



DESAIN BESAR PENATAAN DAERAH DI INDONESIA TAHUN 2010 - 2025



**KEMENTERIAN DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA
2010**



DESAIN BESAR PENATAAN DAERAH DI INDONESIA TAHUN 2010 - 2025

**KEMENTERIAN DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA
2010**

Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025

Pakar:

Prof. Dr. Sadu Wasistiono, M.S
Prof. Dr. Pratikno, M.Sc
Prof. Dr. Muchlis Hamdi,
Prof. Dr. Syafrizal, SE, MA
Prof Mayling Oey-Gardiner, P.hD
Mayjen TNI (Purn.) Dadi Susanto
Dr. Sobar Sutisna, M.Surv.Sc.
Dr. Sumarsono, MDM
Dr. Ir. Himawan Hariyoga, M.Sc
Dr. (Cand.) Agung Djojosoekarto

Kementerian Dalam Negeri:

Drs. Abd. Fatah, M.Si
Drs. Susilo
Idrajaya Ramzie, SH. M.Si
Drs. Robet D. Megawe, MRP
Drs. Safrizal ZA. M.Si
Ir. Edison Silaen. Dipl

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan:

Dr. (Cand) Rudiarto Sumarwono, MBA
Cucu Suryaman, S.S. M.Si

Edisi Pertama:

Cetakan Pertama, Mei 2011

ISBN 978-979-26-9660-8

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, +62-21-720-4916
<http://www.kemitraan.or.id>



MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA

PENGANTAR EDISI REVISI

Sebagai tindak lanjut dari Rapat Kerja antara Pemerintah dengan Komisi II DPR-RI pada tanggal 21 September 2010, yang menyepakati perlunya penyempurnaan atas rumusan Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) di Indonesia Tahun 2010-2025 ini, telah disusun edisi revisi dengan mengakomodasikan berbagai masukan yang berkembang selama dalam proses Raker dimaksud.

*Penyempurnaan atas Desartada ini, dilakukan untuk 3 (tiga) kelompok materi masukan, yaitu: **Pertama**, masukan yang bersifat koreksi redaksional dan pelurusan gambar; **Kedua**, masukan yang bersifat koreksi substantif dan dipandang relevan; dan **Ketiga**, masukan yang bersifat penambahan substantif untuk lebih memperkaya Desartada ini. Keseluruhan masukan dalam 3 (tiga) kategori ini, telah secara langsung diakomodasikan dalam perumusan Edisi Revisi ini, sehingga merubah susunan dalam batang tubuh maupun lampiran Desartada. Penjelasan estimasi, yang sebelumnya masih merupakan bagian yang terpisah dari Buku Desartada, dalam Edisi Revisi ini secara substantif telah kami integrasikan sehingga lebih memperjelas proses, metode, dan hasil akhir dari angka-angka estimasi jumlah maksimum daerah otonom di Indonesia hingga tahun 2025.*

Sebagaimana penjelasan dalam Raker sebelumnya, Desartada ini akan menjadi sangat penting dan bermakna sebagai instrumen pengendali dan acuan dalam penataan daerah ke depan, manakala pokok-pokok materi pengaturannya diformulasikan sebagai bagian dari substansi revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan perlunya penegasan payung hukum yang akan dijadikan dasar bagi Desartada ini. Sebagai tambahan, apapun angka hasil estimasi ini, bukanlah merupakan hasil dari perhitungan matematika yang memiliki kebenaran absolut, namun merupakan sebuah angka perhitungan yang masih terbuka ruang untuk membangun kesepakatan dengan DPR-RI.

Demikian Desartada Edisi Revisi ini disusun sebagai bahan Raker tahap lanjutan dengan Komisi II DPR-RI untuk memperoleh tanggapan balik dan persetujuan.

Atas segala masukan korektif dan kontribusi dari berbagai pihak, kami mengucapkan terima kasih kepada Tim Pakar, 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. Sumarsono, MDM, DR. Himawan Hariyoga, M.Soc.Sc, dan DR. Agung Djojosoekarto, serta berbagai pihak, terutama kepada lembaga Kemitraan (The Partnership for Governance Reform) yang telah memberikan dukungan dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam proses penyusunan buku ini, dan secara khusus kepada Komisi II DPR-RI.

Semoga upaya dan kerja keras kita ini bermanfaat besar bagi Bangsa dan Negara Republik Indonesia.

Jakarta, Desember 2010
MENTERI DALAM NEGERI



GAMAWAN FAUZI



MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA

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 dapat ditunjukkan dengan telah terbentuknya sebanyak 205 Daerah Otonom Baru (DOB) hanya dalam masa sepuluh 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, bisa dibayangkan berapa jumlah DOB di Indonesia hingga 20-30 tahun ke depan. Belum lagi, kemungkinan dampak negatifnya terhadap kualitas pelayanan publik dan efektifitas upaya kita menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, Pemerintah memandang perlu adanya sebuah grand

design penataan daerah jangka panjang, sebagai acuan dalam pemekaran daerah agar lebih terkendali dan terarah. Grand design, atau lengkapnya adalah Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) di Indonesia Sampai Tahun 2025 ini, diharapkan mampu mengendalikan dan mengarahkan pembentukan, penggabungan, dan penyesuaian daerah otonom sesuai dengan tujuan yang sesungguhnya.

Penataan daerah bertujuan 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 kontinuitasnya sehingga arti penataan daerah menjadi lengkap. Serangkaian tujuan dan harapan itulah yang selanjutnya mendasari perlunya penyusunan desain besar penataan daerah di Indonesia, sebagaimana dirumuskan dalam buku ini. Secara garis besarnya, buku ini memuat latar belakang, konsep dasar, dan desain besar penataan daerah sampai tahun 2025. Desain ini mencakup penataan daerah yang sudah ada untuk semua tingkatan pemerintahan, penataan daerah yang akan datang, estimasi jumlah maksimal daerah otonom, dan tahapan-tahapan pelaksanaannya yang dibagi dalam tiga tahapan, yaitu tahun 2010-2015, tahun 2016-2020, dan tahun 2021-2025.

Dalam proses penyusunannya, telah dilakukan melalui serangkaian kegiatan berupa seminar, focused group discussion, semiloka, rapat-rapat, dan kerja keras lainnya yang didukung para pihak secara luas. Sehubungan dengan itu, dengan telah berhasilnya penyusunan grand design ini, kami mengucapkan terima kasih kepada Tim Pakar, 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.Sury, DR. Himawan Hariyoga, M.Soc.Sc, dan DR. Agung Djojosoekarto, serta berbagai pihak, terutama kepada lembaga Kemitraan (The Partnership for Governance Reform) yang telah memberikan dukungan dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam proses penyusunannya buku ini. Tidak lupa, terima kasih kami sampaikan juga kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Kota seluruh Indonesia serta para pihak (stakeholders) atas segala kontribusinya.

Semoga upaya dan kerja keras kita ini bermanfaat besar bagi Bangsa dan Negera Republik Indonesia.

Jakarta, 21 Juni 2010
MENTERI DALAM NEGERI



GAMAWAN FAUZI

Daftar Isi

PENGANTAR EDISI REVISI	iii
PENGANTAR	v
BAB I	
PENDAHULUAN: Urgensi Perumusan Desain Besar Penataan Daerah	1
BAB II	
Prinsip Dasar dan Kerangka Pikir Penataan Daerah	11
BAB III	
Pokok-Pokok Desain Besar Penataan Daerah	31
BAB IV	
Implementasi Desartada 2010-2014	53
LAMPIRAN I	
Perkembangan Persiapan Penyelenggaraan Pemerintahan DOB (P3DOB) Sampai Dengan Usia 3 Tahun	57
LAMPIRAN II	
Variabel dan Indikator Estimasi Jumlah Maksimal Daerah Otonom	60
LAMPIRAN III	
Penjelasan Estimasi Jumlah Maksimal Daerah Otonom di Indonesia Tahun 2010-2025	61
LAMPIRAN IV	
Estimasi Jumlah Maksimum Provinsi Seluruh Indonesia Tahun 2010-2025	83
LAMPIRAN V	
Estimasi Jumlah Maksimum Kabupaten/Kota Tahun 2015-2025 Berdasarkan Cluster	84

LAMPIRAN VI

Usulan Rumusan Pasal-Pasal Pengaturan Penataan Daerah Dalam Perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Sebagai Implikasi dari Pokok-Pokok Pikiran Baru dalam Desartada	88
--	----

LAMPIRAN VII

Pokok-pokok Materi Masukan Perubahan PP Nomor 78 Tahun 2007	99
---	----

LAMPIRAN VIII

Parameter Penataan Daerah	102
---------------------------	-----

LAMPIRAN IX

Parameter Kepentingan Strategis Nasional	105
--	-----

LAMPIRAN X

Jumlah Penduduk Minimum untuk Pembentukan Daerah Persiapan	107
--	-----

BAB I

PENDAHULUAN:

Urgensi Perumusan Desain Besar Penataan Daerah

A. Latar Belakang

Berbagai dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia mengalami perubahan dramatis pasca demokratisasi sejak tahun 1998. Demokratisasi membuka jalan bagi tumbuhnya organisasi masyarakat sipil, partai politik, kebebasan pers, hingga munculnya berbagai lembaga-lembaga semi-negara yang berkarakter *civil society* sekaligus pemerintah. Sementara pada dimensi sistem, perubahan mendasar terjadi pada level konstitusi dengan dilakukannya empat kali amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang tahun 1999-2002. Amandemen konstitusi diikuti dengan berbagai pembentukan undang-undang dan peraturan-peraturan yang merestruktur pola penyelenggaraan pemerintahan serta pola relasi antar berbagai lembaga negara, masyarakat dan sektor swasta.

Desentralisasi Tahun 1999 yang Menyulut Ledakan Pemekaran Daerah

Salah satu perubahan regulasi yang paling kuat membawa dampak secara sistemik adalah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang menandai terjadinya *big bang decentralization* di Indonesia (Hofman & Kaiser, 2002). Kerangka baru tersebut sekaligus menjadi jalur cepat bagi pembentukan daerah otonom baru yang merupakan pemekaran dari unit pemerintahan yang telah ada sebelumnya. Dalam rentang 10 tahun sejak 1999, jumlah daerah otonom di Indonesia telah bertambah sebanyak 205 buah, yang terdiri dari 7 daerah otonom provinsi, 164 daerah otonom kabupaten serta 34 daerah otonom kota. Dengan demikian, penambahan ini telah menambah total jumlah daerah otonom di Indonesia menjadi 524 daerah otonom yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten, 93 kota, tidak termasuk 6 daerah administratif di Provinsi DKI Jakarta.

Jumlah tersebut nampaknya akan terus bertambah banyak karena usulan yang masuk melalui pintu Kementerian Dalam Negeri maupun pintu DPR-RI masih terus mengalir.

Motivasi Pembentukan DOB

Besarnya hasrat masyarakat dan elit politik lokal untuk membentuk daerah otonom baru terutama disebabkan oleh cakupan geografis yang terlalu luas, ketertinggalan pembangunan, kurangnya fasilitas pelayanan publik, serta kegagalan pengelolaan konflik komunal. Pemekaran dipandang sebagai cara ampuh bagi daerah, yang selama ini merasa dipinggirkan dalam pembangunan, untuk mendorong pembangunan di daerahnya. Setidaknya, dengan membentuk daerah otonom baru akan ada aliran Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), membuka peluang kerja sebagai pegawai negeri, memunculkan elit-elit politik baru yang akan duduk di DPRD, serta meningkatkan eksistensi identitas lokal. Pada titik inilah, dalam banyak kasus, upaya pemekaran daerah menjadi arena bagi para pemburu rente (*rent-seeker*) maupun para petualang politik yang mengejar kepentingan sendiri dan kepentingan jangka pendek.

Lemahnya Instrumen Regulasi Pembentukan DOB

Terlepas dari besarnya dorongan kelompok-kelompok masyarakat, terjadinya ledakan pemekaran juga dimungkinkan karena instrumen regulasi yang sangat lemah. Kelemahan pada desain regulasi antara lain ditandai dengan longgarnya persyaratan yang ditetapkan untuk pembentukan daerah otonom. Berbeda dengan era Orde Baru, terlepas dari kuatnya sentralisme, pembentukan suatu daerah baru dulunya dipertimbangkan dengan sangat ketat dan butuh waktu yang lama, sedangkan saat ini ketentuan pembentukan daerah otonom baru cenderung sangat longgar. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, persyaratan teknis yang ditetapkan seperti jumlah penduduk, cakupan wilayah, dan potensi ekonomi, masih sangat longgar. Akibatnya banyak daerah otonom yang berpenduduk sangat sedikit, atau dengan wilayah yang sempit, ataupun dengan potensi ekonomi terbatas. Daerah otonom semacam itu akan sulit berkembang menjadi daerah

otonom yang maju dan mandiri, dimana pada ujungnya tentu akan menjadi beban Pemerintah Pusat. Meskipun PP Nomor 129 Tahun 2000 sudah diganti dengan PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah dengan syarat pembentukan daerah otonom yang lebih diperketat, tetapi syarat-syarat tersebut seringkali tidak dipenuhi.

Problematika Pendekatan *Bottom Up* dalam Pembentukan DOB

Di samping akibat dari lemahnya regulasi, ledakan pembentukan DOB juga disebabkan karena proses pemekaran menempatkan daerah dan aktor lokal sebagai variabel utama. Dalam praktiknya pola regulasi semacam ini memunculkan kecenderungan terjadinya politik uang, politik identitas dan *free rider* dalam proses pemekaran yang pada akhirnya menjauhkan pemekaran dari tujuan-tujuan normatifnya. Daerah dan elit lokal berusaha melakukan segala cara untuk menunjukkan kuatnya dukungan masyarakat terhadap proses pemekaran, termasuk membangkitkan semangat kedaerahan (*primordialisme*) dan semangat etnis (*ethno-politics*). Di sisi lain ada pihak-pihak pemegang otoritas yang merasa "dipaksa" untuk menyetujui atau memberi rekomendasi usulan proses pemekaran atas nama aspirasi rakyat.

Mekanisme pemekaran yang didasarkan semata-mata pada prinsip *bottom up* (dari bawah ke atas) ini menjadi problematik ketika pemekaran hanya menjadi agenda daerah dan cenderung mengabaikan kepentingan strategis nasional. Tidak bisa dipungkiri bahwa pemerintah Indonesia masih menghadapi banyak persoalan pada lingkup nasional. Masalah-masalah tersebut antara lain disparitas pembangunan ekonomi dan sosial, kerapuhan identitas ke-Indonesiaan, serta rapuhnya system penjagaan kewilayahan aktif dari ancaman dan gangguan pihak luar. Kebijakan pemekaran daerah sesungguhnya dapat merupakan salah satu alternatif untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut. Persoalan politik domestik dan internasional di beberapa daerah perbatasan antar negara mungkin akan dapat dihindari jika saja Pemerintah Pusat jauh-jauh hari telah menghadirkan unit pemerintahan di sana. Oleh karena itu proses inisiasi kebijakan formal seharusnya dapat juga dilakukan oleh Pemerintah Pusat demi menjaga kepentingan strategis nasional.

Persoalan Daerah Pemekaran

Ditinjau dari sisi efektivitas, secara umum kebijakan pemekaran daerah sejauh ini belum menunjukkan capaian yang cukup positif. Sebaliknya kompleksitas gagasan pemekaran memunculkan beragam persoalan baik pada tahap inisiasi pemekaran, proses pemekaran, maupun kinerja daerah otonom baru. Pada tahap inisiasi, gagasan pemekaran tak jarang memicu konflik horizontal di antara masyarakat yang pro dan kontra pemekaran. Dalam prosesnya, persoalan yang muncul antara lain adalah kuatnya kecenderungan politik uang, politisasi sentimen kedaerahan, penetapan batas-batas wilayah, hingga persoalan penentuan calon ibu kota. Sementara ketika sudah terbentuk, beragam persoalan membelit pemerintah daerah baru yang membuatnya sulit untuk mewujudkan cita-cita awal pembentukan daerah. Berdasarkan hasil evaluasi Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, ditemui berbagai permasalahan di 57 DOB usia dibawah 3 tahun, terutama terkait dengan pengalihan Personil, Perlengkapan, Pembiayaan dan Dokumen (P3D), penyediaan sarana dan prasarana pemerintahan, penetapan batas wilayah, dan permasalahan lainnya. Hasil perkembangan DOB menunjukkan hingga usia 3 tahun kondisi penyelenggaraan pemerintahan masih belum sepenuhnya efektif karena berbagai permasalahan yang belum tuntas dilihat dari 10 aspek perkembangan (Lampiran I). Hal ini mengindikasikan perlunya masa transisi dalam pembentukan daerah otonom.

