

Partnership Policy Paper No 1/2011

Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia



Partnership for Governance Reform in Indonesia
www.kemitraan.or.id



Partnership Policy Paper No. 1/2011

Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010 – 2025

1



Untuk menyelaraskan, memperjelas dan menyebarluaskan berbagai kebijakan publik yang diadvokasikan oleh Kemitraan Bagi Pembaruan Tata

Pemerintahan (Partnership for Governance Reform), mulai tahun ini kami secara berkala menerbitkan serangkaian "makalah kebijakan" yang disebut Partnership Policy Paper.

Partnership Policy Paper No. 1/2011 yang ada di tangan pembaca budiman ini dihasilkan dari serangkaian kegiatan yang terkait dengan kerjasama antara Partnership dan Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, khususnya dalam upaya memperbesar manfaat yang dirasakan publik dari kebijakan desentralisasi serta dalam merespon maraknya pemekaran daerah di era otonomi daerah.

Sesuai dengan visi misi Kemitraan/ Partnership untuk mewujudkan Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun atas dasar prinsip-prinsip dan praktik-praktik tata pemerintahan yang baik, policy ini mengajukan serangkaian rekomendasi berkaitan dengan desain besar penataan daerah yang diyakini dapat mewujudkan penataan daerah yang efektif. Rekomendasi ini dihasilkan melalui telaah secara mendalam serta melibatkan berbagai pihak yang berkompeten.

Harapan kami Partnership Policy Paper ini dapat memberikan kontribusi positif di dalam upaya mewujudkan kehendak rakyat sesuai dengan janji demokrasi.

Akhir kata, saya sangat berterimakasih kepada saudara Nico Harjanto, Ph.D sebagai penulis dan Tim Public Service Governance Cluster sebagai pengawal program kerjasama Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, serta pihak-pihak yang telah terlibat serta menyumbangkan ide-ide dan pikirannya dalam penyusunan policy paper ini.

Wicaksono Sarosa

Direktur Eksekutif

Partnership for Governance Reform

Ringkasan Eksekutif

Saat ini penataan daerah di Indonesia menjadi masalah besar saat ini karena semakin bertambahnya daerah otonom baru. Sejak terbitnya Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tahun 1999, jumlah daerah otonom di Indonesia sampai tahun 2010 telah bertambah sejumlah 205 daerah, yang terdiri dari 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota, dan jumlah tersebut akan terus bertambah. Untuk itu, diperlukan suatu perencanaan penataan daerah agar tuntutan aspirasi masyarakat dan kelayakan suatu daerah untuk dimekarkan dapat dijawab. Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) yang telah disetujui oleh Pemerintah dan DPR-RI ini pada intinya mencakup empat elemen dasar, yakni: 1) pembentukan daerah persiapan sebagai tahap awal sebelum ditetapkan sebagai daerah otonom; 2) penggabungan dan penyesuaian daerah otonom; 3) penataan daerah yang memiliki karakteristik khusus; dan 4) penetapan estimasi jumlah maksimal daerah otonom (provinsi, kabupaten, kota) di Indonesia tahun 2010 – 2025.

Mengingat arti strategisnya, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan Indonesia (Kemitraan) mendukung program dan proses pembentukan Desartada sebagai suatu kebijakan nasional yang nantinya dapat dimasukkan dalam revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemitraan merekomendasikan sejumlah hal berikut, seperti perubahan paradigma pemekaran wilayah, pemantapan kapasitas pelayanan publik, revisi sejumlah peraturan dan undang-undang, dan pengendalian penambahan daerah otonom baru. Kajian Desartada yang ada saat ini hanyalah untuk mencari jumlah ideal provinsi, sedangkan untuk jumlah ideal kabupaten/kota di masing-masing provinsi di Indonesia perlu kajian lebih lanjut.

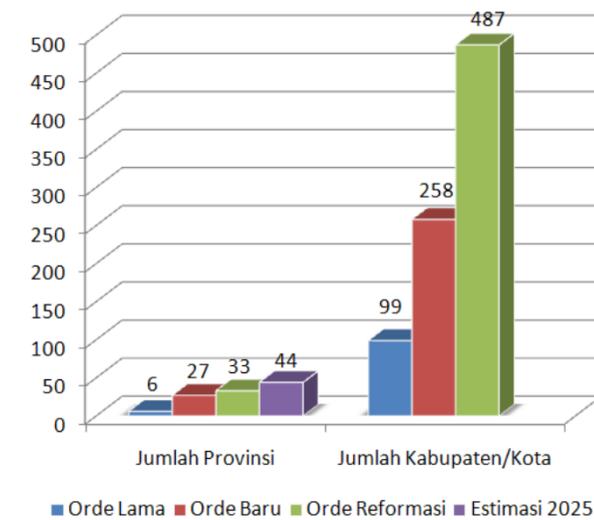
Pertambahan daerah otonom baru telah menimbulkan banyak masalah, seperti membengkaknya pembiayaan pemerintahan, kesenjangan pembangunan antar-daerah, hingga rapuhnya penjagaan wilayah dari ancaman dan gangguan dari luar. Beberapa daerah otonom baru bahkan secara finansial telah diterpa kebangkrutan. Oleh karenanya,

Desartada secara umum bertujuan untuk mengakselerasi pengembangan potensi nasional yang diarahkan bagi penguatan integrasi nasional, akselerasi pengembangan ekonomi dan meningkatkan kualitas pelayanan publik bagi masyarakat seluruh daerah di Indonesia. Berbagai pendekatan digunakan untuk menyusun Desartada, mulai dari pendekatan administrasi publik, administrasi pemerintahan, manajemen keuangan, hingga pertahanan-keamanan. Kajian ini dilakukan berdasarkan tiga prinsip pokok berikut, yaitu (1) menjaga integrasi NKRI sebagai amanat konstitusi, (2) mengakselerasi peningkatan kualitas pelayanan publik, (3) mengukuhkan kapasitas Indonesia dalam konteks persaingan global.

Pendahuluan: Berapa Jumlah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang Ideal?

Sebagai negara kepulauan dengan jumlah penduduk yang besar, Indonesia senantiasa menghadapi pertanyaan besar tentang berapa jumlah ideal dari provinsi, kabupaten, dan kota yang dibutuhkan untuk dapat mewujudkan cita-cita kesejahteraan rakyat. Permasalahan jumlah pemerintahan daerah ini semakin penting untuk diperhatikan terutama semenjak Indonesia memasuki era demokrasi dengan salah satu pilarnya adalah kebijakan desentralisasi. Setelah kebijakan memberikan otonomi yang lebih luas ke pemerintah daerah ini dimulai pada tahun 1999, selama kurun waktu 10 tahun telah terbentuk 205 daerah otonom baru yang terdiri dari 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota. Jumlah ini akan terus bertambah seiring masih kuatnya keinginan banyak kalangan untuk membentuk daerah otonom baru meski Presiden RI di depan Sidang Paripurna DPR-RI pada tanggal 3 September 2009 telah menyatakan perlunya moratorium atau penghentian sementara pemekaran daerah sampai ada proses evaluasi untuk mengetahui keberhasilan, kegagalan dan permasalahannya.

