menunjukkan adanya masalah infrastruktur kebijakan yang tidak memberikan struktur insentif bagi daerah untuk menggabungkan diri. Sementara itu, kondisi sebaliknya banyak sekali terjadi. Usulan dan kebijakan pemekaran daerah sangat banyak terjadi dan bahkan upaya-upaya untuk melakukan pemekaran daerah terus saja terjadi.

Dalam Pasal 18 UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah disinggung tentang bagaimana melakukan pelayanan terhadap publik yang berisi Penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3):

“Pelaksanaan pelayanan dasar pada urusan pemerintahan 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.

Suatu wilayah dapat diklasifikasikan tujuan dari pembentukan wilayah itu sendiri. Dasar dari perwilayahan dapat dibedakan sebagai berikut:⁸

- a. Berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan, di Indonesia dikenal wilayah kekuasaan pemerintahan, seperti provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan, dan dusun/lingkungan.
- b. Berdasarkan kesamaan kondisi (*homogeneity*) yang paling umum adalah kesamaan kondisi fisik, misalnya adanya klasifikasi desa berupa desa pantai, desa pedalaman dan desa pegunungan. Bias juga pembagian berupa wilayah pertanian dan wilayah industri, wilayah perkotaan dengan pedalaman. Cara pembagian lainnya juga berdasarkan kesamaan social budaya, misalnya daerah-daerah dibagi menurut suku mayoritas, agama, adat istiadat, tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, dan mayoritas masyarakat yang mendiami wilayah tersebut.
- c. Berdasarkan ruang lingkup pembagian ekonomi, perlu ditetapkan terlebih dahulu beberapa pusat pertumbuhan yang kira-kira sama besar rangkingnya, kemudian ditetapkan batas-batas pengaruh

⁸<http://blogimoe.blogspot.co.id/2012/08/pemekaran-daerah.html> diunduh tanggal 17 mei 2016 jam 22.30 WIB

dari setiap pusat pertumbuhan. Batas pengaruh antara satu kota dengan kota lainnya hanya dapat dilakukan untuk kota-kota yang sama rangkingnya, kota yang lebih kecil itu senantiasa berada dibawah pengaruh kota yang lebih besar.

- d. Berdasarkan wilayah perencanaan/program. Dalam hal ini ditetapkan batas-batas wilayah atau daerah-daerah yang terkena suatu program atau proyek dimana wilayah tersebut termasuk kedalam suatu perencanaan untuk tujuan khusus. Suatu wilayah perencanaan dapat menebus beberapa wilayah administrasi berdasarkan kebutuhan dari perencanaan tersebut.

Pemekaran wilayah harus dilandasi pada landasan logika pembangunan agar mampu:

- a. Mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan memberikan kewenangan lebih kepada masyarakat lokal untuk mengolah potensi sumberdaya wilayah secara arif dan bijaksana.
- b. Partisipasi dan rasa memiliki masyarakat meningkat.
- c. Efisiensi, produktivitas serta pemeliharaan kelestariaannya.
- d. Akumulasi nilai tambah secara local dan kesejahteraan masyarakat meningkat.
- e. Prinsip keadilan dalam kesejahteraan dan kesejahteraan yang berkeadilan lebih tercipta, sehingga ketahanan nasional semakin kuat.

Pemekaran wilayah benar dilakukan, maka kebijakan itu harus memberikan jaminan bahwa aparaturnya yang ada harus memiliki

kemampuan yang cukup untuk memaksimalkan fungsi-fungsi pemerintahan. Asumsi yang menyertainya adalah pemekaran pemerintahan yang memperluas jangkauan pelayanan itu akan menciptakan dorongan-dorongan baru dalam masyarakat bagi lahirnya parakarsa yang mandiri menuju kemandirian yang bersama.⁹

Ada tiga pola dalam pembentukan wilayah pemerintahan daerah selama ini, yaitu:

- a. Pembentukan wilayah-wilayah pemerintahan sekaligus menjadi daerah otonom (propinsi, kabupaten/kota) dengan persyaratan yang cukup objektif seperti jumlah penduduk dan potensi ekonomi (terutama terlihat di Jawa dan Sumatera).
- b. Pembentukan wilayah-wilayah administrasi dan daerah otonom berdasarkan pertimbangan politis dengan jumlah penduduk relatif kecil tetapi memiliki potensi ekonomi yang besar (seperti Papua) serta potensi ekonomi dan penduduk yang sedikit tetapi secara historis dipandang khas.
- c. Pembentukan wilayah administrasi pemerintahan tanpa disertai pembentukan daerah otonom seperti lazim terjadi untuk pembentukan wilayah. Pemekaran wilayah juga harus mengoptimalkan jangkauan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat, pelayanan harus didasarkan pada:
 - a. Pengembangan wilayah pemerintahan atau pemekaran daerah harus selaras dan sesuai, sehingga efektivitas penyelenggaraan pemerintahan tetap dengan