Ledakan Pemekaran dan Beban APBN

Bagi Pemerintah Pusat, ledakan pemekaran yang terjadi dalam kurun waktu 1999-2010 telah menyebabkan lonjakan beban anggaran yang luar biasa dalam APBN. Sebagai ilustrasi pada tahun 2003, Pemerintah Pusat harus menyediakan DAU sebesar Rp.1,33 triliun bagi 22 DOB hasil pemekaran sepanjang tahun 2002. Jumlah tersebut melonjak dua kali lipat pada tahun 2004, dimana pemerintah harus mentransfer Rp.2,6 triliun alokasi DAU bagi 40 DOB. Sementara tahun 2010 ini Pemerintah harus mengucurkan dana sebesar Rp.47,9 triliun sebagai alokasi DAU untuk daerah pemekaran. Beban terhadap APBN makin bertambah akibat lemahnya daya dukung keuangan sebagian

besar DOB. Di banyak daerah pemekaran Pemerintah Pusat harus mengalokasikan dana khusus (DAK) untuk membiayai pembangunan infrastruktur. Akibat besarnya beban yang harus ditanggung, berkali-kali Pemerintah menyuarkan moratorium pemekaran daerah.

Pemekaran Sebagai Salah Satu Bagian dari Penataan Daerah

Pemekaran daerah sebenarnya hanya merupakan salah satu bagian dari ide penataan daerah agar diperoleh suatu sistem penyelenggaraan negara yang efektif dan efisien yakni dengan mendekatkan pelayanan publik kepada rakyat. Hasil akhir yang diharapkan dari penataan ini tidak lain adalah terwujudnya kesejahteraan rakyat yang lebih merata di seluruh pelosok Tanah Air. Wujud penataan daerah bisa berbentuk penggabungan, penghapusan, maupun pembentukan daerah otonom baru. Rambu-rambu untuk itu telah diatur oleh Pemerintah dalam PP Nomor 129 Tahun 2000 yang digantikan dengan PP Nomor 78 Tahun 2007. Namun demikian sejauh ini pembentukan daerah otonom baru seolah hanya menjadi satu-satunya bentuk penataan daerah yang ada. Semenjak ketentuan ini dibuat, tak satupun daerah yang dihapuskan atau digabungkan, sementara sudah 205 daerah otonom baru telah terbentuk sejak tahun 1999.

Perlunya Desain Besar Penataan Daerah

Berdasarkan latar belakang di atas, Pemerintah dan DPR memandang perlunya suatu desain besar (*grand design*) bagi penataan daerah yang bersifat lebih komprehensif menyangkut dimensi-dimensi strategis penataan daerah. *Grand design* yang diberi judul Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) ini 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; 4) Penetapan estimasi jumlah maksimal daerah otonom (provinsi, kabupaten, dan kota) di Indonesia tahun 2010-2025. Sekalipun tidak secara rinci dibahas dalam Desartada ini, namun pengaturan kecamatan dan desa di masa mendatang perlu dikaitkan dengan desain besar penataan daerah yang disusun secara menyeluruh dan berkesinambungan.

B. Tujuan

Perumusan Desartada memiliki serangkaian tujuan umum dan tujuan khusus sebagai berikut:

1. Tujuan Umum

Perumusan Desartada ini secara umum ditujukan 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.

2. Tujuan Khusus:

Secara khusus perumusan Desartada ditujukan untuk:

- a. Menciptakan pijakan bagi penataan regulasi tentang penataan dan perencanaan daerah di tingkat nasional.
- b. Merumuskan prosedur baru bagi pembentukan daerah otonom
- c. Merumuskan panduan dasar bagi penataan daerah otonom yang meliputi penggabungan DOB, penataan ibukota, penataan batas wilayah, penataan kota, penataan kecamatan, dan penataan desa.
- d. Merumuskan panduan dasar bagi penataan daerah atau kawasan dengan karakteristik yang bersifat khusus baik daerah khusus yang sudah ada maupun daerah khusus lain seperti kawasan perbatasan, kawasan konservasi alam, kawasan ekonomi, maupun penentuan kekhususan urusan dan format kelembagaan daerah otonom.
- e. Menetapkan estimasi jumlah maksimum daerah otonom provinsi dan kabupaten/kota sebagai panduan kebijakan penataan daerah di Indonesia hingga tahun 2025.

C. Keluaran/Output

Penyusunan *grand design* ini akan menghasilkan Dokumen Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) yang akan menjadi pijakan bagi penataan peraturan perundang-undangan terkait dengan penataan dan perencanaan daerah dalam skala nasional.

D. Dimensi Kajian

Perumusan naskah Desartada ini dilakukan dengan mempertimbangkan dimensi-dimensi sebagai berikut:

1. Dimensi geografi yang bersifat tetap, mencakup luas dan karakteristik wilayah.
2. Dimensi demografi yang bersifat relatif dinamis, mencakup jumlah dan kualitas penduduk.
3. Dimensi sistem yang bersifat sangat dinamis, terdiri dari sistem pertahanan dan keamanan, sistem keuangan, sistem administrasi publik, serta sistem manajemen pemerintahan.

E. Metode Perumusan

Perumusan Desartada meliputi dua aktivitas besar yang dilakukan secara sekuensial yakni aktivitas Evaluasi, Inventarisasi Gagasan, dan Perumusan Desartada.

1. Evaluasi

Tahapan evaluasi ditujukan untuk memberi basis informasi bagi perumusan elemen-elemen dalam Desartada. Adapun aktivitas evaluasi tersebut terdiri dari:

- a. Perumusan Standar Evaluasi.

Standar evaluasi ini digunakan sebagai acuan untuk menyusun kriteria-kriteria evaluasi pada setiap bidang. Secara umum standard evaluasi yang akan disusun merujuk pada topik utama

sebagai berikut: integrasi nasional, pengembangan ekonomi, dan pelayanan publik.

b. Evaluasi Pemekaran.

Dilakukan untuk mengkaji kembali kebijakan *pemekaran* baik dari sisi teknik dan instrumentasi, serta implikasi sosial politik dari kebijakan pemekaran. Hasil evaluasi ini memberikan basis informasi bagi perumusan kembali instrumen regulasi pemekaran.

c. Evaluasi Kinerja Daerah Otonom Baru.

Dilakukan untuk mengkaji kinerja DOB baik dalam proses konsolidasi kelembagaan (termasuk P3D), *kapasitas* menjalankan urusan pemerintahan, pembangunan dan *penyelenggaraan* pelayanan publik, serta parameter lain yang merupakan input, proses dan output dari perkembangan daerah otonom baru. Hasil evaluasi ini menjadi sumber informasi bagi perumusan strategi pembinaan dan penataan DOB.

d. Evaluasi Daerah Khusus dan Wilayah Khusus.

Dilakukan untuk mengkaji signifikansi dan urgensi penetapan suatu daerah menjadi daerah khusus atau *kawasan* khusus dalam kerangka kepentingan strategis nasional. Dengan parameter tertentu dikaji perlunya memberikan prioritas kewenangan khusus pada daerah-daerah dengan karakter khusus seperti kawasan perbatasan negara, kawasan konservasi alam, serta kawasan ekonomi khusus, termasuk kemungkinan menambahkan kewenangan khusus dan desain kelembagaan yang khas bagi daerah-daerah yang memenuhi kriteria tertentu.

e. Evaluasi Koherensi Otonomi Daerah dengan RPJMN & RPJPN.

Dilakukan untuk *mengidentifikasi* konvergensi maupun titik-titik *overlapping* antara kebijakan penataan yang dituangkan dalam Desartada dengan *dokumen-dokumen* perencanaan

nasional yang ada. Hasil evaluasi ini menjadi sumber informasi dalam upaya melakukan sinkronisasi antara Desartada dengan dokumen-dokumen perencanaan lainnya.

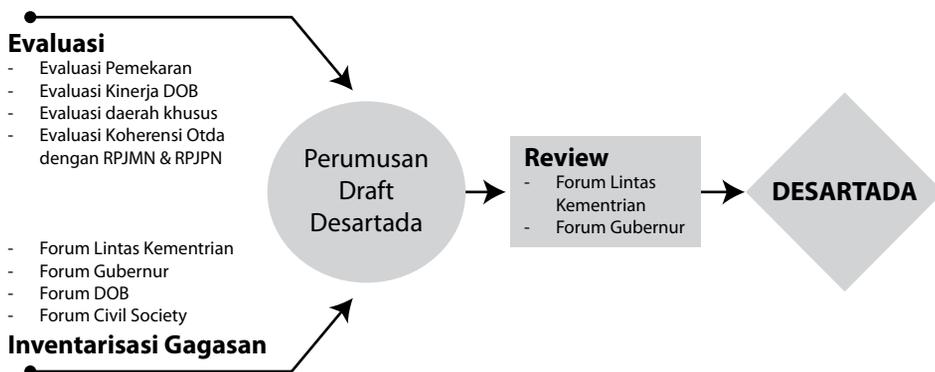
2. Inventarisasi Gagasan

Guna merumuskan desain yang komprehensif bagi penataan daerah hingga tahun 2025, diperlukan proses penyerapan aspirasi dari berbagai pihak. Untuk itu langkah yang penting untuk dilakukan dan telah dilaksanakan dalam berbagai kesempatan adalah melakukan inventarisasi gagasan dari seluruh *stakeholders* baik dari Kementerian terkait di Pemerintah Pusat, elemen-elemen masyarakat sipil, maupun daerah-daerah otonom.

3. Metode Perumusan Desartada

Perumusan naskah Desartada dilakukan berdasarkan masukan informasi hasil evaluasi daerah dan inventarisasi gagasan yang melibatkan seluruh stakeholder di tingkat nasional. Masukan-masukan tersebut diolah oleh Tim Perumus (yang terdiri dari para ahli) yang kemudian melahirkan produk berupa *input paper* atau draft naskah Desartada. Draft naskah tersebut selanjutnya dibahas pada Forum Pimpinan setelah mendapat pertimbangan pandangan terakhir dan hasil Rapat Koordinasi dengan para Gubernur.

Skema 1. Proses Perumusan Desartada



F. Sistematika Desartada

Desartada disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan: Urgensi Desain Besar Penataan Daerah Otonom

Bab ini berisi landasan argumen bagi urgensi penyusunan Desartada. Berbagai data yang disajikan akan mendukung argumentasi pokok bahwa: (1) Kebijakan pemekaran daerah yang ada saat ini sarat dengan persoalan, (2) Penataan daerah perlu dimaknai secara lebih luas bukan hanya sebatas pembentukan DOB, (3) Desartada menjadi dokumen yang menjadi pijakan bagi penataan daerah.

Bab II Prinsip Dasar dan Kerangka Pikir Penataan Daerah

Bab ini mengemukakan pokok-pokok argumentasi bahwa pada prinsipnya penataan daerah di seluruh wilayah NKRI harus ditempatkan sebagai bagian dari kepentingan nasional strategis nasional, terutama: (1) menjaga integrasi teritorial NKRI sebagai amanat konstitusi, (2) mengukuhkan kapasitas Indonesia dalam persaingan global, dan (3) mengakselerasi peningkatan kualitas layanan publik.

Bab III Desain Besar Penataan Daerah

Bab ini mengemukakan empat elemen dasar dalam desain kebijakan penataan daerah yang diajukan, yakni: (1) Prosedur baru pembentukan daerah otonom, (2) Penghapusan, penggabungan, dan penyesuaian daerah otonom, (3) Penataan kawasan yang bersifat khusus, dan (4) Penentuan estimasi jumlah maksimal daerah otonom provinsi, kabupaten, dan kota hingga tahun 2025.

Bab IV Implementasi Desain Besar Penataan Daerah 2010-2014

Bab ini mengemukakan rancangan implementasi Desartada sejalan dengan siklus kebijakan, yang meliputi: (1) Pengakomodasian pokok-pokok rancangan Desartada dalam revisi UU 32 Tahun 2004, (2) Penyusunan detail parameter panataan ulang daerah otonom, (3) Langkah-langkah pengkajian ulang daerah otonom berdasarkan parameter yang baru, (4) Implementasi seluruh rancangan Desartada secara bertahap, (5) Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan Desartada secara berkala dan melakukan koreksi jika diperlukan.

BAB II

Prinsip Dasar dan Kerangka Pikir Penataan Daerah

A. Pengantar

Kebijakan pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru pada prinsipnya ditujukan untuk memperkuat kapasitas Pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pelayanan publik dan memperkuat demokrasi di tingkat lokal. Namun demikian dalam praktiknya sebagian besar daerah baru yang terbentuk hingga saat ini belum mampu mewujudkan tujuan-tujuan dasar yang diharapkan. Lebih dari itu, kebijakan pemekaran daerah justru memunculkan beragam persoalan baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, mulai dari pecahnya konflik horizontal, meluasnya praktik korupsi, hingga bertambah beratnya beban keuangan negara. Kecenderungan semacam ini jika dibiarkan tidak hanya kontraproduktif terhadap gagasan pemekaran namun juga dapat menimbulkan potensi disintegrasi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Hasil berbagai kajian menunjukkan bahwa kompleksitas persoalan pemekaran yang ada saat ini berakar pada lemahnya desain kebijakan penataan daerah. **Pertama**, secara epistemologis desain kebijakan penataan daerah yang ada saat ini sangat kental dengan pola pikir yang *inward looking*. Sehingga tidak mengherankan jika konsep penataan daerah semata-mata ditekankan pada pemekaran daerah atau pembentukan DOB. Secara implisit cara pandang *inward looking* juga tampak pada parameter-parameter yang ditetapkan sebagai syarat pembentukan daerah baik persyaratan administratif, persyaratan teknis, maupun persyaratan fisik kewilayahan.

Kedua, desain kebijakan penataan daerah yang berlaku saat ini cenderung masih bersifat parsial dimana kepentingan daerah perdaerah menjadi acuan utama. Hal ini tampak dari diterapkannya pendekatan *bottom up planning* dalam tatacara pembentukan daerah (Pasal 14 s/d

Pasal 21 PP No. 78 Tahun 2007). Pendekatan ini secara tidak langsung telah mengabaikan kepentingan nasional karena kepentingan daerah menjadi variabel utama dalam pembentukan daerah baru.

Ketiga, implementasi desain kebijakan penataan daerah yang ada saat ini masih terfragmentasi secara sektoral. Secara umum, desain kebijakan tata ruang yang ada (UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional) sudah cukup komprehensif, namun dalam tataran pelaksanaannya koordinasi lintas sektor masih sangat terbatas. Hingga saat ini belum ada *grand design* yang bersifat lintas sektoral yang dapat menjadi acuan lintas sektor dalam mengelola kebijakan penataan daerah. Akibatnya upaya penataan daerah tidak dapat dilakukan secara optimal sementara beban pemerintah semakin bertambah.

Uraian di atas menyiratkan kepada kita akan perlunya sebuah desain penataan daerah yang jauh lebih komprehensif, holistik serta berwawasan global. Dengan desain yang komprehensif dimaksudkan bahwa desain yang ada mempertimbangkan seluruh sektor dalam pembangunan. Kerangka desain yang holistik dimaksudkan agar kepentingan nasional ditempatkan sebagai prioritas utama sehingga seluruh daerah dapat maju dan berkembang bersama-sama. Sementara dengan desain penataan daerah yang berwawasan global diharapkan berbagai peluang maupun tantangan dalam era globalisasi dan liberalisasi ekonomi dapat dioptimalkan untuk menciptakan kemakmuran dan meningkatkan harkat dan martabat bangsa di dunia internasional. Selanjutnya pada Bab II ini akan diuraikan secara sistematis prinsip-prinsip dasar dan kerangka pikir yang akan menjadi dasar bagi seluruh konstruksi desain besar penataan daerah.

B. Dasar Konstitusional Penataan Daerah

Penyusunan Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) senantiasa melihat dan menempatkan perumusan dari sudut kepentingan bangsa dan negara dengan memperhatikan prinsip-prinsip, demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah. Secara konstitusional penataan daerah di Indonesia mengacu pada Pasal 18 UUD 1945, yang menjelaskan prinsip-prinsipnya sebagai berikut:

1. Indonesia merupakan negara kesatuan (unitaris) yang terdesentralisasi (Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945).
2. Sumber kekuasaan yang ditransfer kepada daerah otonom berasal dari kekuasaan eksekutif di tingkat nasional (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945).
3. Adanya daerah otonom provinsi serta daerah otonom kabupaten dan kota (Pasal 18 ayat (1) UUD 1945), yang selanjutnya dibentuk beberapa satuan koordinasi wilayah kecamatan di dalam kesatuan daerah otonom kabupaten.
4. Adanya pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2) UUD 1945).
5. Adanya DPRD Provinsi serta DPRD kabupaten dan kota yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3) UUD 1945).
6. Gubernur, bupati, walikota sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis (Pasal 18 ayat (4) UUD 1945).
7. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945).
8. Desa atau dengan nama lain yang sejenis diakui keberadaannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), merefleksikan bentuk otonomi pengakuan. (Pasal 18B ayat 2 UUD 1945).