Grafik 1. Pertambahan Provinsi dan Kabupaten/ Kota di Indonesia



Mengapa terjadi banyak pemekaran daerah semenjak era reformasi bermula tahun 1999? Mengapa keinginan untuk membentuk provinsi, kabupaten, dan kota baru masih sangat tinggi meski banyak dari daerah otonom baru memiliki kinerja pemerintahan yang buruk sehingga tidak bisa membawa perbaikan bagi kesejahteraan warga? Bagaimana pemekaran terjadi, dan apa saja persyaratan-persyaratan untuk terbentuknya daerah otonom baru? Siapa yang paling diuntungkan dari pembentukan ratusan daerah otonom baru? Apa strategi dan rencana pemerintah untuk mengelola aspirasi pemekaran daerah ini? Bagaimana lingkungan politik dan pemerintahan menyikapi desentralisasi dan upaya penataan daerah? Berbagai pertanyaan tersebut menjadi dasar perlunya suatu upaya sistematis oleh pemerintah pusat untuk menata pemerintahan di daerah guna mengefektifkan fungsi-fungsi pelayanan publik dan penyediaan kebutuhan dasar warga masyarakat.

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (Kemitraan) memandang bahwa penataan daerah merupakan salah satu prioritas agenda nasional. Tanpa adanya suatu desain besar untuk penataan daerah, dikuatirkan pemekaran daerah akan terus berlangsung dan segenap eksekusi dan dampaknya justru akan mengancam demokrasi dan kesatuan Indonesia. Dengan

bertambahnya daerah otonom baru, meningkat pula beban keuangan negara untuk membiayai operasional wilayah-wilayah administrasi baru tersebut. Demikian pula potensi konflik sosial dan politik dapat mengalami eskalasi karena banyak pemekaran daerah dilandasi oleh sentimen kedaerahan/primordialisme, politik identitas-etnis, maupun kepentingan ekonomi-politik segelintir elit.

Melalui kajian ilmiah dari berbagai aspek, Kemitraan mendukung adanya desain besar penataan daerah supaya pemerintah memiliki rencana jangka menengah dan panjang yang lebih jelas dalam menyikapi aspirasi pemekaran daerah yang terus bermunculan. Berhubung kompleksitas permasalahan yang ada, maka desain besar penataan daerah ini setidaknya dapat menjadi rujukan batas atas untuk menyaring aspirasi masyarakat dalam pembentukan daerah otonom baru.

Desentralisasi dan Kelemahan Kebijakan Penataan Daerah Saat Ini

Pembentukan daerah otonom merupakan bagian dari pelaksanaan prinsip desentralisasi dalam suatu pemerintahan negara. Desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemanfaatan dan kesejahteraan kehidupan masyarakat di tingkat lokal. Melalui prinsip ini, diharapkan akan berkembang suatu cara pengelolaan kewenangan dan sumber daya. Dalam telaah konseptual, desentralisasi dipahami secara berganda, yakni meningkatkan efisiensi dan efektivitas administrasi pemerintahan nasional dan mengaktualisasi representasi lokal.

Satu hal yang nyata dari kedua aspek desentralisasi itu adalah keinginan untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat. Dengan kedekatan jarak, diharapkan pemerintah daerah dapat lebih berarti bagi masyarakat. Pemerintah daerah akan semakin mempunyai tingkat akuntabilitas yang tinggi di samping tingkat daya tanggap yang tinggi dalam menyikapi perkembangan di masyarakat. Desentralisasi akan memungkinkan terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dan partisipatif.

Indonesia meluncurkan kebijakan desentralisasi yang sangat progresif pada tahun 1999 dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Undang-Undang ini telah membawa dampak secara sistemik pada tata, proses, dan manajemen pemerintahan. Otonomi secara luas diberikan ke kabupaten dan kota, sementara pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan eksklusif dalam bidang moneter, fiskal, luar negeri, dan pertahanan.

Berdasarkan pengalaman empirik di Indonesia, maka Model Desentralisasi Berkeseimbangan (equilibrium decentralization model) yang paling cocok untuk dikembangkan sampai tahun 2025. Model desentralisasi berkeseimbangan menganut pola dilakukannya pembagian urusan pemerintahan secara proporsional antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Kebijakan lebih banyak dilakukan oleh pemerintah pusat, dan teknis operasional lebih banyak dilakukan oleh pemerintah daerah.

Sementara itu, nilai dasar dalam pembentukan suatu daerah otonom dapat terdiri atas efisiensi dan efektivitas administrasi, demokrasi pemerintahan, dan ketahanan nasional. Efisiensi administrasi dapat mencakup daya saing daerah (kemampuan daerah mengembangkan wilayah), skala ekonomi dan jumlah beban provinsi (jumlah urusan dan kewenangan). Efektivitas administrasi dapat mencakup span of control, aksesibilitas, dan potensi wilayah. Demokrasi pemerintahan mencakup aspirasi masyarakat, kontrol masyarakat, dan keterwakilan. Ketahanan nasional mencakup geo-politik dan geo-strategis.

Penataan daerah merupakan kegiatan pembinaan, pembentukan, dan penghapusan daerah yang menjadi bagian integral dari kebijakan desentralisasi. Lingkup penataan daerah dengan demikian meliputi pemekaran atau pembentukan wilayah, penghapusan dan penggabungan daerah, penyesuaian perbatasan daerah, pengalihan status daerah secara administratif maupun politik, serta pemindahan ibukota.

Indonesia telah memiliki kebijakan penataan daerah. Namun terdapat sejumlah kelemahan sebagai berikut:

1. Secara epistemologis desain kebijakan sangat kental dengan pola pikir yang inward looking, sehingga konsep penataan daerah semata-mata ditekankan pada pemekaran daerah atau pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB). Demikian juga dengan parameter-parameter yang ditetapkan sebagai syarat pembentukan daerah, baik persyaratan administratif, teknis maupun kewilayahan;
2. Masih bersifat parsial, di mana kepentingan daerah per daerah menjadi acuan utama. Ini tampak dari diterapkannya pendekatan bottom up planning dalam tatacara pembentukan daerah (Pasal 14 s/d Pasal 21 PP No. 78 Tahun 2007);
3. Implementasi desain yang ada masih terfragmentasi secara sektoral, sehingga upaya penataan daerah tidak dapat dilakukan secara optimal sementara beban pemerintah semakin bertambah.

Pendekatan Penataan Daerah

Untuk mengoreksi berbagai kelemahan tersebut, sangat diperlukan sebuah desain penataan daerah yang jauh lebih komprehensif, holistik dan berwawasan global. Sebuah desain yang mempertimbangkan seluruh sektor dalam pembangunan, kepentingan nasional ditempatkan sebagai prioritas utama, serta berbagai peluang dan tantangan dalam era globalisasi dan liberalisasi ekonomi dapat dioptimalkan untuk menciptakan kemakmuran dan meningkatkan harkat dan martabat bangsa di dunia internasional.

Upaya untuk menghitung jumlah ideal provinsi di Indonesia memang tidak mudah, mengingat adanya berbagai faktor yang harus diperhitungkan serta berbagai pendekatan yang dapat dijadikan sebagai kerangka rujukan. Untuk melihat jumlah ideal dari provinsi, kabupaten dan kota sampai tahun 2025, digunakan tujuh formulasi berikut:

1. Formulasi dari Sudut Pandang Administrasi Publik

Dalam telaah konseptual, desentralisasi dipahami secara berganda, yakni meningkatkan efisiensi dan efektivitas administrasi pemerintahan nasional dan mengaktualisasikan representasi lokalitas. Inti dari kedua aspek tersebut adalah keinginan untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat. Dengan desentralisasi akan memungkinkan terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dan partisipatif, dan akan memungkinkan pula terjadinya peningkatan daya-tanggap dan akuntabilitas para pemimpin daerah, serta adanya kesesuaian yang lebih nyata antara jumlah, mutu, dan komposisi pelayanan pemerintahan dengan preferensi masyarakat.

