

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Bahwa tuntutan masyarakat dari berbagai kalangan akan arti penting dan segera diwujudkannya otonomi daerah, sebagai bagian dari demokratisasi yang marak sejak Era Reformasi, tidak hanya karena pengaruh kecenderungan global,<sup>1</sup> tetapi yang lebih mendasar lagi karena tuntutan perubahan terhadap realitas sistem nasional yang dibangun oleh rezim developmentalis Orde Baru yang bertumpuh pada sistem politik, di samping sistem ekonomi dan sistem hukum. Sistem politik Orde Baru tersebut bersifat sentralistis, otoriter, represif, antipartisipasi, tidak aspiratif, mengandalkan dinamikanya pada birokrasi pemerintahan dan bukan pada kekuatan politik yang hidup dalam masyarakat, serta dominasi kekuasaan lembaga eksekutif terhadap lembaga legislative.<sup>2</sup>

Sistem politik Orde Baru yang dibangun oleh rezim Orde Baru tersebut bertujuan untuk menciptakan stabilitas dalam mendukung pembangunan

---

1 Lihat : Samuel P Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, cet. kedua, (Jakarta: Grafiti, 1997), hal. 34

2 Lihat : Herbert Feith, *Repressive – Developmentalist Regime in asia*, unpublished paper, 1978; HJ Benda, "The pattern of Reform in the Closing Years of Dutch Rule in Indonesia", dalam *Journal of asian Studies*, 1966; Heather Sutherland, *The Making of a Bureaucratic Elite*, Singapore Heinemann Education Books (Asia) Ltd, 1979, Ruth T MeVey, "The Beamtenstaat in Indonesia", dalam Benedict Anderson and Andrey Kalim (eds), *Interpreting Indonesia Politics Thirteen Contribution in Debate*, Ithaca ; Cornell University Press, 1982; Fred Riggs, *Thailand; Modernization of Bureaucratic Polity*, Honolulu; East-West Centre press, 1960; Karl, D.Jackson dan Lucien W Pye,(ed), *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley; California University Press. 1978; Dwight Y. Kong, "Indonesia New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic Authoritarian Regime; What Differences Does it make, unpublished paper n.d; juga Widi Krestawan dan Frans M Parera, "Tumbuhnya Keinginan berpartisipasi dan Melemahnya Kekuatan Perwakilan", dalam *Menuju Masyarakat Baru Indonesia: Antisipasi terhadap tantangan Abad XXI*, (Jakarta, Kompas dan PT Gramedia, 1990)

ekonomi, diilhami oleh semangat persatuan dan kesatuan, dan dilandasi oleh pola kekuasaan yang sentralistis, segala sesuatunya termasuk kebudayaan harus diseragamkan, kurang mentolelir keberagaman, tanpa pemahaman yang mendalam tentang kondisi objektif masyarakat Indonesia sebagai masyarakat majemuk baik kemajemukan yang bersifat horizontal maupun vertikal,<sup>3</sup> yang pada gilirannya hanya menambah beban stabilitas yang diciptakan oleh rezim Orde Baru yang pada hakekatnya merupakan “*stabilitas semu*”. Stabilitas Nasional yang dibangun oleh rezim development Orde Baru, yang ternyata hanyalah “*Stabilitas semu*” tersebut pada akhirnya runtuh, yang dimulai dengan krisis moneter 1997, yang berlanjut pada krisis total tahun 1998, bersamaan dengan runtuhnya rezim Orde Baru, yang disusul dengan munculnya Orde Reformasi atau Era Reformasi.

Sebagaimana telah disebutkan pada awal tulisan ini, bahwa tuntutan untuk diwujudkannya otonomi daerah sebagai bagian dari demokrasi di tanah air, dan permasalahan ini merupakan “permasalahan regional”, sebagai akibat dari sistem politik yang sentralis, otoriter dan represif. Kecenderungan yang demikian, tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi sebelumnya telah menjadi gejala global. Semenjak dekade terakhir abad 20, panggung geopolitik global diwarnai oleh “permasalahan regional”, yang berakhir dengan terjadinya disintegrasi nasional seperti di bekas Negara Uni Soviet, Yugoslavia dan Chekoslovakia.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Edy S. Wirabumi dan Basuki Yusuf Iskandar, *Peranan Nilai-nilai Tradisional dalam Kehidupan Modern dan Integritas Bangsa, Laporan Simposium Nasional, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS-* (Jakarta: Forum Komunikasi dan Informasi Karaton Nusantara, 2003), hal. 99-102

<sup>4</sup> F. Stilwell, *Understanding Cities and Regions : Spatial Political Economy.* (Leichhardt: Pluto Press, 1992), hal. 16

Munculnya permasalahan regional tersebut, dapat disebabkan oleh “ketidaksetaraan regional” (*regional imbalance*) atau karena kedua faktor ini, tetapi dapat juga karena kondisi-kondisi objektif daerah-daerah yang bersangkutan seperti kondisi perwilayahan ekonomi, perwilayahan budaya dan perwilayahan politik, yang memiliki potensi untuk bisa lebih berkembang lagi, jika terbentuk suatu Propinsi. Dengan terbentuknya suatu Propinsi, Pemberdayaan daerah atau pemberdayaan potensi daerah akan mempunyai kemungkinan dan peluang yang lebih besar untuk berkembang.<sup>5</sup>

Untuk mengantisipasi kecenderungan baru tersebut Pemerintah bersama Dewan Perwakilan rakyat, telah menyusun peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan ke kedua Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dan terakhir telah diubah dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
2. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

---

<sup>5</sup> *Ibid*

Kemudian disusul dengan aturan pelaksanaan yang antara lain berupa Peraturan Pemerintah:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan PBB antara Pemerintah Pusat dan Daerah
2. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.
4. Keputusan Presiden RI Nomor 67 Tahun 1999 tentang Tim Koordinasi Tindak Lanjut Pelaksanaan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
5. Keputusan Presiden RI Nomor 49 Tahun 2000 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
6. Beberapa Keputusan Menteri Dalam Negeri.

Perlu ditambahkan, Undang-undang 22 Tahun 2004 telah dirubah menjadi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi terhadap Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, serta Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagai revisi terhadap Undang-undang No. 25 Tahun 1999. Studi ini fokus pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan

Daerah dalam kaitannya dengan kemungkinan terbentuknya “Propinsi Tapanuli ”. Jika PP No. 129/2000 tersebut belum digantikan oleh peraturan pemerintah yang baru, maka peraturan yang dimaksud masih tetap berlaku. Seandainya terbit PP baru yang menggantikan PP No. 129/2000 itu, hasil studi ini akan menjadi studi sejarah hukum sesuai dengan fokus dan objek yang dikaji. Bagi studi ini, terbitnya PP No. 32/2004 dan PP No. 33/2004 bermaksud, dapat menambah pengayaan hasil studi terutama dalam perspektif makro.

Sebagaimana tertera pada Pasal 2 PP 129/2000, bahwa Pemekaran Daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui : a. Peningkatan pelayanan pada masyarakat; b. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; c. Percepatan pelaksanaan Pembangunan perekonomian daerah; d. Percepatan Pengelolaan potensi daerah; e. Peningkatan keamanan dan ketertiban; f. Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Seperti yang terlihat pada Pasal 13 Peraturan Pemerintah (PP) RI No. 129 Tahun 2000, bahwa pemekaran daerah dapat dilakukan berdasarkan kriteria-kriteria sebagai berikut : a. Kemampuan ekonomi; b. Potensi daerah; c. Sosial budaya; d. Sosial Politik; e. Jumlah penduduk; f. Luas Daerah; g. Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Ketujuh kriteria tersebut dilengkapi dengan 19 indikator dan 43 sub indikator (lihat; Lampiran (PP) RI No. 129 Th 2000, Tgl. 13 Desember 2000). Ketujuh kriteria, indikator dan sub indikator merupakan kerangka acuan (*term of reference/TOR*) untuk melakukan penelitian awal pada pelaksanaan oleh

Pemerintah Daerah atau Lembaga/badan lain yang ditunjuk, sebagai salah satu pokok untuk mengajukan usul Pembentukan atau Pemekaran Daerah.

Dikarenakan Propinsi Tapanuli masuk ke dalam wilayah Propinsi Sumatera Utara, sesuai dengan Pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa “Pemekaran daerah adalah pemecahan status sebagai daerah Propinsi .....dst”, yang karena itu terbentuknya Propinsi Tapanuli merupakan Proses Pemekaran Daerah Propinsi Sumatera Utara itu dimekarkan menjadi dua Propinsi, yaitu Propinsi Sumatera Utara itu sendiri dan Propinsi Tapanuli.

Selain itu, sebagaimana tertuang pada Penjelasan PP No. 129/2000, pada bagian I. Umum, antara lain disebutkan bahwa: “...Pembentukan daerah juga mengandung arti bahwa Daerah tersebut juga harus melaksanakan otonomi daerahnya sesuai kondisi, potensi, kebutuhan dan kemampuan Daerah yang bersangkutan. Pembentukan suatu Daerah Otonom Baru, tidak boleh mengakibatkan daerah induk tidak mampu lagi melaksanakan Otonomi Daerahnya.

Menurut hasil penelitian awal yang penulis lakukan bersama Tim Pemekaran Propinsi Tapanuli, bahwa wilayah Propinsi Tapanuli, yang meliputi Kabupaten Tapanuli Utara, Kabupaten Humbang Hasundutan, Kabupaten Tobasa, Kabupaten Samosir, Kabupaten Tapanuli Tengah, Kotamadya Sibolga, Kepulauan Nias, Kabupaten Dairi, dilihat dari kriteria kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, dan jumlah penduduk, dengan indikator dan sub indikator yang menyertainya, layak

*menjadi Propinsi, yaitu Propinsi Tapanuli, pada satu sisi Propinsi baru (yaitu Propinsi Tapanuli) akan mampu melaksanakan otonomi daerah, dan pada sisi lain Propinsi induk (Propinsi Sumatera Utara) juga akan mampu melaksanakan otonomi daerahnya sendiri.*<sup>6</sup>

Dalam Proses Pemekaran Daerah, sebagaimana tertera pada Pasal 16 ayat (2) Prosedur Pemekaran Daerah, PP No. 129/2000, antara lain disebutkan bahwa: a. ada kemauan politik dari pemerintah Daerah dan Masyarakat yang bersangkutan; Dalam penjelasan PP No. 129/2000, Pasal 16 ayat (1) huruf a, disebutkan; “yang dimaksud kemauan politik dari Pemerintah daerah dan masyarakat adalah adanya pernyataan-pernyataan masyarakat melalui LSM-LSM, organisasi-organisasi politik dan lain-lain, pernyataan Gubernur, Bupati/Walikota yang bersangkutan, yang selanjutnya dituangkan secara resmi dalam bentuk persetujuan tertulis, baik melalui kepala Daerah maupun DPRD yang bersangkutan”.