Berdasarkan desain konstitusi tersebut, maka di Indonesia hanya akan ada dua susunan daerah otonom – *bukan dua tingkatan daerah otonom* - yaitu daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten dan kota. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan besaran (*size approach*). Provinsi merupakan daerah otonom besar, sedangkan kabupaten/kota merupakan daerah otonom kecil. Desa tetap merupakan masyarakat

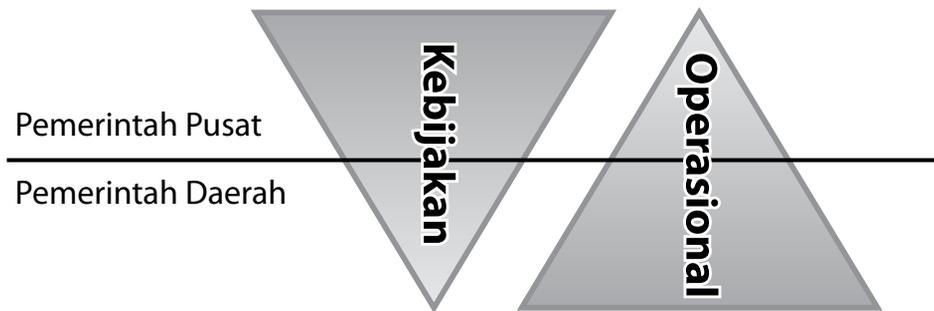
yang mengatur urusannya sendiri (*self governing community*), dan tidak berubah menjadi daerah otonom skala lokal.

Sejak awal munculnya kebijakan desentralisasi (*Decentralisatie Wet 1903*), termasuk sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, kebijakan desentralisasi telah mengalami beberapa kali perubahan yang ditandai dengan pasang surutnya nilai dasar desentralisasi yang dianut, yang bergerak antara *structural efficiency model* dan *lokal democracy model*. Pergeseran ini merupakan keniscayaan dalam organisasi negara bangsa yang hubungannya bersifat kontinum. Meski pada dasarnya secara ekstrim model demokrasi lokal menjauhi prinsip efisiensi, namun dalam praktek tetap mengakomodasi prinsip efisiensi dengan kadar yang berbeda-beda, demikian sebaliknya.

Berdasarkan pengalaman empirik di Indonesia, kedua model tersebut memiliki kekuatan dan kelemahan masing-masing. Oleh karena itu, dikembangkan model ketiga dengan memanfaatkan keunggulan masing-masing, yaitu dengan model desentralisasi berkeimbangan (*equilibrium decentralization model*). Model ini sangat sesuai dengan Pancasila sebagai ideologi bangsa yang menyerupai ideologi jalan tengah.

Model desentralisasi berkeimbangan pada dasarnya menganut pola dilakukannya pembagian urusan pemerintahan secara proporsional antara Pemerintah Pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Untuk urusan pemerintahan yang bersifat kebijakan, digunakan model piramida terbalik, artinya Pemerintah Pusat lebih banyak membuat kebijakan, sedangkan pemerintah daerah kabupaten/kota lebih banyak menjalankan urusan yang bersifat teknis operasional. Untuk urusan pemerintahan yang bersifat teknis operasional, digunakan model piramida tegak, dalam arti Pemerintah Pusat lebih sedikit menangani urusan pemerintah tersebut, dan sebaliknya pemerintah daerah kabupaten/kota lebih banyak. Dengan berbagai penyempurnaan yang disesuaikan dengan prinsip-prinsip desentralisasi di negara kesatuan, model desentralisasi ini jauh akan cocok untuk dikembangkan di Indonesia setidaknya sampai tahun 2025.

Skema 2. Model Desentralisasi Berkeseimbangan



C. Prinsip Dasar Perumusan Desartada

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, dan (3) mengukuhkan kapasitas Indonesia dalam konteks persaingan global. Guna mencapai tiga misi utama tersebut maka Desartada disusun dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

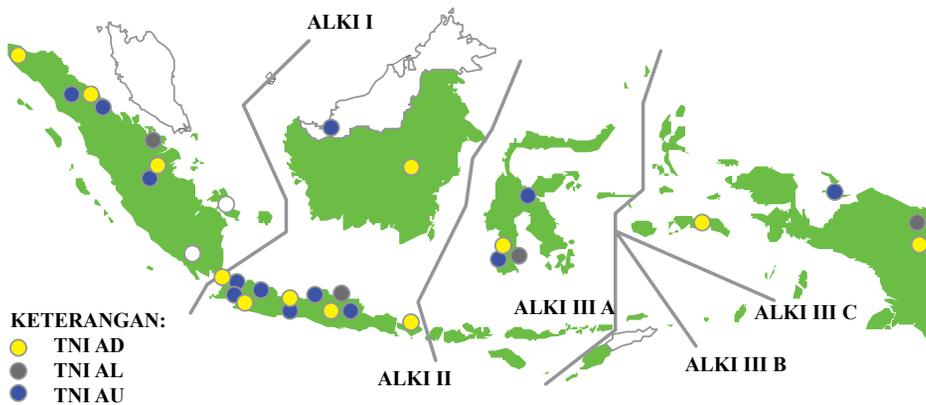
1. Mengutamakan Kepentingan Strategis Nasional

Kepentingan strategis nasional meliputi aspek geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi. Geo-strategi, geo-politik dan geo-ekonomi Indonesia merupakan strategi dalam memanfaatkan kondisi geografis Indonesia dalam peta global untuk menentukan kebijakan dalam mencapai tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Geostrategi Indonesia diwujudkan dalam konsep Ketahanan Nasional. Aspek geo-strategi Indonesia antara lain terkait dengan posisi geografis Indonesia di persilangan internasional yang kemudian ditetapkan oleh hukum internasional menjadi ALKI (Alur Laut Kepulauan Indonesia).¹ Geo-politik Indonesia diwujudkan dalam konsep Wawasan Nusantara dan politik luar negeri bebas aktif. Sementara strategi geo-ekonomi Indonesia diwujudkan melalui

¹ ALKI merupakan jalur pelayaran internasional bebas melalui wilayah perairan Indonesia yang terbagi dalam empat kompartemen strategis: Kompartemen I (Sumatera), Kompartemen II (Jawa-Kalimantan), Kompartemen III (Sulawesi-Bali- NTT- NTB), Kompartemen IV (Maluku-Papua). Jalur-jalur ini menjadi sangat strategis karena sebagian suplai kebutuhan energi beberapa negara melewati perairan Indonesia. Sekitar 70% pasokan minyak dari Timur Tengah dan Teluk Persia ke Jepang dan Amerika Serikat, misalnya, dikapalkan melewati perairan Indonesia.

pembentukan kawasan-kawasan ekonomi khusus yang memiliki daya saing global dengan kombinasi keunggulan faktor ekonomi dan letak geografis dalam perdagangan internasional².

Gambar 1. Zonase dalam Alur Laut Kepulauan Indonesia



2. Penataan Daerah yang Berwawasan Global

Disamping mengoptimalkan potensi sebagai konsekuensi dari letak geografis Indonesia, penataan daerah juga harus sensitive terhadap perkembangan global. Sensitivitas tersebut penting sehingga penataan yang daerah yang dilakukan sekaligus merupakan langkah strategis untuk merebut peluang dalam era global seraya mengantisipasi efek negative dari globalisasi. Isu-isu seperti perdagangan bebas, perubahan iklim, *trafficking*, hingga terorisme, merupakan tantangan baru yang dihadapi oleh Pemerintah Pusat maupun daerah. Keberhasilan dalam mengelola isu-isu tersebut sangat terkait dengan strategi penataan daerah. Oleh karena itu desain strategi penataan daerah harus menempatkan dinamika perkembangan global sebagai salah satu pertimbangan utama.

3. Integrasi Seluruh Aspek Perubahan Lingkungan Strategis

Penataan daerah dilakukan secara komprehensif lintas sektoral. Seluruh aspek lingkungan strategis menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan pilihan-pilihan penataan daerah.

2 Pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus diatur melalui Undang-Undang No. 39 Tahun 2009.

Aspek-aspek perubahan lingkungan strategis tersebut, antara lain meliputi peningkatan jumlah penduduk, segregasi etnis, kualitas SDM, pertumbuhan infrastruktur, mobilitas penduduk, serta bencana alam. Terkait dengan peningkatan jumlah penduduk, misalnya, proyeksi jumlah penduduk tahun 2025 adalah sebanyak 273,7 juta jiwa. Desain penataan wilayah Indonesia harus mampu mengantisipasi berbagai dampak dan kebutuhan yang timbul dari penambahan jumlah penduduk tersebut. Melalui penataan wilayah dan perencanaan tata ruang yang komprehensif dan lintas sektoral, diharapkan tantangan-tantangan yang terjadi akibat perubahan lingkungan strategis dapat lebih diantisipasi.

4. Keterpaduan Pembangunan Pusat dan Daerah

Keterpaduan pembangunan kabupaten dan kota dalam skala ekonomi daerah, sistem alokasi dana perimbangan, dan kesatuan sosial-ekonomi daerah yang memerlukan jawaban dari penataan daerah otonom jangka panjang, termasuk kriteria yang dipersyaratkan dan bagaimana prosesnya penataan daerah otonom agar lebih terarah dan terkendali. Tantangan dan permasalahan lain di sektor keuangan, antara lain: tarik menarik kepentingan antara Pusat dan Daerah, rendahnya kapasitas fiskal daerah, kurangnya alternatif sumber pembiayaan pembangunan daerah, ketergantungan fiskal daerah terhadap Pusat, disparitas antar daerah, inefisiensi dan efektifitas pengeluaran Pemerintah, rendahnya kapasitas sumber daya manusia dalam pengelolaan keuangan, dan perilaku korupsi.

5. Dinamika Politik Dalam Negeri

Isu-isu lain politik dan pemerintahan dalam negeri yang masih akan menonjol terkait dengan kebutuhan penataan daerah antara lain: integrasi politik, konflik sosial dan politik, kelembagaan sosial-politik, kesetaraan politik, responsivitas pemerintah daerah, akuntabilitas lokal, konsolidasi otonomi daerah, kohesi sosial, dan akulturasi budaya. Kurangnya sinkronisasi manajemen pemerintahan karena adanya egoisme sektoral dan fanatisme kedaerahan yang berlebihan. Dalam penataan daerah ke depan, membutuhkan kewibawaan pemerintah dengan cara selalu konsisten melaksanakan berbagai kebijakan yang telah dibuatnya.

D. Kerangka Pikir Penataan Daerah

Penataan daerah merupakan upaya untuk menata kembali daerah otonom yang ada atau membentuk daerah otonom baru berdasarkan parameter tertentu. Dalam Desartada ini, penataan daerah mencakup pembentukan, penggabungan, dan penyesuaian daerah otonom dalam rangka lebih meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan publik, dan daya saing daerah.

Kerangka pikir penataan daerah otonom dibangun dengan mempertimbangkan 3 (tiga) dimensi dasar, untuk menuju daerah otonom yang maju-mandiri³, yaitu: **Pertama**, dimensi geografi, bersifat relatif tetap, mencakup luas dan karakteristik (kualitas) wilayahnya; **Kedua**, dimensi demografi, bersifat relatif dinamis, yakni manusia yang menjadi subyek dan obyek dari daerah otonom yang mencakup jumlah dan kualitasnya; **Ketiga**, dimensi sistem, yang bersifat sangat dinamis, terdiri dari sistem pertahanan dan keamanan, sistem sosial politik, sistem sosial ekonomi, sistem keuangan, sistem administrasi publik, serta sistem manajemen pemerintahan.

1. Dimensi Geografi

Dimensi ini menggambarkan bahwa setiap daerah otonom berdiri di atas sebuah wilayah geografi tertentu yang memenuhi syarat, baik dilihat luasnya⁴ pada saat dibentuk maupun proyeksinya ke depan untuk menampung dan mendukung aktivitas manusia yang ada di atasnya. Selain dilihat dari luasnya, dimensi geografi juga dilihat dari kualitasnya, yakni karakteristik geografi yang memungkinkan sebuah daerah otonom mengembangkan kemampuannya dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan, yang tercermin dan tersusun dalam suatu Peta. Dengan demikian diperlukan syarat minimal tentang luas dan karakteristik geografi untuk membentuk sebuah daerah otonom provinsi, kabupaten maupun kota. 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

3 Daerah otonom yang maju dan mandiri adalah daerah yang didirikan pada di atas muka bumi yang memenuhi syarat dengan luasan minimal sehingga mampu berkembang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi lokal maupun regional, serta didiami oleh sejumlah minimal penduduk sehingga mampu terlayani secara prima.

4 Termasuk dalam pengertian luas wilayah disini adanya kejelasan cakupan wilayah dan batas-batasnya.

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.

2. Dimensi Demografi

Dimensi demografi ini menunjukkan 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 matra demografinya belum terpenuhi, diperlukan langkah strategis berupa penambahan jumlah penduduk dengan cara transmigrasi maupun kerjasama antar daerah.

3. Dimensi Sistem

Dimensi sistem ini bersifat dinamis, yang mencakup sistem pertahanan dan keamanan, sistem sosial politik, sistem sosial ekonomi, sistem keuangan, sistem administrasi publik serta sistem manajemen pemerintahan, dengan penjelasan:

a. 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.

b. Sistem Sosial Politik dan Budaya

Mempertimbangkan aspek sistem sosial politik, dalam arti, penataan daerah harus dapat menggambarkan nilai-nilai dan

kenyataan-kenyataan sosial politik dan budaya yang ada di Indonesia, yang memiliki sesanti Bhinneka Tunggal Ika.

c. Sistem Sosial Ekonomi

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.

d. Sistem Keuangan

Mempertimbangkan aspek sistem keuangan, dalam arti, penataan daerah harus 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.

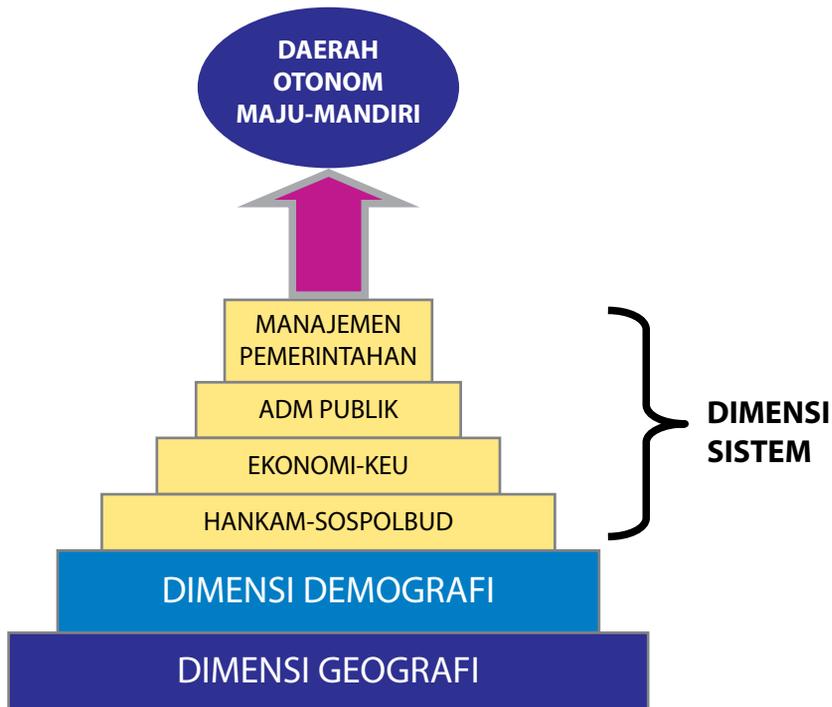
e. Sistem Administrasi Publik

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.

f. 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.

Skema 3. Kerangka Pikir Penataan Daerah



E. Parameter Penataan Daerah

Untuk memberikan gambaran lebih jelas mengenai parameter-parameter yang digunakan sebagai penjabaran dari ketiga dimensi dalam kerangka pikir penyusunan desain besar penataan daerah ini, selanjutnya dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Parameter Geografi

Menyediakan dasar pertimbangan luas wilayah (cakupan dan batas), dengan faktor yang dominan didalam aspek geografi dalam pembagian wilayah yakni hidrografi, perairan kepulauan, tutupan lahan, lingkungan, geo-hazards, dan peta dasar.

- a) **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.

- b) **Perairan kepulauan**⁵. 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
- c) **Tata Ruang dan Lingkungan**. 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.
- d) **Geo-hazards**⁶. 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.