Administrasi publik merupakan suatu fenomena pemerintahan modern. Dalam rangka penyediaan fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan bagi masyarakat, administrasi publik adalah penggunaan teori dan proses manajerial, politik dan hukum untuk melaksanakan mandat pemerintahan di bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Berdasarkan pandangan bahwa administrasi publik berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pengaturan dan pelayanan, maka keberadaan daerah otonomi dalam perspektif administrasi publik bertujuan untuk lebih menjamin bahwa fungsi pengaturan dan pelayanan tersebut berlangsung secara lebih efisien, efektif dan berkesinambungan.

Dari pertimbangan penataan jumlah desa di setiap kabupaten/kota dan pertimbangan variasi pada setiap provinsi dan wilayah, maka jumlah provinsi maksimal pada tahun 2025 adalah sebanyak 47 provinsi, dan jumlah minimal adalah 33 provinsi.

Secara umum, provinsi di Indonesia nantinya dapat dibedakan dalam empat kategori, yaitu:

- a. Provinsi yang memenuhi syarat untuk dimekarkan berdasarkan dua pendekatan sekaligus yakni demokrasi pemerintahan lokal dan efektivitas administrasi.
- b. Provinsi yang layak dimekarkan berdasarkan satu pendekatan saja, yakni pendekatan demokrasi pemerintahan lokal.

c. Provinsi yang layak dimekarkan atas dasar pendekatan efektivitas administrasi saja.

d. Provinsi yang tidak memenuhi syarat untuk dimekarkan berdasarkan dua pendekatan tersebut.

Selain dua pendekatan dasar dalam pemekaran--demokratisasi pemerintahan dan efektivitas administrasi--pendekatan lain yang dapat digunakan adalah aspek ketahanan nasional yang mencakup geo-politik, geo-strategis, dan etno-politik/etno-strategis. Pendekatan khusus lainnya untuk kepentingan efektivitas administrasi seperti: Daerah Aliran Sungai (DAS), Kawasan Metropolitan, Kawasan Perbatasan, dan Kawasan Pelabuhan Bebas.

Berkaitan dengan skenario pemerintahan, maka faktor yang dominan untuk menjadi pertimbangan adalah: faktor kelayakan politik, faktor kelayakan teknis, faktor kelayakan keuangan dan keterlaksanaan administratif. Pilihan perlakuan terhadap faktor kelayakan tersebut sangat ditentukan oleh derajat nilai-nilai demokrasi yang teraktualisasi serta perilaku politik warganegara dan penyelenggara negara.

Penataan daerah yang dalam praktek selama ini selalu berkonotasi pembentukan daerah otonom baru, senantiasa dibingkai dalam suatu kebijakan yang menekankan tanggung jawab dan kemanfaatan bagi masyarakat. Kebijakan penataan daerah didasarkan pada nilai-nilai yang mencakup efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengembangan demokrasi yang menjamin representasi, aspirasi dan kontrol masyarakat, serta jaminan akan penguatan ketahanan nasional.

Dengan menggunakan pendekatan Demokrasi Pemerintahan Lokal dan Efektivitas Administrasi, maka jumlah maksimal provinsi sampai tahun 2025 adalah 17 provinsi baru.

2. Formulasi dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan

Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah pada Bab 1 Pasal 1 huruf 5, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sejak tahun 1999 tercatat 205 daerah otonom baru telah terbentuk, terdiri atas 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota. Melalui pemekaran diharapkan tujuan kebijakan otonomi daerah seperti peningkatan pelayanan, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat dapat terwujud.

Kontroversi pemekaran daerah sampai dengan saat ini masih menjadi isu yang hangat dan aktual dalam implementasi otonomi daerah. Berbagai daerah seolah terpacu untuk memekarkan diri, baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota. Pada hakekatnya, pembentukan daerah otonom baru bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, dan peningkatan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah.

Apabila pada awal kemerdekaan jumlah provinsi adalah 6 (enam), sekarang menjadi 33 provinsi, sedangkan jumlah kabupaten/kota adalah 99 (sembilan puluh sembilan), sekarang berjumlah 456 kabupaten/kota, sehingga kenaikannya 450 % untuk provinsi dan 361 % untuk kabupaten/kota.

Daerah otonom dibentuk dalam rangka desentralisasi. Desentralisasi memiliki 3 tujuan yaitu:

- a. Tujuan Politik : Untuk menciptakan suprastruktur dan infrastruktur politik yang demokratis berbasis pada kedaulatan rakyat. Diwujudkan dalam bentuk pemilihan kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD secara langsung oleh rakyat.
- b. Tujuan Administrasi : Agar pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah dan bermitra dengan DPRD dapat menjalankan fungsinya untuk memaksimalkan nilai-nilai 4E, yakni efektivitas, efisiensi, equity/kesetaraan, dan ekonomi.

- c. Tujuan Sosial Ekonomi : Bagaimana modal masyarakat yang berwujud modal sosial, modal intelektual, dan modal finansial dapat didayagunakan untuk mewujudkan terciptanya kesejahteraan masyarakat secara luas.

Gejala yang terlihat dalam pembentukan daerah otonom di Indonesia pasca reformasi lebih banyak didasarkan pada tujuan/pertimbangan politik.

Sementara itu, kriteria dasar dari aspek manajemen pemerintahan penentuan ideal yang ditawarkan untuk pembentukan daerah termasuk untuk pembentukan provinsi adalah mencakup 3 variabel utama, yaitu

- a. jumlah penduduk bersifat dinamis
- b. luas wilayah bersifat statis, dan
- c. rentang kendali (span of control) pemerintahan.

Untuk memprediksi jumlah ideal provinsi tahun 2025 dari sudut pandang pemerintahan maka digunakan asumsi dasar dengan mempertimbangkan variabel jumlah penduduk sebagai variabel dinamis. Dari hasil penghitungan diperoleh perkiraan antara 70 sampai dengan 88 buah provinsi.

3. Formulasi dari Sudut Pandang Manajemen keuangan

Dalam era desentralisasi, pembentukan daerah merupakan salah satu usaha dalam meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat pembangunan perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, sosial budaya, dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 diatur bahwa daerah dapat dibentuk berdasarkan kriteria kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial-budaya, sosial-politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Dalam UU No. 34 Tahun 2004, pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Suatu pemerintahan daerah yang ideal adalah pemerintahan daerah yang memiliki cukup sumberdaya manusia dan sumberdaya keuangan untuk menyediakan berbagai pelayanan kepada masyarakatnya serta responsif.

Dalam UU No. 34 Tahun 2004, pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Syarat administratif untuk provinsi berupa persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota yang menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri (Mendagri).

Untuk Kabupaten/Kota berupa persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur serta rekomendasi Mendagri. Syarat teknis meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Sedangkan syarat fisik meliputi paling sedikit 5 kabupaten/kota untuk pemerintahan provinsi dan paling sedikit 5 kecamatan untuk pembentukan kabupaten dan 4 kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi ibukota, dan prasarana pemerintahan.

Ukuran pemerintahan daerah yang ada baik provinsi maupun kabupaten/kota masih belum optimal. Hal ini berakibat pada belum idealnya jumlah pemerintahan daerah kabupaten/kota dan provinsi yang ada. Indikator yang dapat digunakan sebagai indikator ukuran optimal pemerintahan daerah dari aspek keuangan daerah adalah hanya variabel jumlah penduduk.

Ukuran pemerintahan daerah kabupaten/kota dan provinsi juga berbeda antar wilayah. Jumlah penduduk yang berbeda antar wilayah juga berakibat pada jumlah pemerintahan daerah provinsi yang berbeda.

Indikator yang dapat digunakan sebagai indikator ukuran optimal pemerintahan daerah dari aspek keuangan daerah adalah hanya variabel jumlah penduduk. Kondisi dari indikator ini meningkat dari waktu ke waktu, sehingga ukuran dan jumlah pemerintahan daerah dimungkinkan selalu bersifat dinamis.