## **B. Permasalahan**

Dengan melihat kenyataan yang ada (*das sein*), bahwa wilayah Propinsi Tapanuli yang terdiri dari 14 daerah kabupaten dan 1 daerah Kota, memiliki potensi wilayah yang relative besar, baik potensi ekonomi budaya maupun politik. Tetapi dari berbagai potensi yang ada tersebut belum terdapat pemberdayaan potensi wilayah yang bersifat koordinatif antar daerah kabupaten/kota di wilayah tersebut. Dalam pemberdayaan potensi wilayah

---

<sup>6</sup> Lihat Lampiran I, II dan III

yang bersifat koordinatif di wilayah Propinsi Tapanuli termaksud, diperlukan perubahan mendasar yang bersifat (*das sollen*), yaitu dengan mengembangkan kemungkinan untuk menjadikan Propinsi Tapanuli menjadi lebih maju wilayah tersebut sebagai sebuah propinsi, melalui pemberdayaan hukum otonomi daerah.

Dengan adanya permasalahan tersebut, dapat dirinci menjadi beberapa pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana regulasi syarat pembentukan dan pemekaran provinsi baru?
2. Mengapa regulasi syarat pembentukan dan pemekaran provinsi baru belum berbasis nilai keadilan?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi syarat pembentukan dan pemekaran provinsi baru?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis regulasi syarat pembentukan dan pemekaran provinsi baru
2. Untuk menganalisis regulasi syarat pembentukan dan pemekaran provinsi baru berbasis nilai keadilan
3. Untuk menganalisis rekonstruksi regulasi syarat pembentukan dan pemekaran provinsi baru

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dalam rangka penyusunan disertasi Promovenda diharapkan memiliki 2 (dua) kegunaan yakni kegunaan secara teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan secara teoritis:
  - a. Ingin melihat tingkat kelayakan wilayah Tapanuli untuk dikembangkan menjadi sebuah Propinsi, menurut kriteria/syarat formal
  - b. Ingin mengetahui berbagai kemungkinan dalam pengembangan potensi wilayah
  - c. Ingin mengetahui permasalahan-permasalahan mendasar dan solusi yang mungkin dapat dilaksanakan, menurut skala prioritas di wilayah ini.
2. Kegunaan secara praktis:
  - a. Sebagai masukan bagi pihak-pihak yang menginginkan terbentuknya “Propinsi Tapanuli “
  - b. Masukan bagi pengembangan dan perbaikan “hukum otonomi daerah“ pada tingkat makro.
  - c. Menambah khasanah pengetahuan bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya sosiologi hukum.

## E. Kerangka Konseptual

Ilmu hukum terdiri dari tiga ilmu pengetahuan, yaitu: 1. Ilmu tentang kaidah atau *normwissenschaft* atau *sollenwissenschaft*; 2, Ilmu tentang pengertian; dan 3. Ilmu tentang kenyataan atau *tatsachenwissenschaft* atau *seiwissenschaft*, yang menyoroti hukum sebagai perilaku atau sikap tindak. Ilmu tentang kenyataan terdiri dari Sosiologi Hukum, Antropologi Hukum, Psikologi Hukum, Perbandingan Hukum.<sup>7</sup>

Satjipto Raharjo menjelaskan, bahwa Sosiologi hukum adalah ilmu yang mempelajari tentang fenomena hukum dari segi empiris, yaitu bagaimana hukum itu dijalankan/bekerja dalam kehidupan sehari-hari. Studi dengan pendekatan Sosiologi hukum mempunyai karakteristik yang khusus, berbeda dengan pendekatan yang normative. Karakteristik pendekatan Sosiologi Hukum adalah sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Sosiologi Hukum bertujuan untuk memberikan penjelasan terhadap praktek-praktek hukum. Sosiologi hukum berusaha menjelaskan mengapa praktek hukum yang demikian itu terjadi, apa sebab-sebabnya, faktor-faktor apa yang mempengaruhinya, latar belakang, dan lain-lain, Max Weber menamakan pendekatan seperti itu dengan *interpretative understanding*, yaitu dengan menjelaskan sebab, perkembangan serta efek tingkah laku sosial.
2. Sosiologi hukum senantiasa menguji kesahihan empirik dari suatu peraturan/pernyataan hukum

---

<sup>7</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, Cet. Keenam, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1993), hal. 1-2

<sup>8</sup> *Ibid*

Sosiologi Hukum tidak melakukan penilaian terhadap hukum. Tingkah laku menaati hukum dan menyimpang dari hukum sama-sama merupakan objek pengamatan yang setaraf. Ia tidak menilai yang satu lebih dari yang lain. Perhatian utamanya adalah memberikan penjelasan terhadap objek yang dipelajari. Dengan demikian, Sosiologi Hukum mendekati objektif dan hukum mendekati secara objektif dan memberikan deskripsi terhadap realita hukum.

George *Ritzer* menjelaskan, bahwa sosiologi merupakan ilmu sosial yang berparadigma ganda, yang terdiri dari Paradigma fakta sosial, paradigma definisi sosial, dan paradigma perilaku sosial. Sosiolog yang bekerja pada paradigma fakta sosial memusatkan perhatiannya pada struktur makro masyarakat, menjadikan karya Durkheim sebagai eksemplar, mempergunakan teori fungsionalisme struktural dan teori konflik, cenderung mempergunakan metode wawancara dan kuesioner. Sosiolog yang mengikuti paradigma definisi sosial, memusatkan perhatiannya pada aksi dan interaksi sosial yang dihasilkan oleh proses berpikir, menerima karya tentang aksi sosial sebagai eksemplar memakai beberapa teori (seperti teori aksi (*action*). Interaksionisme simbolik dan fenomenologi), dan cenderung mempergunakan metode observasi dalam kegiatan penelitian. Sosiolog yang menerima paradigma perilaku sosial mencurahkan perhatiannya pada “tingkah laku dan pandangan

tingkah laku” sebagai pokok persoalan, menggunakan teori pertukaran, dan cenderung memakai metode eksperimentasi.<sup>9</sup>

Penelitian ini merupakan studi kasus, yang karena itu teori-teori sosiologi makro akan lebih sesuai sebagai sandaran analisis. Karena teori yang menggunakan teori-teori sosiologi mikro, paradigma yang diikuti cenderung pada paradigm definisi sosial. Namun demikian, karena permasalahannya yang dikaji selain berdimensi mikro juga berdimensi makro, walaupun penelitian ini beranjak dari paradigma definisi sosial, dengan teori-teori sosiologi mikro, tidak menutup kemungkinan untuk berkembang ke arah paradigma sosiologi terpadu, dengan teori-teori yang terpadu pula.

Inti dari paradigma sosial terpadu (*integrated sociological paradigm*). Sebagaimana telah dijelaskan oleh Ritzer, terletak pada hubungan antara Tingkatan-tingkatan sosial, yaitu: (1) makro-objektif, misalnya hukum, birokrasi, teknologi dan seterusnya; (2) makro subjektif, seperti kultur, nilai-nilai, norma dan seterusnya; (3) mikro-objektif, misalnya berbagai bentuk interaksi sosial seperti konflik, kerjasama dan persaingan; (4) mikro-subjektif, seperti proses berpikir dan konstruksi sosial.<sup>10</sup>

Pendekatan dalam studi ini mempergunakan pendekatan interdisipliner, dengan tetap beranjak dan berakhir pada pendekatan sosiologi hukum, yang mengacu pada paradigma sosiologi terpadu. Dalam berproses menuju paradigma sosiologi terpadu tersebut, beranjak dari definisi sosial.

---

<sup>9</sup> George Ritzer, *Sociology: A Multiple Paradigm Science*, Revised Edition, (Boston: Allyn and Bacon, Inc, 1980); juga George Ritzer, *Contemporary Sociological Theory*, Third Edition, (McGraw-Hillinc, 1992), hal. 526-527

<sup>10</sup> *Ibid*, hal. 239

Karena itu pada sisi lain juga dapat dilihat, bahwa studi ini mengacu pada *paradigma konstruktivisme interpretative* dalam ilmu-ilmu sosial. Selanjutnya dapat dilihat perbandingan antara paradigma konstruktivisme interpretative dengan *paradigm positivism* dan *postpositivisme* serta *paradigm critical theory* pada tabel berikut ini.<sup>11</sup>

**Tabel 1 :**  
**Tiga Paradigma Ilmu Sosial**

Positivisme dan Postpositivisme	Konstruktivisme (Interpretatif)	Critical Theory
Menempatkan ilmu sosial seperti ilmu-ilmu alam, yaitu sebagai suatu metode yang terorganisir untuk mengkombinasikan "deductive logic" dengan pengamatan empiris, guna secara probabilistic menemukan atau memperoleh konfirmasi tentang hukum sebab akibat yang bisa digunakan untuk memprediksi pola-pola umum gejala sosial tertentu	Memandang ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap "Socially meaningful action" melalui pengamatan langsung dan terperinci terhadap perilaku sosial dalam setting kehidupan sehari-hari yang wajar atau alamiah, agar mampu memahami dan menafsirkan bagaimana para pelaku sosial yang bersangkutan menciptakan dan memelihara/mengelola dunia sosial mereka	Mentakrifkan ilmu sosial sebagai suatu proses yang secara kritis berusaha mengungkapkan "the real structure" di balik ilusi, false needs, yang ditampakkan dunia materi, dengan tujuan membantu membentuk kesadaran sosial agar memperbaiki dan mengubah kondisi kehidupan mereka
Contoh Teori	Contoh Teori	Contoh Teori
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberal political-economy (mainstreams).</li> <li>2. Teori Modernisasi, teori pembangunan di Negara berkembang</li> <li>3. Symbolic Interactionism (Iowa School)</li> <li>4. Agenda setting, teori-teori fungsi media</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cultural/ Constructivism political-economy (Golding &amp; Murdock)</li> <li>2. Phenomenology Ethnomethodology</li> <li>3. Symbolic Interaction (Chicago School)</li> <li>4. Constructionism (Social Construction of reality- Peter Berger)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Structuralism political economy (Schudson)</li> <li>2. Instrumentalism political economy (Chomsky, Gramsci dan Adorno)</li> <li>3. Theory of communicative action (Habermas)</li> </ol>

Diambil dari Dedy N. Hidayat (Paradigma & Methodology/ 09/12/98)

<sup>11</sup> Agus Salim, ed, *Teori dan Praradigma Penelitian Sosial (dari Denzim Guba dan Penerapannya)*, (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 2009), hal. 42

## F. Kerangka Teori

### 1. *Grand Theory*: Teori Keadilan

Istilah keadilan (*iustitia*) berasal dari kata “adil” yang berarti: tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.<sup>12</sup> Dari beberapa definisi dapat dipahami bahwa pengertian keadilan adalah semua hal yang berkenaan dengan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia, keadilan berisi sebuah tuntutan agar orang memperlakukan sesamanya sesuai dengan hak dan kewajibannya, perlakuan tersebut tidak pandang bulu atau pilih kasih; melainkan, semua orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya. Keadilan dalam pandangan beberapa tokoh, yaitu:

#### a. Aristoteles

Keadilan diuraikan secara mendasar oleh Aristoteles dalam Buku ke-5 buku *Nicomachean Ethics*.<sup>13</sup> Untuk mengetahui tentang keadilan dan ketidakadilan harus dibahas tiga hal utama yaitu (1) tindakan apa yang terkait dengan istilah tersebut, (2) apa arti keadilan, dan (3) diantara dua titik ekstrim apakah keadilan itu terletak.