⁹Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor, Ghalia Indonesia, Hlm.30

konsep lingkungan, kerja yang ideal, dengan ukuran organisasi dan jumlah instansi yang terjamin.

- b. Pengembangan wilayah pemerintahan atau pemekaran daerah bertolak dari pertimbangan atas prospek pengembangan ekonomi yang layak dilakukan berdasarkan kewenangan yang akan diletakan pada pemerintahan yang baru.
- c. Kebijakan pengembangan wilayah harus menjamin bahwa aparatur pemerintahan di daerah yang dibentuk memiliki kemampuan yang cukup untuk melaksanakan fungsi pemerintahan dan mendorong lahirnya kebijakan yang konsisten mendukung kualitas pelayanan publik.

Pemekaran daerah pada dasarnya adalah upaya peningkatan kualitas dan intensitas pelayanan pada masyarakat. Dari segi pengembangan wilayah, calon daerah baru yang akan dibentuk perlu memiliki basis sumberdaya harus seimbang antara satu dengan yang lain, hal ini perlu diupayakan agar tidak terjadi disparitas yang mencolok pada masa akan datang. Lebih lanjut dikatakan dalam suatu usaha pemekaran daerah akan diciptakan ruang publik yang merupakan kebutuhan kolektif semua warga wilayah baru. Ruang publik baru akan mempengaruhi aktifitas orang atau masyarakat ada yang merasa diuntungkan dan sebaliknya akan memperoleh pelayanan dari pusat pemerintahan baru disebabkan jarak pergerakan berubah.¹⁰

Pemekaran daerah tidak lain bertujuan untuk memperpendek rentang kendali pemerintahan, membuka ketimpangan-ketimpangan pembangunan wilayah dan menciptakan perekonomian wilayah yang kuat demi tercapainya

¹⁰ HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, Hlm 56

kesejahteraan masyarakat, sehingga pemekaran wilayah diharapkan dapat mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, membuka peluang baru bagi terciptanya pemberdayaan masyarakat dan meningkatkan intensitas pembangunan guna menyejahterakan masyarakat.

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 di lain sisi, perkembangan ini juga menimbulkan kekawatiran karena beban APBN untuk membiayai daerah otonom baru akan semakin berat. Lebih dari itu, pemekaran belum tentu dapat mengefisiensikan kinerja pemerintahan dan mendekatkan pelayanan publik, yang pada akhirnya, belum mampu mensejahterakan rakyat. 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 pemerintahan yang baik (AAUPB) yang ditujukan untuk terciptanya *good governance*. *Governance* merupakan praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya. Organisasi pemerintahan menanggung beban tanggung jawab

dalam mencapai tujuan-tujuan nasional, yang 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 oleh penyelenggara 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.

Mayoritas daerah otonomi baru (DOB) pasca pemekaran daerah juga sering ditemukan adanya masalah yang sama yakni rendahnya kualitas aparat pelayanan publik. Hal ini diakibatkan oleh kurangnya pengetahuan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam memahami dalam mengembangkan potensi yang dimiliki daerahnya. Umumnya, SKPD di daerah pemekaran bukan merupakan penduduk asli, melainkan penduduk daerah Induk ataupun daerah lain yang masih berada dalam propinsi yang sama. Kinerja aparat pemerintah daerah pemekaran dapat disebut kurang optimal karena tidak mampu mengelola sistem yang sudah dibangun. Sebagai contoh, kinerja aparat pelayanan terpadu satu pintu (PTSP). Oleh karena itu, perlu dilakukan pelatihan peningkatan kapasitas, tidak hanya bagi pegawai dari unsur penduduk lokal, tetapi juga bagi pegawai dari unsur pendatang.