Ukuran pemerintahan daerah kabupaten/kota dan provinsi juga berbeda antar wilayah di Indonesia. Jumlah penduduk yang berbeda antar wilayah juga berakibat

pada jumlah pemerintahan daerah provinsi yang berbeda-beda antar wilayah.

Jumlah pemerintahan daerah provinsi yang ideal sekarang adalah berjumlah 31 provinsi. Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk di setiap provinsi dan kelompok wilayah, jumlah provinsi yang ideal pada tahun 2025 diperkirakan berjumlah 39 provinsi.

4. Formulasi dari Sudut Pandang Demografi

Penduduk Indonesia pada tahun 2005 berjumlah 219 juta jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk setiap tahunnya sebesar 1,34. Hingga saat ini penduduk Indonesia terkonsentrasi di Pulau Jawa

Proses pemekaran daerah masih menghadapi berbagai kendala diantaranya, ketersediaan pelayanan umum yang sangat terbatas seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Distribusi pelayanan dikaitkan dengan luas wilayah dan jumlah penduduk. Jumlah penduduk yang besar menjadi salah satu alasan kecenderungan suatu kabupaten atau kota dimekarkan.

Jumlah penduduk dan luas wilayah menjadi variabel ukuran kelayakan pemekaran wilayah karena secara langsung terkait dengan permasalahan penyediaan pelayanan publik. Dari sisi kependudukan tidak hanya jumlah penduduk namun juga faktor kepadatan penduduk, persebaran dan masalah etnis. Yang juga menjadi perhatian adalah berapa jumlah staf pemerintahan lokal yang optimal untuk bisa memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Metodologi estimasi proyeksi jumlah wilayah ideal untuk Indonesia sangat dipengaruhi oleh keragaman. Dari segi kependudukan, semua faktor sosial (berkaitan dengan penduduk atau manusia) akan cenderung pada pulau Jawa. Proyeksi rendah menghasilkan 39 provinsi, proyeksi sedang menghasilkan 41 provinsi dan proyeksi tinggi mencapai 64 provinsi pada akhir tahun 2025.

5. Formulasi dari Sudut Pandang Geografi

Indonesia secara geografi merupakan negara kepulauan, dengan 2 (dua) karakter utama, yaitu mainland character yang ditandai dengan hadirnya kepulauan Sunda Besar dan island character yang ditandai dengan kepulauan Sunda Kecil sehingga

menimbulkan konsekuensi kebutuhan akan sarana dan prasarana perhubungan darat, laut dan udara.

Pembentukan daerah otonom merupakan salah satu kegiatan penataan daerah. Penataan daerah adalah tindakan untuk membina, membentuk, menghapus dan menggabungkan daerah otonom yang menjadi bagian integral dari kebijakan desentralisasi pemerintahan kepada daerah otonom. Penataan daerah meliputi:

- Pemekaran dan pembentukan daerah
- Penghapusan dan penggabungan daerah
- Penyelesaian batas daerah
- Pengalihan status daerah (aspek administrasi/politis) serta pemindahan ibukota dalam rangka menciptakan otonomi daerah yang ideal.

Faktor yang dominan di dalam aspek geografi dalam pembagian wilayah adalah parameter berikut: hidrologi, perairan kepulauan, geo-ekonomi, topografi, ekologi dan geo-hazard,¹ geo-sosbud, dan geo-politik. Parameter tersebut merupakan aspek geografi yang telah dipertimbangkan dalam rangka melakukan pengkajian berbasis data geo-spasial untuk memperoleh jumlah ideal pemekaran daerah otonom baru pada tingkat provinsi.

Karena jumlah ideal daerah otonom tingkat provinsi bersifat praktis berdasarkan data geo-spasial yang tersedia dan pendekatan tertentu, maka hasil kajian ini perlu diintegrasikan dengan hasil kajian lainnya dari aspek politik pemerintahan, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan. Tambahan jumlah sebanyak 15 provinsi tidak berarti harus menjadi target tahun 2025.

6. Formulasi dari Sudut Pandang kajian Pertahanan dan Keamanan

Bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia adalah komitmen final untuk mewujudkan cita-cita nasional seperti yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Kebijakan desentralisasi

¹ *Geohazard* adalah potensi bencana yang disebabkan oleh aspek geologi yang menyebabkan kerusakan terhadap kehidupan.

merupakan harapan masyarakat dan pemerintah, memahami era globalisasi dan menjalankan *good governance*.² Mampu menserasikan Tata Ruang Umum Nasional, memahami tatanan Pemerintahan, menyelenggarakan desentralisasi yang efektif dan efisien, memasukkan kewirausahaan dalam Pemda, memelihara dan membangun jati diri bangsa, belanegara, memperbanyak inkubator kebangsaan, menghapus kebijakan diskriminatif, menyelenggarakan penegakan dan supremasi hukum serta memperkuat faktor psikologis bangsa.

Pemekaran daerah dari perspektif Pertahanan dan Keamanan pada dasarnya berorientasi kepada kepentingan nasional, yang utama terwujudnya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sehingga faktor Asta Gatra³ dalam aspek pertahanan dan keamanan yakni geografi, demografi, sumber daya alam/buatan, serta kondisi sosial masyarakat menjadikan analisis yang dilaksanakan terhadap daerah terluar.

Penataan daerah sampai dengan tahun 2025 dari sudut pandang pertahanan dan keamanan, antara lain, adalah:

- Luas dan kondisi geografi secara umum merupakan penyebab keterlambatan pembangunan dan keterisolasian wilayah, sehingga jangkauan pelayanan pembangunan belum dapat dilakukan secara optimal;
- Perbandingan luas wilayah dengan jumlah penduduk dan kemampuan yang terbatas mengakibatkan rawan terhadap infiltrasi dan penyusupan untuk memecah belah persatuan dan kesatuan;
- Gejolak politik yang ada di provinsi yang cenderung ingin memisahkan diri

² *Good governance* adalah proses pembuatan peraturan dan implementasinya melalui interaksi antara negara, masyarakat sipil, dan masyarakat ekonomi berbasis prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan tertentu, seperti kesetaraan, partisipasi, akuntabilitas, transparansi, efektivitas, dan efisiensi.

³ Konsep yang mengintegrasikan delapan aspek yaitu geografi, sumber daya alam, penduduk, ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan hankam.

- d. Gejala meningkatnya gangguan kamtibmas (keamanan dan ketertiban masyarakat) dan upaya separatisme mengancam NKRI.

Untuk pemekaran daerah yang layak dikembangkan sampai tahun 2025 disarankan sebanyak 9 provinsi dengan prioritas di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Papua, Kalimantan dan Maluku.

