

PARAMETER DAERAH PERSIAPAN

**Penjelasan Teknis
Pembentukan Daerah Otonom Baru
dalam Desain Besar Penataan Daerah**

PARAMETER DAERAH PERSIAPAN

Penjelasan Teknis Pembentukan Daerah Otonom Baru
dalam Desain Besar Penataan Daerah

Tim Editor:

Prof. Sadu Wasistiono, MSi
Dr. Soni Sumarsono, MDM
Dr. Agung Djojosoekarto, MSi
Cucu Suryaman, MSi

Tim Pakar Desartada:

Prof. DR. Sadu Wasistiono, M.Si
Prof. DR. Pratikno
Prof. DR. Muchlis Hamdi
Prof. DR. Syafrizal, SE, MA
Prof. DR. Mayling Oey Gardiner
Mayjen TNI (Purn.) Dadi Susanto, M.Sc
DR. Sobar Sutisna, M.Surv
DR.S.Sumarsono,MDM
DR. Agung Djojosoekarto.

Kontributor:

Prof. Dr. Wan Usman, MA
Dr. Roy V. Salomo, M.Soc.sc
Dr. Son Diamar
Dr. Sodjuangon Situmorang
I Made Suwandi, Ph.D
Drs. Yusrizal Amir, MA
Anwar Sanusi, Ph.D
Dr. M. Ikhsan
Dr. Adi Suryanto
Dr. Wendy Hartanto, MA
Rani Toersilningsih, M.Si

Design & Layout:

Astana Communication

Katalog Dalam Terbitan

Cetakan Pertama, Oktober 2012

Parameter Daerah Persiapan

Cetakan 1-Jakarta: Kemitraan, 2012
56 halaman; 19 x 27 cm

ISBN 978-979-26-9690-5

Diterbitkan oleh:

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3,
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA
Phone +62-21-7279-9566, Fax. +62-21-720-5260
<http://www.kemitraan.or.id>

KATA PENGANTAR

Sejak diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, aspirasi pemekaran daerah sedemikian deras mengalir dan sulit dibendung, hingga pada akhirnya Presiden RI menyatakan di depan Sidang Paripurna DPR-RI pada tanggal 3 September 2009 mengenai pemberlakuan kebijakan moratorium (penghentian sementara) pemekaran daerah sampai dilakukannya evaluasi secara menyeluruh, konsisten, dan sungguh-sungguh terhadap hasil-hasil pemekaran daerah selama ini.

Derasnya pemekaran daerah di Indonesia, ditunjukkan dengan terbentuknya 205 Daerah Otonom Baru (DOB) hanya dalam kurun waktu sepuluh tahun (tahun 1999-2009), yang meliputi 7 (tujuh) Provinsi, 164 (seratus enam puluh empat) kabupaten dan 34 (tiga puluh empat) kota. Apabila fenomena ini berjalan terus tanpa acuan pengendalian yang jelas dan hanya didasarkan pada kepentingan sesaat yang pragmatis dan terkadang elitis, dapat dibayangkan berapa jumlah DOB di Indonesia yang terbentuk hingga 20-30 tahun ke depan serta implikasi pada anggaran untuk membiayai pemerintahan.

Pembentukan DOB pada hakekatnya bertujuan untuk lebih meningkatkan jangkauan dan kualitas pelayanan publik serta peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah baru (yang selama ini mungkin terpinggirkan). Namun dalam kenyataannya hal tersebut tidak banyak terjadi di DOB. Hampir 80% DOB menghadapi berbagai masalah yang menghambat keberhasilannya dalam mencapai tujuan pembentukannya pada tiga tahun pertama dan bahkan pada tahun-tahun berikutnya.

Sejalan dengan komitmen untuk membantu Pemerintah RI dalam memperkuat sendi-sendi demokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang memegang teguh prinsip-prinsip *good governance*, maka kami, Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan atau *Partnership for Governance Reform*, telah mendukung dan bersama-sama Kementerian Dalam Negeri menyiapkan sebuah *grand strategy* (pada awalnya) dan kemudian menjadi *grand design* dan diadopsi dengan nama Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) di Indonesia Sampai Tahun 2025. Desartada ini diharapkan mampu mengendalikan dan mengarahkan pembentukan, penggabungan, dan penyesuaian daerah otonom sesuai dengan tujuan yang sesungguhnya.

Desartada yang telah selesai disusun, dibahas bersama dengan DPR RI, dan selanjutnya diakomodasikan dalam Revisi Rancangan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan perspektif yang lebih luas dan mengubah cara pandang dari paradigma “pembentukan daerah” ke paradigma “penataan daerah”, dengan tujuan untuk (1) peningkatan pelayanan publik, (2) percepatan demokratisasi, (3) percepatan pembangunan perekonomian daerah, (4) pengembangan potensi daerah, (5) peningkatan keamanan dan ketertiban, serta (6) memperpendek rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan.

Penataan daerah yang ideal mencakup kebijakan pembentukan, penggabungan, dan penyesuaian daerah otonom serta evaluasi kemampuan dan pembinaan daerah otonom. Kebijakan ini harus dipelihara keberlanjutannya sehingga arti penataan daerah menjadi lengkap. Serangkaian tujuan dan harapan itulah yang selanjutnya mendasari perlunya penyusunan desain besar penataan daerah di Indonesia,

Satu hal yang sangat signifikan dalam Desartada ini adalah konsep pembentukan daerah otonom baru yang didahului dengan pembentukan “daerah persiapan” selama tiga tahun dulu sebelum disahkan secara definitif; berdasarkan proses kajian dan evaluasi yang menyeluruh. Seperangkat instrumen daerah persiapan telah dituangkan dalam Desartada, namun masih dirasa perlu adanya penjelasan teknis atas parameter-parameter yang digunakan. Penjelasan teknis tersebut disusun secara lebih rinci dan ditulis dalam buku ini untuk diterbitkan dan menjadi bahan masukan dan pertimbangan kebijakan, khususnya bagi Kementerian Dalam Negeri dan secara umum bagi pihak-pihak yang terkait.

Buku ini secara substantif memuat parameter, indikator, definisi, dan sumber data berikut beberapa penjelasannya untuk ketiga dimensi Desartada, yaitu: dimensi geografi, demografi, dan kesisteman. Parameter-parameter dalam dimensi kesisteman mencakup aspek sistem pertahanan-keamanan, sistem politik dan sosial budaya, sistem ekonomi, sistem keuangan, sistem administrasi publik, dan sistem manajemen pemerintahan.

Dalam proses penyusunannya, telah dilakukan serangkaian kegiatan berupa seminar, workshop, *focused group discussion*, dan rapat-rapat konsinyasi yang didukung para pihak secara luas. Banyak pakar dan praktisi, untuk seluruhnya atau pun untuk sebagian telah berkontribusi menyumbangkan pemikiran-pemikirannya, yang sangat kami hargai.

Selanjutnya pada kesempatan yang baik ini, kami mengucapkan terima kasih kepada Tim Pakar Desartada yang terlibat secara penuh, yaitu Prof. DR. Sadu Wasistiono, M.Si; Prof. DR. Pratikno; Prof. DR. Muchlis Hamdi; Prof. DR. Syafrizal, SE, MA; Prof. DR. Mayling Oey Gardiner; Mayjen TNI (Purn.) Dadi Susanto, M.Sc; DR. Sobar Sutisna, M.Surv; DR.S.Sumarsono,MDM; dan DR. Agung Djojosoekarto. Tidak lupa, ucapan terimakasih disampaikan pula kepada para kontributor yang sedikit banyak telah berkontribusi dalam diskusi pengembangan parameter ini, yaitu : Prof. Dr. Wan Usman, MA Dr. Roy V. Salomo, M.Soc.sc, Dr. Son Diamar, Dr. Sodjuangon Situmorang, I Made Suwandi, Ph.D, Drs. Yusrizal Amir, MA, Anwar Sanusi, Ph.D, Dr. M. Ikhsan, Dr. Adi Suryanto, Dr. Wendy Hartanto, MA, dan Rani Toersilaningsih, M.Si

Secara khusus, tidak lupa terimakasih kepada Bapak Menteri Dalam Negeri beserta jajarannya, khususnya Direktur Jenderal Otonomi Daerah beserta staf, atas kesempatan bagi Partnership Indonesia untuk dapat berpartisipasi dan bekerjasama yang baik selama ini. Semoga upaya dan kerja keras kita ini, bermanfaat besar pembaharuan Tata Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Jakarta, 1 Oktober 2012

Direktur Eksekutif

Partnership for Governance Reform



Wicaksono Sarosa, Ph.D

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I Pendahuluan	1
BAB II Kerangka Kerja	3
BAB III Parameter Geografi	9
BAB IV Parameter Demografi	15
BAB V Parameter Kesisteman	21
A. Pertahanan Keamanan	22
B. Politik dan Sosial Budaya	25
C. Ekonomi	26
D. Keuangan	28
E. Administrasi Publik	30
F. Manajemen Pemerintahan	32
BAB VI Aplikasi dan Implikasi	39
BAB VII Penutup	41

BAB I

PENDAHULUAN

Gagasan untuk menyusun parameter pembentukan daerah otonom baru yang komprehensif dan dapat menjamin keberlangsungannya, telah memperoleh sambutan yang positif dari berbagai kalangan. Gagasan tersebut telah dituangkan di dalam Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) yang esensinya kemudian dimasukkan ke dalam RUU revisi UU Nomor 32 Tahun 2004 yang sekarang sedang dibahas di DPR-RI.

Membentuk daerah otonom baru adalah pekerjaan besar, karena menyangkut masa depan sebuah wilayah dengan manusia yang ada di dalamnya. Setelah kegagalan sistem sentralisasi yang dijalankan pada masa Orde Baru untuk menyejahterakan masyarakat, pilihan akhirnya jatuh pada sistem desentralisasi. Oleh karena itu, sistem desentralisasi yang telah menjadi pilihan, harus diupayakan dapat membuat rakyat, bangsa dan negara Indonesia semakin maju dan mampu berkiprah di fora internasional secara terhormat. Keberhasilan sistem desentralisasi dimulai dari cara bagaimana sebuah daerah otonom dibentuk. Apabila pembentukannya hanya didasarkan pertimbangan sesaat, jangka pendek, dan pragmatis, niscaya sebuah daerah otonom tidak akan mampu maju dan mandiri. Optimisme ini didasarkan pada pemikiran bahwa kemajuan sebuah negara akan sangat tergantung pada kemajuan entitas subnasional yang ada di dalam negara bersangkutan.