Segi kuantitas pelayanan publik, meskipun terjadi perbaikan dalam hal penyediaan jumlah tenaga aparat pelayanan publik di Kabupaten Pangandaran, namun hal ini masih terasa kurang bagi masyarakat di daerah pemekaran, terutama untuk sektor kesehatan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana diuraikan di atas dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa yang dijadikan alat ukur / parameter Pemekaran Daerah sebagaimana yang ditetapkan pada Kabupaten Pangandaran berdasarkan UUD 1945, Pancasila dan, Undang-Undang?
2. Bagaimana kendala dan upaya setelah ditemukan masalah pelayanan publik di Kabupaten Pangandaran tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji fungsi pemekaran daerah dalam menerapkan pelayanan publik yang sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi yang berdasarkan hukum.
2. Untuk mengetahui kendala dan upaya dalam pelaksanaan pemekaran daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Salah satu faktor pemilihan masalah dalam penelitian ini bahwa penelitian ini dapat bermanfaat karena nilai dari sebuah penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari adanya penelitian tersebut. Adapun manfaat yang diharapkan dari rencana penulisan ini, yaitu

1. Kegunaan teoritis

Kegunaan teoritis yaitu kegunaan dari penulisan hukum ini yang bertalian dengan pengembangan ilmu hukum. Manfaat teoritis dari rencana penulisan ini sebagai kepentingan akademis, hasil penelitian ini akan dapat memberikan sumbangan untuk pengembangan ilmu hukum di lingkungan Hukum Tata negara khususnya Hukum tentang Pemeerintahan Daerah.

2. Kegunaan Praktis

Di lain pihak skripsi ini bermanfaat praktis yang dapat disumbangkan kepada beberapa individu ataupun lembaga yaitu :

- a. Untuk pengguna praktis adalah sebagai masukan (input) bagi pihakpemerintah Negara Indonesia agar hasil penelitian nantinya dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum dan pembinaan hukum.
- b. Untuk pihak Pemerintah Indonesia agar lebih berhati-hati serta cermat dalam menyikapi undang-undnag yang dibuat, sehingga tidak menimbulkan sesuatu masalah kemudian hari terutama dibidang hukum tentang lembaga negara.
- c. Bagi penulis adalah untuk memeuhi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi kebijakan Hukum dan Politik di Universitas Pasundan Bandung.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, oleh sebab itu setiap warga negara berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum dan mempunyai kedudukan yang sama di dalam hukum. Sesuai dalam Pasal 18, 18(A), 18(B) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berisi tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang tersebut di atas sudah jelas bahwa setiap warga Negara merupakan satu kewajiban untuk menjunjung hukum. Setiap orang berhak untuk mendapatkan jaminan dan kepastian hukum yang berlaku. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 ayat (1) UUD Tahun 1945: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Disetiap Negara, belahan dunia manapun pasti mempunyai pemerintahan begitupun Indonesia, sebagaimana yang diterangkan oleh Moh. Kusnardi sebagai berikut: “Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan yang tidak hanyamenjalankan tugas eksekutif saja melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya, termasuk legislatif dan yudikatif”.¹¹

Dari pengertian di atas pemerintahan itu adalah urusan Negara dalam menjamin kesejahteraan bagi rakyatnya dan menjalankan kepentingan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Indonesia sendiri memiliki 2 macam tingkat Pemerintahan yaitu Pemerintahan tingkat Pusat dan Pemerintahan tingkat Daerah yang dimana keduanya saling berkesinambungan satu sama

¹¹Moh. Kusnardi, Ilmu Negara, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1993, hlm.170

lain. Pemerintahan tingkat Pusat terbagi atas tiga bagian yaitu Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif sedangkan Pemerintahan tingkat Daerah terbagi atas dua bagian yaitu Eksekutif, Legislatif, kecuali Yudikatif itu adalah lembaga peradilan, meskipun bertempat di setiap daerah itu menjadi kewenangan pusat.

Indonesia dengan menggunakan asas otonomi daerah yang berarti setiap daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dengan menjalankan asas otonomi daerah maka Indonesia harus membagi antara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota yang mempunyai kewenangan yang berbeda, berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara garis besar membicarakan tentang Pemerintahan Daerah, harus dilakukan pembagian-pembagian daerah untuk Kabupaten/Kota yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Dalam pasal yang sama Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang mempunyai kewenangan yang berbeda, berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara garis besar membicarakan tentang Pemerintahan Daerah, harus dilakukan pembagian-pembagian daerah untuk Kabupaten/Kota yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Dalam pasal yang sama Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berhak mengatur dan mengurus daerahnya sendiri berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Dari pengertian di atas yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