##### 1) Keadilan dalam Arti Umum

Keadilan sering diartikan sebagai suatu sikap dan karakter.

Sikap dan karakter yang membuat orang melakukan perbuatan dan

---

<sup>12</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hal. 517

<sup>13</sup> Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, translated by W.D. Ross, <http://bocc.ubi.pt/pag/Aristoteles-nicomachaen.html>. Diakses pada tanggal 1 Oktober 2019

berharap atas keadilan adalah keadilan, sedangkan sikap dan karakter yang membuat orang bertindak dan berharap ketidakadilan adalah ketidakadilan.

Pembentukan sikap dan karakter berasal dari pengamatan terhadap obyek tertentu yang bersisi ganda. Hal ini bisa berlaku dua dalil, yaitu;

- a) Jika kondisi “baik” diketahui, maka kondisi buruk juga diketahui;
- b) kondisi “baik” diketahui dari sesuatu yang berada dalam kondisi “baik”<sup>14</sup>

Untuk mengetahui apa itu keadilan dan ketidakadilan dengan jernih, diperlukan pengetahuan yang jernih tentang salah satu sisinya untuk menentukan secara jernih pula sisi yang lain. Jika satu sisi ambigu, maka sisi yang lain juga ambigu. Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (*unlawful, lawless*) dan orang yang tidak fair (*unfair*), maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap hukum (*law-abiding*) dan fair. Karena tindakan memenuhi/mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembuatan hukum oleh legislatif sesuai dengan aturan yang ada adalah adil. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang

---

<sup>14</sup> Euis Amalia, *Keadilan Distributif dalam Ekonomi Islam*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hal. 115-116

cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil.<sup>15</sup>

Dengan demikian keadilan bisa disamakan dengan nilai-nilai dasar sosial. Keadilan yang lengkap bukan hanya mencapai kebahagiaan untuk diri sendiri, tetapi juga kebahagiaan orang lain. Keadilan yang dimaknai sebagai tindakan pemenuhan kebahagiaan diri sendiri dan orang lain, adalah keadilan sebagai sebuah nilai-nilai. Keadilan dan tata nilai dalam hal ini adalah sama tetapi memiliki esensi yang berbeda. Sebagai hubungan seseorang dengan orang lain adalah keadilan, namun sebagai suatu sikap khusus tanpa kualifikasi adalah nilai. Ketidakadilan dalam hubungan sosial terkait erat dengan keserakahan sebagai ciri utama tindakan yang tidak fair.

Keadilan sebagai bagian dari nilai sosial memiliki makna yang amat luas, bahkan pada suatu titik bisa bertentangan dengan hukum sebagai salah satu tata nilai sosial. Suatu kejahatan yang dilakukan adalah suatu kesalahan. Namun apabila hal tersebut bukan merupakan keserakahan tidak bisa disebut menimbulkan ketidakadilan. Sebaliknya suatu tindakan yang bukan merupakan kejahatan dapat menimbulkan ketidakadilan.

Sebagai contoh, seorang pengusaha yang membayar gaji buruh di bawah UMR, adalah suatu pelanggaran hukum dan kesalahan. Namun tindakan ini belum tentu mewujudkan

---

<sup>15</sup> Aristoteles, *Op. Cit*

ketidakadilan. Apabila keuntungan dan kemampuan membayar perusahaan tersebut memang terbatas, maka jumlah pembayaran itu adalah keadilan. Sebaliknya walaupun seorang pengusaha membayar buruhnya sesuai dengan UMR, yang berarti bukan kejahatan, bisa saja menimbulkan ketidakadilan karena keuntungan pengusaha tersebut sangat besar dan hanya sebagian kecil yang diambil untuk upah buruh. Ketidakadilan ini muncul karena keserakahan.<sup>16</sup>

Hal tersebut di atas adalah keadilan dalam arti umum. Keadilan dalam arti ini terdiri dari dua unsur yaitu fair dan sesuai dengan hukum, yang masing-masing bukanlah hal yang sama. Tidak fair adalah melanggar hukum, tetapi tidak semua tindakan melanggar hukum adalah tidak fair. Keadilan dalam arti umum terkait erat dengan kepatuhan terhadap hukum.

## 2) Keadilan dalam Arti Khusus

Keadilan dalam arti khusus terkait dengan beberapa pengertian berikut ini, yaitu:

- a) Sesuatu yang terwujud dalam pembagian penghargaan atau uang atau hal lainnya kepada mereka yang memiliki bagian haknya.

Keadilan ini adalah persamaan diantara anggota masyarakat dalam suatu tindakan bersama-sama. Persamaan

---

<sup>16</sup> *Ibid*

adalah suatu titik yang terletak diantara “yang lebih” dan “yang kurang” (*intermediate*). Jadi keadilan adalah titik tengah atau suatu persamaan relatif (*arithmetical justice*). Dasar persamaan antara anggota masyarakat sangat tergantung pada sistem yang hidup dalam masyarakat tersebut. Dalam sistem demokrasi, landasan persamaan untuk memperoleh titik tengah adalah kebebasan manusia yang sederajat sejak kelahirannya. Dalam sistem oligarki dasar persamaannya adalah tingkat kesejahteraan atau kehormatan saat kelahiran. Sedangkan dalam sistem aristokrasi dasar persamaannya adalah keistimewaan (*excellent*). Dasar yang berbeda tersebut menjadikan keadilan lebih pada makna persamaan sebagai proporsi. Ini adalah satu spesies khusus dari keadilan, yaitu titik tengah (*intermediate*) dan proporsi.<sup>17</sup>

b) Perbaikan suatu bagian dalam transaksi

Arti khusus lain dari keadilan adalah sebagai perbaikan (*rectification*). Perbaikan muncul karena adanya hubungan antara orang dengan orang yang dilakukan secara sukarela. Hubungan tersebut adalah sebuah keadilan apabila masing-masing memperoleh bagian sampai titik tengah (*intermediate*), atau suatu persamaan berdasarkan prinsip timbal balik (*reciprocity*). Jadi keadilan adalah persamaan, dus

---

<sup>17</sup> Euis Amalia, *Op. Cit*, hal. 117

ketidakadilan adalah ketidaksamaan. Ketidakadilan terjadi jika satu orang memperoleh lebih dari yang lainnya dalam hubungan yang dibuat secara sederajat.<sup>18</sup>

Untuk menyamakan hal tersebut hakim atau mediator melakukan tugasnya menyamakan dengan mengambil sebagian dari yang lebih dan memberikan kepada yang kurang sehingga mencapai titik tengah. Tindakan hakim ini dilakukan sebagai sebuah hukuman.

Hal ini berbeda apabila hubungan terjalin bukan atas dasar kesukarelaan masing-masing pihak. Dalam hubungan yang tidak didasari ketidaksukarelaan berlaku keadilan korektif yang memutuskan titik tengah sebagai sebuah proporsi dari yang memperoleh keuntungan dan yang kehilangan. Tindakan koreksi tidak dilakukan dengan semata-mata mengambil keuntungan yang diperoleh satu pihak diberikan kepada pihak lain dalam arti pembalasan. Seseorang yang melukai tidak diselesaikan dengan mengizinkan orang yang dilukai untuk melukai balik. Timbal balik dalam konteks ini dilakukan dengan pertukaran atas nilai tertentu sehingga mencapai taraf proporsi. Untuk kepentingan pertukaran inilah digunakan uang. Keadilan

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hal. 118

dalam hal ini adalah titik tengah antara tindakan tidak adil dan diperlakukan tidak adil.<sup>19</sup>

Keadilan dan ketidakadilan selalu dilakukan atas kesukarelaan. Kesukarelaan tersebut meliputi sikap dan perbuatan. Pada saat orang melakukan tindakan secara tidak sukarela, maka tindakan tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai tidak adil ataupun adil, kecuali dalam beberapa cara khusus. Melakukan tindakan yang dapat dikategorikan adil harus ada ruang untuk memilih sebagai tempat pertimbangan. Sehingga dalam hubungan antara manusia ada beberapa aspek untuk menilai tindakan tersebut yaitu, niat, tindakan, alat, dan hasil akhirnya.<sup>20</sup> Ketika (1) kecederaan berlawanan dengan harapan rasional, adalah sebuah kesalahan sasaran (*misadventure*), (2) ketika hal itu tidak bertentangan dengan harapan rasional, tetapi tidak menyebabkan tindak kejahatan, itu adalah sebuah kesalahan. (3) Ketika tindakan dengan pengetahuan tetapi tanpa pertimbangan, adalah tindakan ketidakadilan, dan (4) seseorang yang bertindak atas dasar pilihan, dia adalah orang yang tidak adil dan orang yang jahat.

Melakukan tindakan yang tidak adil adalah tidak sama dengan melakukan sesuatu dengan cara yang tidak adil. Tidak

---

<sup>19</sup> Kedua macam keadilan dalam arti khusus ini kemudian banyak disebut sebagai keadilan distributi dan keadilan konstitutif.

<sup>20</sup> Umar Chapra, *Masa Depan Ilmu Ekonomi; Sebuah Tinjauan Islam*, (Jakarta: Gema Insani, 2001), hal. 57

mungkin diperlakukan secara tidak adil apabila orang lain tidak melakukan sesuatu secara tidak adil. Mungkin seseorang rela menderita karena ketidakadilan, tetapi tidak ada seorangpun yang berharap diperlakukan secara tidak adil.