Parameter pembentukan daerah otonom berdasarkan desain tiga dimensi yang ditetapkan dalam Desartada ini, yakni (a) dimensi geografi, (b) dimensi demografi, dan (c) dimensi kesisteman (yang mencakup sistem pertahanan keamanan, sistem sosial politik, sistem ekonomi dan keuangan, sistem administrasi publik serta sistem manajemen pemerintahan) dinilai masih bersifat makro, maka untuk kejelasannya masih perlu dijabarkan ke dalam berbagai indikator yang terukur.

Berbagai indikator yang dipilih, didasarkan pada 4 (empat) kriteria : (a) datanya mudah diperoleh, (b) datanya dapat dipercaya, (c) datanya bersifat terbuka sehingga mudah dilacak atau pun diperiksa ulang oleh publik, dan (d) datanya dapat menggambarkan perubahan yang konsisten.

Data yang digunakan untuk menyusun parameter pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB), diperoleh dari instansi yang secara fungsional memang bertanggung jawab mengelolanya. Data dan instansi sebagaimana dimaksud, sebagai berikut :

- a. Data tentang kegeografian mencakup kualitas dan kuantitasnya diperoleh dari Badan Informasi Geospasial (BIG), dengan periksa ulang data dari Dinas Topografi Angkatan Darat, atau Dinas Hidro Oceanografi Angkatan Laut (khusus daerah kepulauan).
- b. Data tentang kedemografian mencakup kuantitas dan kualitasnya diperoleh dari Badan Pusat Statistik, dengan periksa ulang data dari BKKBN maupun dari berbagai lembaga studi kependudukan di berbagai universitas negeri.
- c. Data tentang sistem pertahanan dan keamanan diperoleh dari berbagai lembaga yang ada di TNI dan POLRI di tingkat Nasional maupun tingkat Daerah sekitarnya yang menjadi obyek pembentukan daerah otonom baru.
- d. Data tentang sistem sosial politik diperoleh dari Kementerian Dalam Negeri (khususnya Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa & Linmas) serta berbagai lembaga kajian sistem politik di berbagai perguruan tinggi setempat maupun lembaga swadaya masyarakat setempat.
- e. Data tentang sistem ekonomi dan keuangan diperoleh dari Kementerian Keuangan maupun Kanwil-kanwilnya di Daerah yang relevan; Bank Indonesia di tingkat Nasional maupun cabang-cabangnya di Daerah yang relevan, serta berbagai lembaga kajian ekonomi regional yang ada di lembaga perguruan tinggi maupun lembaga swadaya masyarakat setempat.
- f. Data tentang sistem administrasi publik diperoleh dari Kementerian PAN & Reformasi Birokrasi RI.
- g. Data tentang sistem manajemen pemerintahan diperoleh dari Kementerian Dalam Negeri (khususnya Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum), serta berbagai lembaga penelitian di berbagai perguruan tinggi

Penyusunan buku parameter daerah persiapan ini dimaksudkan untuk memberi kejelasan dan acuan tentang Parameter Daerah Persiapan yang dapat dengan mudah dipahami oleh semua pemangku kepentingan, termasuk mengenai proses pembentukan daerah otonom baru melalui tahapan sebagai daerah persiapan. Adapun tujuan penyusunan Parameter Daerah Persiapan ini, lebih untuk memastikan terwujudnya daerah otonom yang maju dan mandiri.

Substansi buku ini terdiri atas penjelasan parameter-parameter dalam dimensi geografi, demografi, dan kesisteman yang dilengkapi dengan definisi, indikator, dan sumber-sumber datanya. Untuk memberikan alur yang lebih jelas, diberikan diskripsi seperlunya dan selanjutnya dilengkapi dengan matrik untuk setiap dimensi. Khusus untuk dimensi Kesisteman, mencakup 6 aspek sistem yaitu sistem pertahanan keamanan, sistem politik dan sosial budaya, sistem ekonomi dan keuangan, sistem administrasi publik, dan sistem manajemen pemerintahan.

BAB II

KERANGKA KERJA

A. KONSEP DAERAH OTONOM YANG MAJU DAN MANDIRI

Parameter daerah otonom yang maju dilihat dari dua sisi. Pertama, dari sisi daerah otonom bersangkutan yang dinamakan maju secara progresif. Kedua, dari sisi perbandingannya dengan daerah otonom sejenis yang berada dalam satu klaster yang dinamakan maju secara komparatif.

Selama ini daerah otonom di Indonesia tumbuh dan berkembang tanpa adanya patok duga untuk mengukur tingkat kemajuannya. Oleh karena itu, dibuat parameter daerah otonom yang maju dan mandiri, sebagai berikut:

1. Maju

a. Maju Secara Progresif Berdasarkan Nilai Komposit

Sebuah daerah otonom dapat diibaratkan sebuah organisme yang lahir, tumbuh berkembang dan dapat mati. Artinya, sebuah daerah otonom dapat mengalami kemajuan ataupun kemunduran dibandingkan dirinya sendiri dilihat dari dimensi waktu. Untuk mengukur kemajuan suatu daerah otonom perlu dikumpulkan data secara *time serial*. Sebuah daerah otonom seharusnya mengalami kemajuan (progres) dibanding tahun-tahun sebelumnya, dihadapkan pada besarnya anggaran negara dan daerah yang telah digunakan. Kemajuannya diukur melalui indikator-indikator kunci seperti pendapatan perkapita, PDRB, IPM, pelayanan publik, daya saing daerah di bidang ekonomi, ketahanan sosial, dan sebagainya (dibandingkan dengan diri sendiri menurut dimensi waktu). Hasil evaluasinya diklasifikasi dalam 3 (tiga) kategori, yaitu :

- 1) Daerah otonom dengan tingkat kemajuan lambat;
- 2) Daerah otonom dengan tingkat kemajuan sedang, dan
- 3) Daerah otonom dengan tingkat kemajuan cepat.

Pembinaan dan pendampingan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada susunan di atasnya lebih ditujukan pada daerah otonom yang mengalami kemajuan lambat, sehingga dapat dipacu untuk mengimbangi kemajuan daerah otonom lainnya.

b. Maju Secara Komparatif

Kemajuan daerah otonom secara komparatif yaitu mengukur kemajuan suatu daerah otonom dibandingkan dengan daerah otonom yang berada dalam satu klaster. Untuk kepentingan tersebut perlu disusun klaster daerah otonom dengan indikator luas wilayah, jumlah penduduk, besarnya APBD. Klasternya dapat dibagi menjadi tiga kelompok yakni :

- a) daerah otonom besar;
- b) daerah otonom sedang;
- c) daerah otonom kecil.

Untuk kota otonom dapat digunakan istilah kotautama, kotamadya, dan kotapratama.

Guna memperoleh klaster sebanyak tiga kelompok perlu dilakukan analisis terhadap semua daerah otonom yang sudah ada berdasarkan parameter yang disepakati antara lain jumlah penduduk, luas wilayah, besarnya APBD serta potensi ekonominya. Pengklasteran semacam itu akan memudahkan dalam mengidentifikasi besaran suatu daerah otonom serta memudahkan dalam pembinaan dan fasilitasi oleh pemerintah pusat.

Melalui perbandingan satu daerah otonom dengan daerah otonom yang berada dalam satu klaster, dapat dikelompokkan tingkat kemajuan sebuah daerah otonom ke dalam tiga kategori yakni :

- 1) Daerah otonom dengan tingkat kemajuan lambat;
- 2) Daerah otonom dengan tingkat kemajuan sedang, dan
- 3) Daerah otonom dengan tingkat kemajuan cepat.

Pembinaan dan pendampingan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada susunan di atasnya lebih ditujukan pada daerah otonom yang mengalami kemajuan lambat, sehingga dapat dipacu untuk mengimbangi kemajuan daerah otonom lainnya.

2. Mandiri

Tujuan utama pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi adalah agar satu kesatuan masyarakat hukum sebagai sebuah entitas dapat mengatur dan mengurus kebutuhan dan kepentingannya sendiri. Kemandirian tidak diartikan secara absolut melainkan dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia. Kata mandiri yang digunakan di sini memiliki 3 (tiga) pengertian, yaitu :

- 1) Mandiri, artinya mampu mengatur dan mengurus sebagian besar urusan rumah tangga daerahnya sendiri berdasarkan kontrak sosial yang telah dibuat antara pemerintah daerah dengan masyarakat daerah;
- 2) Mandiri, dalam arti daerah otonom mampu menyelesaikan sebagian besar masalah-masalah setempat, sesuai hakekat otonomi daerah;
- 3) Mandiri, dalam arti mampu membiayai sebagian besar pengeluarannya dari upaya mengembangkan potensi daerah, sehingga ketergantungan dalam bidang keuangan pada pemerintah pusat dari waktu ke waktu semakin berkurang.
 - Prosentase PAD dibanding dana dari pusat (0-10%; 10%-20%; >20%)
 - Prosentase kemampuan membiayai kebutuhan dasarnya (pangan, sandang, papan, pendidikan dan fasilitas umum).

Selain diukur tingkat kemajuannya, satu daerah daerah otonom dapat diukur dari tingkat kemandiriannya. Parameter yang digunakan untuk mengukur tingkat kemandirian antara lain : kemampuannya menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, tingkat proporsi sumber pembiayaan yang diperoleh dari usaha sendiri dibandingkan keseluruhan APBD, tingkat penyelesaian masalah setempat oleh pemerintah daerah setempat.

Berdasarkan parameter tingkat kemandirian dapat dibedakan menjadi tiga kelompok yakni :

- a) Daerah dengan tingkat kemandirian tinggi;
- b) Daerah dengan tingkat kemandirian sedang;
- c) Daerah dengan tingkat kemandirian rendah.

Berdasarkan dua parameter tersebut di atas yakni tingkat kemajuan dan tingkat kemandirian, dapat disusun matriks perpaduan pengukuran yang akan menghasilkan sembilan kategori sebagai berikut :

Tabel 1. Matriks Perpaduan Hasil Pengukuran Antara Tingkat Kemajuan dan Tingkat Kemandirian Daerah

		TINGKAT KEMAJUAN		
		LAMBAT (L)	SEDANG (S)	CEPAT (C)
TINGKAT KEMANDIRIAN	RENDAH (R)	RL	RS	RC
	SEDANG (Sd)	SL	SdS	SdC
	TINGGI (T)	TL	TS	TC

B. DAERAH PERSIAPAN

Pembentukan daerah otonom baru melalui tahap persiapan sebenarnya bukanlah konsep baru. Pada masa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, konsep tersebut telah digunakan dalam wujud pembentukan kota administrative (kotip) sebelum dinaikkan statusnya menjadi kotamadya otonom. Demikian pula dalam membentuk kecamatan baru selalu melalui tahap kecamatan persiapan atau kemantren. Melalui tahap persiapan semacam itu, maka entitas pemerintahan baru yang akan dibentuk sudah melalui tahap embrional terlebih dahulu, sehingga sudah dapat diproyeksikan akan berkembang menjadi daerah otonom yang maju dan mandiri.