5 Karakteristik perairan Indonesia: (i) di sebelah barat memiliki kedalaman bervariasi dari 50 meter hingga 250 meter, dan dapat dianggap sebagai memiliki laut dangkal yang didominasi oleh Dangkal 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).

6 Di Dangkal 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 Dangkal 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.

- e) **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.

2. Parameter Demografi

Dimensi ini menyediakan dasar pertimbangan pembentukan daerah otonom baru dengan memperhitungkan faktor demografi (kependudukan) dalam penataan daerah di Indonesia tahun 2010-2025, sebagai berikut:

- a) **Jumlah Penduduk.** Menetapkan batasan jumlah penduduk minimal serta kualitas sumber daya manusia yang memungkinkan daerah otonom bersangkutan dapat berkembang secara mandiri.
- b) **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. Sebagian besar kabupaten/kota (55%) hanya kurang dari 5% penduduk berusia 20-54 tahun berpendidikan tinggi.
- c) **Kuantitas dan Kualitas SDM.** Menetapkan jumlah dan mutu sumber daya manusia yang ditentukan oleh kebutuhan daerah bersangkutan⁷, 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.

⁷ Namun 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.

- d) **Distribusi Penduduk.** Menjaga keseimbangan distribusi penduduk⁸ 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.

- e) **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.

3. Parameter Sistem

Dimensi ini menyediakan dasar pertimbangan pembentukan daerah otonom baru dengan memperhitungkan faktor-faktor sistem dalam penataan daerah di Indonesia tahun 2010-2025, sebagai berikut:

- a. Aspek Sistem Pertahanan dan Keamanan
 - 1) Menjamin pembentukan daerah otonom berada dalam koridor NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 beserta Kepentingan Nasional baik yang bersifat abadi maupun yang bersifat dinamis, yang memiliki jenjang pemerintahan dua jenjang, pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah.

 - 2) Mempertimbangkan wawasan-wawasan dasar dan beberapa asumsi yang melatar belakangi pembentukan daerah otonom

⁸ Penduduk Indonesia merupakan penduduk 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.

(antara lain, geo-politik dan geo-strategis) di tingkat nasional, regional dan internasional.

- 3) 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); dan juga gabungan dari beberapa diantaranya.
- 4) Memperhitungkan dan menyiapkan kebutuhan kelengkapan perangkat pertahanan dan keamanan dalam pembentukan daerah otonom.
- 5) Menyeimbangkan pola penataan wilayah yang tertuang dalam bentuk provinsi, kabupaten/kota, dengan penataan wilayah kompartemen strategis.
- 6) Mensinergikan antara tata ruang pemda (pendekatan kesejahteraan) dan tata ruang pertahanan (pendekatan keamanan), khususnya untuk wilayah yang termasuk kawasan strategis pertahanan dan keamanan.⁹
- 7) 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 adalah daerah Aceh, Kalimantan, Maluku, dan Papua.

b. Aspek Sistem Ekonomi

- 1) Mempertajam sasaran kesejahteraan rakyat dengan ukuran peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*) yang merupakan indeks gabungan dari aspek ekonomi, pendidikan dan kesehatan.

⁹ 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.

- 2) Kriteria kelayakan pemekaran daerah dari sudut pandang sosial-ekonomi yang harus dipenuhi setidaknya adalah prediksi pertumbuhan ekonomi daerah $\geq 5\%$ untuk menjaga agar pemekaran daerah tidak menyebabkan menurunnya pertumbuhan ekonomi pada daerah otonom baru.
- 3) 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.

c. Aspek Sistem Keuangan

- 1) Memiliki 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).
- 2) 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.
- 3) Mengalihkan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Dekon/TP) ke Dana Alokasi Khusus (DAK) disertai dengan peningkatan pemerataan dalam distribusi keuangan antar daerah (keseimbangan horizontal), pemberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan alternatif sumber pembiayaan pembangunan daerah.
- 4) Peningkatan dan pemberian sistem insentif kerjasama antar daerah dalam penyelenggaraan pembangunan daerah dan kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan swasta.

- 5) Perbaiki pengelolaan keuangan daerah untuk mewujudkan transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme maupun efisiensi, dan efektifitas pengeluaran Pemerintah Daerah
- 6) Penegakkan hukum dalam pengawasan keuangan di daerah dan peningkatan pengawasan melalui pembatalan Perda bermasalah.
- 7) Evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam aspek keuangan dan penegakkan terhadap regulasi dan kebijakan penataan daerah (yang saat ini adalah PP 78/2007).
- 8) 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.

d. Aspek Sistem Politik dan Sosial Budaya

- 1) Memantapkan konsolidasi demokrasi di tingkat lokal, penjalinan kohesivitas sosial di tengah-tengah elemen daerah, serta akulturasi budaya masyarakat daerah.
- 2) 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.
- 3) 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).
- 4) Memperhatikan perubahan lingkungan strategis dan pengukuran kondisi lokalitas

e. Aspek Sistem Administrasi Publik

- 1) Menentukan kriteria dan proses penataan 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 keterwakilan¹⁰ Selanjutnya, ketahanan nasional mencakup geopolitik dan geostrategis.
- 2) Memperhatikan dan mempertimbangkan 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)
- 3) Mempertimbangkan 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.
- 4) Mengembangkan teknologi informatika dan komunikasi untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan.

¹⁰ 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..

f. Aspek Sistem Manajemen Pemerintahan

- 1) Pengelolaan personil mencakup jumlah dan kualitas yang dikelola dengan baik sehingga mampu mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah secara optimal.
- 2) Pengelolaan administrasi keuangan daerah yang transparan dan akuntabel dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk mendukung terciptanya tata pemerintahan yang baik (good governance).
- 3) Pengelolaan aset dan peralatan pemerintahan yang mencukupi dan pengadministrasian yang baik guna mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan.
- 4) Pengelolaan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 5) Pengelolaan data dan dokumen secara berkesinambungan yang dapat diakses oleh instansi terkait dan masyarakat..

BAB III

Pokok-Pokok

Desain Besar Penataan Daerah

A. Pengantar

Rumusan Desain Besar Penataan Daerah yang akan diuraikan pada bab ini mengacu pada prinsip-prinsip dasar yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya. Mengacu pada landasan konstitusional, maka penataan daerah merupakan kebijakan nasional yang bisa ditetapkan tanpa menunggu usulan dari daerah. Atas dasar kepentingan strategis nasional dalam rangka integrasi teritorial, kompetisi ekonomi global dan standarisasi pelayanan publik secara nasional, maka Pemerintah Pusat bisa melakukan pembentukan, penggabungan, dan penyesuaian daerah otonom. Atas pertimbangan kepentingan nasional tersebut, Pemerintah Pusat juga bisa melakukan pembenahan batas wilayah, penentuan ibukota daerah, serta penetapan daerah tertentu dengan kekhususan otonomi, maupun menentukan wilayah tertentu menjadi wilayah khusus.

Pertimbangan strategis nasional dalam rangka integrasi teritorial, daya saing ekonomi global dan akselerasi pelayanan publik tersebut harus mempertimbangkan banyak dimensi. Sebagaimana yang akan diuraikan pada bab ini, dimensi tersebut mencakup dimensi geografi yang relatif bersifat statis, dimensi demografi yang dinamis, serta dimensi kesisteman yang merupakan jbaran dari kebijakan strategis nasional. Karena pertimbangan strategis nasional yang kuat, maka proses kebijakan penataan daerah membutuhkan inisiasi dan kendali proses kebijakan di tingkat nasional.

Dalam rangka mencapai tujuan strategis nasional tersebut, Desartada mencakup empat elemen pokok:

1. Pembentukan daerah persiapan sebagai prosedur baru dalam pembentukan daerah otonom, yang mencakup pengembangan parameter pembentukan daerah persiapan, tahapan, dasar hukum,

pendampingan, dan pengajuan perubahan status menjadi daerah otonom yang definitif.

2. Penggabungan dan penyesuaian daerah otonom, yang mencakup pola insentif dan fasilitasi khusus penggabungan daerah otonom, penegasan batas wilayah, penetapan ibukota daerah otonom, dan penguatan kecamatan sebagai pusat pelayanan.
3. Pengaturan daerah otonom yang memiliki karakteristik khusus tertentu, yang mencakup penegasan atas kekhususan beberapa daerah otonom yang sudah ada (DKI, DIY, Aceh, Papua, dan Papua Barat).
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.

B. Elemen Pokok 1: Pembentukan Daerah Persiapan Sebagai Prosedur Baru Pembentukan Daerah Otonom

Elemen pertama Desain Besar Penataan Daerah ini pada dasarnya merupakan upaya untuk menata daerah secara lebih sistematis melalui penerapan model pembentukan daerah otonom secara bertahap. Tahapan tersebut dilakukan melalui pembentukan Daerah Persiapan (DP) terlebih dahulu dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun sebagai masa transisi. Dalam format ini, pembentukan daerah otonom baru, baik provinsi, kabupaten maupun kota dipersyaratkan melalui masa transisi tahap pembentukan daerah persiapan, sebagai wilayah administratifnya daerah induk (provinsi, kabupaten, atau kota).

Pemberlakuan masa transisi dengan pembentukan daerah persiapan ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi sebuah calon daerah otonom untuk mempersiapkan diri dengan lebih baik. Persiapan tersebut meliputi pemenuhan semua aspek yang dibutuhkan untuk dapat menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan daerah, antara lain: sarana dan prasarana pemerintahan, pengalihan P3D (personel, perlengkapan,

pembiayaan, dan dokumen), pembentukan kelembagaan dan pengisian jabatan yang dapat dilakukan secara bertahap.

Tujuan pembentukan daerah otonom melalui transisi daerah persiapan ini adalah *pertama*, untuk memastikan kesiapan calon daerah otonom baru dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih baik, terutama dalam fungsi regulasi maupun fungsi pelayanan publik. *Kedua*, untuk meningkatkan kapasitas kemampuan penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui proses pembelajaran (*learning procces*) dalam periode transisi sebelum ditetapkan secara definitif menjadi daerah otonom dan sekaligus menekan timbulnya berbagai permasalahan penyelenggaraan pemerintahan akibat dari terbentuknya daerah otonom baru dengan tingkat kesiapan yang belum memadai.

Elemen 1 Desartada ini dilaksanakan dengan strategi dasar sebagai berikut:

1. Strategi Dasar 1A: Mengembangkan Parameter Pembentukan Daerah Persiapan Berdasarkan Parameter Geografis, Demografis, dan Sistem

Pengembangan parameter yang meliputi aspek geografis, demografis, dan Sistem ini (pertahanan keamanan, sosial politik, ekonomi, keuangan, dan manajemen pemerintahan) sangat penting sebagai dasar pertimbangan persyaratan teknis pembentukan daerah otonom, disamping beberapa persyaratan administratif yang wajib dipenuhi.

Adapun sebagai penjelasan, pembentukan daerah otonom baru tidak semata-mata mengacu pada usulan dari bawah dan berdasarkan kesiapan administratif daerah melainkan juga didasarkan pada kepentingan strategis nasional. Oleh karena itu disamping mempertimbangkan dimensi geografis dan demografis calon daerah baru, pembentukan daerah baru juga mempertimbangkan dimensi sistemik yang dapat berpengaruh secara nasional.

Dimensi geografis antara lain adalah aspek-aspek, seperti hidrografi, perairan kepulauan, tutupan lahan, lingkungan, dan geo-hazards.

Dimensi demografis mencakup aspek-aspek, seperti jumlah penduduk, kualitas dan kuantitas sumber daya manusia, distribusi penduduk, serta keserasian penduduk.

Sementara pada dimensi sistemik aspek-aspek yang menjadi pertimbangan adalah: sistem pertahanan dan keamanan, sistem sosial politik, sistem sosial politik, sistem keuangan, sistem administrasi publik, serta sistem manajemen pemerintahan. Pada intinya penerapan parameter-parameter tersebut dimaksudkan agar di satu sisi daerah otonom baru yang terbentuk dapat berfungsi secara efektif dan di sisi lain kepentingan nasional tetap dapat terjamin.

2. Strategi Dasar 1B: Membentuk Daerah Otonom Baru melalui Pembentukan Daerah Persiapan dengan dasar Peraturan Pemerintah (PP) untuk Jangka Waktu 3 (tiga) Tahun.

Melalui strategi dasar penerapan pola pentahapan ini, daerah otonom baru dibentuk secara bertahap melalui pembentukan daerah persiapan untuk kurun waktu 3 tahun yang tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Adapun sebagai penjelasan, kurun waktu ditetapkan 5 (lima) tahun diperoleh atas dasar pengalaman dan hasil evaluasi selama ini. Dalam kurun waktu tersebut, sebuah daerah otonom sudah dapat dikelola potensi untuk menjadi daerah otonom yang maju dan mandiri. Prinsip dasar pembentukan daerah persiapan diatur didalam perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004, sedangkan penjabaran diatur dalam PP sebagai perubahan PP Nomor 78 Tahun 2007.

Dalam prosesnya perumusan PP Pembentukan Daerah Persiapan, wajib memperhatikan dinamika dan aspirasi masyarakat, dengan tetap memberi peluang proses demokrasi yang berasal dari masyarakat hingga perubahan statusnya kelak menjadi daerah otonom baru.

3. Strategi Dasar 1C: Menyediakan Fasilitasi dan Pendampingan Profesional Penyelenggaraan Pemerintahan bagi Setiap Daerah Persiapan selama dalam Masa Transisi

Fasilitasi dan pendampingan dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah induk, baik melalui pola pembinaan umum penyelenggaraan pemerintahan yang dikoordinasikan Kementerian Dalam Negeri maupun dengan pola pembinaan khusus melalui penyediaan pendampingan secara profesional (akademisi atau konsultan), sesuai dengan prioritas permasalahan dan kebutuhan keahlian.

Adapun sebagai penjelasan, upaya fasilitasi dan pendampingan profesional ini dimaksudkan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan masing-masing daerah persiapan. Proses fasilitasi dan pendampingan juga dimaksudkan agar daerah persiapan dapat benar-benar memenuhi seluruh persyaratan pembentukan daerah otonom serta mampu melakukan proses transisi dengan baik.

4. Strategi Dasar 1D: Mengembangkan Sistem Evaluasi Daerah Persiapan untuk dasar penetapan perubahan status menjadi daerah otonom definitif.

Pemerintah bersama-sama Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) mengembangkan dan melakukan evaluasi perkembangan daerah persiapan berdasarkan parameter tertentu yang mengindikasikan kemajuan, permasalahan, dan kebutuhan fasilitasi.

Evaluasi dilaksanakan setiap tahun hingga masa terakhir tahun persiapan melalui evaluasi akhir. Hasil dari evaluasi ini nantinya akan digunakan sebagai bahan pertimbangan penetapan status daerah persiapan, apakah menjadi daerah otonom atau bergabung kembali sebagai bagian dari wilayah induk.

Adapun sebagai penjelasan, evaluasi perkembangan daerah persiapan dilakukan secara berkala tahunan dan pada saat mencapai usia 3 (tiga) tahun, dievaluasi secara menyeluruh berdasarkan kriteria tertentu. Apabila dinyatakan layak ditetapkan secara definitif menjadi Daerah Otonom, maka Pemerintah menyiapkan RUU Pembentukan Daerah Otonom untuk dibahas bersama DPR-RI. Bila dinilai tidak layak, maka akan dikembalikan ke daerah induknya dan status seperti semula.

Apabila persyaratan teknis dan administratif dapat dipenuhi, dan secara intensif dilakukan pendampingan secara berkelanjutan, kemungkinan besar daerah persiapan akan mampu memenuhi syarat kelayakan untuk menjadi daerah otonom baru. Dengan demikian diharapkan langkah ini akan dapat mencegah terjadinya pemborosan, dalam arti proses yang sedang dijalankan tidak sampai tereliminasi atau “dikembalikan” ke daerah induknya hanya karena tidak memenuhi persyaratan.

Perumusan RUU Pembentukan Daerah Otonom, hanya dilakukan apabila daerah persiapan tersebut, telah memenuhi seluruh persyaratan bagi perubahan status dari Daerah Persiapan menjadi Daerah Otonom Baru. RUU dirancang atas usul inisiatif pemerintah, dengan mempertimbangkan berbagai kepentingan strategis nasional maupun kepentingan daerah.

C. Elemen Pokok 2: Penghapusan, Penggabungan, dan Penyesuaian Daerah Otonom

Proses penataan daerah, disamping dengan pembentukan daerah otonom, dapat dilakukan melalui penghapusan untuk kemudian dilakukan penggabungan daerah otonom, dan penyesuaian batas wilayah, ibukota, dan pengelolaan pemerintahan. Dengan demikian diharapkan setiap daerah dapat berkembang secara sehat menuju daerah otonom yang maju dan mandiri.

Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dalam rangka mendudukkan kembali daerah otonom agar berkembang secara sehat, dilaksanakan dengan strategi dasar sebagai berikut:

1. Strategi Dasar 2A: Mengembangkan Pola Evaluasi Daerah Otonom dan Fasilitasi Penggabungan Daerah Otonom.

Strategi ini dilakukan terhadap daerah otonom yang lama maupun yang baru dengan cara melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah secara komprehensif atas dasar efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan hasil evaluasi, terbuka kemungkinan untuk mendorong penggabungan daerah

otonom atas dasar hasil evaluasi (dari atas) tersebut atau atas dasar prakarsa daerah otonom sendiri.

Hasil evaluasi ini akan menjadi basis bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan peningkatan kapasitas pemerintah daerah, termasuk penggabungan antar daerah. Penggabungan antar daerah ini bisa dimulai atas prakarsa Pemerintah Pusat sebagai konsekuensi hasil evaluasi, tetapi juga bisa dimulai atas prakarsa pemerintah daerah. Sekalipun demikian, dalam pelaksanaannya tetap harus dilakukan dengan penuh pertimbangan yang matang atas konsekuensi dan implikasinya yang harus diantisipasi.

2. Strategi Dasar 2B: Menerapkan Pola Insentif dan Fasilitas Khusus bagi Penghapusan dan Penggabungan Daerah Otonom Berdasarkan Hasil Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Strategi dasar pemberian insentif bagi penggabungan daerah ini, dijalankan dengan menerapkan sistem insentif keuangan bagi daerah otonom pemrakarsa penggabungan yang berdampak pada penghapusan terhadap status daerah otonom. Kepada daerah otonom hasil penggabungan, misalnya, diberikan dana alokasi khusus penggabungan daerah otonom dan dana insentif lainnya selama 5 tahun.

Penghapusan dan penggabungan ini ditujukan khususnya bagi daerah-daerah otonom yang tidak lagi mampu berkembang dan melaksanakan fungsinya dengan baik.

3. Strategi Dasar 2C: Menyesuaikan Cakupan Fisik Wilayah, Penegasan Batas Wilayah, dan Penetapan Ibukota Daerah Otonom sesuai dengan Paramater Daerah Otonom yang Maju-mandiri.

Strategi ini dilakukan untuk menghindari adanya daerah-daerah terpencil, *enclave*, dan sengketa perbatasan yang mengakibatkan tidak efektifnya pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Adapun sebagai penjelasan, dalam rangka peningkatan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan ekonomi dan

pelayanan publik, perlu dibuka peluang untuk pengalihan sebagian wilayah suatu daerah otonom kepada daerah otonom lainnya.

Penataan batas difokuskan pada wilayah kabupaten/kota, dimana dalam dokumen pembentukan daerah perlu disertai penjelasan pada lampiran mengenai nama kecamatan dan desa/kelurahan, yang tercakup dalam wilayah kabupaten/kota dan batas-batas wilayah kabupaten/kota yang dilakukan secara kartometrik dan berkoordinat geografis nasional.

Penataan daerah melalui pemindahan ibukota pemerintahan daerah otonom, baik karena diamanatkan dalam Undang-Undang Pembentukan Daerah namun belum dilaksanakan, maupun karena kebutuhan penyesuaian ibukota akibat perkembangan di daerah dilihat dari parameter geografis, demografis, dan kesisteman.

4. Strategi Dasar 2D: Menyiapkan Alternatif Pemekaran Daerah Otonom Kabupaten/Kota dengan Penguatan Kecamatan sebagai Pusat Pelayanan Publik dan Pengendalian Kualitas Proses Pembentukan Kecamatan secara lebih Ketat

Strategi memperkuat peran kecamatan ini, juga dilakukan sebagai alternatif lain dari upaya pemekaran daerah karena alasan kesulitan daya jangkauan pelayanan. Penataan daerah otonom dilakukan melalui penguatan struktur kecamatan sebagai pusat pelayanan publik, berdasarkan pendelegasian urusan pemerintahan yang memang menjadi kewenangan daerah otonom kabupaten dan kota.

Adapun sebagai penjelasan, aspirasi pembentukan daerah otonom baru yang dipicu oleh jangkauan dan mutu pelayanan publik yang lemah di kawasan tertentu, tidak harus ditanggapi dengan pembentukan daerah kabupaten baru. Namun, peningkatan pelayanan publik bisa ditingkatkan dengan memperkuat posisi pemerintahan kecamatan. Kecamatan perlu ditetapkan sebagai pusat pelayanan publik untuk pelayanan skala kecil, mudah, cepat, murah. Kebijakan PATEN (Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan) saat ini perlu dijalankan.

Sejalan dengan itu, perlu pada saat yang sama, dilakukan pembatasan dan pengendalian pemekaran kecamatan dan desa, melalui adanya mekanisme pengesahan/persetujuan Gubernur atas pembentukan kecamatan dan desa

Penguatan kecamatan sebagai pusat pelayanan terpadu, harus tetap memperhitungkan faktor efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, sebagai pertimbangan dalam pembentukan kecamatan baru. Selama ini pembentukan kecamatan baru, yang merupakan wewenang dari Pemerintah Kabupaten/Kota, dilakukan sebagai pintu masuk untuk membentuk daerah otonom kabupaten/kota baru. Sementara itu, pembentukan desa baru dilakukan sebagai pintu masuk untuk membentuk kecamatan baru. Pemekaran kecamatan dan desa ini di satu sisi dibutuhkan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, namun di sisi lain juga bisa meningkatkan inefisiensi penyelenggaraan pemerintahan.

Penataan ulang proses pembentukan desa baru, dimaksudkan agar agar sesuai dengan prinsip efektivitas dan efisiensi dengan merujuk pada parameter jumlah penduduk dan persetujuan pemerintah provinsi dalam pembentukan desa baru.

Untuk mengurangi hasrat pembentukan desa baru yang akan berdampak pada pembentukan kecamatan baru, jumlah minimal penduduk desa perlu ditentukan sesuai dengan klusternya:

- a. Kluster I (Sumatera) sebanyak 2.500 jiwa/500 KK;
- b. Kluster II (Jawa dan Bali) sebanyak 3.000 jiwa/600 KK;
- c. Kluster III (Kalimantan) sebanyak 1.500 jiwa/300 KK;
- d. Kluster IV (Sulawesi) sebanyak 1.750 jiwa/350 KK;
- e. Kluster V (Nusa Tenggara) sebanyak 2.000 jiwa/400 KK;
- f. Kluster VI (Kepulauan Maluku) sebanyak 1.000 jiwa/200 KK; dan
- g. Kluster VII (Papua) sebanyak 750 jiwa/150 KK.

D. Elemen 3: Pengaturan Daerah Otonom/ Kawasan yang Memiliki Karakteristik Khusus

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 mewujudkan penataan ulang daerah/kawasan yang memiliki karakteristik khusus tersebut, dilakukan dengan strategi sebagai berikut:

1. Strategi Dasar 3A: Mempertahankan Kekhususan Daerah Otonom yang Selama Ini Telah Ada, yaitu Provinsi DKI Jakarta, Provinsi DIY, Provinsi NAD dan Provinsi-Provinsi di Papua bagi Kepentingan Strategis Nasional dengan Menegaskan Landasan Hukum dan Kebutuhan Spesifik Pengembangan Kapasitas Daerahnya.

Adapun sebagai penjelasan, kekhususan otonomi untuk beberapa provinsi tetap dipertahankan, dengan menegaskan aturan hukumnya. Yang saat ini perlu segera ditetapkan adalah Rancangan Undang-Undang tentang Keistimewaan DIY. Selain penegasan landasan hukumnya, pengembangan kapasitas daerah otonomi khusus perlu untuk dilakukan agar mampu memanfaatkan kekhususannya bagi kepentingan daerah dan kepentingan strategis nasional. Khusus untuk DKI Jakarta, cakupan kewilayahan dalam pengelolaan pembangunan ekonomi dan pelayanan publik perlu untuk ditata dalam rangka mengantisipasi permasalahan yang muncul di kota megapolitan Jakarta. Diperkirakan pada tahun 2025 Jakarta akan berpenduduk ± 25 juta orang yang akan membawa implikasi pelayanan dan pengayoman masyarakat, keamanan dan ketertiban masyarakat dari berbagai macam ancaman, seperti kejahatan kerah putih, trans-nasional, dan kejahatan modern lain dengan teknologi informasi yang canggih, dll.

2. Strategi Dasar 3B: Membuka Kemungkinan Kekhususan Otonomi Secara Terbatas bagi Daerah-Daerah Tertentu atas dasar Pertimbangan Kepentingan Strategis Nasional¹¹

Strategi ini dilakukan dengan cara, membuka kemungkinan kekhususan otonomi secara terbatas bagi daerah-daerah tertentu atas nama kepentingan strategis nasional. Dalam rangka meningkatkan daya saing ekonomi nasional dan mengakselerasi pelayanan publik, pemerintah pusat dapat menambahkan atau mengurangi kewenangan tertentu serta menetapkan format pengelolaan otonomi (seperti titik berat otonomi dan format kelembagaan) yang berbeda kepada daerah-daerah tertentu.

Adapun sebagai penjelasan, bagi kepentingan strategis nasional dalam persaingan global yang semakin ketat, pemerintah daerah harus mampu untuk memecahkan masalah dan memanfaatkan peluang secara cepat. Kebutuhan antar daerah dalam hal ini sangat bervariasi. Oleh karena itu, pemerintah pusat bisa menambahkan atau mengurangi kewenangan daerah tertentu, dan menetapkan format organisasi yang berbeda dengan daerah lainnya. Kebijakan ini dilakukan atas inisiatif pemerintah pusat dan ditetapkan oleh pemerintah pusat atas pertimbangan kepentingan strategis nasional.

Beberapa kawasan khusus yang oleh pemerintah pusat dilihatnya sebagai kawasan yang penetapannya dalam perspektif pertimbangan strategis nasional, antara lain:

a) Pengembangan Kawasan Khusus Perbatasan Antar Negara

Dalam rangka meningkatkan integrasi teritorial, maka pembangunan infrastruktur fisik serta pembangunan sosial, ekonomi dan politik perlu untuk ditingkatkan serta disinergikan antar daerah otonom dan antara daerah dengan Pusat oleh badan khusus yang khusus dibentuk untuk mengelola kawasan khusus perbatasan.

¹¹ Kepentingan Strategis Nasional dimaknai sebagai hal-hal yang secara nasional dipandang penting dari aspek geo-strategi yang diwujudkan dalam ketahanan nasional, aspek geo-politik yang diwujudkan dalam wawasan nusantara maupun aspek politik luar negeri yang bebas aktif, dan aspek geo-ekonomi yang diwujudkan melalui pembentukan kawasan-kawasan ekonomi khusus yang memiliki daya saing global dengan kombinasi keunggulan sektor ekonomi dan letak geografis dalam pandangan internasional.

Pembangunan ekonomi, sosial, dan politik di kawasan perbatasan dengan wilayah negara lain perlu untuk ditingkatkan. Sinergi kebijakan antar daerah otonom dan antara daerah otonom dengan Pemerintah Pusat perlu untuk dilakukan.

b) Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus bagi Kepentingan Strategis Nasional

Dalam rangka meningkatkan daya saing ekonomi Indonesia di tingkat internasional, maka daerah-daerah strategis tertentu harus memperoleh perhatian khusus dan disinergikan dengan daerah otonom lainnya. Pengelolaan Kawasan Ekonomi Khusus yang mencakup sebagian wilayah daerah otonom tertentu atau mencakup wilayah beberapa daerah otonom tertentu dilakukan oleh badan pengelola kawasan ekonomi khusus, yang harus dilakukan secara serasi.

Berapa jenis kawasan ekonomi khusus yang selama ini sudah dikembangkan, perlu untuk diintensifkan dengan didukung oleh format kelembagaan pemerintahan yang jelas dan dukungan penganggaran yang lebih memadai. Sinergi kebijakan antara pengelola wilayah dan pemerintah daerah setempat, antar daerah, serta antara daerah dengan Pusat perlu untuk ditingkatkan dalam rangka meningkatkan daya saing ekonomi Indonesia dalam kompetisi ekonomi global.

c) Pengembangan Kawasan Khusus Konservasi Alam.

Dalam rangka meningkatkan daya dukung alam bagi kehidupan berbangsa di masa yang akan datang, maka pengelolaan wilayah konservasi alam di internal daerah dan lintas daerah otonom perlu untuk ditingkatkan yang dilakukan oleh badan pengelola konservasi alam.

Kawasan hutan lindung yang berada di satu daerah tertentu atau di beberapa daerah, perlu untuk dilindungi bagi keberlanjutan pembangunan. Bagi daerah yang

wilayahnya sebagian berupa kawasan hutan lindung, maka perlu dilakukan pengaturan sebagai berikut. Bagi daerah otonom yang lebih dari 60% wilayahnya merupakan kawasan konservasi, maka tidak akan dibentuk daerah otonom baru, namun akan diberikan fungsi khusus yang disertai kompensasi bagi daerah otonom lama yang lebih 60% wilayahnya merupakan kawasan konservasi.

Wilayah konservasi alam ini bisa mencakup lintas daerah dan/atau berada di beberapa wilayah daerah otonom. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang mensinergikan kebijakan-kebijakan lintas daerah dan antara daerah dengan pusat dalam pengelolaan konservasi alam ini.

d) Pengembangan Kawasan Khusus Kepulauan

Dalam rangka meningkatkan jangkauan pembangunan dan kualitas pelayanan publik di daerah-daerah yang memiliki karakteristik kepulauan secara lebih terpadu dan efektif, akan diberikan prioritas penanganan melalui pendekatan berbasis wilayah (*area approach*) di kawasan khusus kepulauan.

Penataan daerah bagi daerah otonom yang berkarakteristik kepulauan, dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa parameter yang bersifat khusus sebagai pendukung dari persyaratan minimum penataan daerah otonom, dengan memperhatikan kepentingan strategis nasional.

Prioritas penataan daerah hingga tahun 2025 diarahkan pada kawasan khusus kepulauan, terutama yang berbatasan dengan negara tetangga.

e) Pengembangan Kawasan Khusus Lainnya

Dalam rangka penanganan permasalahan dan percepatan pembangunan di beberapa daerah yang memiliki karakteristik khusus, di luar kategori yang telah disebutkan, antara lain daerah-daerah pasca konflik, daerah-daerah

rawan bencana, dan daerah-daerah yang memiliki kekhususan budaya dan lainnya, ke depan akan menjadi kawasan memerlukan perhatian secara khusus dalam penangannya.

Dalam konteks penataan daerah, daerah-daerah otonom yang memiliki karakteristik sebagaimana tersebut, perlu perlakuan dalam penangannya sebagai kawasan khusus dengan memasukkan berbagai pertimbangan dan parameter yang bersifat khusus pula, sesuai dengan kebutuhan yang bersifat lokalitas.

Daerah-daerah yang memiliki kawasan-kawasan khusus tersebut, secara fungsi harus tetap dalam koridor hubungan kelembagaan yang serasi antara manajemen daerah otonom dan manajemen daerah kawasan khusus. Untuk ini, penataan daerah, khususnya dalam hal ada pembentukan daerah otonom baru, sudah harus diantisipasi sedini mungkin dalam tahap persiapan pembentukan daerah, khususnya dalam penyiapan rencana umum tata ruang daerah/wilayah/kawasan.

3. Strategi Dasar 3C: Merumusan Parameter Khusus Pembentukan Daerah Otonom Baru untuk Kawasan Tertentu atas dasar Pertimbangan Kepentingan Strategis Nasional

Pembentukan daerah otonom baru, memerlukan parameter yang sifatnya umum dan khusus. Parameter khusus dalam pembentukan daerah otonom baru, diperlukan untuk wilayah-wilayah tertentu yang ditetapkan berdasarkan pertimbangan strategis nasional.

Daerah perbatasan dan pulau-pulau terluar umumnya memiliki jumlah penduduk yang sedikit atau bahkan tidak berpenghuni sama sekali serta terpencil. Oleh sebab itu, kawasan ini memerlukan perhatian khusus yang antara lain untuk menjaga integritas wilayah negara. Adanya pengkajian dan perhatian untuk pengembangan terhadap potensi wilayah di daerah tersebut, menjadi prioritas.

Daerah-daerah tersebut harus dimonitor secara berlanjut agar dapat dilakukan peringatan dini akan adanya permasalahan yang muncul dan berpotensi mengalami kristalisasi dan radikalisis sehingga membahayakan kepentingan strategis nasional.