Dengan demikian memiliki makna yang cukup luas, sebagian merupakan keadilan yang telah ditentukan oleh alam, sebagian merupakan hasil ketetapan manusia (keadilan hukum). Keadilan alam berlaku universal, sedangkan keadilan yang ditetapkan manusia tidak sama di setiap tempat. Keadilan yang ditetapkan oleh manusia inilah yang disebut dengan nilai.<sup>21</sup>

Akibat adanya ketidak samaan ini maka ada perbedaan kelas antara keadilan universal dan keadilan hukum yang memungkinkan pembenaran keadilan hukum. Bisa jadi semua hukum adalah universal, tetapi dalam waktu tertentu tidak mungkin untuk membuat suatu pernyataan universal yang harus benar. Adalah sangat penting untuk berbicara secara universal, tetapi tidak mungkin melakukan sesuatu selalu benar karena hukum dalam kasus-kasus tertentu tidak terhindarkan dari kekeliruan. Saat suatu hukum memuat hal yang universal, namun kemudian suatu kasus muncul dan tidak tercantum dalam hukum tersebut. Karena itulah persamaan dan keadilan alam memperbaiki kesalahan tersebut

---

<sup>21</sup> Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, translated by W.D. Ross, <http://bocc.ubi.pt/pag/Aristoteles-nicomachaen.html>. Diakses pada tanggal 1 Oktober 2019

## b. Jhon Rawls

Lain halnya dengan Aristoteles, John Rawls, atau nama lengkapnya John Borden Rawls, dilahirkan pada tahun 1921 dari sebuah keluarga kaya di Baltimore, Maryland.<sup>22</sup> Ia adalah putra kedua dari lima bersaudara. Ayahnya, William Lee Rawls adalah seorang ahli hukum perpajakan yang sukses dan sekaligus ahli dalam bidang konstitusi. Ibunya, Anna Abell Stump, berasal dari sebuah keluarga Jerman yang terhormat. Perempuan pendukung gerakan feminisme ini pernah menjabat sebagai presiden dari *League of Women Voters* di daerah Keduamannya. Karena latar belakang ini, oleh sebagian orang yang dekat dengannya, Rawls disebut sebagai orang yang memiliki “darah biru”. Hal ini membuatnya memiliki *sense of noblege*. John Rawls yang hidup pada awal abad 21 lebih menekankan pada keadilan sosial.<sup>23</sup> Hal ini terkait dengan munculnya pertentangan antara kepentingan individu dan kepentingan negara pada saat itu. Rawls melihat kepentingan utama keadilan adalah (1) jaminan stabilitas hidup manusia, dan (2) keseimbangan antara kehidupan pribadi dan kehidupan bersama.<sup>24</sup>

Rawls mempercayai bahwa struktur masyarakat ideal yang adil adalah struktur dasar masyarakat yang asli dimana hak-hak dasar, kebebasan, kekuasaan, kewibawaan, kesempatan, pendapatan, dan

---

<sup>22</sup> Damanhuri Fattah, “Teori Keadilan Menurut John Rawls”, *Jurnal TAPIS*, Vol.9 No.2 Juli-Desember 2013, hal. 31

<sup>23</sup> *Ibid*, hal. 31

<sup>24</sup> *Ibid*, hal. 32

kesejahteraan terpenuhi. Kategori struktur masyarakat ideal ini digunakan untuk:

- 1) Menilai apakah institusi-institusi sosial yang ada telah adil atau tidak
- 2) Melakukan koreksi atas ketidakadilan sosial.<sup>25</sup>

Rawls berpendapat bahwa yang menyebabkan ketidakadilan adalah situasi sosial sehingga perlu diperiksa kembali mana prinsip-prinsip keadilan yang dapat digunakan untuk membentuk situasi masyarakat yang baik. Koreksi atas ketidakadilan dilakukan dengan cara mengembalikan (*call for redress*) masyarakat pada posisi asli (*people on original position*). Dalam posisi dasar inilah kemudian dibuat persetujuan asli antar (*original agreement*) anggota masyarakat secara sederajat.<sup>26</sup>

Ada tiga syarat supaya manusia dapat sampai pada posisi asli, yaitu:<sup>27</sup>

- 1) Diandaikan bahwa tidak diketahui, manakah posisi yang akan diraih seorang pribadi tertentu di kemudian hari. Tidak diketahui manakah bakatnya, intelegensinya, kesehatannya, kekayaannya, dan aspek sosial yang lain.

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hal. 32

<sup>26</sup> *Ibid*, hal. 32-33

<sup>27</sup> Struktur dasar masyarakat yang adil dapat dicapai dengan mengadakan reorganisasi atau penataan kembali susunan dasar masyarakat. Dalam hal ini setiap individu harus dalam keadaan “posisi asli” (*original position*). *Original position* adalah suatu keadaan awal di mana manusia digambarkan kembali pada sifat-sifat alaminya. Sifat asli manusia adalah : mementingkan diri sendiri, egois, moralis. Bertitik tolak dari posisi asli, orang akan sampai pada suatu persetujuan bersama untuk mewujudkan prinsip-prinsip keadilan. Syarat yang harus dipenuhi untuk mencapai posisi asli tersebut adalah “kerudung ketidaktahuan” (*veil of ignorance*). Lihat: *Ibid*, hal. 43

- 2) Diandaikan bahwa prinsip-prinsip keadilan dipilih secara konsisten untuk memegang pilihannya tersebut.
- 3) Diandaikan bahwa tiap-tiap orang suka mengejar kepentingan individu dan baru kemudian kepentingan umum. Ini adalah kecenderungan alami manusia yang harus diperhatikan dalam menemukan prinsip-prinsip keadilan.

Dalam menciptakan keadilan, prinsip utama yang digunakan adalah:

- 1) Kebebasan yang sama sebesar-besarnya, asalkan tetap menguntungkan semua pihak;
- 2) Prinsip ketidaksamaan yang digunakan untuk keuntungan bagi yang paling lemah.<sup>28</sup>

Prinsip ini merupakan gabungan dari prinsip perbedaan dan persamaan yang adil atas kesempatan. Secara keseluruhan berarti ada tiga prinsip untuk mencari keadilan, yaitu:

- 1) Kebebasan yang sebesar-besarnya sebagai prioritas
- 2) Perbedaan
- 3) Persamaan yang adil atas kesempatan.

Asumsi pertama yang digunakan adalah hasrat alami manusia untuk mencapai kepentingannya terlebih dahulu baru kemudian kepentingan umum. Hasrat ini adalah untuk mencapai kebahagiaan yang juga merupakan ukuran pencapaian keadilan. Maka harus ada

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hal. 34

kebebasan untuk memenuhi kepentingan ini. Namun realitas masyarakat menunjukkan bahwa kebebasan tidak dapat sepenuhnya terwujud karena adanya perbedaan kondisi dalam masyarakat. Perbedaan ini menjadi dasar untuk memberikan keuntungan bagi mereka yang lemah. Apabila sudah ada persamaan derajat, maka semua harus memperoleh kesempatan yang sama untuk memenuhi kepentingannya. Walaupun nantinya memunculkan perbedaan, bukan suatu masalah asalkan dicapai berdasarkan kesepakatan dan titik berangkat yang sama.<sup>29</sup>

## **2. *Middle Range Theory*: Teori Kesejahteraan**

Definisi Kesejahteraan dalam konsep dunia modern adalah sebuah kondisi dimana seorang dapat memenuhi kebutuhan pokok, baik itu kebutuhan akan makanan, pakaian, tempat tinggal, air minum yang bersih serta kesempatan untuk melanjutkan pendidikan dan memiliki pekerjaan yang memadai yang dapat menunjang kualitas hidupnya sehingga memiliki status sosial yang mengantarkan pada status sosial yang sama terhadap sesama warga lainnya. Kalau menurut HAM, maka definisi kesejahteraan kurang lebih berbunyi bahwa setiap laki laki ataupun perempuan, pemuda dan anak kecil memiliki hak untuk hidup layak baik dari segi kesehatan, makanan, minuman, perumahan, dan jasa sosial, jika tidak maka hal tersebut telah melanggar HAM.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hal. 34

<sup>30</sup> Ikhwan Abidin Basri, *Islam dan Pembangunan Ekonomi*, (Jakarta : Gema Insani Press, 2005), hal. 24

Kesejahteraan adalah salah satu aspek yang cukup penting untuk menjaga dan membina terjadinya stabilitas sosial dan ekonomi, dimana kondisi tersebut juga diperlukan untuk meminimalkan terjadinya kecemburuan sosial dalam masyarakat. Maka setiap individu membutuhkan kondisi yang sejahtera, baik sejahtera dalam hal materil dan dalam hal non materil sehingga dapat terciptanya suasana yang harmonis dalam bermasyarakat

Konsep kesejahteraan menurut Nasikun<sup>31</sup> dapat dirumuskan sebagai padanan makna dari konsep martabat manusia yang dapat dilihat dari empat indikator yaitu : (1) rasa aman (*security*), (2) Kesejahteraan (*welfare*), (3) Kebebasan (*freedom*), dan (4) jati diri (*Identity*). Biro Pusat Statistik Indonesia menerangkan bahwa guna melihat tingkat kesejahteraan rumah tangga suatu wilayah ada beberapa indikator yang dapat dijadikan ukuran, antara lain adalah:

- a. Tingkat pendapatan keluarga;
- b. Komposisi pengeluaran rumah tangga dengan membandingkan pengeluaran untuk pangan dengan non-pangan;
- c. Tingkat pendidikan keluarga;
- d. Tingkat kesehatan keluarga, dan;
- e. Kondisi perumahan serta fasilitas yang dimiliki dalam rumah tangga.

---

<sup>31</sup> Nasikun, *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*. (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1996), hal. 24

Menurut Kolle (1974) dalam Bintarto,<sup>32</sup> kesejahteraan dapat diukur dari beberapa aspek kehidupan:

- a. Dengan melihat kualitas hidup dari segi materi, seperti kualitas rumah, bahan pangan dan sebagainya;
- b. Dengan melihat kualitas hidup dari segi fisik, seperti kesehatan tubuh, lingkungan alam, dan sebagainya;
- c. Dengan melihat kualitas hidup dari segi mental, seperti fasilitas pendidikan, lingkungan budaya, dan sebagainya;
- d. Dengan melihat kualitas hidup dari segi spiritual, seperti moral, etika, keserasian penyesuaian, dan sebagainya.

Menurut Drewnoski (1974) dalam Bintarto,<sup>33</sup> melihat konsep kesejahteraan dari tiga aspek; (1) dengan melihat pada tingkat perkembangan fisik (*somatic status*), seperti nutrisi, kesehatan, harapan hidup, dan sebagainya; (2) dengan melihat pada tingkat mentalnya, (*mental/educational status*) seperti pendidikan, pekerjaan, dan sebagainya; (3) dengan melihat pada integrasi dan kedudukan sosial (*social status*).

Todaro (1983) dalam Bintarto<sup>34</sup> mengemukakan bahwa kesejahteraan masyarakat menengah kebawah dapat direpresentasikan dari tingkat hidup masyarakat. Tingkat hidup masyarakat ditandai dengan terentaskannya dari kemiskinan, tingkat kesehatan yang lebih baik,

---

<sup>32</sup> Bintarto, *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989), hal. 43

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> *Ibid*

perolehan tingkat pendidikan yang lebih tinggi, dan tingkat produktivitas masyarakat.

Hasil Survei Biaya Hidup (SBH) tahun 1989 yang dilakukan oleh BPS membuktikan bahwa semakin besar jumlah anggota keluarga semakin besar proporsi pengeluaran keluarga untuk makanan dari pada untuk bukan makanan. Ini berarti semakin kecil jumlah anggota keluarga, semakin kecil pula bagian pendapatan untuk kebutuhan makanan, dengan demikian jumlah anggota keluarga secara langsung mempengaruhi tingkat kesejahteraan keluarga.