Daerah persiapan dalam Desartada diartikan sebagai bagian wilayah dari sebuah daerah otonom atau gabungan wilayah dari bagian wilayah daerah otonom yang berdekatan, yang disiapkan secara khusus untuk menjadi daerah otonom baru, dengan memberikan kewenangan menjalankan pemerintahan di bawah pembinaan dan tanggung jawab daerah otonom induknya.

Dengan adanya daerah persiapan maka pembentukan daerah otonom baru dipersiapkan secara sungguh-sungguh sehingga ada jaminan bahwa daerah otonom baru tersebut nantinya akan berkembang menjadi daerah otonom yang maju dan mandiri. Konsep ini bercermin dari rendahnya tingkat kemajuan daerah otonom baru yang didasarkan pada pertimbangan politis atas nama demokrasi.

Paradigma baru yang memadukan antara aspek demokratisasi dengan aspek efektivitas dan efisiensi pemerintahan terlihat dari proses pengusulan pembentukan daerah otonom yang dapat berasal dari dua sumber yakni aspirasi masyarakat dan atau inisiatif pemerintah. Inisiatif masyarakat didasarkan pertimbangan adanya tuntutan kebutuhan perlunya ada entitas pemerintahan baru karena berbagai alasan antara lain ketidakterjangkauan pelayanan maupun pembangunan karena wilayah yang terlampaui luas ataupun karena jumlah penduduk yang sudah sangat banyak. Sedangkan inisiatif pembentukan daerah otonom baru dari pemerintah pusat didasarkan pada pertimbangan kepentingan strategis nasional. Apabila inisiatif dari masyarakat melihatnya dari sudut pandang yang sempit yakni kepentingan masyarakat setempat, maka inisiatif dari pemerintah pusat melihatnya dari sudut pandang yang luas yakni kepentingan nasional secara keseluruhan. Hal ini terutama ditujukan untuk pembentukan daerah otonom baru di daerah-daerah perbatasan negara lain ataupun di daerah kepulauan dalam rangka menjaga kedaulatan bangsa.

Pembentukan daerah persiapan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa tahap tersebut bersifat administrative sehingga masih menjadi ranahnya eksekutif, belum menjadi keputusan politik. Karena tidak setiap daerah persiapan akan berlanjut menjadi daerah otonom baru yang definitive. Apabila

sebuah daerah persiapan berdasarkan hasil evaluasi komprehensif sudah menunjukkan kemajuan yang berarti dan potensial untuk menjadi daerah otonom yang maju dan mandiri, pemerintah pusat baru mengusulkannya kepada DPR untuk diputuskan secara politik dalam bentuk UU pembentukan daerah otonom baru.

Diskresi pemerintah pusat, dalam hal ini presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, untuk membentuk daerah persiapan melalui peraturan pemerintah didasarkan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang mengatakan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Artinya tanggung jawab terakhir dari keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah berada di tangan presiden, sehingga masuk akal apabila presiden menggunakan diskresi untuk mengantisipasi terbentuknya daerah otonom baru yang pada kemudian hari menjadi beban sepenuhnya pemerintah pusat apabila tidak mengalami kemajuan sejak mulai dibentuknya.

Selama ini alasan pembentukan daerah otonom lebih banyak didasarkan pada pertimbangan untuk menampung aspirasi masyarakat, karena ketertinggalan pembangunan, ataupun karena kurangnya pelayanan publik dan lain sebagainya. Alasannya selalu melihat ke belakang, tetapi belum dibuat alasan untuk melihat ke depan. Oleh karena itu, pembentukan daerah otonom baru melalui daerah persiapan ditujukan untuk mencapai daerah otonom yang maju dan mandiri. Capaian tersebut nantinya berlaku juga untuk semua daerah otonom yang sudah terbentuk.

Pengembangan parameter ini di dasarkan pada prinsip dasar, bahwa proses pembentukan daerah persiapan bersifat obyektif, rasional, dapat dikontrol oleh publik, dengan menggunakan pendekatan yang komprehensif dan berkelanjutan.

Pembentukan daerah otonom baru melalui daerah persiapan dilakukan melalui proses sebagai berikut :

- 1) Kelompok masyarakat mengambil inisiatif mengusulkan kepada pemerintah, baik melalui DPRD maupun DPR, untuk membentuk daerah persiapan di suatu wilayah tertentu. Inisiatif ini dapat juga datang dari pihak pemerintah sendiri atas dasar pertimbangan kepentingan strategis nasional.
- 2) Pemerintah bersama pemerintah daerah setempat melakukan kajian awal tentang kemungkinan pembentukan daerah persiapan. Apabila dipandang cukup prospektif, dilakukan kajian secara mendalam oleh lembaga kajian professional baik dari unsur perguruan tinggi maupun lembaga penelitian yang ditetapkan penugasannya oleh pemerintah dan didukung oleh pemerintah daerah. Hasil kajian tersebut kemudian dibawa ke DPOD untuk dibahas dan dimintakan persetujuannya. Apabila DPOD telah setuju, usulan disampaikan kepada presiden untuk dibuatkan peraturan pemerintahnya.

- 3) Setelah diterbitkan PP nya, dilakukan pembentukan organisasi daerah persiapan dengan melantik pejabat serta mengalokasikan biaya, baik biaya yang berasal dari daerah induk maupun dari pemerintah pusat.
- 4) Daerah persiapan menjalankan fungsi pemerintahan secara penuh diwilayah kerjanya dengan didampingi oleh daerah induk, pemerintah provinsi maupun pemerintah pusat.
- 5) Setelah berjalan tiga tahun, dilakukan evaluasi secara menyeluruh mengenai tingkat kemajuan daerah persiapan. Apabila berdasarkan parameter tertentu daerah persiapan telah menunjukkan kemajuan yang signifikan, pemerintah mengusulkan kepada DPR, RUU tentang pembentukan daerah otonom baru. Apabila belum menunjukkan kemajuan yang berarti, proses pendampingan dilanjutkan dua tahun lagi. Setelah proses pendampingan dilakukan selama lima tahun ternyata tidak menunjukkan kemajuan yang berarti, daerah persiapan tersebut dibubarkan dan dikembalikan ke daerah induknya masing-masing.

Agar pembentukan daerah persiapan menuju daerah otonom definitif dapat diukur secara obyektif, tidak lagi digunakan sistem pemberian nilai skor untuk variable penentunya, tetapi dengan hasil kajian untuk setiap dimensi. Parameter pembentukan daerah otonom baru yang ditetapkan dalam Desartada yakni dimensi geografi, dimensi demografi serta dimensi kesisteman yang mencakup sistem pertahanan keamanan, sistem sosial politik, sistem ekonomi dan keuangan, sistem administrasi publik serta sistem manajemen pemerintahan masih bersifat makro, sehingga perlu dijabarkan ke dalam berbagai indikator yang terukur.

BAB III

PARAMETER GEOGRAFI

Parameter yang dikembangkan sebagai turunan dari dimensi geografi pembentukan daerah otonom sebagaimana pemikiran dalam Desain Besar Penataan Daerah, menggambarkan bahwa setiap daerah otonom berdiri di atas sebuah wilayah geografi tertentu yang memenuhi syarat, baik dilihat luasnya (termasuk dalam pengertian luas wilayah disini adanya kejelasan cakupan wilayah dan batas-batasnya) pada saat dibentuk maupun proyeksinya ke depan untuk menampung dan mendukung aktivitas manusia yang ada di atasnya. Selain dilihat dari luasnya, juga dari kualitasnya, yakni karakteristik geografi yang memungkinkan sebuah daerah otonom mengembangkan kemampuannya dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan, yang tercermin dan tersusun dalam suatu Peta.

Penegasan syarat minimal tentang luas dan karakteristik geografi untuk membentuk sebuah daerah otonom provinsi, kabupaten maupun kota, merupakan parameter penting dalam dimensi geografi, Tanpa syarat minimal tersebut, maka proses pembentukan daerah otonom baru baik hasil pemecahan dari daerah otonom yang sudah ada maupun perubahan bentuk tidak perlu dilanjutkan. Berkaitan dengan syarat minimal dari dimensi geografi, diperlukan penataan ulang terhadap daerah otonom yang sudah ada, tetapi tidak memenuhi persyaratan minimal dengan cara penambahan luasnya maupun dengan strategi tertentu yang memungkinkan daerah bersangkutan dapat tetap berkembang.

Parameter geografi, menyediakan dasar pertimbangan luas wilayah (cakupan dan batas), dengan faktor yang dominan didalam aspek geografi dalam pembagian wilayah yang mencakup peta dasar, hidrografi, perairan kepulauan, tata ruang dan lingkungan, serta geo-hazard dengan penjelasan lebih lanjut sebagai berikut :

Peta Dasar

Ketersediaan peta wilayah sebagai sumber informasi menjadi faktor penting untuk pengembangan daerah. Kelengkapan informasi yang disajikan pada peta sangat tergantung pada skala peta. Untuk pembentukan kota diperlukan peta dengan skala 1:10.000, untuk pembentukan kabupaten diperlukan peta dengan skala 1:25.000, dan untuk pembentukan provinsi diperlukan peta dengan skala 1:100.000. Peta tersebut harus diverifikasi oleh badan yang kompeten di bidang pemetaan.

Hidrografi

Penilaian kondisi hidrografi didasarkan pada potensi wilayah terhadap keberadaan dan manajemen air, yang tercermin pada aliran permukaan dan air tanah. Sistem manajemen hidrografi yang ada di Indonesia dikenal dengan Satuan Wilayah Sungai (SWS), yang potensinya dapat diklasifikasi dan dikriteriakan tinggi, sedang atau rendah.

Perairan kepulauan

Perairan kepulauan sebagai badan air yang menjadi penghubung antara pulau satu dengan lainnya di Nusantara, yang dapat diklasifikasikan dan dikriteriakan berdasarkan jarak antar pulau dan kedalaman perairan. Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai karakteristik perairan Indonesia, sebagai berikut : (i) di bagian Barat memiliki kedalaman bervariasi dari 50 meter hingga 250 meter, dan dapat dianggap sebagai memiliki laut dangkal yang didominasi oleh Dangkalan Sunda (Sunda Shelf), serta dimana terdapat aliran sungai-sungai besar yang bermuara ke sini; (ii) di bagian tengah (mulai dari perairan Sulawesi di Utara hingga perairan Nusatenggara di Selatan) kedalamannya bervariasi dari 50 meter hingga 5.000 meter, yang dipisahkan oleh garis Wallacea dengan dangkalan Sunda, bagian ini merupakan transisi antara dangkalan Sunda dan paparan Sahul; dan (iii) di bagian Timur (mulai dari Maluku hingga perairan Papua) yang dikenal dengan paparan Sahul (Sahul Shelf) memiliki kedalaman bervariasi dari 50 meter hingga 8.000 meter. Topografi laut terdalam berada di perairan laut Banda (Maluku).