7. Formulasi dari Sudut Pandang Sosial Ekonomi

Faktor yang cenderung memicu timbulnya keinginan untuk melakukan pemekaran daerah pada umumnya timbul karena aspek sosial-ekonomi, seperti perbedaan agama, budaya dan perbedaan tingkat pembangunan dan kemakmuran antar daerah. Faktor penting yang menentukan tingkat kelayakan pemekaran suatu daerah terutama dari segi ekonomi dan keuangan, antara lain: kemampuan keuangan daerah, pertumbuhan ekonomi daerah dan kualitas sumber daya manusia yang terdapat pada daerah bersangkutan

Tabel 2. Estimasi Pertambahan Provinsi Berdasarkan Berbagai Formulasi

Formulasi	Penambahan Hingga 2025	Estimasi Jumlah Provinsi 2025
Administrasi Publik	0 – 14 Provinsi	33 – 47 Provinsi
Manajemen Pemerintahan	27 – 55 Provinsi	70 – 88 Provinsi
Manajemen Keuangan	-2 – 6 Provinsi	31 – 39 Provinsi
Demografi	6 – 31 Provinsi	39 – 64 Provinsi
Geografi	15 Provinsi	48 Provinsi
Pertahanan-Keamanan	9 Provinsi	43 Provinsi

Prinsip Dasar Penataan Daerah

Penyusunan Desain Besar Penataan Daerah secara prinsipil ditujukan untuk mencapai tiga misi utama, yakni: (1) Menjaga integrasi NKRI sebagai amanat konstitusi, (2) mengakselerasi peningkatan kualitas pelayanan publik, (3) mengukuhkan kapasitas Indonesia dalam konteks persaingan global. Untuk itu Desartada disusun dengan

memperhatikan:

1. Pengutamaan kepentingan strategis nasional

Meliputi aspek geo-strategi, geo-politik dan geo-ekonomi. Strategis nasional ini merupakan strategi dalam memanfaatkan kondisi geografis Indonesia dalam peta global untuk menentukan kebijakan dalam mencapai tujuan nasional. Geo-strategi diwujudkan dalam konsep Ketahanan Nasional terkait dengan posisi geografis Indonesia. Geo-politik diwujudkan dalam konsep Wawasan Nusantara dan politik luar negeri bebas aktif. Geo-ekonomi diwujudkan melalui pembentukan kawasan ekonomi khusus yang memiliki daya saing global dengan kombinasi keunggulan faktor ekonomi dan letak geografis dalam perdagangan internasional.

2. Penataan daerah yang berwawasan global

Memiliki daya sensitif terhadap perkembangan global sehingga dapat merebut peluang dan mengantisipasi efek negatif dari globalisasi. Isu seperti perdagangan bebas, perubahan iklim, trafficking, hingga terorisme merupakan tantangan yang dihadapi oleh pemerintah pusat maupun daerah. Keberhasilan dalam mengelola isu tersebut sangat terkait dengan strategi penataan daerah.

3. Integrasi seluruh aspek perubahan lingkungan strategis

Penataan daerah dilakukan secara komprehensif lintas sektoral. Aspek perubahan lingkungan strategis meliputi peningkatan jumlah penduduk, segregasi etnis, kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), pertumbuhan infrastruktur, mobilitas penduduk, serta bencana alam.

4. Keterpaduan pembangunan pusat dan daerah

Keterpaduan pembangunan kabupaten dan kota dalam skala ekonomi daerah, sistem alokasi dana perimbangan, dan kesatuan sosial-ekonomi daerah dan bagaimana proses penataan daerah otonom agar lebih terarah dan terkendali. Permasalahan di sektor keuangan antara lain, tarik menarik kepentingan antara pusat dan daerah, rendahnya kapasitas fiskal daerah terhadap pusat, disparitas antar daerah, inefisiensi dan efektivitas pengeluaran pemerintah, rendahnya kapasitas SDM dalam pengelolaan keuangan dan perilaku korupsi.

5. Dinamika politik dalam negeri

Isu politik dan pemerintahan dalam negeri yang masih menonjol antara lain, integrasi politik, konflik sosial dan politik, kelembagaan sosial-politik, kesetaraan politik, responsifitas pemerintah daerah, akuntabilitas lokal, konsolidasi otonomi daerah, kohesi sosial, dan akulturasi budaya. Kurang adanya sinkronisasi manajemen pemerintahan karena adanya egoisme sektoral dan fanatisme kedaerahan yang berlebihan.

Adapun kerangka pikir penataan daerah dibangun dengan mempertimbangkan tiga dimensi dasar/parameter, yaitu:

1. Dimensi Geografi yang mencakup luas untuk menampung dan mendukung aktivitas dan kualitas serta karakteristik geografi yang memungkinkan daerah otonom mengembangkan kemampuannya dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan, yang tercermin dan tersusun dalam suatu peta. Adapun faktor yang dominan di dalam aspek geografi dalam pembagian wilayah yakni hidrografi, perairan kepulauan, tata ruang dan lingkungan, geo-hazard dan peta dasar.
2. Dimensi Demografi bersifat relatif dinamis, yakni manusia yang menjadi subyek dan obyek dari daerah otonom yang mencakup jumlah dan kualitasnya. Dimensi ini menyediakan

dasar pertimbangan pembentukan daerah otonom baru dengan memperhitungkan faktor demografi (kependudukan) dalam penataan daerah tahun 2010 – 2025, yang meliputi jumlah penduduk, kuantitas dan kualitas SDM, distribusi penduduk, dan keserasian penduduk antara Indonesia bagian barat dan timur.

3. Dimensi Sistem yang bersifat sangat dinamis, yang terdiri dari sistem pertahanan dan keamanan supaya pembentukan daerah otonom jangan sampai membahayakan sistem keamanan negara; sistem sosial-politik supaya penataan daerah dapat menggambarkan nilai-nilai dan kenyataan sosial-politik dan budaya yang ada di Indonesia; sistem sosial-ekonomi supaya penataan daerah mengandung semangat pengembangan yang mencakup komponen input berupa sumber daya ekonomi meliputi kekayaan alam, lokasi strategis, budaya, SDM berkualitas; sistem keuangan supaya penataan daerah memperhatikan faktor-faktor yang mencakup kebijakan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta potensi sumber keuangan daerah; dan sistem administrasi publik dengan mempertimbangkan aspek sistem manajemen pemerintahan dalam arti memperhatikan hal-hal yang lebih bersifat operasional dan terukur, yang mencakup prinsip dan fungsi manajemen dalam penataan daerah.

Usulan Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) 2025

Rumusan Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) mencakup empat elemen pokok, yaitu:

1. Pembentukan daerah persiapan sebagai prosedur baru dalam pembentukan daerah otonom. Ini merupakan upaya untuk menata daerah secara lebih sistematis melalui penerapan model pembentukan daerah otonom secara bertahap, yang mencakup pengembangan parameter

pembentukan daerah persiapan, tahapan, dasar hukum, pendampingan dan pengajuan perubahan status menjadi daerah otonom yang definitif. Tujuan pembentukan daerah otonom melalui transisi daerah persiapan ini adalah pertama, untuk memastikan kesiapan calon DOB dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih baik, terutama dalam regulasi dan pelayanan publik. Kedua, untuk meningkatkan kapasitas kemampuan penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui proses pembelajaran (learning process) dalam periode transisi sebelum ditetapkan secara definitif. Ada empat strategi dasar dalam pelaksanaannya, yaitu:

- a. Mengembangkan parameter pembentukan daerah persiapan berdasarkan parameter geografis, demografis dan sistem;
 - b. Membentuk daerah otonom baru melalui pembentukan daerah persiapan dengan dasar Peraturan Pemerintah (PP) untuk jangka waktu tiga (3) tahun;
 - c. Menyediakan fasilitas dan pendampingan profesional penyelenggaraan pemerintahan bagi setiap daerah persiapan selama dalam masa transisi;
 - d. Mengembangkan sistem evaluasi daerah persiapan untuk dasar penetapan perubahan status menjadi daerah otonom definitif.
2. Penghapusan, penggabungan dan penyesuaian daerah otonom, yang mencakup pola insentif dan fasilitas khusus penggabungan daerah otonom, penegasan batas wilayah, penetapan ibukota daerah, dan penguatan kecamatan sebagai pusat pelayanan. Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dalam rangka mendudukkan kembali daerah otonom agar berkembang secara sehat, dilaksanakan dengan strategi dasar sebagai berikut:
 - a. Mengembangkan pola evaluasi daerah otonom dan fasilitasi
 - b. penggabungan daerah otonom.
 - b. Menerapkan pola insentif dan fasilitasi khusus bagi penghapusan dan penggabungan daerah otonom berdasarkan hasil evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah.
 - c. Menyesuaikan cakupan fisik wilayah, penegasan batas wilayah, dan penetapan ibukota daerah otonom sesuai dengan parameter daerah otonom yang maju-mandiri.
 - d. Menyiapkan alternatif pemekaran daerah otonom kabupaten/kota dengan penguatan kecamatan sebagai pusat pelayanan publik dan pengendalian kualitas proses pembentukan kecamatan secara lebih ketat.
 3. Pengaturan daerah otonom yang memiliki karakteristik khusus tertentu, yang mencakup penegasan atas kekhususan beberapa daerah otonom yang sudah ada. Pengembangan daerah/kawasan yang memiliki karakteristik khusus dilakukan guna menjamin terjaganya kepentingan strategis nasional yang mencakup integrasi nasional, pembangunan ekonomi, pengelolaan lingkungan dan pelayanan publik. Untuk mewujudkannya diperlukan strategi, sebagai berikut:
 - a. Mempertahankan kekhususan daerah otonomi yang selama ini telah ada, yaitu Provinsi DKI Jakarta, Provinsi DIY, Provinsi NAD, dan provinsi di Papua bagi kepentingan strategis nasional dengan menegaskan landasan hukum dan kebutuhan spesifik pengembangan kapasitas daerahnya.
 - b. Membuka kemungkinan kekhususan otonomi secara terbatas bagi daerah-daerah tertentu atas dasar pertimbangan kepentingan strategis nasional. Beberapa kawasan khusus yang penetapannya dalam perspektif pertimbangan strategis nasional antara lain, pengembangan

kawasan khusus perbatasan antar negara, pengembangan kawasan ekonomi khusus bagi kepentingan strategis nasional, pengembangan kawasan khusus konservasi alam, pengembangan kawasan khusus kepulauan, dan pengembangan kawasan khusus lainnya.

- c. Merumuskan parameter khusus pembentukan DOB untuk kawasan tertentu atas dasar pertimbangan kepentingan strategis nasional. Parameter yang digunakan sebagai penjabaran dari kepentingan strategis nasional adalah kepentingan strategis nasional pertahanan keamanan, kepentingan strategis nasional ekonomi, kepentingan strategis nasional lingkungan, dan kawasan strategis nasional kebudayaan.

4. Penetapan estimasi jumlah maksimal daerah otonom yang akan dijadikan rujukan bagi proses kebijakan pembentukan daerah otonom baru, yang mencakup estimasi jumlah maksimal daerah otonom provinsi, kabupaten dan kota hingga tahun 2025 menyesuaikan dengan periode Pembangunan Jangka Panjang (PJP). Untuk mewujudkan gambaran estimasi tersebut, dilakukan dengan tiga strategi berdasarkan parameter yang ditetapkan, yaitu:

- a. Memberi titik berat prioritas pembentukan daerah otonom provinsi yang lebih diutamakan daripada pembentukan daerah otonom kabupaten/kota, terutama di wilayah perbatasan antar negara dan daerah yang secara geografis wilayahnya sangat luas atau rentang kendali tergolong besar. Hal ini dimaksudkan untuk mengaktifasi pembangunan ekonomi dan pelayanan publik di wilayah perbatasan dengan negara lain dalam rangka integrasi teritorial, standarisasi pelayanan publik, dan peningkatan daya

saing ekonomi Indonesia di dunia internasional.

- b. Menetapkan estimasi jumlah maksimum daerah otonom provinsi dan jumlah maksimum daerah otonom kabupaten/kota hingga tahun 2025 berdasarkan pendekatan kombinasi yang rasional (dengan parameter geografis, demografis, dan sistem) dan realistis (mempertimbangkan aspirasi yang sedang berkembang).
- c. Membuat estimasi jumlah maksimum daerah otonom provinsi, kabupaten dan kota Tahun 2010 – 2025. Estimasi jumlah maksimum daerah otonom hingga Tahun 2025 dilakukan pendekatan kombinasi, pertama, dengan menggunakan perhitungan berdasarkan parameter geografis, demografis dan sistem sesuai kerangka pikir dalam pembentukan daerah otonom baru; kedua, menggunakan pertimbangan realita aspirasi yang ditarik dari dinamika usulan pembentukan daerah otonom yang berkembang hingga saat ini. Berdasarkan pendekatan tersebut, hingga tahun 2025 diestimasi penambahan jumlah maksimum daerah otonom sebanyak sebelas provinsi dan 54 daerah otonom kabupaten/kota.

Ada beberapa pertimbangan dasar dalam melakukan pemekaran, yaitu demokratisasi pemerintahan, efektivitas administrasi dan ketahanan nasional yang mencakup geo-politik, geo-strategis, dan etno-politik/etno-strategis.

Dengan pertimbangan akan besarnya jumlah provinsi yang dapat dibentuk apabila menggunakan asumsi berdasarkan ketentuan Keputusan Mendagri (Kepmendagri) No. 4 Tahun 2004, PP No. 129 Tahun 2000, dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pembentukan wilayah daerah, maka diperlukan revisi kembali parameter pembentukan DOB dengan memperhitungkan aspek-aspek

yang lebih riil dan logis yang dihubungkan dengan kapasitas sebuah wilayah. Pemantapan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan daerah ini, khususnya efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumberdaya yang dimiliki, dimaksudkan untuk peningkatan kesejahteraan dan kualitas pelayanan publik. Karena tuntutan pemekaran wilayah pada dasarnya disebabkan alasan ketimpangan kesejahteraan dan rendahnya kualitas pelayanan.

Perkembangan Pembahasan dan Prospek Desartada menjadi Kebijakan Nasional

Perkembangan pembahasan dan prospek desain besar penataan daerah menjadi kebijakan nasional meliputi:

1. Pemekaran berdasarkan aspirasi masyarakat

Berdasarkan aspirasi masyarakat terdapat usulan pembentukan provinsi baru sebanyak 21 provinsi baru.

2. Pemekaran berdasarkan hasil kajian Tim Kecil Kementerian Dalam Negeri, sebagai berikut:

- a. Pemekaran berdasarkan jumlah penduduk

Berdasarkan variabel jumlah penduduk, potensi terbesar penambahan jumlah provinsi baru terdapat di provinsi-provinsi dengan jumlah penduduk terbesar, yakni Jawa Timur, Jawa Barat, Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan. Terdapat potensi pembentukan sebanyak 95 provinsi baru.

- b. Pemekaran berdasarkan luas wilayah

Apabila dilihat dari variabel luas wilayah, potensi pembentukan provinsi baru terdapat pada provinsi-provinsi yang memiliki luas wilayah relatif yang lebih besar. Terdapat sebanyak 17 provinsi yang wilayahnya memiliki potensi bagi pembentukan provinsi baru. Sebarannya di Sumatera (5 potensi provinsi baru), pulau Jawa (4 potensi provinsi baru), pulau Kalimantan

(2 potensi provinsi baru), pulau Sulawesi (3 potensi provinsi baru), Nusa Tenggara Timur (2 potensi provinsi baru), Papua (1 potensi provinsi baru).

- c. Pemekaran berdasarkan cakupan wilayah pembentukan provinsi baru.

Berdasarkan cakupan wilayah, potensi terbesar bagi pembentukan provinsi baru terdapat di provinsi-provinsi dengan jumlah kabupaten/kota yang besar. Terdapat 43 provinsi baru.

- d. Pemekaran berdasarkan efisiensi dan efektivitas

Potensi pembentukan provinsi baru dilihat dari aspek efisiensi dan efektivitas adalah 7 potensi provinsi baru.