Dalam memahami realitas tingkat kesejahteraan, pada dasarnya terdapat beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya kesenjangan tingkat kesejahteraan antara lain : (1) sosial ekonomi rumah tangga atau masyarakat, (2) struktur kegiatan ekonomi sektoral yang menjadi dasar kegiatan produksi rumah tangga atau masyarakat, (3) potensi regional (sumberdaya alam, lingkungan dan insfrastruktur) yang mempengaruhi perkembangan struktur kegiatan produksi, dan (4) kondisi kelembagaan yang membentuk jaringan kerja produksi dan pemasaran pada skala lokal, regional dan global.<sup>35</sup>

Penilaian keberhasilan transmigrasi mengacu pada Keputusan Menteri Transmigrasi dan Permukiman Perambah Hutan Republik Indonesia Nomor: PER.25/MEN/IX/2009 tentang tingkat perkembangan permukiman transmigrasi dan kesejahteraan transmigran, yang

---

<sup>35</sup> Nasikun, 1996, *Loc. Cit.*

menyatakan bahwa tingkat perkembangan permukiman transmigrasi dan kesejahteraan transmigrasi meliputi tingkat penyesuaian, pemantapan dan pengembangan yang terdiri dari empat parameter yaitu ekonomi, sosial dan budaya, integrasional dan keaktifan dan pelayanan lembaga sosial.

Kesejahteraan ekonomi merupakan cabang ilmu ekonomi yang menggunakan teknik ekonomi mikro untuk menentukan secara serempak efisiensi alokasi dari ekonomi makro dan akibat distribusi pendapatan yang saling berhubungan.<sup>36</sup>

Kegiatan ekonomi merupakan kegiatan yang tidak terlepas dari pasar. Pada dasarnya kegiatan ekonomi lebih mementingkan sebuah keuntungan bagi pelaku ekonomi dari pasar tersebut. Sehingga sangat sulit dalam menemukan ekonomi yang dapat menyejahterakan, apabila dilihat dari mekanisme pasar yang ada. Keadaan pasar yang begitu kompetitif untuk mencari keuntungan, merupakan salah satu hal yang menjadi penghambat untuk menuju kesejahteraan. Kompetitif dalam pasar merupakan hal yang sangat wajar, karena persaingan menjadi sesuatu yang wajib dalam mekanisme pasar.

Ekonomi memiliki tugas untuk memberi prinsip yang rasional bagi bisnis sebagai kegiatan ekonomi, sehingga kegiatan ekonomi tersebut tidak hanya mengarah diri pada kebutuhan hidup manusia perorang dan jangka pendek, akan tetapi juga memberi surplus bagi kesejahteraan banyak orang dalam negara. Dalam kegiatan pasar akan banyak

---

<sup>36</sup> Lincoln Arsyad, *Ekonomi Mikro*, (Jakarta: Gemapress, 1999), hal. 23

mempengaruhi optimal atau tidaknya kegiatan ekonomi tersebut. Kompetisi dalam pasar juga bisa menimbulkan dampak negatif untuk terwujudnya ekonomi kesejahteraan. Dimana kompetisi pasar membuat konteks sosial yang harus diperhatikan dalam pencapaian ekonomi kesejahteraan menjadi lebih sulit tercapai.

Maka, perlu adanya ilmu kesejahteraan ekonomi dalam membangun suatu kegiatan ekonomi yang dapat memberikan atau menciptakan suatu kondisi yang sejahtera dalam skala bermasyarakat ataupun lingkungan keluarga.

Kebanyakan ahli ekonomi menggunakan efisiensi Pareto, sebagai tujuan efisiensi mereka. Menurut ukuran ini dari kesejahteraan sosial, suatu situasi adalah optimal hanya jika tidak ada individu dapat dibuat lebih baik tanpa membuat orang lain lebih buruk. Kondisi ideal ini hanya dapat dicapai jika empat kriteria dipenuhi. Rata-rata marginal substitusi dalam konsumsi harus identik untuk semua konsumen (tidak ada konsumen dapat dibuat lebih baik tanpa membuat konsumen yang lain lebih buruk). Rata-rata transformasi di dalam produksi harus identik untuk semua produk (adalah mustahil meningkatkan produksi setiap barang baik tanpa mengurangi produksi dari barang-barang yang lain). Biaya sumber daya marginal harus sama dengan produk pendapatan marginal untuk semua proses produksi (produk fisik marginal dari suatu faktor harus sama dengan semua perusahaan yang memproduksi suatu barang). Rata-rata marginal substitusi konsumsi harus sama dengan rata-rata marginal

transformasi dalam produksi (proses produksi harus sesuai dengan keinginan konsumen).

Ada sejumlah kondisi yang kebanyakan ahli ekonomi setuju untuk diperbolehkan tidak efisien meliputi: struktur pasar yang tidak sempurna (seperti monopoli, monopsoni, oligopoli, oligopsoni, dan persaingan monopolistik), alokasi faktor tidak, kegagalan pasar dan eksternalitas, diskriminasi harga, penurunan biaya rata-rata jangka panjang, beberapa jenis pajak dan tarif. Untuk menentukan apakah suatu aktivitas sedang menggerakkan ekonomi ke arah efisiensi Pareto dua uji kompensasi telah dikembangkan, setiap perubahan pada umumnya membuat sebagian orang lebih baik selama membuat orang yang lain tidak lebih buruk, maka uji ini menanyakan apa yang akan terjadi jika pemenang mengganti kompensasi kepada yang kalah.

Kriteria yang paling banyak digunakan dalam menilai ekonomi kesejahteraan adalah pareto criteria yang dikemukakan oleh ekonom berkebangsaan Italia bernama Vilfredo Pareto. Kriteria ini menyatakan bahwa suatu perubahan keadaan (*eg. Intervention*) dikatakan baik atau layak jika dengan perubahan tersebut ada (minimal satu) pihak yang diuntungkan dan tidak ada satu pihakpun yang dirugikan.

Hal yang perlu diperhatikan dalam pareto criteria adalah *pareto improvement* dan *pareto efficient*. Kedua hal ini akan mempengaruhi pengambilan keputusan suatu kebijakan ekonomi. Adapun yang dimaksud dengan *pareto improvement* adalah jika keputusan perubahan masih

dimungkinkan menghasilkan minimal satu pihak yang *better off* tanpa membuat pihak lain *worse off*. *Pareto efficient* adalah sebuah kondisi di mana tidak dimungkinkan lagi adanya perubahan yang dapat mengakibatkan pihak yang diuntungkan (*bettering off*) tanpa menyebabkan pihak lain dirugikan (*worsening off*).

Dalam teori ekonomi mikro ada yang dikenal dengan teori Pareto yang menjelaskan tentang tiga jenis tingkatan kesejahteraan, yaitu pertama pareto optimal. Dalam tingkatan pareto optimal terjadinya peningkatan kesejahteraan seseorang atau kelompok pasti akan mengurangi kesejahteraan orang atau kelompok lain. Kedua pareto non-optimal, dalam kondisi pareto non-optimal terjadinya kesejahteraan seseorang tidak akan mengurangi kesejahteraan orang lain. Ketiga, pareto superior. Dalam kondisi pareto superior terjadinya peningkatan kesejahteraan seseorang tidak akan mengurangi kesejahteraan tertinggi dari orang lain. Menurut teori pareto tersebut, ketika kondisi kesejahteraan masyarakat sudah mencapai pada kondisi Pareto optimal maka tidak ada lagi kebijakan pemerintah yang dapat dilakukan.

### **3. *Applied Theory*: Teori Otonomi Daerah**

Fungsi yang fundamental mengenai penyelenggaraan pemerintahan di daerah ialah kontrol berupa pengujian terhadap penyelenggaraan-penyelenggaraan pemerintah di daerah maupun terhadap unsur-unsur pelaksanaannya adalah hasil yang telah dicapai. Untuk menerapkan pengkajian yang nyata terhadap penyelenggaraan-penyelenggaraan pemerintahan di daerah maupun pelaksanaannya memerlukan penilaian

dengan mana hasil yang telah dicapai dapat dinilai dan bila perlu diambil langkah-langkah yang korekif. Bilamana semua fungsi dan kebijaksanaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang telah ditentukan atau tidak menyimpang pelaksanaannya dari aturan yang telah ditetapkan maka kontrol atau pengawasan akan mudah dilakukan. Bagaimanapun juga berhubung dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah tentu berhadapan dengan berbagai masalah. Beberapa kekeliruan atau pemborosan dapat terjadi. Kalaupun tujuan pelaksanaan pemerintahan di daerah dapat tercapai dengan sukses maka pengawasan beralih bentuk menjadi pencari langkah-langkah yang dapat meningkatkan hasil guna dan daya guna.<sup>37</sup>

Dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmonisasi antara tindakan Pusat atau Negara dengan tindakan Daerah, agar dengan demikian kesatuan Negara dapat tetap terpelihara.

a. Asas Desentralisasi

Penerapan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia adalah melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Istilah otonom sendiri berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri) dan *nomos* (peraturan) atau undang-undang. Oleh

---

<sup>37</sup> Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hal. 44

karena itu otonomi berarti peraturan itu sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri.<sup>38</sup>

Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonomi sering dihubungkan dengan otonomi daerah dan daerah otonom. Otonom diartikan sebagai pemerintahan sendiri, sedangkan daerah otonom sendiri memiliki beberapa pengertian yaitu:<sup>39</sup>

- 1) Kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus sederaah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.
- 2) Pendewasaan politik rakyat lokal dan proses mensejahterakan rakyat.
- 3) Adanya pemerintahan lebih atas memberikan atau menyerahkan sebagian rumah tangganya kepada pemerintahan bawahannya. Sebaliknya pemerintahan bawahan yang menerima sebagian urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut.
- 4) Pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil

---

<sup>38</sup> Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, dan Sumber Daya*, (Jakarta: Djembatan, 2002), hal. 81

<sup>39</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah 1903-1983*, (Bandung: Alumni, 1978), hal. 23

guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.<sup>40</sup>

Tujuan pemberian otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai aspek yaitu:

- 1) Dari aspek politik, pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi masyarakat ke dalam program-program pembangunan baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional tentang demokratis.
- 2) Dari aspek manajemen pemerintahan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan dalam berbagai kebutuhan masyarakat.
- 3) Dari aspek kemasyarakatan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat untuk tidak perlu banyak bergantung kepada pemberian dalam proses pertumbuhan daerahnya sehingga daerah memiliki daya saing yang kuat.
- 4) Dari aspek ekonomi pembangunan, pemberian otonomi daerah bertujuan menyukseskan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Desentralisasi menurut Rondinelli dan Cheema:

---

<sup>40</sup> Dharma Setyawan Salam, 2002, *Op. Cit*, hal. 81-82

*The transfer of planning, or administrative authority from the central government to its field organization and parastatal organizations* (Desentralisasi apabila adanya pelimpahan perencanaan, pembuatan keputusan, kewenangan administrasi di daerah yang bersifat semi otonom.<sup>41</sup>

Bahwa menurut UU No. 32 Tahun 2004 pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas,

---

<sup>41</sup> SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hal. 47

wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah, dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat, selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Juga tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang

berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, evaluasi. Bersamaan dengan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisiensi dan efektif dengan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan dari UU No. 32 Tahun 2004 yaitu :

- 1) Dalam menyelenggarakan pemerintahan digunakan asas desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan.
- 2) Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hubungan desentralisasi dan otonomi pada dasarnya adalah derajat kemandirian dari desentralisasi daerah-daerah otonom, yakni daerah yang mandiri, tingkat kemandirian diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan, semakin tinggi derajat desentralisasi semakin tinggi daerah otonom.