Tata Ruang dan Lingkungan

Parameter ini didasarkan pada potensi sumber daya alam (hayati dan nir-hayati), konservasi (kawasan dan keragaman spesies), ketersediaan infra struktur jaringan transportasi (darat, laut dan udara) dan komunikasi yang menjadi daya dukung untuk pembentukan daerah otonom baru yang secara keseluruhan harus tertuang dan merujuk pada Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Induk pada setiap usulan pembentukan daerah otonom.

Geo-hazards

Meliputi potensi kerawanan bencana baik dalam skala besar, sedang maupun kecil, seperti bencana alam seperti gempa tektonik, gempa vulkanik, tsunami, banjir, longsor, dan lain-lain. Adapun sebagai penjelasan dan untuk memberikan gambaran, di dangkalan Sunda ini terdapat rangkaian gunung api mulai dari Barat-Laut Sumatra terus ke Selatan membelah pulau hingga Selat Sunda dan kemudian berbelok ke Timur membelah Pulau Jawa, hingga sampai Nusa Tenggara (Alor) yang memiliki kesuburan tanah dan menyimpan sumber kekayaan alam berlimpah, tetapi juga rentan terhadap bencana alam vulkanik. Di tepian barat dan selatan dari Dangkalan Sunda terdapat hunjaman lempeng tektonik Indo-Australian tectonic plate ke lempeng tektonik Eurasia,

dan menghasilkan Palung Sunda yang dalam, tetapi sangat rentan akan bahaya bencana tektonik dan tsunami. Namun demikian karakter tektonik inilah yang merupakan driving force terjadinya patahan-patahan, sinklin dan antiklin sehingga terdapat cebakan-cebakan migas di kawasan, walaupun juga menjadi pendorong aktivitas vulkanik di sepanjang Bukit Barisan dan deretan pegunungan di Pulau Jawa. Di area transisi dan bagian timur terdapat tumbukan 3 lempeng tektonik yang menghasilkan fenomena terbentuknya pulau-pulau kecil di kepulauan Maluku serta adanya palung dan gunung api di bawah laut, juga beberapa patahan yang memotong Pulau Sulawesi dan Pulau Papua yang memiliki kesuburan tanah dan menyimpan sumber kekayaan alam berlimpah, tetapi juga rentan terhadap bencana alam vulkanik dan tektonik.

Selengkapnya, parameter-parameter geografi, difinisi, berikut indikator dan data yang dibutuhkan, secara terinci dapat dilihat dalam **Matrik-1**.

MATRIKS 1
PARAMETER GEOGRAFI
PEMBENTUKAN DAERAH PERSIAPAN

NO.	PARAMETER	DEFINISI	INDIKATOR	DEFINISI	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	Peta Dasar	Peta dasar adalah peta yang digunakan sebagai dasar membuat peta tematik	Tersedianya peta dasar untuk pembentukan kota	Ketersediaan peta dasar untuk pembentukan daerah otonom kota.	Skala peta dasar kota minimal adalah dalam skala 1 : 10.000	Data yang dibutuhkan minimal adalah garis batas administrasi kecamatan, kelurahan, RW dan RT, jaringan jalan, jaringan rel kereta api, jaringan sungai, saluran air, garis pantai, dan tugu koordinat geodesi serta data garis batas administrasi yang belum jelas untuk mendeteksi dan identifikasi potensi konflik. <i>Sumber data: Kemendagri, BIG, DITTOP AD, DISHIDROSAL (utk daerah kepulauan).</i>

NO.	PARAMETER	DEFINISI	INDIKATOR	DEFINISI	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
			Tersedianya peta dasar untuk pembentukan kabupaten	Ketersediaan peta dasar untuk pembentukan daerah otonom kabupaten.	Skala peta dasar kabupaten minimal adalah dalam skala 1 : 25.000	Data yang dibutuhkan minimal adalah garis batas administrasi kecamatan, kelurahan dan batas desa, jaringan jalan, jaringan rel kereta api, jaringan sungai, garis pantai, kawasan hutan dan taman nasional serta data garis batas yang belum jelas. <i>Sumber data: -sda-</i>
			Tersedianya peta dasar untuk pembentukan provinsi	Ketersediaan peta dasar untuk pembentukan daerah otonom provinsi.	Skala peta dasar provinsi minimal adalah dalam skala 1 : 100.000	Data yang dibutuhkan minimal adalah garis batas administrasi kabupaten dan kota (jika ada), jaringan jalan, jaringan rel kereta api, jaringan sungai, garis pantai, kawasan hutan dan taman nasional serta data garis batas yang belum jelas. <i>Sumber data: Kemendagri, big, kemenhut, Kemenhub.</i>
2	Hidro grafi	Hidrografi adalah uraian atau deskripsi tentang air di daratan termasuk di dalam lapisan tanah.	Ketersediaan air bersih per kapita	Air bersih per kapita adalah jumlah kebutuhan air bagi penduduk terutama utk air minum, mandi cuci,	Kebutuhan air bersih minimal adalah 1100 m ³ /th/ kapita (PBB).	Total produksi air bersih dan jumlah penduduk <i>Sumber Data : BIG, Kemenpu</i>

NO.	PARA METER	DEFINISI	INDIKATOR	DEFINISI	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
				dan kebutuhan utk kegiatan ekonomi seperti pertanian dan industri.		
3	Per-airan Ke-pulau-an (Untuk Daerah Ke-pulau-an)	Perairan kepulauan adalah permukaan air di luar daratan dalam bentuk laut dan selat.	Pelayanan angkutan antar pulau.	Sarana dan prasarana transportasi laut yang menghubungkan dua daratan atau lebih.	Minimal ada pelabuhan penye-berangan dan kapal laut yang melayani kebutuhan angkutan antar pulau.	Jumlah pelabuhan, jumlah kapal, peta jaringan transportasi laut. <i>Sumber Data: Dishidros AI, Kemenhub</i>
4	Tata Ruang dan Ling-kung-an	Tata ruang dan lingkungan adalah produk penataan ruang dan lingkungan.	Pemenuhan minimal luas lahan efektif sesuai peraturan per-undangan dan pemenuhan ruang terbuka hijau 30% untuk wilayah ibu kota provinsi, ibu kota kabupaten dan kota.	Lahan efektif adalah wilayah daratan yang memiliki kemiringan lereng antara 0 - 25%. Ruang terbuka hijau adalah area permukaan tanah yang tertutup vegetasi yang berfungsi menjaga kelestarian lingkungan dan mereduksi terjadinya bencana banjir dan pencemaran udara.	Luas lahan efektif minimal mampu memenuhi syarat daya tampung dan daya dukung lingkungan untuk ke-berlanjutan aktivitas penduduk.	Dokumen rancangan RT RW, peta lereng, peta penggunaan tanah, jumlah dan penyebaran penduduk. <i>Sumber data : big, Bappenas, Bappeda provinsi ybs, Bappeda kabupaten/kota ybs.</i>
5	Geo-hazard	Geohazard adalah bahaya yang bersumber baik dari	Kerawanan bencana	Kerawanan bencana adalah karakteristik wilayah	Tersedia peta kerentanan terhadap bencana perkotaan	Peta pola pemukiman padat penduduk, sarana dan prasarana

NO.	PARAMETER	DEFINISI	INDIKATOR	DEFINISI	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
		alam seperti gempa, erupsi gunung api, tsunami, maupun dari aktivitas manusia seperti kebakaran pemukiman, wabah penyakit mematikan, banjir, yang potensial untuk terjadinya bencana bagi manusia.		yang rentan terhadap terjadinya bencana yang mengakibatkan kematian dan atau kerugian materiil yang sangat besar.	(urban disaster) untuk kota dan peta kerentanan terhadap bahaya dari alam untuk kabupaten dan provinsi.	<p>pemadam kebakaran, peta drainase kota, peta jaringan jalan khusus untuk pembentukan kota, dan peta bahaya gempa, peta bahaya letusan gunung api dan peta bahaya tsunami.</p> <p><i>Sumber data:</i> BIG, Kementerian ESDM. BNPB, Kemenkes.</p>

BAB IV

PARAMETER DEMOGRAFI

Parameter demografi memberikan gambaran perlunya syarat minimal jumlah serta karakteristik tertentu penduduk dari suatu daerah otonom, agar yang bersangkutan dan berkembang secara lestari. Syarat minimal tersebut berlaku untuk daerah otonom baru yang akan dibentuk – baik daerah otonom provinsi, kabupaten dan kota - maupun bagi daerah otonom yang sudah ada. Bagi daerah otonom yang sudah ada tetapi syarat minimal dimensi demografinya belum terpenuhi, diperlukan langkah strategis berupa penambahan jumlah penduduk dengan cara transmigrasi maupun kerjasama antar daerah.

Parameter demografi menyediakan dasar pertimbangan pembentukan daerah otonom baru dengan memperhitungkan faktor demografi (kependudukan) dalam penataan daerah di Indonesia, meliputi jumlah penduduk, sumberdaya manusia, kuantitas dan kualitas SDM, distribusi penduduk, dan keserasian penduduk, dengan penjelasan lebih lanjut sebagai berikut :

Jumlah Penduduk

Menetapkan batasan jumlah penduduk minimal serta kualitas sumber daya manusia yang memungkinkan daerah otonom bersangkutan dapat berkembang secara mandiri.

Sumber Daya Manusia

Memberikan penilaian kepemilikan sumber daya manusia yang difokuskan pada penduduk berusia 20-54 tahun dan pemenuhan kebutuhan birokrasi sekurang-kurangnya tingkatan Diploma. 55% dari kabupaten dan kota di Indonesia mempunyai kurang dari 5% dari total penduduknya masing-masing yang berusia 20-54 tahun sekaligus berpendidikan tinggi.

Kuantitas dan Kualitas SDM

Menetapkan jumlah dan mutu sumber daya manusia yang ditentukan oleh kebutuhan daerah bersangkutan yang dijadikan pertimbangan 'kelayakan' suatu daerah untuk mekar, yaitu wilayah yang antara lain memiliki sumberdaya yang memadai untuk dapat memberikan pelayanan sosial

minimum pada rakyatnya. Namun demikian perlu diingat, bahwa penduduk Indonesia tersebar secara sangat tidak merata di antara pulau-pulau besar dan kecil sebanyak 17,500 itu dan juga antara 33 propinsi pada waktu ini. hampir 80% penduduk Indonesia tinggal di pulau-pulau yang membentuk Indonesia Bagian Barat, terdiri dari Jawa (dan Madura) dan Sumatera, sedangkan 20% selebihnya tersebar di beberapa pulau besar dan banyak pulau kecil lainnya, membentuk Indonesia Bagian Timur.