adalah pembagian daerah Pemerintahan tingkat daerah Kabupaten/Kota berhak menjalani otonomi daerah dan tugas pembantuan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat dan memiliki perwakilan rakyat daerah yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipilih secara langsung oleh masyarakat umum di daerahnya masing-masing, Pemerintahan daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota mempunyai kepala pemerintahan yang sering kita sebut kalau di Provinsi dengan nama Gubernur, Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota yang menyelenggarakan pemerintahan secara umum dengan menggunakan asas otonomi daerah kecuali Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi selain menyelenggarakan pemerintahan umum juga merupakan sebagai kepanjangan tangan dari pusat di daerah untuk menjalankan aturan yang telah ditentukan.

F. Metode Penelitian

Mengetahui dan membahas suatu permasalahan maka sangatlah diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode tertentu yang bersifat ilmiah. Penelitian hukum menurut Soerjono Soekanto, dalam bukunya yaitu Pengantar Penelitian Hukum menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah:

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang

mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan.

Metode penelitian yang digunakan peneliti dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Metode yang digunakan adalah metode *deskriptif analitis*, yaitu menggambarkan dan menguraikan secara sistematis semua permasalahan, kemudian menganalisisnya yang bertitik tolak pada peraturan yang ada, sebagai dasar konsekuensi yuridis pelayanan publik pasca pemekaran daerah di Kabupaten Pangandaran.

Penulisan ini dimaksudkan untuk memperoleh kejelasan secara normatif dengan mengidentifikasi dan menganalisis faktor hukum yang menjadi kelemahan pemekaran daerah di Indonesia dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang berdasarkan hukum UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *yuridis normatif*, karena menggunakan data sekunder sebagai data utama.¹² Perolehan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu suatu teknik pengumpulan

¹²Roni Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 1985, hlm.93

data dengan memanfaatkan sebagai literatur yang dapat memberikan landasan teori yang relevan dengan masalah yang akan dibahas antara lain dapat bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, literatur-literatur, karya ilmiah, makalah, artikel, media massa, serta sumber data sekunder lainnya yang terkait dengan permasalahan.

3. Tahap Penelitian

Sebelum melakukan penelitian, terlebih dahulu ditetapkan tujuan penelitian, kemudian melakukan perumusan masalah dari berbagai teori dan konsep yang ada, untuk mendapatkan data primer dan sekunder sebagaimana yang dimaksud di atas, dalam penelitian ini dikumpulkan melalui dua tahap, yaitu:

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji bagaimana fungsi pelayanan publik setelah adanya pemekaran daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi yang berdasarkan hukum. Untuk mendapatkan berbagai bahan tertulis yang diperlukan dan berhubungan dengan masalah yang diteliti. Penelitian kepustakaan ini meliputi :

1) Bahan hukum primer

Adalah bahan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dan bersifat mengikat berupa:

- a) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

c) UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

2) Bahan hukum sekunder

Berupa tulisan-tulisan para ahli di bidang hukum yang berkaitan dengan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan-bahan hukum primer berupa doktrin (pendapat para ahli terkemuka), internet, surat kabar, majalah, dan dokumen-dokumen terkait.

3) Bahan hukum tersier

Yakni bahan hukum yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam karya tulis ini dapat dirinci sebagai berikut:

Studi Dokumen

Yaitu melakukan penelitian terhadap buku-buku, literatur, dan perundang-undangan yang erat kaitannya dengan IMPLEMENTASI PEMEKARAN DAERAH TERHADAP PELAYANAN PUBLIK DI KABUPATEN PANGANDARAN DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH.

5. Alat Pengumpul Data

Peneliti menggunakan laptop sebagai media untuk alat menyimpan data yang sewaktu-waktu bisa digunakan kapan saja.

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis yuridis kualitatif, dengan menggunakan data sekunder sebagai sumber utama. Akan tetapi harus saling melengkapi dan membentuk suatu informasi yang jelas agar data yang diperoleh hanya dipergunakan sebagai pendukung kualitatif yang ada. Tidak dipergunakan analisa berdasarkan perhitungan angka atau statistik. Analisa data hanya berdasarkan kaidah interpretasi dan konstruksi hukum yang berlaku.

7. Lokasi Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, peneliti di dalam mengumpulkan data skripsi ini dilakukan di :

- a. Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat Jalan Kawaluyaan Indah II Nomor 4 Bandung;
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Jalan Lengkong Dalam No. 17 Bandung.