Desentralisasi bertujuan untuk memperlancar pemerintahan mengingat Negara Indonesia mempunyai wilayah yang luas serta masyarakat yang pluralistik dari segi agama, budaya, ras atau suku serta aspek lainnya yang berbeda bentuk dan corak. Dengan demikian

daerah-daerah diberi wewenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat.

Secara umum desentralisasi terbagi dua yaitu desentralisasi teritorial atau kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan berarti pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada wilayah di dalam negara. Desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional atau teknis yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungannya dengan kekuasaan (*gezag verhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Artinya prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara horizontal maupun secara vertikal. Pemencaran kekuasaan secara horizontal ke samping melahirkan lembaga-lembaga negara di tingkat pusat yang berkedudukan sejajar seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme *check and balance*, sedangkan pemencaran secara vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Desentralisasi adalah suatu koreksi terhadap struktur kekuasaan yang sentralistis pada zaman orde baru yang telah menciptakan sebuah

kondisi dimana aspirasi rakyat diabaikan dan harus diakui bahwa politik yang sentralis telah membawa pada kondisi yang anti demokrasi. Desentralisasi akan memperbaiki kemampuan kompetisi pemerintah karena dengan desentralisasi pemerintah daerah akan berusaha untuk melayani dan mengakomodasi kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Sejalan dengan desentralisasi maka tugas-tugas pemerintah kini lebih memungkinkan dilaksanakan oleh daerah dengan asumsi bahwa kesejahteraan rakyat akan lebih dapat diwujudkan, mengingat lebih dekatnya pemerintah daerah kepada masyarakat. Berdasarkan hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa desentralisasi merupakan system pemerintahan dimana urusan-urusan pemerintah pusat diserahkan penyelenggaraannya kepada satuan-satuan organisasi pemerintah di daerah-daerah yang disebut pemerintahan daerah otonomi, yaitu daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah terwujud melalui pengalokasian dan pendistribusian serta pendelegasian wewenang dan tanggung jawab serta hasil yang diharapkan dari otonomi adalah pemberian pelayanan publik yang lebih memuaskan, pengakomodasian partisipasi masyarakat pengurangan beban pemerintah pusat, penumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah, serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah.

Berbagai argumentasi dalam memilih desentralisasi otonomi menurut HR Syauckani adalah:<sup>42</sup>

1) Efisiensi efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.

Organisasi negara merupakan sebuah entitas yang sangat kompleks, pemerintah negara mengelola berbagai dimensi kehidupan seperti misalnya bidang sosial, kesejahteraan masyarakat, ekonomi, keuangan, politik, integrasi sosial, pertahanan, keamanan dalam negeri dan lain-lain.

2) Pendidikan politik

Banyak kalangan ilmu politik berargumentasi bahwa pemerintah daerah merupakan kancah pelatihan (*training grand*) dan pengembangan demokrasi dalam sebuah negara.

3) Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karier politik lanjutan terutama karier di bidang politik dan pemerintahan di tingkat nasional.

4) Stabilitas politik.

Karena stabilitas politik nasional mestinya berawal dari stabilitas politik pada tingkat lokal.

5) Kesetaraan politik (*political equality*)

Dengan dibentuknya pemerintahan daerah maka kesetaraan politik diantara berbagai komponen masyarakat akan terwujud.

---

<sup>42</sup> HR. Syauckani, Affan Gaffar dan Riyaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hal. 20-28

Untuk dapat mengetahui apakah pelaksanaan pelimpahan wewenang tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan yang seharusnya oleh pemerintahan daerah disinilah pentingnya peranan pengawasan sebagaimana dikemukakan oleh Sujamto:<sup>43</sup>

“Kalau kita benar-benar menghayati bahwa negara kita ini adalah satu system organisasi atau satu total system dimana pemerintah daerah adalah salah satu sub sistemnya, maka tentulah harus ditunjuk atau ditugaskan satu aparat saja di tingkat pemerintahan pusat untuk melakukan pengawasan atas jalannya pemerintah daerah”.

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak terlepas dari partisipasi aktif dari anggota masyarakat daerah tersebut. Masyarakat daerah sebagai satu kesatuan yang integral dari pemerintah daerah sangat penting dalam sistem pemerintahan daerah karena secara prinsip penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah tersebut. Partisipasi masyarakat dapat meliputi:

- 1) Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan
- 2) Partisipasi dalam pelaksanaan
- 3) Partisipasi dalam pemanfaatan hasil
- 4) Partisipasi dalam evaluasi

Demikian pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan/negara selain menugaskan kepada daerah dengan tugas-tugas tertentu disertai pembiayaan sarana dan prasarana juga partisipasi aktif dari masyarakat.

---

<sup>43</sup> Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1990), hal. 48

Disinilah pentingnya peranan pengawasan sebuah lembaga pengawasan seperti Badan Pengawas Daerah/kota agar segala tugas dan wewenang yang telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tersebut benar-benar dilaksanakan untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) secara optimal.

b. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna memperlancar pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan misalnya pelimpahan kekuasaan dari wewenang Menteri kepada Gubernur, dari Gubernur kepada Bupati dan seterusnya.

Mengenai pengertian diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 32 Tahun 2004: Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintahan dan/atau perangkat pusat di daerah. Ciri-ciri dalam asas dekonsentrasi menurut Bayu Surianingrat adalah sebagai berikut:<sup>44</sup>

Apabila dicermati secara mendalam maka dalam asas dekonsentrasi terdapat beberapa hal yaitu :

- 1) Bentuk pemencaran adalah pelimpahan.
- 2) Pemencaran terdapat kepada pejabat sendiri (perorangan)

---

<sup>44</sup> Bayu Surianingrat, *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*, (Jakarta: Bina Aksara, 1981), hal. 44

- 3) Yang dipencarkan (bukan urusan pemerintahan) tetapi wewenang untuk melaksanakan sesuatu.
- 4) Yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Keuntungan dengan adanya asas dekonsentrasi dari segi penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan adalah sebagai berikut:

- 1) Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap kebijaksanaan pusat. Aparat-aparat dekonsentrasi dapat dipergunakan untuk mengontrol daerah-daerah melalui kewenangan administratif terhadap anggaran daerah, persetujuan-persetujuan terhadap Peraturan Daerah terutama manakala terjadi konflik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.
- 2) Secara ekonomis, aparat dekosentrasi dapat membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif disampaikan dari daerah ke pusat. Mereka juga dapat melindungi rakyat daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidakacuhan masyarakat akan ketidakmampuan masyarakat menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi modern.
- 3) Dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara Pemerintah dengan yang diperintah/rakyat.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1993), hal. 27

c. Asas Tugas Pembantuan

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat membantu dan tidak dalam konteks hubungan atasan-bawahan, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

UU No. 22 Tahun 1948 menyatakan bahwa pemerintahan daerah disertai tugas untuk menjalankan kewajiban pemerintah pusat di daerah, begitu juga dari pemerintah daerah yang lebih atas kepada daerah yang tingkatannya lebih rendah. UU No. 1 Tahun 1957 menyatakan, tugas pembantuan adalah sebagai menjalankan peraturan perundang-undangan, UU No. 18 Tahun 1965 menyatakan, tugas pembantuan sebagai pelaksanaan urusan pusat atau daerah yang lebih atas tingkatannya. UU No. 5 Tahun 1974 menegaskan, tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah desa oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Sementara, UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan dalam Bab I, Pasal 1 huruf g

bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan. UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan dalam Bab I Pasal 1 butir 9 bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dari paparan pengertian tugas pembantuan yang termaktub dalam undang-undang tersebut di atas, hanya UU No. 1 Tahun 1957 yang dengan tegas menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah untuk menjalankan peraturan perundang-undangan (yang lebih atas tingkatannya). UU No. 5 Tahun 1974 memuat dua hal penugasan dan pertanggungjawaban yang bisa mengandung pemahaman kaidah dekonsentrasi, yang menyiratkan adanya hubungan atasan-bawahan, yang secara yuridis, pendekatannya tidak sesuai dengan kaidah tugas pembantuan.

Jadi, menurut kajian hukum, maka yang lebih tepat adalah kaidah tugas pembantuan yang ada dalam UU No. 1 Tahun 1957 karena menyiratkan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam tugas pembantuan semata-mata karena ditentukan atau

berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Kemudian, dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2) disebutkan: (a) dengan peraturan perundang-undangan, pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan; (b) dengan peraturan daerah, pemerintah daerah tingkat I dapat menugaskan kepada pemerintah daerah tingkat II untuk melaksanakan tugas pembantuan.

Tugas pembantuan dari pengertian yang ditegaskan dalam UU No. 5 Tahun 1974, mengandung unsur-unsur: (a) ada urusan pemerintahan dari satuan pemerintahan tingkat lebih atas yang harus dibantu pelaksanaannya oleh pemerintah daerah; (b) bantuan tersebut dalam bentuk penugasan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan; (c) pemerintah daerah yang membantu harus mempertanggungjawabkan kepada yang dibantu. Pasal 1 huruf g UU No. 22 Tahun 1999, memberikan pengertian tugas pembantuan sebagai penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