Distribusi Penduduk

Menjaga keseimbangan distribusi penduduk dari 33 provinsi yang ada, dimana 8 provinsi diantaranya berpenduduk kurang dari 50 orang per Km², 10 provinsi berpenduduk 50-100 orang per Km², dan 15 provinsi melebihi 100 orang per Km². Dengan jumlah penduduk sekitar 232 juta jiwa, Penduduk Indonesia merupakan penduduk yang terbesar ke-empat di dunia setelah China dengan 1,3 milyar orang, India dengan 1,2 milyar orang, Amerika Serikat dengan 310 juta orang, dan Indonesia dengan sekitar 232 juta orang. Angka ini diperkirakan masih terus tumbuh walaupun dengan tingkat pertumbuhan yang melamban. Kalau Sensus Penduduk 2000 mencatat penduduk berjumlah 205,8 juta orang, diperkirakan penduduk Indonesia meningkat menjadi 234,1 juta orang tahun 2010, dan tahun 2025 sebanyak 273,7 juta, atau dalam 15 tahun ke depan penduduk Indonesia diperkirakan akan bertambah 39,7 juta orang, suatu jumlah yang cukup besar. Secara implisit tersirat pertumbuhan yang menurun dari 1,33% per tahun di awal abad ini hingga menjadi 0,91% untuk periode 2020-2025.

Keserasian Penduduk

Mempertimbangkan keserasian penduduk antara kawasan barat dan timur Indonesia, yang dalam jangka panjang akan merenggang. Tahun 2025 diperkirakan, Indonesia Bagian Barat yang terdiri dari Sumatera dan Jawa saja, akan dihuni 215 juta orang yang merupakan 78,5% penduduk Indonesia. Sementara ke dua kepulauan tersebut hanya meliputi sekitar satu-per-tiga wilayah daratan Nusantara (tepatnya 32,5%). Sisa wilayah daratan Indonesia terletak di Bagian Timur. Wilayah Bagian Timur ini meliputi 3 kepulauan dari Bali dan Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua, 'hanya' dihuni sekitar 21,5% penduduk Indonesia atau sebanyak 60 juta orang.

Selengkapnya, parameter-parameter demografi, berikut difinisi, indikator dan data yang dibutuhkan secara terinci dapat dilihat dalam **Matrik 2**

MATRIKS 2
PARAMETER DEMOGRAFI
PEMBENTUKAN DAERAH PERSIAPAN

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	2	3	4	5	6	7
1	Jumlah Pendu-duk	Jumlah penduduk yang resmi berdomisili di wilayah daerah induk & calon daerah persiapan	1. Jumlah penduduk minimal daerah induk	1. Jumlah penduduk daerah induk setelah dikurang jumlah penduduk di daerah persiapan tetap memenuhi jumlah minimal	Dapat dilihat dalam lampiran x desartada 1. Sumatera 2. Jawa & Bali 3. Kalimantan 4. Sulawesi 5. Nusa Tenggara 6. Maluku 7. Papua	Total peduduk dari sensus penduduk terakhir. <i>Sumber data: BPS pusat</i>
			2. Jumlah penduduk minimal daerah persiapan	2. Jumlah penduduk daerah persiapan memenuhi jumlah minimal untuk pembentukan daerah baru		
2	Apa-ratur Sipil Negara (ASN)	Jumlah & mutu ASN dengan golongan & kepangkatan yang dibutuhkan di daerah induk & di calon daerah persiapan.	1. Jumlah minimal golongan kepangkatan ASN di daerah induk	1. Jumlah ASN harus dapat mengisi formasi yang tersedia di daerah induk	1. Jumlah ASN setelah dikurangi jumlah ASN untuk daerah persiapan harus dapat memenuhi formasi & jafung yang ada	Data jumlah ASN menurut golongan & kepangkatan untuk daerah induk <i>Sumber data: Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Pemda setempat</i>

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	2	3	4	5	6	7
4	Distribusi Penduduk	Wilayah (dalam kilometer persegi) dan jumlah penduduk bertempat tinggal dalam wilayah tertentu.	Kepadatan penduduk disesuaikan dengan pembagian penduduk berdasarkan regionalisasi	Baik daerah induk dan persiapan sebaiknya dibatasi dalam suatu wilayah geografis yang sesuai dengan penyediaan dan pengelolaan pelayanan sosial sesuai	Wilayah harus dikenakan kriteria luas wilayah berdasarkan total penduduk atau kepadatan (makin padat bisa lebih kecil wilayahnya) dan status administratif.	<i>Sumber data : Data BPS dari sensus penduduk terakhir.</i>

BAB V

PARAMETER KESISTEMAN

Parameter-parameter pembentukan daerah otonom baru melalui daerah persiapan yang merupakan penajaman dan penjabaran dari dimensi kesisteman ini bersifat dinamis, yang mencakup sistem pertahanan dan keamanan, sistem sosial politik dan budaya, sistem sosial ekonomi, sistem keuangan, sistem administrasi publik serta sistem manajemen pemerintahan, dengan penjelasan sebagai berikut :

Sistem Pertahanan dan Keamanan

Mempertimbangkan aspek sistem pertahanan dan keamanan, dalam arti, pembentukan daerah otonom baru jangan sampai membahayakan sistem pertahanan dan keamanan negara. Pada sisi lain, daerah otonom yang sudah ada perlu dikaji ulang dikaitkan dengan sistem pertahanan dan keamanan. Untuk kepentingan sistem ini, Pemerintah Pusat sebagai pemegang amanah rakyat secara nasional harus memiliki hak prerogatif untuk membentuk daerah otonom baru dalam rangka pelaksanaan sistem pertahanan dan keamanan negara. Pertimbangannya adalah kepentingan strategis nasional, dengan kriteria yang terukur agar para pemangku kepentingan dapat ikut mengawasinya.

Sistem Sosial Politik dan Budaya

Dalam membentuk daerah otonom baru melalui daerah persiapan mempertimbangkan aspek sistem sosial politik. Artinya penataan daerah harus dapat menggambarkan nilai-nilai dan kenyataan-kenyataan sosial politik dan budaya yang ada di Indonesia, yang memiliki sesanti Bhinneka Tunggal Ika. Pembentukan daerah otonom baru tidak boleh didasarkan pada pertimbangan aspek primordial seperti suku, agama, ras, antargolongan yang mendorong munculnya eksklusivitas. Daerah otonom baru adalah milik bangsa Indonesia, sehingga semua komponen bangsa memiliki peluang yang sama untuk terlibat didalamnya, mulai dari tahap usulan pembentukannya sampai pada tahap pengisian birokrasi dan anggota DPRDnya. Pembentukan daerah otonom dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa, bukan untuk memperlemah.

Sistem Sosial Ekonomi

Dalam membentuk daerah otonom baru melalui daerah persiapan mempertimbangkan sistem sosial ekonomi, dalam arti, penataan daerah mengandung semangat pengembangan yang mencakup komponen input berupa sumberdaya ekonomi meliputi kekayaan alam, lokasi strategis, budaya,

serta sumberdaya manusia berkualitas yang mampu mengubah potensi ekonomi menjadi kekuatan nyata. Intinya ada potensi untuk membuat suatu wilayah dengan penduduk di atasnya menjadi lebih sejahtera. Kehadiran daerah otonom dengan pemerintah daerah yang diberi amanah untuk menjalankan kewenangan mencapai tujuan tersebut.

Sistem Keuangan

Masuknya pertimbangan aspek sistem keuangan dalam penataan daerah dengan tujuan untuk memperhatikan faktor-faktor yang mencakup kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah nasional dengan pemerintah subnasional dan potensi sumber-sumber keuangan yang memungkinkan daerah – baik yang akan dibentuk maupun yang sudah ada - memiliki kemandirian dalam bidang keuangan.

Sistem Administrasi Publik

Mempertimbangkan aspek sistem administrasi publik, dalam arti, memperhitungkan pengembangan hal-hal yang mencakup organisasi dan manajemen dari suatu negara, termasuk pembagian kewenangan antara pemerintah nasional dengan pemerintah sub-nasional dalam penataan daerah.

Sistem Manajemen Pemerintahan

Mempertimbangkan aspek sistem manajemen pemerintahan, dalam arti, memperhatikan hal-hal yang lebih bersifat operasional dan terukur, mencakup prinsip dan fungsi manajemen dalam penataan daerah mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan sampai pada pengevaluasian dengan mempertimbangkan kemungkinan penggunaan teknologi informatika untuk mempercepat pembangunan suatu daerah otonom baru yang dibentuk melalui daerah persiapan.

Parameter-parameter kesisteman berikut definisi, indikator dan data yang dibutuhkan secara terinci dapat dilihat dalam Matrik 3 (A, B, C, D, E).

A. SISTEM PERTAHANAN DAN KEAMANAN

Parameter sistem pertahanan dan keamanan, memberikan gambaran upaya menjamin pembentukan daerah otonom berada dalam koridor NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 serta kepentingan strategis nasional baik yang bersifat abadi maupun yang bersifat dinamis.

Dalam parameter ini dipertimbangkan pula wawasan-wawasan dasar dan beberapa asumsi yang melatarbelakangi pembentukan daerah otonom (antara lain, geo-politik dan geo-strategis) di tingkat nasional, regional dan internasional; mempertimbangkan pembagian teritorial pemerintahan sub-nasional, berdasarkan latar belakang (i) sejarah (bekas kerajaan besar dan kecil); (ii) fungsional (daerah kota dan kabupaten); (iii) ekonomis (terutama untuk daerah otonom baru); (iv) administratif

(untuk daerah otonom baru terutama untuk memperkokoh rentang kendali pemerintahan); (v) etnis (ke-bhinneka-an dan keharmonisan).

Parameter sistem pertahanan dan keamanan memperhitungkan dan menyiapkan kebutuhan kelengkapan perangkat pertahanan dan keamanan dalam pembentukan daerah otonom; menyeimbangkan pola penataan wilayah yang tertuang dalam bentuk provinsi, kabupaten/kota, dengan penataan wilayah kompartemen strategis; mensinergikan antara tata ruang pemda (pendekatan kesejahteraan) dan tata ruang pertahanan (pendekatan keamanan), khususnya untuk wilayah yang termasuk kawasan strategis pertahanan dan keamanan.; serta memperkenalkan konsep kabupaten/kota perkuatan untuk wilayah-wilayah strategis dari sisi pertahanan dan keamanan, dengan diberikan insentif lebih menarik dari pemekaran itu sendiri. Perhatian khusus dari aspek pertahanan dan keamanan ditujukan terutama pada Provinsi Aceh, Kalimantan, Maluku, dan Papua.