- e. Pemekaran berdasarkan faktor geografis

Potensi pembentukan provinsi baru berdasarkan aspek geografis terdapat di 11 provinsi dengan 12 potensi provinsi baru.

- f. Pemekaran berdasarkan aspek strategis

Berdasarkan aspek strategi, terdapat potensi pembentukan tujuh provinsi baru yang tersebar di empat provinsi.

Tabel 3. Usulan Pemekaran Provinsi Berdasarkan Aspirasi Masyarakat dan Tim Kajian Kemendaari

Usulan Pemekaran Provinsi	Potensi Provinsi Baru	Klaster/Wilayah
1. Berdasarkan aspirasi masyarakat	21 provinsi baru	Tersebar
2. Berdasarkan jumlah penduduk	95 provinsi baru	Jawa Timur, Jawa Barat, Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan
3. Berdasarkan luas wilayah	17 provinsi baru	Sumatera (5 provinsi baru), Pulau Jawa (4 provinsi baru), Pulau Kalimantan (2 provinsi baru), Pulau Sulawesi (3 provinsi baru), Nusa Tenggara Timur (2 provinsi baru), Papua (1 provinsi baru)
4. Berdasarkan cakupan wilayah	43 provinsi baru	Tersebar
5. Berdasarkan efisiensi dan efektivitas	7 provinsi baru	Tersebar
6. Berdasarkan faktor geografis	12 provinsi baru	Tersebar
7. Berdasarkan aspek strategis	7 provinsi baru	Tersebar

Selain kajian yang dilakukan oleh Tim Kecil Kementerian Dalam Negeri, terdapat pula kajian-kajian yang dilakukan oleh 8 Kelompok Kerja (Pokja) para ahli yang difasilitasi oleh Kemitraan. Berikut ini adalah ringkasan hasil pemikiran Pokja.

3. Pemekaran berdasarkan hasil kajian Pokja, sebagai berikut:
 - a. Pokja Administrasi Publik
Penataan daerah selalu dibingkai dalam suatu kebijakan yang menekankan tanggung jawab dan kemanfaatan bagi masyarakat. Oleh karena itu, perlu mempertimbangkan karakteristik regional dan dilakukan secara bertahap dengan jumlah yang ideal.
Berdasarkan Pokja Administrasi publik terdapat potensi pembentukan 15 provinsi baru yang tersebar di enam klaster.

- b. Pokja Manajemen Pemerintahan
Kriteria dasar untuk pembentukan daerah mencakup tiga variabel utama, yaitu jumlah penduduk, luas wilayah dan rentang kendali pemerintahan.
Kajian Pokja Manajemen Pemerintahan menghasilkan perkiraan bahwa terdapat potensi pembentukan 56 provinsi baru yang tersebar di lima klaster.
- c. Pokja Sosial Ekonomi
Permasalahan yang sering timbul sebagai akibat dari pemekaran wilayah, adalah: kurang lancarnya pelaksanaan administrasi pemerintahan, kesulitan keuangan daerah karena rendahnya rasio kapasitas dan kebutuhan fiskal, kegiatan ekonomi pada daerah induk mundur karena potensi ekonomi daerah masuk ke dalam daerah pemekaran.

Berdasarkan kajian Pokja III (Sosial Ekonomi) terdapat potensi pembentukan tujuh provinsi baru yang tersebar di tiga klaster: Sumatera, Jawa dan Kalimantan.

- d. Pokja Manajemen Keuangan
Perlunya restrukturisasi pemerintahan daerah. Kajian lebih lanjut tentang cakupan jumlah wilayah kabupaten/kota yang ideal dalam suatu provinsi yang terkait dengan kemampuan koordinasi dari provinsi.
Apabila berdasarkan kajian Pokja IV (Manajemen Keuangan) terdapat potensi pembentukan 13 provinsi baru yang tersebar di lima klaster, yaitu klaster Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, dan Nusa Tenggara.
- e. Pokja Demografi
Metodologi estimasi proyeksi jumlah wilayah ideal untuk Indonesia sangat dipengaruhi oleh keragaman.
Berdasarkan kajian dari Pokja V (Demografi) terdapat potensi pembentukan 31 provinsi baru yang tersebar di empat klaster, yaitu klaster Sumatera, Jawa, Kalimantan, dan Papua.
- f. Pokja Geografi
Model pembagian yang menjadi pertimbangan utama adalah dengan melihat sistem watershed⁴ dan sistem aliran sungai serta topografi perbukitan untuk mainland⁵, untuk island pertimbangan utamanya adalah kekompakan gugusan pulau/ kepulauan dan pembagian wilayah saat ini.
Dari hasil kajian Pokja VI (Geografi) terdapat potensi pembentukan

4 Sistem *Watershed* merujuk pada penentuan suatu lokasi atau luasan wilayah tertentu berdasarkan garis pemisah air.

5 Pulau-pulau besar Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua.

15 provinsi baru yang tersebar di seluruh klaster, yaitu klaster Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua.

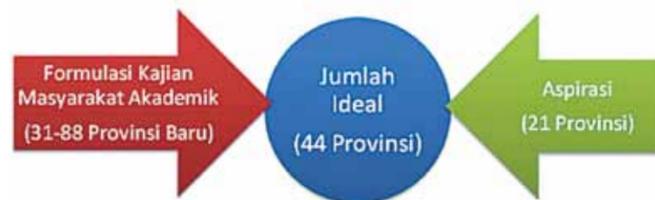
- g. Pokja Pertahanan Keamanan
Perbandingan luas wilayah dengan jumlah penduduk dan kemampuan yang terbatas mengakibatkan rawan terhadap infiltrasi dan penyusupan dari pihak lawan. Gejala meningkatnya gangguan kamtibmas dan upaya separatisme yang mengancam NKRI.
Berdasarkan kajian Pokja VII (Pertahanan Keamanan) terdapat potensi pembentukan provinsi baru sebanyak sembilan provinsi yang tersebar di 3 klaster, yaitu klaster Sumatera, Kalimantan, Papua.
- h. Pokja Politik dan Sosial Budaya
Selama ini, telah terjadi konflik politik dan sosial karena perbedaan kepentingan dengan pemekaran yang dilakukan. Untuk itu, kebijakan pemekaran harus ditinjau ulang.
Berdasarkan kajian Pokja VIII (Politik dan Sosial Budaya) tidak terdapat potensi pembentukan provinsi baru di Indonesia.

4. Kelayakan Pemekaran dilihat dari kapasitas fiskal daerah
Potensi pembentukan provinsi baru berdasarkan kapasitas fiskal daerah terdapat 13 provinsi baru. Provinsi-provinsi yang memiliki kapasitas fiskal cukup untuk membentuk provinsi baru, adalah NAD, Riau, Kepulauan Riau, Jambi, Bangka Belitung, DKI Jakarta, Banten, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Bali dan Maluku Utara.

Setelah proses pengkajian secara intensif tersebut, gagasan Desartada kemudian didiskusikan dan diolah oleh jajaran Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Dengan mendapat komitmen dan dukungan penuh dari Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi, Desartada akhirnya menjadi program

pemerintah. Untuk itu, Kementerian Dalam Negeri telah mengadakan rapat konsultasi dengan berbagai kementerian terkait dan sejumlah jajaran Pemerintahan Provinsi guna menyamakan visi dan pendapat mengenai Desartada ini. Langkah berikutnya yang telah dilakukan adalah dengan mengkonsultasikannya dengan para anggota Komisi II DPR-RI yang membidangi pemerintahan. Pada prinsipnya tercapai kesepakatan antara pihak pemerintah dan DPR-RI bahwa penataan daerah di Indonesia menjadi prioritas kerja yang mendesak dilakukan guna mencegah berbagai eksekusi negatif yang telah terjadi dan mengembalikan desentralisasi ke tujuan semula, yaitu untuk mendekatkan pelayanan publik demi semakin terwujudnya kesejahteraan bersama.