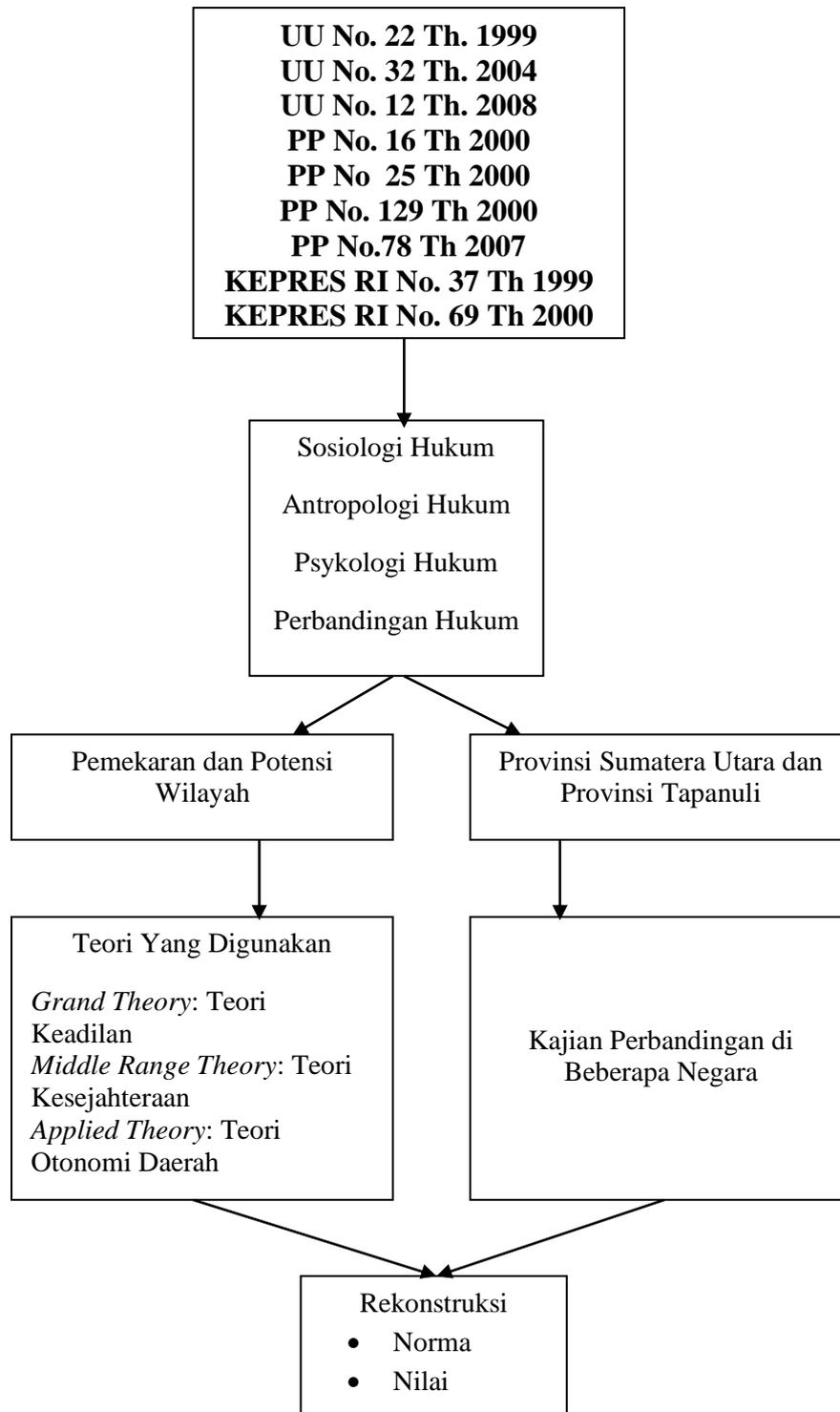
Tugas pembantuan dapat dijadikan sebagai terminal menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan

penuh. Kaitan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari: (1) tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan; (2) tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan, serta (3) tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasan. Yang dapat dibedakan secara mendasar bahwa kalau otonomi adalah penyerahan penuh, maka tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

#### **G. Kerangka Pemikiran**

Secara skematik kerangka pemikiran penelitian disertasi dengan judul “REKONSTRUKSI REGULASI SYARAT PEMBENTUKAN DAN PEMEKARAN PROVINSI BARU BERBASIS NILAI KEADILAN“ ini adalah sebagai berikut :

**SKEMATIK KERANGKA PEMIKIRAN PENELITIAN DISERTASI**



## H. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Penelitian dan penulisan disertasi ini menggunakan paradigma konstruktif. Pengertian paradigma adalah : seperangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam bertindak dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam penyelidikan ilmiah.<sup>46</sup> Kaum konstruktivisme berpendirian bahwa manusia pada dasarnya mengkonstruksi dan memodifikasi konsep, model, realitas, termasuk pengetahuan dan kebenaran hukum.

Dalam mengembangkan suatu paradigma ilmu, khususnya paradigma konstruktif harus didasarkan pada aspek filosofi dan metodologis yang meliputi dimensi sebagai berikut:<sup>47</sup>

*Ontologis*, yaitu realitas merupakan konstruksi sosial, kebenaran suatu realitas bersifat relatif, berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial.

*Epistemologis*, yaitu transaksional/subyektif : Pemahaman tentang suatu realitas, atau temuan suatu penelitian merupakan produk intraksi antara yang meneliti dan yang diteliti.

*Metodologis*, yaitu *reflective/Dialectical* : menekankan empati dan intraksi dialektik antara peneliti dan responden untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode-metode kualitatif seperti *participant*

---

<sup>46</sup> Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial* (dari Denzin Guba dan Penerapannya), (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 2001), hal. 33.

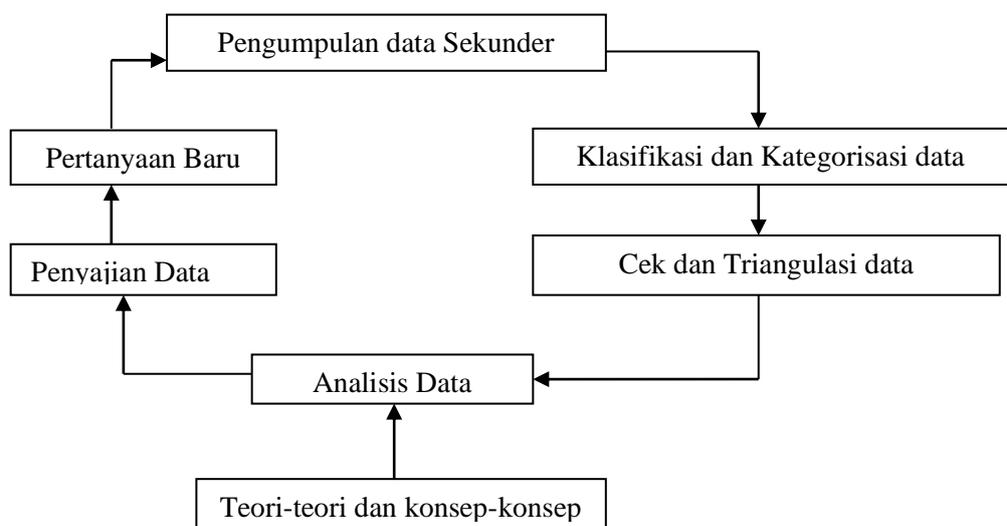
<sup>47</sup> Disinopsiskan dari Egon G Guba dan Y. Vonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, (London: Sage Publication, 1994), hal. 110-111.

*observation* dan kriteria kualitas penelitian *Authenticity dan reflectivity*, sejauh mana temuan merupakan refleksi otentik dari realitas dihayati oleh para pelaku sosial.

*Axiologis*, yaitu nilai etika dan pilihan moral merupakan bagian tidak terpisahkan dalam suatu penelitian. Peneliti sebagai *participant*, fasilitator yang menjembatani keragaman subyektivitas pelaku sosial. Dan tujuan penelitian : rekonstruksi realitas sosial secara dialektik antara peneliti dengan aktor sosial yang diteliti.

## 2. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, walaupun penelitian ini cenderung sebagai studi terpancang, tetapi sifat holistic tetap menyertai proses penelitian itu. Penelitian ini beranjak dari gejala mikro ke makro, yang selanjutnya juga dari makro ke mikro. Dengan demikian pola berpikir dalam penelitian ini bersifat induktif-deduktif, yang selanjutnya juga deduktif-induktif. Adapun proses penelitian tersebut adalah sebagai berikut:



### 3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian sosiolegal (*sociolegal research*), yaitu, yaitu suatu pendekatan alternatif yang menguji studi doktrinal terhadap hukum. Kata ‘*socio*’ dalam *sociolegal* merepresentasi keterkaitan antar konteks di mana hukum berada (*an interface with a context within which law exists*).<sup>48</sup>

### 4. Sumber Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### a. Data Primer

Data primer merupakan data atau fakta-fakta yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan objek penelitian dan praktik yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang secara tidak langsung yang memberikan bahan kajian penelitian dan bahan hukum yang berupa dokumen, arsip, peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur lainnya. Data sekunder ini diperoleh dari.<sup>49</sup>

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari:

---

<sup>48</sup> Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed), *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hal. 175

<sup>49</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Pengantar Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 13

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
  - c) Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah
  - d) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari:
- a) Berbagai literatur/buku-buku yang berhubungan dengan materi penelitian
  - b) Berbagai hasil seminar, lokakarya, simposium, dan penelitian karya ilmiah dan artikel lain yang berkaitan dengan materi penelitian
- 3) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari: Kamus Hukum, Kamus Inggris-Indonesia, Kamus Umum Bahasa Indonesia, dan Ensiklopedia.
5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini di antaranya penelitian lapangan atau wawancara dan studi kepustakaan.

a. Wawancara

Wawancara, dilakukan dengan metode wawancara bebas terpimpin atau metode *interview* yang dipergunakan untuk memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak dapat diperoleh melalui pengamatan. Metode ini mencakup cara yang dipergunakan seseorang untuk tujuan suatu tugas tertentu. Sebelum melakukan wawancara terlebih dahulu dibuat pedoman wawancara terstruktur agar nantinya dalam wawancara, apa yang akan ditanyakan tidak lupa

b. Studi Kepustakaan

Yaitu cara untuk memperoleh data dengan mempelajari data dan menganalisa atas keseluruhan isi pustaka dengan mengkaitkan pada permasalahan yang ada. Adapun pustaka yang menjadi acuan adalah buku-buku, literatur, surat kabar, catatan atau tabel, kamus, peraturan perundangan, maupun dokumen-dokumen yang berhubungan dengan permasalahan dalam penulisan hukum ini.

6. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis melakukan pengolahan dan analisis data dengan model interaktif Miles dan Huberman yaitu<sup>50</sup> model analisis data di lapangan yang berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya jenuh. Analisis data dimaksud meliputi.

a. Reduksi data, yaitu ini dilakukan pemilihan tentang relevan tidaknya antara data dengan tujuan penelitian dengan menggunakan informasi

---

<sup>50</sup> Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2006), hal. 22-23

dari lapangan sebagai bahan mentah yang sudah diringkas, disusun lebih sistematis, serta ditonjolkan pokok-pokok yang penting sehingga lebih mudah dikendalikan.

- b. Display data, yaitu peneliti berupaya mengklasifikasikan dan menyajikan data sesuai dengan pokok permasalahan yang diawali dengan pengkodean pada setiap sub pokok permasalahan. Dengan demikian peneliti dapat melihat keseluruhan dan bagian-bagian data yang diperlukan dalam memecahkan masalah.
- c. Kesimpulan dan verifikasi, peneliti mencari makna data yang dikumpulkan dengan mencari hubungan, persamaan, atau perbedaan dengan cara membandingkan kesesuaian pernyataan dari subyek penelitian dengan makna yang terkandung dengan konsep-konsep dasar dalam penelitian tersebut.

Analisis data model interaktif (*interactive model of analysis*) terdiri dari tiga komponen utama analisis yang dilaksanakan secara simultan sejak atau bersamaan dengan proses pengumpulan data. Komponen-komponen tersebut adalah reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan. Reduksi data merupakan proses pemilihan dan pemusatan perhatian penelitian melalui seleksi yang ketat terhadap fokus yang akan dikaji lebih lanjut, penajaman fokus, pembuatan ringkasan hasil pengumpulan data, pengorganisasian data sehingga siap untuk dianalisis lebih lanjut begitu selesai melakukan pengumpulan data secara keseluruhan.