Untuk catatan penjelasan, yang dimaksudkan dengan kawasan strategis pertahanan dan keamanan adalah kawasan perbatasan negara, pulau kecil terluar, kawasan pangkalan militer dan latihan militer, dan kawasan rawan konflik, kawasan metropolitan, kawasan ekonomi khusus, kawasan pengembangan ekonomi terpadu, kawasan tertinggal, serta kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas.

Selengkapnya, parameter kesisteman khususnya aspek sistem pertahanan dan keamanan, berikut definisi, indikator dan data yang dibutuhkan secara terinci dapat dilihat dalam Matrik 3A.

MATRIKS 3A
PARAMETER KESISTEMAN
ASPEK SISTEM PERTAHANAN DAN KEAMANAN
PEMBENTUKAN DAERAH PERSIAPAN

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	2	3	4	5	6	7
1	Integri-tas Teri-torial dalam Koridor NKRI	Keutuhan seluruh wilayah NKRI yg berupa negara kepulauan dari merauke sampai sabang	Kedaulatan Nasional: a. Pelang-garan lintas batas negara	Adanya wahana kekuatan asing yang masuk ke dalam teritorial NKRI tanpa izin	Lebih dari 1x	Data dari K/L teknis

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	2	3	4	5	6	7
			b. Potensi gangguan	Adanya kemungkinan gangguan: a. Kepemilikan pulau kecil oleh WNA dgn alasan apapun b. Berlakunya mata uang asing di enclave wilayah Indonesia	Pernah terjadi 1 kasus dalam 5 tahun terakhir Pernah terjadi 1 kasus dalam 5 tahun terakhir	Data dari K/L teknis Data dari K/L teknis
2	Geopolitik dan Geostrategi Skala Nasional, Regional dan Internasional	Pengaruh fisik geografi thd politik, kekuatan nasional dan hubungan luar negeri	Kekuatan sentripetal	Kekuatan IPOLEKSOS-BUDMIL yg mengarah ke dalam, bersifat mengikat, mempersatukan	Adanya solidaritas bela rasa manusia	Data dari K/L teknis
			Kekuatan sentrifugal	Kekuatan IPOLEKSOS-BUDMIL yg mengarah keluar, bersifat memecah/melepaskan	Adanya perlakuan yang diskriminatif dengan alasan primordial	Data dari K/L teknis
3	Sinergi-tas Kawasan	Keterkaitan kawasan yang saling memperkuat	Kawasan pertahanan statis	Wilayah yg dipersiapkan sbg ruang gelar permanen dlm rangka membangun dan menyiapkan serta membina kekuatan pertahanan jangka panjang (15-20 tahun)	Tidak terganggunya kawasan strategis statis pertahanan dalam rutr	Data dari K/L teknis

B. SISTEM POLITIK DAN SOSIAL BUDAYA

Parameter kesisteman dari aspek sistem politik dan sosial budaya dalam pembentukan daerah persiapan dalam rangka penataan daerah, menggambarkan upaya lebih memantapkan konsolidasi demokrasi di tingkat lokal, penjalinan kohesivitas sosial di tengah-tengah elemen daerah, serta akulturasi budaya masyarakat daerah.

Di samping itu, parameter ini berupaya menghindari penataan daerah yang menimbulkan potensi terjadinya konflik antar etnis, agama, ras, dan kelompok kepentingan dan mendorong semakin kuatnya kelekatan sosial antar berbagai perbedaan yang ada di daerah; Mencegah penataan daerah yang menyebabkan hilangnya suatu budaya lokal dan dominasi satu budaya dengan budaya lainnya (yang diharapkan justru adalah pengembangan dan penerimaan budaya atas budaya lainnya); serta memperhatikan perubahan lingkungan strategis dan pengukuran kondisi lokalitas.

Selengkapnya, parameter kesisteman khususnya aspek sistem politik dan sosial budaya berikut difinisi, indikator dan data yang dibutuhkan secara terinci dapat dilihat dalam Matrik 3B.

MATRIKS 3B
PARAMETER KESISTEMAN
ASPEK SISTEM POLITIK DAN SOSIAL BUDAYA
 PEMBENTUKAN DAERAH PERSIAPAN

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	2	3	4	5	6	7
1	Demo-krasi Lokal	Kondisi yang menempatkan rakyat sebagai subjek dalam pengambilan keputusan	Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal	Keikutsertaan masyarakat dalam pilkades atau nama lain	>50%	Data lapangan jumlah warga yang menggunakan hak pilih <i>Sumber data: KPU, KPUD tingkat provinsi setempat</i>
2	Kohesivi-tas Sosial	Kondisi ke-eratan antara kelompok sosial	Frekuensi konflik sosial, baik yang disebabkan oleh faktor suku, agama, ras, antara golongan,	Jumlah kejadian konflik sosial per satuan waktu	Maksimum 2x/tahun	- Data kepolisian setempat

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	2	3	4	5	6	7
			dan tanah maupun faktor ekonomi.			
3	Daya Penerimaan	Kesediaan masyarakat untuk menerima perubahan	Derajat penerimaan	Penerimaan masyarakat atas rencana perubahan	>50% Menerima perubahan	Data lapangan atau survey

C. SISTEM EKONOMI

Parameter kesisteman dari aspek sistem ekonomi dalam pembentukan daerah persiapan dalam rangka penataan daerah, menggambarkan upaya untuk lebih mempertajam sasaran kesejahteraan rakyat dengan ukuran peningkatan *Indek Pembangunan Manusia (Human Development Index)* yang merupakan indek gabungan dari aspek ekonomi, pendidikan dan kesehatan.

Kriteria kelayakan pemekaran daerah dari sudut pandang sosial-ekonomi yang harus dipenuhi setidaknya adalah pediksi pertumbuhan ekonomi daerah $\geq 5\%$ untuk menjaga agar pemekaran daerah tidak menyebabkan menurunnya pertumbuhan ekonomi pada daerah otonom baru. Di samping itu, daerah persiapan harus memiliki potensi sumber daya alam yang cukup untuk dijadikan modal dasar bagi daerah guna mendorong perekonomian daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Potensi tersebut perlu dikaji secara mendalam melalui interpretasi secara ilmiah dari citra satelit untuk memastikan bahwa potensi sumber daya alam tersebut benar-benar nyata.

Selengkapnya, parameter kesisteman khususnya aspek sistem ekonomi, berikut difinisi, indikator dan data yang dibutuhkan secara terinci dapat dilihat dalam Matrik 3C.

MATRIKS 3C
PARAMETER KESISTEMAN
ASPEK SISTEM EKONOMI
PEMBENTUKAN DAERAH PERSIAPAN

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	Kualitas SDM	Kondisi masyarakat untuk dapat hidup secara layak	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	Indeks Komposit Dari: - Indeks Pendidikan - Indeks Kesehatan - Indeks Daya Beli Masyarakat	Minimum IPM 65 (Daerah Induk)	<i>Sumber data : BPS Pusat</i>
2	Pertumbuhan Ekonomi	Peningkatan produksi barang & jasa dalam suatu periode tertentu di daerah induk	Laju pertumbuhan ekonomi	Persentase peningkatan nilai tambah yang merupakan indikator dari pertumbuhan ekonomi daerah	Minimum Rata-Rata 5% Di Daerah Induk	<i>Sumber data: D BPS: PDRB harga konstan nilai tambah dengan harga konstan 5 tahun terakhir</i>
3	Potensi Ekonomi Sektor Unggulan Calon Daerah Persiapan	Kemampuan calon daerah persiapan untuk maju dan berkembang secara layak dengan kekuatan potensi lokal	Indeks Koefisien Lokasi (Lq)	Indeks yang digunakan untuk mengukur tingkat keunggulan komparatif Sektor atau subsektor	Indek Location Quotient (Lq) >1	Data BPS <i>Ada 2 (dua) kemungkinan data yang dapat digunakan untuk menghitung koefisien lokasi, yaitu:</i> <i>(1) nilai tambah masing-masing sektor sebagai terdapat dalam PDB DAB PDRB;</i> <i>(2) nilai produksi untuk masing-masing komoditi pada sektor dan subsektor tersebut</i>

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
4	Potensi Sumber daya Alam Calon Daerah Persiapan	Kandungan deposit untuk jenis mineral dan sumberdaya alam tertentu di wilayah calon daerah persiapan	Jumlah deposit yang potensial produktif	Hasil studi yang dilakukan oleh lembaga profesional	Layak pada waktu penilaian	K/L Terkait

D. SISTEM KEUANGAN

Parameter kesisteman dari aspek sistem keuangan menggambarkan upaya untuk menjamin adanya dukungan keuangan bagi pembentukan daerah persiapan, yang antara lain kepemilikan kapasitas fiskal yang memadai sebanding dengan urusan-urusan pemerintahan yang diselenggarakannya. Kapasitas fiskal mencakup penerimaan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Di samping itu diperlukan harmonisasi peraturan perundang-undangan (regulasi) dan kebijakan antara Pusat dan Daerah, penerapan dan pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) penyelenggaraan pemerintahan, dan penyempurnaan regulasi dan kebijakan keuangan daerah untuk keadilan (keseimbangan vertikal) serta penguatan kapasitas keuangan daerah; Mengalihkan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Dekon/TP) ke Dana Alokasi Khusus (DAK) disertai dengan peningkatan pemerataan dalam distribusi keuangan antar daerah (keseimbangan horisontal), pemberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan alternatif sumber pembiayaan pembangunan daerah; Peningkatan dan pemberian sistem insentif kerjasama antar daerah dalam penyelenggaraan pembangunan daerah dan kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan swasta.

Parameter keuangan, juga mengindikasikan beberapa kebutuhan: perbaikan pengelolaan keuangan daerah untuk mewujudkan transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme maupun efisiensi, dan efektifitas pengeluaran Pemerintah Daerah; penegakkan hukum dalam pengawasan keuangan di daerah dan peningkatan pengawasan melalui pembatalan Perda bermasalah; evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam aspek keuangan dan penegakkan terhadap regulasi dan kebijakan penataan daerah (yang saat ini adalah PP 78/2007); serta pembatasan jumlah daerah otonom, pemberian sistem insentif bagi penggabungan daerah, dan penentuan batas minimal penerimaan

daerah sendiri (PDS) untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan persyaratan penyusunan Kerangka Anggaran Jangka Menengah Daerah induk maupun daerah hasil pemekarannya.