Gambaran yang lebih jelas parameter-parameter yang digunakan sebagai penjabaran dari kepentingan strategis nasional adalah sebagai berikut:

- a. Kepentingan strategis nasional pertahanan keamanan.
 - 1) Kawasan perbatasan yang merupakan beranda wilayah negara akan merasakan dampak langsung aktivitas lawan dan calon lawan. Dalam hal ini perlu dipertimbangkan perubahan sikap lawan dan calon lawan terhadap kedaulatan negara di kawasan perbatasan nasional. Untuk itu diperlukan upaya untuk mempertahankan keunggulan relatif melalui perkuatan organisasi dan alat utama sistem pertahanan (alutsista) dalam rangka mengantisipasi terjadinya pelanggaran wilayah kedaulatan negara.
 - 2) Wilayah kepulauan yang sangat rawan terhadap ancaman keamanan maritim dari negara lain, baik berupa pembajakan/ perompakan maupun berbagai aktivitas ilegal (*illegal fishing, illegal logging, dan illegal mining*).
 - 3) Wilayah pulau-pulau terluar yang sangat rawan bagi terjadinya kejahatan lintas negara (*transnational crime*) serta sering menjadi sumber sengketa perbatasan dengan negara lain.
- b. Kepentingan strategis nasional ekonomi.
 - 1) Wilayah pembangunan dalam rangka mencapai keterpaduan ekonomi antar wilayah sehingga dapat tumbuh secara serasi dan seimbang untuk menghindari terjadinya kesejangan ekonomi antar wilayah.
 - 2) Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) bagi wilayah-wilayah yang memiliki potensi ekonomi khusus/unggulan yang bersifat nasional sehingga menjadi lokomotif pertumbuhan ekonomi nasional.
 - 3) Pusat Kawasan Strategis Nasional (PKSN) sebagai pusat pertumbuhan ekonomi melalui konsentrasi kegiatan ekonomi terkait.

- c. Kepentingan strategis nasional lingkungan.
 - 1) Kawasan konservasi untuk menjaga kelestarian lingkungan melalui perlindungan habitat flora, fauna, dan plasma nutfah, baik berupa cagar alam, hutan lindung, taman nasional, dan sebagainya.
 - 2) Kawasan yang frekuensi bencananya tinggi untuk menghindari kerugian jiwa dan materi yang lebih besar.
- d. Kawasan strategis nasional kebudayaan.
 - 1) Kawasan konservasi/cagar budaya pada wilayah-wilayah yang memiliki situs dan kekhasan budaya dalam rangka menjaga kelestarian budaya.
 - 2) Kawasan wisata pada wilayah-wilayah yang memiliki potensi wisata sehingga diperlukan adanya pengembangan pariwisata secara terpadu.

E. Elemen 4: Estimasi Jumlah Maksimal Daerah Otonom di Indonesia Tahun 2010-2025

Estimasi jumlah maksimal daerah otonom di Indonesia dan penambahannya dengan pembentukan daerah otonom baru, diperhitungkan dalam desain besar ini dari tahun 2010-2025, menyesuaikan dengan periode Pembangunan Jangka Panjang (PJP) yang berakhir tahun 2025. Untuk mewujudkan gambaran estimasi sebagaimana dimaksudkan dalam desain ini, dilakukan dengan dua strategi berdasarkan parameter yang ditetapkan.

- 1. Strategi Dasar 4A: Memberi titik berat prioritas pembentukan daerah otonom provinsi yang lebih diutamakan dari pada pembentukan daerah otonom kabupaten, terutama di wilayah perbatasan antar negara dan daerah-daerah yang secara geografis-wilayahnya sangat luas atau rentang kendali tergolong besar (>30 kab/kota).**

Adapun sebagai penjelasan, dalam rangka untuk mendukung kepentingan strategis nasional, maka wilayah perbatasan yang relatif tertinggal dalam pembangunan ekonomi dan pelayanan publik akan

diprioritaskan dalam pembentukan provinsi baru. Hal ini dimaksudkan untuk mengaktivasi 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.

2. Strategi Dasar 4B: 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)

Jumlah total provinsi tersebut adalah jumlah maksimal. Oleh karena itu, jika permasalahan yang dihadapi bisa diselesaikan dengan tanpa pembentukan provinsi baru, maka jumlah provinsi tidak harus mencapai angka tersebut. Pembentukan provinsi baru, jika diperlukan, dimulai dari daerah-daerah yang menghadapi situasi mendesak untuk membentuk provinsi bagi kepentingan strategis nasional.

Estimasi jumlah daerah otonom kabupaten/kota, dilakukan dengan memperketat ruang pembentukan kabupaten/kota. Upaya yang dilakukan, dengan cara memprioritaskan penataan kabupaten/kota hingga tahun 2025 secara **sangat selektif** kepada daerah-daerah yang peningkatan pelayanan publik dan pembangunannya tidak mungkin lagi dilakukan melalui pembentukan dan penguatan pemerintah kecamatan, serta telah memenuhi persyaratan geografis, demografis dan Sistem.

Adapun sebagai penjelasan, sejauh peningkatan pelayanan publik dan pembangunan ekonomi bisa dilakukan dengan cara pembentukan dan pengaktifan pemerintahan kecamatan, maka pembentukan kabupaten/kota baru perlu untuk dihindari. Tetapi jika kemendesakkan pembentukan kabupaten/kota sudah sangat tinggi, maka pembentukan kabupaten/kota perlu untuk dibuka dengan catatan harus memenuhi parameter geografis, demografis dan kesisteman bagi kepentingan nasional.

3. Strategi Dasar 4C: 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 dan; *kedua*, menggunakan pertimbangan realita aspirasi yang ditarik dari dinamika usulan pembentukan daerah otonom yang berkembang hingga saat ini.

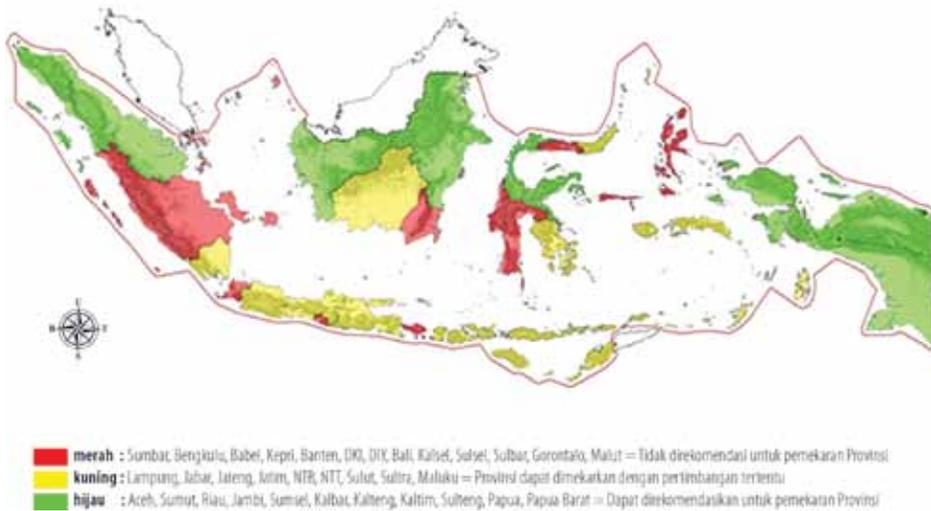
Penentuan estimasi jumlah daerah otonom sampai dengan tahun 2025 yang mengacu pada kerangka pikir yang telah dirumuskan berdasarkan parameter geografis, demografis dan kesisteman dalam rangka mencapai kepentingan strategis nasional adalah acuan utamanya. Namun, dalam rangka mempertimbangkan kelayakan politik, maka usulan pembentukan daerah otonom baru yang ada selama ini, digunakan sebagai pertimbangan tambahan dalam menentukan estimasi jumlah daerah otonom baru.

Berdasarkan pendekatan di atas dan setelah melalui proses pembahasan yang panjang, maka hingga tahun 2025 di Indonesia diestimasi penambahan jumlah maksimum daerah otonom di Indonesia sebanyak 11 (sebelas) provinsi dan 54 (lima puluh empat) daerah otonom kabupaten/kota. Adapun rincian penambahan daerah otonom baru ini per cluster dan per provinsi, sebagaimana dapat di lihat pada Lampiran III dan Lampiran IV Desain Besar Penataan Daerah ini.

F. Peta Ilustrasi Estimasi Wilayah Daerah Otonom di Indonesia Tahun 2010-2025

Sesuai rancangan untuk memberikan estimasi jumlah maksimal daerah otonom yang ada di Indonesia tahun 2010-2025 disusun suatu peta visualisasi pada tingkat provinsi mana dapat dilakukan dengan memperhatikan parameter-parameter geografi yang disuperimpose dengan luas wilayah, tingkat kepadatan penduduk, dan kondisi strategis wilayah perbatasan, seperti pada gambar berikut:

Gambar 2
Peta Visualisasi Desain Besar Penataan Daerah Otonom
dalam NKRI untuk Provinsi



Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. Tiga provinsi merupakan provinsi strategis perbatasan dengan wilayah yang sangat luas, yaitu Kalimantan Timur, Papua, dan Papua Barat, yang berdasarkan pertimbangan khusus (secara geopolitik) mendapat bobot yang tinggi untuk dimekarkan (warna hijau), walaupun kerapatan penduduknya kurang dari 25 jiwa per km². Adapun Provinsi Kalimantan Tengah walaupun memiliki wilayah yang sangat luas tetapi tidak masuk provinsi perbatasan, maka prioritas pemekarannya berada dibawah prioritas tiga provinsi tersebut di atas, namun masih dapat memungkinkan untuk dimekarkan (warna kuning).
2. Dari limabelas provinsi yang memiliki kerapatan penduduk antara 26 s/d 100 jiwa per km² (sangat jarang; lihat tabel dibawah), lima provinsi diantaranya memiliki posisi strategis ditinjau dari segi geopolitik dan geoekonomi Indonesia, karena merupakan provinsi-provinsi perbatasan yang berhadapan dengan negara-negara tetangga berkategori ekonomi lebih maju dibanding Indonesia, yaitu: Provinsi Aceh yang berhadapan dengan negara-negara Thailand dan Malaysia, Provinsi Riau yang berhadapan dengan

negara-negara Malaysia dan Singapura, Provinsi Kalimantan Barat yang berhadapan dengan negara Malaysia, serta Provinsi-Provinsi NTT dan Maluku yang berhadapan dengan negara Australia. Prioritas pemekaran untuk provinsi-provinsi perbatasan Aceh, Riau dan Kalimantan Barat menjadi lebih prioritas (warna hijau) dibanding Provinsi-Provinsi NTT dan Maluku karena wilayahnya sangat luas. Namun demikian Untuk Provinsi-Provinsi NTT dan Maluku tetap dapat prioritas untuk dimekarkan (warna kuning).

3. Adapun untuk kerapatan penduduk sedang (antara 101 s/d 200 jiwa per km²) terdapat di empat provinsi, yaitu Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, dan Sumatera Utara. Satu diantaranya merupakan provinsi strategis perbatasan ditinjau dari aspek geopolitik dan geo-ekonomi dengan wilayah yang sangat luas, yaitu Provinsi Sumatera Utara yang berhadapan dengan negara Malaysia, sehingga memiliki prioritas pemekaran yang tinggi (warna hijau). Adapun Provinsi Sulawesi Utara yang berhadapan dengan negara Filipina masih mendapat prioritas dapat dimekarkan (warna kuning).
4. Untuk kategori kerapatan penduduk cukup tinggi (antara 201 s/d 1000 jiwa per km²) terdapat di enam provinsi. Tiga provinsi, yaitu Lampung, Jawa Timur dan NTB memiliki wilayah yang cukup luas sehingga mendapat prioritas dapat dimekarkan (warna kuning).
5. Empat provinsi memiliki kerapatan penduduk sangat tinggi adalah Jawa Barat, DKI Jakarta, Jawa Tengah, dan DI Yogyakarta (antara 1001 s/d 12.800 jiwa per km²). Namun karena DKI Jakarta dan DI Yogyakarta wilayahnya tidak luas, maka hanya Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Jawa Tengah yang memenuhi kriteria untuk dapat dimekarkan (warna kuning).

Tabel kerapatan penduduk provinsi di Indonesia

Provinsi	Jumlah Penduduk	Luas Wilayah	Kepadatan	
Papua Barat	773,479	97,024.27	7.97	1 - 25
Papua	2,591,395	319,036.05	8.12	
Kalimantan Tengah	2,138,717	153,564.50	13.93	
Kalimantan Timur	3,210,407	204,534.34	15.70	
Maluku Utara	996,003	31,982.50	31.14	26 - 100
Kalimantan Barat	4,636,670	147,307.00	31.48	
Maluku	1,499,981	46,914.03	31.97	
Sulawesi Tengah	2,514,912	61,841.29	40.67	
Riau	4,546,267	87,023.66	52.24	
Sulawesi Tenggara	1,999,589	38,067.70	52.53	
Jambi	2,880,295	50,058.16	57.54	
Bangka Belitung	1,074,047	16,424.06	65.39	
Sulawesi Barat	1,225,173	16,787.18	72.98	
Nanggroe Aceh Darussalam	4,476,941	57,956.00	77.25	
Sumatera Selatan	7,733,720	91,592.43	84.44	
Bengkulu	1,685,314	19,919.33	84.61	
Gorontalo	1,060,391	11,257.07	94.20	
Nusa Tenggara Timur	4,618,685	48,718.10	94.80	
Kalimantan Selatan	3,724,132	38,744.23	96.12	
Sumatera Barat	4,669,001	42,012.89	111.13	
Sulawesi Selatan	7,214,034	46,717.48	154.42	
Sulawesi Utara	2,242,366	13,851.64	161.88	
Sumatera Utara	13,936,747	72,981.23	190.96	

Provinsi	Jumlah Penduduk	Luas Wilayah	Kepadatan	
Kepulauan Riau	1,828,204	8,201.72	222.90	201 - 1000
Lampung	7,939,215	34,623.80	229.30	
Nusa Tenggara Barat	4,339,847	18,572.32	233.67	
Bali	3,644,692	5,780.06	630.56	
Jawa Timur	39,560,771	47,799.75	827.64	
Banten	9,263,642	9,662.92	958.68	
Jawa Tengah	35,945,955	32,800.69	1,095.89	1001 - 12800
DI Yogyakarta	3,566,132	3,133.15	1,138.19	
Jawa Barat	43,990,298	35,377.76	1,243.44	
DKI Jakarta	8,489,909	664.01	12,785.81	
TOTAL	240,016,931	1,910,931		

BAB IV

Implementasi Desartada 2010-2014

Rumusan Desain Besar Penataan Daerah yang telah dikemukakan di atas membawa implikasi yang luas dalam tata kebijakan kita. Diperlukan banyak penyesuaian, baik pada level UU maupun dalam level regulasi dan kebijakan yang lebih rendah. Karena cakupan implikasinya yang luas, maka diperlukan pentahapan implementasi yang jelas dan layak, dengan prioritas pada pemecahan masalah yang mendesak.

Untuk kepentingan perumusan desain implementasi Desartada tersebut, maka pada bab ini akan diuraikan tentang langkah-langkah yang perlu dilakukan menurut derajat urgensinya. Bahkan, sesuai Desartada ini dirumuskan, pada saat bersamaan langkah tindak lanjutnya harus segera dimulai pada tahun 2010 ini. Namun, ada pula langkah kegiatan yang dilakukan dalam waktu yang relatif panjang.

A. Peta Implementasi Desartada

No	Agenda	Tahun					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015-
1	Perubahan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah						
2	Perubahan PP No.78/2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah						
3	PP No.6/2008 tentang Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah						
4	Penyusunan Detail Parameter dan Sistem Aplikasi Penataan Daerah						
5	Kaji ulang usulan pembentukan daerah otonom						
6	Akselerasi penegasan batas wilayah antar daerah otonom						
7	Klasifikasi strata daaerah otonom kabupaten/kota						

No	Agenda	Tahun					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015-
8	Perubahan PP No.41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah						
9	Perubahan PP 19/2008 tentang Kecamatan						
10	Pemindahan ibukota daerah otonom yang belum sesuai UU						
11	Pengaturan teknis dan pelaksanaan pendampingan daerah persiapan						
12	Penataan Daerah/Kawasan Khusus						
13	Formulasi dan pelaksanaan system monitoring dan evaluasi pelaksanaan grand design						

B. Format Implementasi Desartada

Peta agenda implementasi Desartada dan target pelaksanaannya sebagaimana dikemukakan di atas dilaksanakan dengan format sebagai berikut.