Dengan kemajuan pembahasan yang telah terjadi dan urgensi yang ada, maka Desartada ini memiliki prospek yang sangat besar untuk menjadi kebijakan nasional. Menjadi tugas bersama segenap pemangku kepentingan untuk memperjuangkan Desartada ini menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan sehingga nantinya memiliki kekuatan mengikat. Kemitraan memandang bahwa upaya ini perlu didukung dan diwujudkan secepatnya supaya penataan daerah dapat segera dilakukan.



Grafik 2. Pola Penataan Daerah

Rekomendasi

Berdasarkan berbagai kajian dan pertimbangan strategis ke depan, Kemitraan memandang beberapa rekomendasi berikut perlu dipertimbangkan oleh Pemerintah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan para pemangku kepentingan lainnya yang membuat kebijakan penataan daerah Indonesia. Rekomendasi-rekomendasi tersebut meliputi:

1. Penataan daerah dalam praktek selama ini selalu berkonotasi pembentukan daerah otonom baru. Untuk itu ke depan penataan daerah perlu dibingkai dalam suatu kebijakan yang menekankan tanggung jawab dan kemanfaatan bagi masyarakat. Kebijakan ini sebaiknya didasarkan pada nilai-nilai yang mencakup efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengembangan demokrasi yang menjamin representasi, aspirasi dan kontrol masyarakat, serta jaminan akan penguatan ketahanan nasional.
2. Penataan daerah khususnya pada pembentukan daerah otonom baru pada jenjang provinsi, perlu untuk benar-benar mempertimbangkan karakteristik regional dan dilakukan secara bertahap, serta jumlah idealnya sampai tahun 2025 merupakan gabungan antara perhitungan berbasis jumlah daerah dan perhitungan berbasis luas wilayah, dengan maksimal jumlahnya adalah 44 provinsi.
3. Pemantapan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya yang dimiliki dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanan publik. Tuntutan pemekaran wilayah sebagaimana banyak dikumandangkan pada dasarnya karena alasan ketimpangan kesejahteraan dan rendahnya kualitas pelayanan.
4. Dari hasil kajian sampai dengan tahun 2025 akan terdapat 7 – 11 provinsi baru. Dengan menggunakan dua alternatif pendekatan, yaitu alternatif pertama yang merupakan skenario minimal, maka penambahan jumlah provinsi hanya jika telah memenuhi dua syarat, yakni berpotensi untuk mekar menurut hasil kajian Tim Kecil Kemendagri dan Pokja serta memiliki IKF (Indeks Kelayakan Fiskal) yang lebih dari 0,5 dan peluang pemekaran hanya satu untuk setiap provinsi yang memenuhi syarat. Sedangkan alternatif kedua adalah kondisi sebagaimana yang dipenuhi oleh alternatif kesatu namun dengan peluang pemekaran maksimal sesuai dengan hasil kajian Tim Kecil Kemendagri dan Pokja. Dengan menggunakan dasar alternatif pertama terdapat kemungkinan penambahan provinsi sebanyak tujuh provinsi baru. Sedangkan berdasarkan alternatif kedua terdapat penambahan sebanyak 16 provinsi baru.
5. Untuk mengendalikan penambahan jumlah provinsi ataupun kabupaten/kota maka diperlukan upaya pengendalian, di mana pemerintah dapat mengendalikan atau membatasi keinginan masyarakat untuk membentuk DOB. Upaya pengendalian ini dapat dilakukan dengan:
 - a. Melakukan revisi PP No. 129 Tahun 2000 yang memperketat persyaratan teknis maupun administratif dalam pembentukan provinsi, kabupaten/kota baru.
 - b. Menunda proses usulan pembentukan provinsi, kabupaten/kota yang baru sampai revisi PP No. 129 Tahun 2000 selesai dilakukan.
 - c. Menutup usulan pembentukan provinsi, kabupaten/kota baru sampai diterbitkannya PP yang baru hasil revisi PP lama.
 - d. Mengeluarkan kebijakan yang bersifat disinsentif terhadap pemekaran provinsi, kabupaten/kota. Kebijakan ini bertujuan untuk membendung keinginan masyarakat dan elit daerah dalam membentuk provinsi, kabupaten/kota baru.
 - e. Kepada provinsi yang belum layak dimekarkan, diperlukan diperlukan strategi yang bersifat disinsentif terhadap pemekaran daerah. Strategi ini bertujuan untuk 'menutup' keinginan masyarakat dalam membentuk provinsi baru.
6. Adapun strategi umum Penataan Daerah Indonesia sampai tahun 2025 adalah dengan menggunakan metodologi yang terdiri dari dua unsur utama yaitu, faktor pemicu pemekaran dan faktor kelayakan pemekaran.

7. Penyelenggaraan kerjasama antar pemerintahan daerah. Kebijakan ini merupakan solusi terbaik dalam setiap permasalahan terkait dengan optimalitas ukuran dan jumlah ideal pemerintahan daerah. Kerjasama antar daerah yang akan dijalin dipertimbangkan berdasarkan pertimbangan efisiensi dan efektivitas, pelayanan publik, serta sinergi dan saling menguntungkan bagi masing-masing daerah.
8. Perlunya restrukturisasi pemerintahan daerah (penentuan ukuran optimal dan jumlah ideal), yang dimulai dari pemerintahan daerah kabupaten/kota dan berlanjut ke tingkat provinsi. Jenis restrukturisasi yang dilakukan sebaiknya berupa penggabungan antar pemerintah kabupaten/kota dan provinsi.
9. Diperlukan kajian lebih lanjut tentang cakupan jumlah wilayah kabupaten/kota yang ideal dalam satu provinsi. Hal ini terkait dengan rentang kendali (span of control) Pemerintah Provinsi.

Daftar Pustaka

Djojosoekarto, Agung., Rudiarto Sumarwono dan Cucu Suryaman (2008). Grand Strategy Penataan Daerah Tahun 2025 : Bunga Rampai Wacana; Analisa Tujuh Kelompok Kerja Mengenai Jumlah Provinsi di Indonesia. Jakarta: Kemitraan.

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (2010). Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025. Jakarta.

Daftar Istilah

4E	: Efektivitas, Efisiensi, Equity (kesetaraan) dan Ekonomi
DAS	: Daerah Aliran Sungai
Desartada	: Desain Besar Penataan Daerah
DIY	: Daerah Istimewa Yogyakarta
DKI	: Daerah Khusus Ibukota
DOB	: Daerah Otonomi Baru
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPR-RI	: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
IKF	: Indeks Kelayakan Fiskal
Kamtibmas	: Keamanan dan Ketertiban Masyarakat
Kemendagri	: Kementerian Dalam Negeri
Kepmendagri	: Keputusan Menteri Dalam Negeri
Mendagri	: Menteri Dalam Negeri
NAD	: Nanggroe Aceh Darussalam
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
Pemda	: Pemerintah Daerah
PJP	: Pembangunan Jangka Panjang
Pokja	: Kelompok Kerja
PP	: Peraturan Pemerintah
SDM	: Sumber Daya Manusia
UU	: Undang-undang
UUD	: Undang-undang Dasar





Partnership for Governance Reform in Indonesia

Jl. Wolter Monginsidi No. 3
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110
INDONESIA
Phone +62-21-7279-9566
Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916
<http://www.kemitraan.or.id>