Selengkapnya, parameter kesisteman khususnya aspek sistem keuangan, berikut definisi, indikator dan data yang dibutuhkan secara terinci dapat dilihat dalam Matrik 3D.

MATRIKS 3D
PARAMETER KESISTEMAN
ASPEK SISTEM KEUANGAN
PEMBENTUKAN DAERAH PERSIAPAN

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	2	3	4	5	6	7
1	Kapasitas Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Kandungan deposit untuk jenis mineral dan sumberdaya alam tertentu di wilaya calon daerah persiapan	Jumlah deposit yang potensial produktif	Hasil studi yang dilakukan oleh lembaga profesional	Layak pada waktu penilaian	K/L Terkait
2	Kapasitas Keuangan Daerah Induk (Ikf= ndeks Kapasitas Fiskal)	Kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan melalui pendapatan daerah (tidak termasuk <i>committed income</i>) dikurangi gaji pegawai dikaitkan dengan jumlah penduduk miskin	$IKF = \frac{Pad+Bh+ Dau+Lp-Gaji Pegawai}{Jumlah Penduduk Miskin}$	Cukup Jelas	75% Dari Rata-Rata Nasional	<ul style="list-style-type: none"> • PAD • Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak • DAU • Gaji Pegawai • Jumlah Penduduk Miskin
3	Kualitas Pengelolaan Keuangan Daerah	Kemampuan pencapaian status pengelolaan keuangan daerah	Status hasil audit BPK terhadap laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD)	Cukup jelas	Minimal status wajar dengan pengecualian (WDP)	Hasil Audit BPK

E. ADMINISTRASI PUBLIK

Parameter kesisteman dari aspek sistem administrasi publik, menggambarkan upaya yang memberikan jaminan kemampuan sistem pelayanan publik yang terbaik dan berkesinambungan. Menentukan kriteria dan proses penataan dilakukan dengan mempertimbangkan nilai-nilai dasar pembentukan daerah otonom yang terdiri atas: efisiensi dan efektivitas administrasi, demokrasi pemerintahan, dan ketahanan nasional. Efisiensi dan efektivitas administrasi, yang mencakup daya saing daerah (kemampuan daerah mengembangkan wilayah), skala ekonomi, jumlah beban daerah (jumlah urusan dan kewenangan), serta *span of control*, aksesibilitas, dan potensi wilayah. Sedangkan demokrasi pemerintahan mencakup aspirasi masyarakat, kontrol masyarakat, dan keterwakilan.¹ Selanjutnya, ketahanan nasional mencakup geopolitik dan geostrategis.

Di samping itu, pembentukan daerah persiapan juga menggambarkan perlunya memperhatikan dan mempertimbangkan beberapa hal, yang antara lain : usia pemerintahan (untuk kabupaten/kota telah 7 tahun) dan kondisi obyektif luas wilayah daerah otonom (luas wilayah yang dinilai layak didasarkan pada luas rata-rata yang bersifat regional); rentang kendali kemampuan pelaksanaan peran provinsi untuk mengkoordinasikan dan memfasilitasi pemerintahan kabupaten/kota yang berbeda terutama atas pertimbangan aksesibilitas. Dengan penggunaan teknologi informatika dan komunikasi rentang kendali pemerintahan dapat diperluas. Untuk region Jawa sebesar 19 kabupaten/kota sedangkan luar Jawa sebesar 14 kabupaten/kota; Juga dorongan untuk mampu mengembangkan teknologi informatika dan komunikasi untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan.

¹ Efektivitas administrasi melalui penataan wilayah kabupaten untuk menjamin berlangsungnya pelayanan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui penataan daerah dilakukan melalui upaya: penentuan rata-rata luas wilayah kabupaten/kota per propinsi, rata-rata luas wilayah kabupaten/kota per region, jumlah kabupaten/kota per provinsi setelah pemekaran putaran pertama, jumlah kabupaten/kota per region dan rata-rata luas wilayah kabupaten/kota per region setelah putaran pertama, dan jumlah kabupaten/kota per propinsi setelah pemekaran putaran kedua. Diperoleh jumlah kabupaten/kota.

Selengkapnya, parameter kesisteman khususnya aspek sistem administrasi publik, berikut definisi, indikator dan data yang dibutuhkan secara terinci dapat dilihat dalam Matrik 3E.

MATRIKS 3E
PARAMETER KESISTEMAN
ASPEK SISTEM ADMINISTRASI PUBLIK
PEMBENTUKAN DAERAH PERSIAPAN

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	2	3	4	5	6	7
1	Penyelenggaraan Urusan Wajib Pemerintahan Daerah (Daerah Induknya)	Kemampuan pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat wajib	Jumlah urusan wajib yang mampu diselenggarakan	Jumlah urusan wajib sesuai pp no. 38/2007 yang mampu dilaksanakan oleh pemerintah daerah induknya	> 80%	– LHPPD & EKPPD – <i>FIELD assessment</i> <i>Sumber data : Kemendagri</i>
2	Usia Pemerintahan	Lama terbentuknya susunan atau satuan daerah	Usia pemerintahan	Lama terbentuknya provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan	Provinsi >10 Tahun Kabupaten/ Kota >7 Tahun Kecamatan >5 Tahun	UU Pembentukan Daerah Perda Pembentukan Kecamatan UU Pembentukan Daerah
3	Aksesibilitas Pelayanan	Kemudahan masyarakat mendapatkan pelayanan kesehatan dan pendidikan pada tingkat kecamatan	Jumlah layanan kesehatan	Banyaknya layanan puskesmas rawat inap di ibukota kecamatan	Minimal satu puskesmas rawat inap di kecamatan	Data BPS (jumlah dan kategori puskesmas) dan data dari dinas kesehatan daerah setempat
			Jumlah layanan pendidikan	Banyaknya layanan pendidikan dasar dan menengah di ibukota kecamatan	Minimal 1 SMA/ Sederajat dan 5 SMP/ Sederajat di Kecamatan	Data BPS (jumlah dan kategori pendidikan dasar dan menengah) dan data dari dinas pendidikan dan kebudayaan daerah setempat.

F. SISTEM MANAJEMEN PEMERINTAHAN

Parameter kesisteman dari aspek sistem manajemen pemerintahan menunjukkan dan menggambarkan kebutuhan pengelolaan administrasi publik, yang meliputi pengelolaan personil (jumlah dan kualitas) yang dikelola dengan baik sehingga mampu mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah secara optimal; pengelolaan administrasi keuangan daerah yang transparan dan akuntabel dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk mendukung terciptanya tata pemerintahan yang baik (good governance); pengelolaan aset dan peralatan pemerintahan yang mencukupi dan pengadministrasian yang baik guna mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan; pengelolaan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku; serta pengelolaan data dan dokumen secara berkesinambungan yang dapat diakses oleh instansi terkait dan masyarakat.

Selengkapnya, parameter kesisteman khususnya aspek sistem manajemen pemerintahan, berikut definisi, indikator dan data yang dibutuhkan secara terinci dapat dilihat dalam Matrik 3F.

MATRIKS 3F
PARAMETER KESISTEMAN
ASPEK SISTEM MANAJEMEN PEMERINTAHAN
PEMBENTUKAN DAERAH PERSIAPAN

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	2	3	4	5	6	7
1	Manajemen Pembangunan Daerah a. Perencanaan Pembangunan Daerah	Keseluruhan dokumen perencanaan baik jangka panjang (RPJPD) yang telah ditetapkan dengan perda, jangka menengah (RPJMD) yang telah ditetapkan dengan perda maupun jangka pendek (RKPD).	Keterkaitan dengan perencanaan pembangunan pada susunan pemerintahan di atasnya	Semakin tepat waktu penyusunan dan isi dokumen perencanaan menggambarkan manajemen pembangunan daerahnya semakin baik, sehingga potensial untuk dimekarkan.	1. Ketepatan waktu penyusunannya 2. Konsistensi isi perencanaan pembangunan daerah dengan perencanaan pembangunan susunan pemerintahan lainnya.	1. RPJPD 2005-2025 2. RPJMD lima tahunan 3. RKPD setiap tahun.

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	2	3	4	5	6	7
	b. Rencana Tata Ruang Daerah	Rencana pembangunan daerah akan ditempatkan pada lokasi yang telah dipetakan dalam RUTRD maupun RDTRD.	Keterkaitan antara rencana tata ruang daerah dengan rencana tata ruang susunan pemerintahan di atasnya.	Semakin tepat waktu penyusunan dokumen rencana tata ruang dan semakin konsisten isinya dengan rencana tata ruang susunan pemerintahan di atasnya, menggambarkan bagusnya manajemen perencanaan pembangunan daerah bersangkutan, sehingga apabila akan dimekarkan tata ruangnya sudah tersedia dengan lengkap.	1. Ketepatan waktu penyusunan RUTRD dan RDTRD. 2. Konsistensi isi RUTRD dengan RUTRN.	1. Dokumen RUTRD yang telah ditetapkan dengan perda. 2. Dokumen RDTRD yang telah ditetapkan dengan perda.
2	Manajemen SDM Daerah	Keseluruhan dokumen perencanaan dan kebijakan di bidang kepegawaian mulai dari rencana kebutuhan pegawai, pola rekrutmen, pola penempatan, pola pemberian imbalan, pola pengembangan karir sampai pola pemberhentian.	Ketersediaan dokumen dan kebijakan dalam bidang manajemen SDM daerah.	Daerah yang telah memiliki rencana pengembangan SDM aparatur sejalan dengan RPJPD menunjukkan manajemen sdmnya baik. Daerah semacam itu potensial untuk dimekarkan karena akan berdampak positif bagi calon daerah otonom baru.	Ukurannya adalah lengkap tidaknya dokumen kebijakan manajemen sdm daerah mulai dari grand design sampai keseluruhan siklus msdm. Semakin lengkap berarti semakin baik, dan semakin potensial untuk dimekarkan.	Berbagai perda atau peraturan kepala daerah yang berkaitan dengan manajemen sdm daerah.