	Agenda	Format Implementasi
1	Perubahan UU No. 32 Tahun 2004	Substansi Desartada dimasukkan ke dalam naskah akademik dan pasal-pasal perubahan UU No. 32 Tahun 2004. Masukan rumusan dapat dilihat pada Lampiran V Desartada ini.
2	Perubahan PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah	Penyesuaian tata cara penataan daerah (pembentukan, penggabungan, dan penyesuaian) dengan perubahan substansi yang diatur dalam perubahan UU 32 Tahun 2004
3	Perubahan PP No 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi	Penyesuaian tata cara evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan sejumlah perubahan substansi yang diatur dalam perubahan UU 32 Tahun 2004

	Agenda	Format Implementasi
4	Penyusunan Detail Parameter dan Sistem Aplikasi Penataan Daerah	Beberapa parameter memerlukan detail, antara lain parameter evaluasi daerah persiapan, parameter evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom, parameter daerah/kawasan khusus, parameter kategorisasi daerah otonom kabupaten/kota, serta parameter penggabungan/penyesuaian daerah.
5	Kaji ulang usulan pembentukan daerah otonom secara selektif	Melakukan kajian atas seluruh proposal yang telah ada untuk secara selektif direspon dan disesuaikan dengan semangat Desartada ini, dengan tetap mengakomodasikan langkah kebijakan pembentukan daerah otonom dalam periode transisi perubahan UU 32 Tahun 2004.
6	Akselerasi ketegasan batas wilayah antar daerah otonom	Percepatan penyelesaian sengketa perbatasan antar daerah dan penegasan batas wilayah yang masih banyak tersisa dan belum terselesaikan dengan baik.
7	Klasifikasi strata daerah otonom kabupaten/kota	Formulasi gagasan dan pengembangan norma, standar, prosedur, dan kriteria klasifikasi daerah otonom berdasarkan skala urusan pemerintahan dan jumlah penduduk untuk kemudahan pembinaan dan efektivitas penanganan.
8	Perubahan PP No.41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah	Penambahan dan penyesuaian pengaturan kelembagaan terkait dengan keberadaan Daerah Persiapan yang bersifat administratif terhadap daerah induk.
9	Perubahan PP 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan	Perubahan atas substansi persyaratan pembentukan kecamatan.
10	Pemindahan ibukota daerah otonom yang belum sesuai UU	Identifikasi status dan permasalahan pelaksanaan UU Pembentukan Daerah yang terkait dengan pengaturan ibukota.
11	Penataan Daerah/ Kawasan Khusus	Penyiapan pola pengembangan dan instrumen kebijakan penataan daerah/kawasan khusus.
12	Pengaturan pola pembinaan daerah persiapan	Penyediaan pendampingan profesional pada daerah-daerah persiapan dan pembinaan umum pada daerah otonom.
13	Formulasi dan pelaksanaan sistem monitoring dan evaluasi pelaksanaan <i>grand design</i>	Penyusunan mekanisme, indikator, pengolahan dan penyajian hasil monitoring dan evaluasi implementasi <i>grand design</i> penataan daerah.

LAMPIRAN-LAMPIRAN

- LAMPIRAN I : Perkembangan Persiapan Penyelenggaraan Pemerintahan DOB (P3DOB) Sampai Dengan Usia 3 Tahun
- LAMPIRAN II : Variabel dan Indikator Estimasi Jumlah Maksimal Daerah Otonom
- LAMPIRAN III : Penjelasan Estimasi Jumlah Maksimal Daerah Otonom di Indonesia Tahun 2010-2025
- LAMPIRAN IV : Estimasi Jumlah Maksimum Provinsi Seluruh Indonesia Tahun 2010-2025
- LAMPIRAN V : Estimasi Jumlah Maksimum Kabupaten/Kota Tahun 2015-2025 Berdasarkan Cluster
- LAMPIRAN VI : Usulan Rumusan Pasal-Pasal Pengaturan Penataan Daerah Dalam Perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Sebagai Implikasi dari Pokok-Pokok Pikiran Baru dalam Desartada
- LAMPIRAN VII : Pokok-pokok Materi Masukan Perubahan PP Nomor 78 Tahun 2007
- LAMPIRAN VIII : Parameter Penataan Daerah
- LAMPIRAN IX : Parameter Kepentingan Strategis Nasional
- LAMPIRAN X : Jumlah Penduduk Minimum untuk Pembentukan Daerah Persiapan

LAMPIRAN I

Perkembangan Persiapan Penyelenggaraan Pemerintahan DOB (P3DOB) Sampai Dengan Usia 3 Tahun

Tabel 1
PERKEMBANGAN PERSIAPAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OTONOM BARU USIA DI BAWAH 3 TAHUN

NO.	10 ASPEK PERKEMBANGAN DOB	RATA-RATA PERKEMBANGAN (%) TAHUN KE-			KETERANGAN
		1	2	3	
1	PEMBENTUKAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH	10	37	50	Hampir seluruh DOB, Organisasi Perangkat Daerah masih dalam bentuk RAPERDA pada tahun kedua dan ketiga.
2	PENGISIAN PERSONIL	20	50	60	Pada umumnya masih terdapat pejabat eselon III dan IV belum terisi serta belum terpenuhinya kebutuhan staf
3	PENGISIAN KEANGGOTAAN DPRD	21	37	100	Pada umumnya sebelum 3 tahun usia DOB, kelembagaan dan pengisian struktur DPRD sudah terbentuk.
4	PENYELENGGARAAN URUSAN WAJIB & PILIHAN	16	35	62	Belum sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan baik (kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, dan daya saing masih rendah), karena organisasi perangkat daerah umumnya masih berupa RAPERDA

5	PENGALIHAN PEMBIAYAAN	25	51	65	Sampai tahun ke-3, pelaksanaan pengalihan pembiayaan DOB Kabupaten/Kota, pada umumnya masih tersendat.
6	PENGALIHAN ASET & DOKUMEN	10	20	35	Sampai tahun ke-3, pada umumnya pengalihan aset dan dokumen masih tersendat, terutama pada pembentukan kota (daftar inventasi tidak tersedia).
7	PENETAPAN BATAS WILAYAH	5	15	26	Sampai tahun ke-3, penetapan batas wilayah rata-rata masih dalam tahap penelitian dokumen dan pelacakan batas. Beberapa daerah masih menghadapi sengketa batas.
8	PENYEDIAAN SARANA DAN PRASARANA PEMERINTAHAN	10	25	45	Sampai tahun ke-3, pada umumnya sarana dan prasarana perkantoran permanen belum tersedia dan rata-rata terkendala legalitas lahan dan keterbatasan biaya. Umumnya masih menempati gedung pinjaman/sewa.
9	PENYIAPAN RENCANA UMUM TATA RUANG WILAYAH (RUTRW)	0	10	20	Sampai tahun ke-3, pada umumnya RUTRW belum selesai dilaksanakan, dan bahkan baru dimulai pada tahun ke-2 dan ke-3.

10	PEMINDAHAN IBUKOTA	0	0	0	<p>Sampai tahun ke-3, pemindahan kabupaten induk “yang terusir” sebagai akibat dari pembentukan DOB Kota, belum dapat dilaksanakan karena:</p> <p>a) Terkendala pembiayaan pembangunan prasarana perkantoran (bantuan Pusat untuk prasarana selama ini diberikan kepada DOB Kota, bukan kepada daerah induk “yang terusir”);</p> <p>b) Pengalihan aset dan dokumen belum tuntas; dan</p> <p>c) Lokasi calon ibukota kabupaten induk “yang terusir” masih sering tarik ulur antar kelompok kepentingan.</p>
----	--------------------	---	---	---	--

Catatan:

- Merupakan refleksi dari 57 DOB yang terbentuk antara tahun 2007-2009.
- Parameter 10 aspek perkembangan, sesuai dengan PP Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Permendagri Nomor 23 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Perkembangan Daerah Otonom Baru.

LAMPIRAN II

Variabel dan Indikator Estimasi Jumlah Maksimal Daerah Otonom

Tabel 2
VARIABEL DAN INDIKATOR ESTIMASI
JUMLAH MAKSIMAL DAERAH OTONOM

NO.	VARIABEL	INDIKATOR	
1	Kewilayahan	1.1. Luas Wilayah	1.2. Konfigurasi Geografi
2	Kependudukan	2.1 Jumlah Penduduk	1.2 Aglomerasi Penduduk
3	Kemampuan keuangan	3.1 Pendapatan Asli Daerah (PAD)	3.2 Bagi Hasil
4	Kemampuan ekonomi	4.1 Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB)	4.2 Ketimpangan Antar Kab/Kota
5	Hankam	5.1 Ancaman Gangguan Hambatan Tantangan (AGHT)	5.2 Geopolitis & Geostrategis
6	Sosial politik dan budaya	6.1 Potensi Konflik	6.2 Etnis & Agama
7	Kelembagaan	7.1 Kelembagaan politik	-
8	Kesejahteraan masyarakat	8.1 Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	8.2 Indeks Akses Pelayanan Dasar (IAPS)
9	Efektivitas dan Efisiensi	9.1 Cakupan wilayah	9.2 Jumlah desa

Catatan:

Merupakan parameter kesepakatan, titik temu dari 8 pokja pakar kontributor penyusunan Grand Design Penataan Daerah, 2008.

LAMPIRAN III

Penjelasan Estimasi Jumlah Maksimal Daerah Otonom di Indonesia Tahun 2010-2025

1. ASUMSI-ASUMSI

- 1.1. Sekalipun dimungkinkan dilakukan berdasarkan regulasi, namun dalam estimasi ini tidak memperhitungkan adanya penghapusan-penggabungan daerah otonom, karena untuk itu masih diperlukan serangkaian kegiatan evaluasi yang tidak bisa diperoleh saat estimasi ini dibuat, yaitu Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) dan Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD)
- 1.2. Dalam kurun waktu hingga 2025 tidak ada ketentuan dalam undang-undang yang melarang adanya pemekaran daerah (pembentukan daerah otonom) ataupun kejadian luar biasa yang dapat mengganggu konsistensi pelaksanaan skenario estimasi ini.

2. DASAR PEMIKIRAN

- 2.1. Jangka waktu estimasi ditetapkan hingga tahun 2025 atas dasar pertimbangan menyesuaikan dengan Pembangunan Jangka Panjang (PJP) yang akan berakhir pada tahun 2025 yang sama.
- 2.2. Perlunya pola distribusi pemekaran daerah hingga tahun 2025 terbagi dalam tiga periode (tahun 2010-2015, 2016-2020, 2021-2025) atas dasar pemikiran agar beban berat dan konsekuensi pemekaran daerah secara proporsional terbagi merata dan tidak hanya terkonsentrasi pada periode lima tahun pertama saja.
- 2.3. Estimasi perhitungan hanya untuk daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota, dalam arti, antara kabupaten dan kota dianggap sama (untuk kota relatif sulit dibuat estimasinya karena cepatnya perkembangan yang tidak terduga dalam perjalanan 15 tahun ke depan).

- 2.4. Estimasi dibuat tidak mengakomodasikan seluruh usulan/wacana pembentukan daerah yang telah masuk, namun atas dasar pemikiran melaksanakan kebijakan nasional yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), yang antara lain diarahkan untuk menghentikan/membatasi pemekaran daerah.
- 2.5. Menggunakan pendekatan kombinasi perhitungan estimasi berdasarkan potensi pemekaran dan kelayakan untuk dimekarkan dan berdasarkan pertimbangan yang realistis sesuai aspirasi dan yang rasional sesuai parameter geografi, demografi, dan kesisteman.
- 2.6. Mengoptimalkan perhitungan estimasi berdasarkan kajian-kajian yang pernah dilakukan sebelumnya dan melakukan penyesuaian sesuai perkembangan kebutuhan saat ini maupun ke depan.

3. ASPEK-ASPEK PERTIMBANGAN

- 3.1. Aspek Geografi
 - luas wilayah (cakupan dan batas wilayah), dengan karakteristik faktor dominan (kondisi hidrografi, perairan kepulauan, tutupan lahan, lingkungan, dan geo-hazards).
- 3.2. Aspek Demografi
 - batasan jumlah penduduk minimal
 - kebutuhan SDM birokrasi
 - Kelayakan jumlah dan mutu penduduk berusia 20-54 tahun
 - keseimbangan dan keserasian distribusi penduduk
- 3.3. Aspek Sistem
 - a. Sistem Pertahanan dan Keamanan
 - integritas teritorial dalam koridor NKRI
 - geopolitik dan geostrategik skala nasional, regional, internasional
 - sinergitas dengan kawasan strategis pertahanan dan keamanan
 - b. Sistem Ekonomi
 - Indeks Pembangunan Manusia (Human Development Indeks)
 - Prediksi pertumbuhan ekonomi daerah

- c. Sistem Keuangan
 - pemerataan distribusi keuangan,
 - pemberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD),
 - alternatif sumber pembiayaan pembangunan daerah.

- d. Sistem Politik dan Sosial Budaya
 - penjalinan kohesivitas sosial
 - pelestarian budaya lokal dan penerimaan budaya antar daerah.
 - pencegahan potensi konflik antar etnis, agama, ras dan kelompok.
 - kondisi lokalitas

- e. Sistem Administrasi Publik
 - efisiensi dan efektivitas administrasi (mencakup daya saing daerah, skala ekonomi, beban urusan pemerintahan daerah, aksesibilitas, dan potensi wilayah)
 - demokrasi pemerintahan (mencakup aspirasi masyarakat, kontrol sosial, dan keterwakilan)
 - usia pemerintahan
 - rentang kendali (*span of control*)

- f. Manajemen Pemerintahan
 - keseimbangan pembangunan antar daerah
 - kekhususan karakteristik dan perbedaan antar daerah
 - keselarasan beberapa unsur pembentukan daerah (terutama jumlah dan kepadatan penduduk, luas wilayah dan peruntukannya, PDRB sektor unggulan, Indeks Pembangunan Manusia, dan fungsi wilayah).

4. METODE DAN LANGKAH-LANGKAH

Untuk membuat estimasi yang tepat dalam konteks jumlah daerah otonom di Indonesia hingga tahun 2025, tidaklah mudah, diperlukan metode yang tepat sesuai dengan tujuannya. Kompleksitas aspek yang harus dilihat dan faktor kesulitannya, sehingga mengarahkan pada metode pilihan dengan menggunakan pendekatan kombinasi: *Pertama*, kombinasi perhitungan estimasi yang rasional dan realistis, dengan memadukan antara perhitungan berdasarkan potensi pemekaran (mempertimbangkan dinamika aspirasi daerah) dan perhitungan berdasarkan kelayakan pemekaran (mempertimbangkan aspek

geografis, demografis, dan sistem). *Kedua*, kombinasi pengolahan data untuk keperluan estimasi dengan metode analisis menggunakan kuantitatif dan analisis menggunakan *judgement* atas fenomena yang bisa menjelaskan kecenderungannya.

Selanjutnya, untuk estimasi jumlah maksimum provinsi di Indonesia hingga tahun 2025 dibedakan dengan hal yang sama untuk kabupaten/kota. Hal ini karena dua alasan: *Pertama*, bahan-bahan informasi dan data dari hasil kajian Tim 8 Pokja¹² hanya mampu sampai angka estimasi jumlah provinsi dan kondisi antar Pokja masih banyak berbeda dan belum dikonsolidasikan; *Kedua*, dinamika perkembangan kondisi lokal, ketajaman analisis kelayakan, dan kecenderungan aspek geografi, demografi, dan kesisteman dalam pemekaran kabupaten/kota akan lebih baik bilamana didukung dengan metode *judgment* pemerintah daerah provinsi dan para pakar sesuai keahliannya.

Atas dasar pemikiran tersebut, lebih lanjut dapat diuraikan langkah-langkah perhitungan estimasi jumlah maksimum provinsi dan kabupaten/kota sebagai berikut:

4.A Estimasi Provinsi

Langkah 1:

Menetapkan jumlah maksimum potensi pembentukan provinsi baru berdasarkan aspirasi usulan/wacana pembentukan daerah yang masuk melalui Kementerian Dalam Negeri.

Langkah 2:

Menetapkan jumlah maksimum potensi pembentukan provinsi baru berdasarkan hasil kajian Pokja dengan cara mengambil jumlah maksimal kemungkinan pemekaran berdasarkan kajian Tim 8 Pokja.

Langkah 3:

Menetapkan kelayakan pembentukan provinsi Baru berdasarkan Indeks Kelayakan Fiskal (IKF).

12 Tim Kajian oleh para pakar yang diorganisir ke dalam 8 Pokja berdasarkan masing-masing aspek tinjauan, yaitu: 1) Pokja Geografi; 2) Pokja Demografi; 3) Pokja Pertahanan Keamanan; 4) Pokja Keuangan; 5) Pokja Ekonomi; 6) Pokja Manajemen Pemerintahan; 7) Pokja Administrasi Publik; dan 8) Pokja Sosial Budaya dan Politik.