Ada beberapa tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan tahap ini. *Pertama*, penetapan fokus penelitian, apakah tetap sebagaimana

direncanakan atukah perlu berubah. *Kedua*, penyusunan temuan-temuan sementara berdasarkan data yang telah terkumpul. *Ketiga*, pembuatan rencana pengumpulan data berikutnya berdasarkan temuan-temuan dari pengumpulan data sebelumnya. *Keempat*, pengembangan pertanyaan-pertanyaan analitik dalam rangka pengumpulan data berikutnya. *Kelima*, penetapan sasaran-sasaran pengumpulan (informan, dokumen, lokasi, peristiwa) berikutnya.

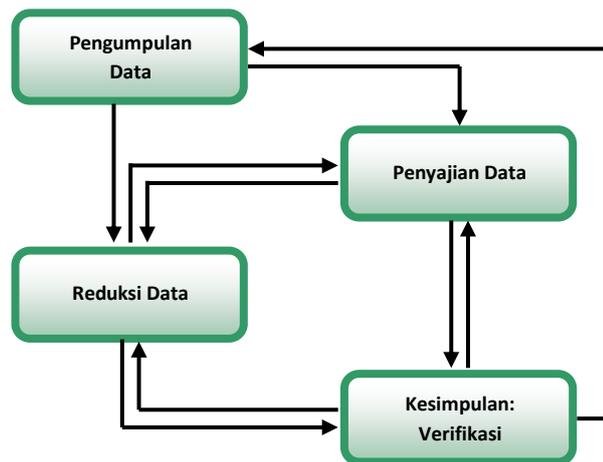
Guna mencapai tujuan di atas maka ada beberapa aktivitas yang perlu dilakukan. *Pertama*, pada setiap kali selesai melakukan pengumpulan data perlu dibuat komentar dan catatan penelitian yang merupakan refleksi terhadap proses dan hasil pengumpulan data yang dilakukan. Berisi, temuan-temuan sementara, gagasan-gagasan yang muncul, dan rencana pengumpulan data berikutnya. *Kedua*, setelah beberapa kali proses pengumpulan data, semua catatan lapangan dibaca, dipahami dan kemudian dibuat ringkasannya. Ringkasan ini merupakan uraian singkat hasil penelaahan terhadap semua catatan lapangan, pemfokusan, pemecahan terhadap rumusan masalah, rangkuman sementara yang menyatukan apa yang sudah diketahui dari lapangan, dan menunjukkan apa yang masih harus dijaring lebih lanjut. *Ketiga*, melakukan pengembangan sistem kategori pengkodean (*open coding*) terhadap semua data catatan lapangan dan ringkasannya, yang sebelumnya telah dikelompokkan ke dalam kategori-kategori dan tiap-tiap kategori juga telah dibuatkan topik-topik liputannya. Setiap kategori topik liputan

lalu dibuatkan kode yang menggambarkan cakupan makna topik. Kode tersebut nantinya digunakan sebagai alat untuk mengorganisir satuan-satuan data. *Keempat*, kemudian dilakukan penyortiran atau dikelompok-kelompokkan menurut kesamaan kategori.

Penyajian data merupakan proses penyusunan informasi secara sistematis dalam rangka memperoleh kesimpulan-kesimpulan sebagai temuan penelitian. Jadi, sajian data adalah sekumpulan informasi yang tersusun secara sistematis yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan. Dengan maksud memudahkan untuk melihat gambaran secara keseluruhan ataupun bagian-bagian tertentu dari penelitian, sebagian besar data akan disajikan dalam bentuk uraian naratif.

Kesimpulan yang ditarik selama pengumpulan data, sifatnya masih tentatif sehingga perlu untuk terus dilakukan verifikasi data. Jadi, semua tahapan analisis data tersebut memang berlangsung secara simultan dan teknik bongkar pasang akan dilakukan oleh peneliti ketika menemukan fakta atau pemahaman baru yang lebih akurat, data-data yang tidak memiliki relevansi dengan penelitian akan dikesampingkan. Setelah semua tahapan analisis ini selesai, diharapkan dapat memunculkan kesimpulan penelitian yang obyektif.

Gambar 4.2. Pengolahan Data Model Interaktif



## 7. Validasi Data

Trianggulasi adalah cara yang paling umum digunakan dalam penjaminan validitas data dalam penelitian kualitatif. Trianggulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan data atau sebagai pembanding terhadap data itu.

Validitas merupakan derajat ketetapan antara data yang terjadi pada objek penelitian dengan data yang dapat dilaporkan oleh peneliti. Ada beberapa teknik yang dapat digunakan untuk mengetahui validitas data, yaitu:

- a. Teknik trianggulasi antar sumber data, teknik pengumpulan data, dan pengumpulan data yang dalam hal terakhir ini peneliti akan berupaya

mendapatkan rekan atau pembantu dalam penggalian data dari warga di lokasi-lokasi yang mampu membantu setelah diberi penjelasan.

- b. Pengecekan kebenaran informasi kepada para informan yang telah ditulis oleh peneliti dalam laporan penelitian (*member check*).
- c. Akan mendiskusikan dan menyeminarkan dengan tema sejawat di jurusan tempat penelitian belajar (*peer debriefing*), termasuk koreksi di bawah para pembimbing.

Perpanjangan waktu penelitian. Cara ini akan ditempuh selain untuk memperoleh bukti yang lebih lengkap juga untuk memeriksa konsistensi tindakan para informan

## **I. Originalitas Penelitian**

Berdasarkan pengetahuan dari penelusuran penulis atas hasil-hasil penelitian yang sudah ada, penelitian berkaitan dengan Pemekaran daerah ini adalah sudah pernah dilakukan dalam tema dan permasalahan-permasalahan yang sama akan tetapi fokus bahasannya berbeda. Adapun hasil penelitian yang pernah ada yang berkaitan dengan tanggung jawab direksi antara lain:

Tabel Matriks Perbandingan

No	Judul	Penyusun	Fokus Penelitian	Perbedaan dengan Disertasi Promovendus
1.	Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara Dalam Perspektif Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2009	Ahmad Muzawwir, Universitas Sumatera Utara Medan	Bagaimana proses berlangsungnya kebijakan pembentukan wilayah Kabupaten Batu Bara dalam perspektif Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000; serta Apa motivasi para pihak berkepentingan ( <i>stakeholder</i> ) dalam pemekaran wilayah Kabupaten Batu Bara tersebut	Regulasi syarat pembentukan dan pemekaran sebagai provinsi; regulasi syarat pembentukan dan pemekaran provinsi baru berbasis nilai keadilan; serta rekonstruksi regulasi syarat pembentukan dan pemekaran sebagai provinsi baru
2	Pemekaran Wilayah dan Politik Identitas, Studi Kasus di Waisarisa Kabupaten Seram Bagian Barat, Maluku	Fabiola Sinthya Seitte, Universitas Sanata Dharma Yogyakarta	Bagaimana etnis pendatang dan etnis lokal saling memandang dan bagaimana masing-masing mendefinisikan identitas mereka; Bagaimana pandangan etnis pendatang dan etnis lokal terhadap isu putra daerah yang digulirkan dalam proses penerimaan CPNS pasca pemekaran; serta Bagaimana identifikasi diri yang dibangun oleh orang Waisarisa (pendatang maupun lokal) dalam menjembatani penguatan-penguatan identitas etnis pasca seleksi CPNS	Regulasi syarat pembentukan dan pemekaran sebagai provinsi; regulasi syarat pembentukan dan pemekaran provinsi baru berbasis nilai keadilan; serta rekonstruksi regulasi syarat pembentukan dan pemekaran sebagai provinsi baru
3	Akibat Hukum Dari Pemekaran Wilayah Terhadap Pendaftaran Hak Atas Tanah di Kota Pekanbaru	Budi Sugiyarso, Universitas Sumatera Utara Medan	Bagaimana praktek pelaksanaan pemekaran wilayah Kota Pekanbaru berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Bagaimana ketentuan batas-batas wilayah yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1987 dalam praktek pelaksanaannya; serta Bagaimana akibat hukum apabila terjadi pemekaran wilayah Kota Pekanbaru terhadap kegiatan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Pekanbaru	Regulasi syarat pembentukan dan pemekaran sebagai provinsi; regulasi syarat pembentukan dan pemekaran provinsi baru berbasis nilai keadilan; serta rekonstruksi regulasi syarat pembentukan dan pemekaran sebagai provinsi baru

Dalam penelitian ini berusaha lebih fokus untuk menemukan *applied* teori baru yang belum ada dengan tujuan untuk merekonstruksi hukum formal dalam rangka Rekonstruksi Regulasi Syarat Pembentukan Dan Pemekaran Provinsi Baru Berbasis Nilai Keadilan. Maka dengan demikian penelitian ini adalah merupakan penelitian yang baru dan asli sesuai dengan asas-asas keilmuan, yaitu jujur, rasional, objektif dan terbuka untuk dilakukan kritikan-kritikan yang bersifat membangun dengan tema dan permasalahan dalam penelitian ini.

#### **J. Sistematika Penulisan Disertasi**

Guna memudahkan dalam memahami isi dari tesis ini, berikut disajikan sistematika penulisan dari tesis ini yang terbagi ke dalam beberapa bab dan masing-masing bab terbagi lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab tersebut adalah:

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab pendahuluan ini diuraikan tentang Latar Belakang Masalah, Permasalahan, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, yang terdiri dari *Grand Theory*: Teori Keadilan; *Middle Range Theory*: Teori Kesejahteraan; *Applied Theory*: Teori Otonomi Daerah. Selain itu juga diuraikan Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Originalitas Penelitian, serta Sistematika Penulisan Disertasi.

##### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini diuraikan Kebijakan Publik, Formulasi Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan Publik, Model Implementasi Kebijakan, Pengertian

dan Pengaturan Otonomi Daerah, Asas-Asas Otonomi Daerah, Sistem Desentralisasi Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Implementasi Kebijakan Pemekaran Daerah, Tinjauan tentang Pertumbuhan Ekonomi, Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Pembangunan, Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengembangan Wilayah, serta Pengembangan Potensi Ekonomi Daerah.

### BAB III REGULASI SYARAT PEMBENTUKAN DAN PEMEKARAN SEBAGAI PROVINSI

Pada bab ini diuraikan Potensi Yang Ada Di Wilayah Tapanuli Sumatera Utara Saat Ini serta Regulasi Syarat Pembentukan Dan Pemekaran Sebagai Provinsi.

### BAB IV REGULASI SYARAT PEMBENTUKAN DAN PEMEKARAN PROVINSI BARU BERBASIS NILAI KEADILAN

Pada bab ini diuraikan Pemekaran Wilayah, serta Regulasi Syarat Pembentukan Dan Pemekaran Provinsi Baru Berbasis Nilai Keadilan.

### BAB V REKONSTRUKSI REGULASI SYARAT PEMBENTUKAN DAN PEMEKARAN SEBAGAI PROVINSI BARU

Pada bab ini diuraikan Persyaratan dan Tahapan Pemekaran Daerah, serta Rekonstruksi Regulasi Syarat Pembentukan dan Pemekaran Sebagai Provinsi Baru.

### BAB VI PENUTUP

Pada bab ini diuraikan Kesimpulan dan Rekomendasi