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	2	3	4	5	6	7
			Jumlah pegawai daerah	Daerah bersangkutan telah memiliki jumlah PNS minimal untuk menjalankan roda pemerintahan dan pelayanan publik.	Jumlah pegawai yang tersedia terutama untuk jabatan-jabatan kunci telah dipegang oleh pejabat yang kompeten.	Data kepegawaian yang mencakup jumlah dan penyebaran, bidang keahlian, serta lokasi penugasan.
			Kualitas pegawai daerah	Daerah bersangkutan telah memiliki pegawai yang kualitasnya sesuai kebutuhan. Daerah bersangkutan telah memiliki standar kompetensi jabatan menurut jenis jabatan.	Kecocokan kompetensi antara jabatan dengan pejabat yang mendudukinya Semakin kompeten maka manajemen sdm daerah semakin baik, dan berdampak positif apabila ada bagian daerah yang akan di-mekarkan.	1. Data pegawai menurut tingkat pendidikan. 2. Data pegawai menurut jenis jabatan dan kom-petensinya. 3. Data pegawai menurut golongan pangkat. 4. Data pegawai menurut jenis dan lamanya diklat yang telah diikutinya.
3	Manajemen Keuangan Daerah	Keseluruhan kebijakan dan pelaksanaan keuangan daerah mulai dari penyusunan rencana, penggunaan, sampai pertanggung jawabannya.	1. Ketepatan Waktu Penyusunan APBD Setiap Tahunnya. 2. Konsistensi Pelaksanaan APBD Terhadap RPJMD. 3. Ketepatan Waktu Penyampaian LKPD Kepada BPK	1. Semakin tepat penyusunan APBD setiap tahunnya berarti semakin baik manajemen keuangannya. 2. Semakin konsisten pelaksanaan APBD dengan RPJMD berarti manajemen keuangannya semakin baik.	1. Tanggal penetapan perda APBD setiap tahunnya. 2. Konsistensi antara visi, misi dan program prioritas dalam RPJMD dengan APBD setiap tahunnya.	1. Perda APBD, perda perhitungan APBD Serta perda perubahan APBD lima tahun berturut-turut. 2. LPPD, LKPJ, LKPD lima tahun berturut-turut. 3. Hasil audit BPK, lima tahun berturut-turut.

			4. Hasil Audit BPK	<p>3. Semakin tepat waktu penyampaian LKPD kepada BPK menunjukkan manajemen keuangannya semakin baik.</p> <p>4. Semakin meningkat opini BPK menuju WTP berarti sistem akuntansinya sudah berjalan baik dan menggambarkan manajemen keuangan yang baik.</p> <p>5. Semakin baik manajemen keuangan suatu daerah, maka potensinya untuk dimekarkan akan semakin tinggi, karena akan berdampak positif pada bagian daerah yang akan dimekarkan.</p>		
4	Manajemen Aset Daerah	Keseluruhan kebijakan dan implementasi pengelolaan kekayaan daerah mulai dari perencanaan kebutuhan, pengadaan, penggunaan, penyimpanan, pengiriman, sampai ke penghapusan	Tingkat ketersediaan infra struktur minimal	<p>Ter-sedianya infrastruktur:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jalan daerah - Jembatan - Air bersih - Terminal - Pasar - Sekolah - Fasilitas kesehatan - Listrik 	<p>Ada dua pilihan parameter yang dapat digunakan:</p> <p>1. Semakin lengkap tersedia asetnya berarti semakin besar peluangnya untuk dimekarkan.</p>	Data seluruh aset pemda dengan perkembangannya selama lima tahun berturut-turut.

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	2	3	4	5	6	7
					2. Sebaliknya semakin terbatas asetnya, semakin besar peluangnya untuk dimekarkan karena dengan pemekaran diharapkan akan lebih banyak aset dan fasilitas publik yang dibangun.	
			Ketertiban administrasi (dok)	Tersedianya neraca aset daerah yang telah diaudit BPK	Semakin lengkap dan tertib pengelolaan aset daerah menunjukkan semakin siapnya suatu daerah dimekarkan, karena manajemen aset yang baik pada daerah induk akan terbawa ke daerah persiapan.	Data yang diperlukan meliputi neraca aset yang telah diaudit BPK selama lima tahun berturut-turut.
5	Manajemen Pelayanan Publik	Keseluruhan Kebijakan dan Pelaksanaan Pelayanan Public dilihat dari jenis, cakupan, serta kualitas pelayanan publik.	Pengalokasian Anggaran Daerah Berdasarkan Standar Pelayanan Minimal (SPM).	1. Apakah dalam penyusunan RPJMD sudah mempertimbangkan SPM. 2. Apakah dalam penyusunan	Ada/tidak Semakin lengkap dan luas pelaksanaan spm dalam berbagai bidang berarti daerah	Kebijakan mengenai implementasi SPM di daerah yang bersangkutan Kebijakan pelaksanaan SPM dalam RPJMD. Besarnya anggaran untuk pelaksanaan SPM selama lima tahun anggaran.

NO.	PARAMETER	DEFINISI PARAMETER	INDIKATOR	DEFINISI INDIKATOR	STANDAR (UKURAN) MINIMAL	DATA YANG DIBUTUHKAN
1	2	3	4	5	6	7
				APBD setiap tahunnya sudah memberikan prioritas pen-capaian target SPM sesuai kesepakatan politik yang dibuat kdh dengan DPRD.	tersebut semakin layak ditekankan karena sudah terbangun budaya birokrasi yang berorientasi pada pelayanan. Budaya ini akan terbawa pada daerah persiapan yang akan dibentuk.	
			Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)	Adanya kebijakan untuk melakukan survey kepuasan masyarakat secara periodik.	Ada/tidak Apabila ada dan sudah dilaksanakan secara konsisten setiap tahun menunjukkan bahwa pemda sangat memberi perhatian kepada pandangan masyarakat. Hal tersebut memberikan nilai tambah apabila ada keinginan untuk pemekaran daerah.	Kebijakan pemda mengenai IKM Hasil survey IKM selama lima tahun berturut-turut (bila ada).
			Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (Paten)	Adanya kebijakan untuk membentuk Paten	Semakin banyak kecamatan yang ditetapkan sebagai kecamatan Paten berarti budaya melayani public pemda bersangkutan sudah tinggi,	Data mengenai kebijakan pembentukan kecamatan paten Jumlah kecamatan yang menjalankan Paten Laporan tahunan pelaksanaan pelayanan di kecamatan penyelenggaraan Paten.

■ BAB V : PARAMETER KESISTEMAN

					sehingga memiliki peluang untuk dimekarkan. Harapannya budaya melayani tersebut akan terbawa ke daerah pemekaran.	
--	--	--	--	--	---	--

BAB VI

APLIKASI DAN IMPLIKASI

A. APLIKASI PARAMETER

Parameter ini akan diterapkan setelah RUU Revisi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan menjadi Undang-undang, diikuti dengan revisi atas Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007. Utk menghindari *time gap*, Revisi Peraturan Pemerintah nomor 78 Tahun 2007 dapat disiapkan dari awal dengan merujuk pada konsep-konsep yang telah tertuang dalam Desertada dan penjelasan teknis ini.

Ada dua asumsi digunakannya parameter-parameter yang telah diuraikan dalam buku ini, yaitu :

1. Pertama, apabila konsep yang tertuang dalam Desertada, dapat terakomodasi dalam RUU Revisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan disetujui DPR RI menjadi Undang-undang tanpa perubahan yang sifatnya mendasar dari konsep Desartada;
2. Kedua, parameter yang ditetapkan didukung hasil kajian oleh lembaga yang berkompeten dan profesional (Kemendagri, Kemenkeu, Menpan & RB, BKN, BIG, BPS dlsb.)

B. IMPLIKASI PARAMETER

Penerapan parameter daerah persiapan ini akan memiliki berbagai implikasi dengan penjelasan sebagai berikut. Pertama, implikasi kelembagaan, dibutuhkan pembentukan sebuah tim pengkajian yang lebih profesional, dengan komposisi keanggotaan kombinasi dari unsur birokrasi dan para pakar perguruan tinggi yang kompeten. Dengan pendekatan baru ini (tidak menggunakan sistem *scoring* yang rawan manipulasi) diharapkan penilaian menjadi lebih kualitatif-komprehensif dan obyektif berdasarkan pertimbangan logis dan rasional.

Kedua, implikasi anggaran dari penerapan parameter dengan menggunakan pendekatan tiga dimensi (geografi, demografi, dan kesisteman) ini, akan jauh lebih besar karena membutuhkan kerja lapangan dalam rangka observasi, pengkajian, dan penilaian bertahap yang komprehensif. Besarnya biaya akan sebanding dengan manfaatnya karena sebuah daerah yang dipersiapkan menjadi daerah otonom dilakukan dengan kajian yang mendalam dan berorientasi pada keberlangsungan serta jaminan untuk dapat berkembang di masa mendatang.

Ketiga, sejalan dengan implikasinya terhadap anggaran, penerapan parameter ini juga berimplikasi terhadap kebutuhan sumber daya manusia, yang secara kuantitas maupun kualitasnya dipandang cukup. Pemahaman para pengguna parameter ini perlu diperkuat dengan berbagai aktivitas pelatihan dan bimbingan. Implikasi teknisnya, tentu lebih banyak dibutuhkan keterlibatan kementerian/lembaga teknis dalam proses observasi, pengkajian, dan penilaian.

Keempat, penerapan parameter ini juga berimplikasi pada perlunya penyempurnaan pedoman pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah otonom sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2007 dan pedoman evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dotonom sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008, terkait dengan tujuan penerapan parameter ini menuju daerah otonom yang maju dan mandiri dengan perbedaan pengukuran sebagaimana apa yang ada dalam pedoman dalam kedua PP terebut. Konsekuensinya, seperangkat penyempurnaan pedoman perlu dirumuskan dengan mengacu pada Desartada dan penjelasan parameter daerah persiapan ini.

BAB VII

PENUTUP

Penyusunan buku Parameter Daerah Persiapan ini merupakan bagian dari serangkaian kegiatan mempersiapkan sebuah pembaharuan tata pemerintahan, yang telah dimulai sejak lima tahun lalu, melalui kerjasama yang erat antara Partnership dengan Kementerian Dalam Negeri.

Sebagai sebuah lembaga advokasi, betapa pun pemikiran dan rekomendasi yang kami sampaikan pada akhirnya akan tergantung pada Pemerintah dan *users* lainnya dalam memanfaatkan berbagai masukan kebijakan ini. Sumbangan pemikiran ini dengan harapan semoga memberikan manfaat yang besar bagi upaya untuk memperbaharui tata pemerintahan di Indonesia sebagaimana diharapkan dalam revisi RUU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagai sebuah gagasan yang relatif awal, parameter pembentukan daerah persiapan ini masih membutuhkan elaborasi dalam instrumen-instrumen yang lebih teknis, serta rumusan-rumusan kaidah hukum dalam peraturan pemerintah, sehingga masih diperlukan berbagai forum curah pendapat baik dalam bentuk seminar, lokakarya ataupun diskusi kelompok terfokus sehingga tercipta sebuah konsep pemikiran yang komprehensif sebagai sumbangan Indonesia bagi pengembangan desentralisasi di tingkat dunia.