Langkah 4:

Menetapkan provinsi mana yang dianggap layak dimekarkan, sesuai dengan jumlah maksimal hasil kajian bagi provinsi yang layak (IKF-nya memenuhi syarat).

Suatu daerah dianggap dapat dimekarkan bila terdapat potensi pemekaran dan dinilai layak (IKF-nya memenuhi syarat) untuk dimekarkan. Akan tetapi bila pada suatu daerah terdapat potensi pemekaran tetapi belum cukup layak, maka pemekaran belum dapat dilakukan.

Langkah 5:

Menentukan secara estimatif provinsi mana yang dianggap layak dimekarkan dan berapa banyak yang potensial dapat dimekarkan.

Langkah 6:

Menganalisa provinsi mana yang berdasarkan estimasi dianggap relevan dan provinsi mana yang dianggap tidak relevan untuk dimekarkan, atas beberapa provinsi yang telah dianggap layak dimekarkan pada langkah sebelumnya.

Langkah 7:

Menetapkan angka estimasi jumlah maksimum provinsi di Indonesia hingga tahun 2025, yang kemudian dimasukkan dalam Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) 2010-2025.

Langkah 8:

Membahas dengan Komisi II DPR RI angka-angka estimasi jumlah maksimum kabupaten/kota dalam Desartada 2010-2025 ini, untuk disepakati bersama sebagai "angka kesepakatan" dan menjadi acuan bersama

4.B Estimasi Kabupaten/Kota

Metode perhitungan estimasi jumlah maksimum kabupaten/kota di Indonesia hingga tahun 2025, agak berbeda dengan metode untuk perhitungan estimasi provinsi. Kajian Tim 8 Pokja yang terdiri dari para pakar pun, kesulitan untuk mencapai kesepakatan angka estimasi kabupaten/kota berdasarkan berbagai parameter dan keterbatasan data yang ada.

Untuk memenuhi tuntutan perlunya estimasi sampai kabupaten/kota, dengan keterbatasan yang ada, digunakan metode *second opinion* para Gubernur dan *judgement* para pakar. *Second opinion* Gubernur, digiring melalui usulan dari daerah (termasuk penilaian aspirasi masyarakat) untuk kebutuhan pemekaran kabupaten/kota hingga 2025. Selanjutnya, *judgement* para pakar dilakukan melalui pembentukan *Task Force* Desartada yang secara intensif melakukan serangkaian kegiatan diskusi terkait Desartada, termasuk angka-angka estimasi berdasarkan usulan daerah atau aspirasi masyarakat.

Selanjutnya, untuk memperjelas prosedurnya, perhitungan estimasi jumlah maksimum kabupaten/kota di Indonesia hingga 2025, dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

Langkah 1:

Membuat estimasi jumlah maksimum potensi pembentukan kabupaten/kota baru berdasarkan hasil inventarisasi dan seleksi awal seluruh aspirasi usulan/wacana pembentukan daerah otonom baru yang masuk dan relevan diproses melalui Kementerian Dalam Negeri hingga akhir Juni 2010.

Langkah 2:

Membuat estimasi jumlah maksimum potensi pembentukan kabupaten/kota baru hingga tahun 2025 berdasarkan usulan daerah (termasuk aspirasi dari masyarakat) yang di-rekonfirmasi pemerintah daerah dalam rapat koordinasi dengan para Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia.

Langkah 3:

Membuat analisa estimasi jumlah kabupaten/kota di Indonesia hingga tahun 2025 dan *judgement* berdasarkan pertimbangan yang lebih rasional (dari aspek geografi, demografi, kesisteman) dan pertimbangan yang lebih realistis dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang hingga Juni 2010.

Langkah 4:

Melakukan pencermatan ulang estimasi jumlah kabupaten/kota persatuan provinsi dengan mempertimbangkan masukan dari hasil Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) dan hasil Evaluasi Daerah Otonom Baru (DOB).

Langkah 5:

Menentukan secara proporsional estimasi distribusi jumlah dan jadwal pembentukan daerah otonom baru kabupaten/kota dalam periode 2010-2015, 2016-2020, dan 2021-2025 berdasarkan pertimbangan: a) kebijakan pemerintah untuk membatasi pemekaran daerah sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan b) memperhatikan tingkat kesiapan, kebutuhan, dan rasionalitas mendesak atau tidaknya pembentukan daerah otonom dalam rentang waktu hingga 2025.

Langkah 6

Menetapkan angka estimasi jumlah maksimum kabupaten/kota di Indonesia hingga tahun 2025, yang kemudian dimasukkan dalam Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) 2010-2025.

Langkah 7

Membahas dengan Komisi II DPR RI angka-angka estimasi jumlah maksimum kabupaten/kota dalam Desartada 2010-2025 ini, untuk disepakati bersama sebagai “angka kesepakatan” dan menjadi acuan bersama.

5. DISKRIPSI HASIL PERHITUNGAN ESTIMASI

5.1. Estimasi Berdasarkan Aspek Geografi

Dari aspek geografi, hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan 15 provinsi baru yang tersebar di seluruh klaster, yakni di klaster Sumatera (4 provinsi), klaster Jawa (2 provinsi), klaster Kalimantan (3 provinsi), klaster Sulawesi (1 provinsi), klaster Nusa Tenggara (2 provinsi), klaster Kep. Maluku (1 provinsi) dan klaster Papua (2 provinsi).

5.2. Estimasi Berdasarkan Aspek Demografi

Dari aspek demografi, hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan 31 provinsi baru, yang tersebar di 4 (empat) klaster, yakni di klaster Sumatera (14 provinsi), klaster Jawa (2 provinsi), klaster Kalimantan (12 provinsi), dan klaster Papua (3 provinsi).

5.3. Estimasi Berdasarkan Aspek Sistem

Aspek sistem yang dinilai relevan dan digunakan dalam kajian

estimasi ini, terdiri dari 6 (enam) sistem, yaitu: sistem pertahanan dan keamanan, sistem ekonomi, sistem keuangan, sistem politik dan social budaya, administrasi politik, dan manajemen pemerintahan.

5.3.a. Aspek Sistem Pertahanan Dan Keamanan

Dari aspek sistem pertahanan dan keamanan, hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan provinsi baru sebanyak 9 provinsi yang tersebar di 3 klaster, yakni klaster Sumatera (2 provinsi) Kalimantan (3 provinsi) dan Papua (3 provinsi).

5.3.b. Aspek Sistem Ekonomi

Dari aspek sistem ekonomi, hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan 7(tujuh) provinsi baru yang tersebar di 3 (tiga) klaster, yakni di klaster Sumatera (5 provinsi), klaster Jawa (1 provinsi), klaster Kalimantan (1 provinsi).

5.3.c. Aspek Sistem Keuangan

Dari aspek sistem keuangan, hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan 13 provinsi baru yang tersebar di 5 (lima) klaster, yakni di klaster Sumatera (2 provinsi), klaster Jawa (8 provinsi), klaster Kalimantan (1 provinsi), klaster Sulawesi (1 provinsi), klaster Nusa Tenggara (1 provinsi).

5.3.d. Aspek Sistem Politik Dan Sosial Budaya

Dari aspek politik dan sosial budaya, hasil estimasi menunjukkan tidak ada potensi pembentukan provinsi baru di Indonesia. Dengan demikian jumlah provinsi tetap sebagaimana yang ada saat ini, yakni 33 (tiga puluh tiga) provinsi.

5.3.e. Aspek Sistem Administrasi Publik

Dari aspek administrasi publik, hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan 15 provinsi baru yang tersebar di 6 (enam) klaster, yakni di klaster Sumatera (4 provinsi), klaster Jawa (3 provinsi), klaster Kalimantan (3 provinsi), klaster Sulawesi (2 provinsi), klaster Nusa Tenggara (1 provinsi) dan klaster Papua (4 provinsi).

5.3.f. Aspek Sistem Manajemen Pemerintahan

Dari aspek manajemen pemerintahan, hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan 56 provinsi baru yang tersebar di 4 (empat) klaster, yakni di klaster Sumatera (6 provinsi), klaster Jawa (36 provinsi), klaster Kalimantan (4 provinsi), klaster Sulawesi (6 provinsi), dan klaster Nusa Tenggara (4 provinsi).

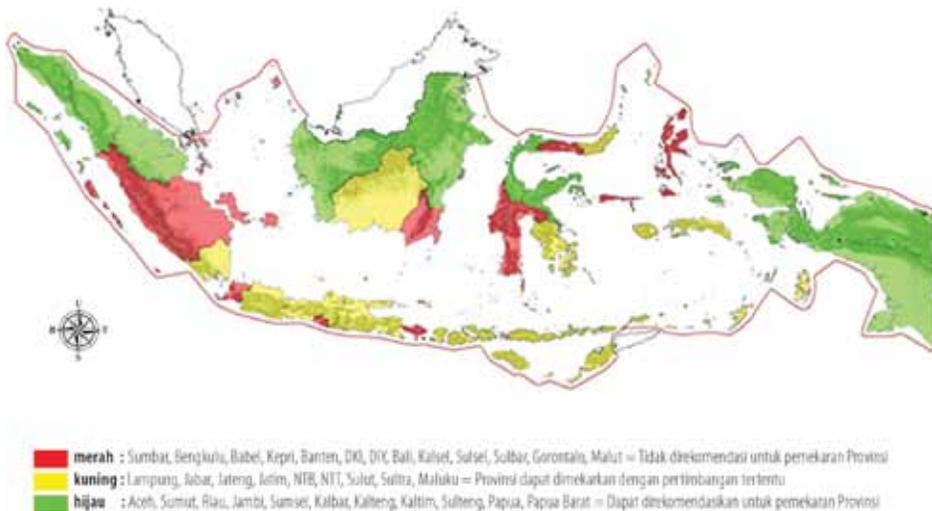
Dari data sebagaimana di atas, menunjukkan adanya perbedaan estimasi jumlah maksimum potensi pembentukan provinsi baru hingga tahun 2025 dari masing-masing kelompok kerja, yang melihatnya dari aspek tunggal (*single aspect*). Rekapitulasi untuk ini, lihat tabel rekapitulasi berikut ini.

Tabel 3
Rekapitulasi Hasil Estimasi Jumlah Maksimum Provinsi di Indonesia Hingga Tahun 2025 Berdasarkan 8 Aspek Tinjauan Secara Individual

No	Aspek Tinjauan	Estimasi Jumlah Maksimum Provinsi	
		Tambahan	Kondisi Tahun 2025
1	Geografi	15	48
2	Demografi	31	64
3	Pertahanan Keamanan	9	42
4	Ekonomi	7	40
5	Keuangan	6	39
6	Politik dan Sosial Budaya	0	33
7	Administrasi Publik	15	48
8	Manajemen Pemerintahan	55	88

Selain itu, dapat juga memperhatikan peta visualisasi pada tingkat provinsi yang dilakukan dengan mempertimbangkan parameter-parameter geografi yang di-*superimpose* dengan luas wilayah, tingkat kepadatan penduduk, dan kondisi strategis wilayah perbatasan, sebagaimana yang ditampilkan pada Gambar 4.

Gambar 4
Peta Visualisasi Desain Besar Penataan Daerah Otonom
dalam NKRI untuk Provinsi



Penjelasannya:

1. Tiga provinsi merupakan provinsi strategis perbatasan dengan wilayah yang sangat luas, yaitu Kalimantan Timur, Papua, dan Papua Barat, yang berdasarkan pertimbangan khusus (secara geopolitik) mendapat bobot yang tinggi untuk dimekarkan (warna hijau), walaupun kerapatan penduduknya kurang dari 25 jiwa per km². Adapun Provinsi Kalimantan Tengah walaupun memiliki wilayah yang sangat luas tetapi tidak masuk provinsi perbatasan, maka prioritas pemekarannya berada dibawah prioritas tiga provinsi tersebut di atas, namun masih dapat memungkinkan untuk dimekarkan (warna kuning).
2. Dari limabelas provinsi yang memiliki kerapatan penduduk antara 26 s/d 100 jiwa per km² (sangat jarang; lihat tabel dibawah), lima provinsi diantaranya memiliki posisi strategis ditinjau dari segi geopolitik dan geoekonomi Indonesia, karena merupakan provinsi-provinsi perbatasan yang berhadapan dengan negara-negara tetangga berkategori ekonomi lebih maju dibanding Indonesia, yaitu: Provinsi Aceh yang berhadapan dengan negara-negara Thailand dan Malaysia, Provinsi Riau yang berhadapan dengan

negara-negara Malaysia dan Singapura, Provinsi Kalimantan Barat yang berhadapan dengan negara Malaysia, serta Provinsi-Provinsi NTT dan Maluku yang berhadapan dengan negara Australia. Prioritas pemekaran untuk provinsi-provinsi perbatasan Aceh, Riau dan Kalimantan Barat menjadi lebih prioritas (warna hijau) dibanding Provinsi-Provinsi NTT dan Maluku karena wilayahnya sangat luas. Namun demikian Untuk Provinsi-Provinsi NTT dan Maluku tetap dapat prioritas untuk dimekarkan (warna kuning).

3. Adapun untuk kerapatan penduduk sedang (antara 101 s/d 200 jiwa per km²) terdapat di empat provinsi, yaitu Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, dan Sumatera Utara. Satu diantaranya merupakan provinsi strategis perbatasan ditinjau dari aspek geopolitik dan geo-ekonomi dengan wilayah yang sangat luas, yaitu Provinsi Sumatera Utara yang berhadapan dengan negara Malaysia, sehingga memiliki prioritas pemekaran yang tinggi (warna hijau). Adapun Provinsi Sulawesi Utara yang berhadapan dengan negara Filipina masih mendapat prioritas dapat dimekarkan (warna kuning).
4. Untuk kategori kerapatan penduduk cukup tinggi (antara 201 s/d 1000 jiwa per km²) terdapat di enam provinsi. Tiga provinsi, yaitu Lampung, Jawa Timur dan NTB memiliki wilayah yang cukup luas sehingga mendapat prioritas dapat dimekarkan (warna kuning).
5. Empat provinsi memiliki kerapatan penduduk sangat tinggi adalah Jawa Barat, DKI Jakarta, Jawa Tengah, dan DI Yogyakarta (antara 1001 s/d 12.800 jiwa per km²). Namun karena DKI Jakarta dan DI Yogyakarta wilayahnya tidak luas, maka hanya Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Jawa Tengah yang memenuhi kriteria untuk dapat dimekarkan (warna kuning).

Tabel 4
Kerapatan Penduduk Provinsi di Indonesia

Provinsi	Jumlah Penduduk	Luas Wilayah	Kepadatan	
Papua Barat	773,479	97,024.27	7.97	1- 25
Papua	2,591,395	319,036.05	8.12	
Kalimantan Tengah	2,138,717	153,564.50	13.93	
Kalimantan Timur	3,210,407	204,534.34	15.70	
Maluku Utara	996,003	31,982.50	31.14	26 - 100
Kalimantan Barat	4,636,670	147,307.00	31.48	
Maluku	1,499,981	46,914.03	31.97	
Sulawesi Tengah	2,514,912	61,841.29	40.67	
Riau	4,546,267	87,023.66	52.24	
Sulawesi Tenggara	1,999,589	38,067.70	52.53	
Jambi	2,880,295	50,058.16	57.54	
Bangka Belitung	1,074,047	16,424.06	65.39	
Sulawesi Barat	1,225,173	16,787.18	72.98	
Nanggroe Aceh Darussalam	4,476,941	57,956.00	77.25	
Sumatera Selatan	7,733,720	91,592.43	84.44	
Bengkulu	1,685,314	19,919.33	84.61	
Gorontalo	1,060,391	11,257.07	94.20	
Nusa Tenggara Timur	4,618,685	48,718.10	94.80	
Kalimantan Selatan	3,724,132	38,744.23	96.12	
Sumatera Barat	4,669,001	42,012.89	111.13	
Sulawesi Selatan	7,214,034	46,717.48	154.42	
Sulawesi Utara	2,242,366	13,851.64	161.88	
Sumatera Utara	13,936,747	72,981.23	190.96	

Provinsi	Jumlah Penduduk	Luas Wilayah	Kepadatan	
Kepulauan Riau	1,828,204	8,201.72	222.90	201 - 1000
Lampung	7,939,215	34,623.80	229.30	
Nusa Tenggara Barat	4,339,847	18,572.32	233.67	
Bali	3,644,692	5,780.06	630.56	
Jawa Timur	39,560,771	47,799.75	827.64	
Banten	9,263,642	9,662.92	958.68	
Jawa Tengah	35,945,955	32,800.69	1,095.89	1001 - 12800
DI Yogyakarta	3,566,132	3,133.15	1,138.19	
Jawa Barat	43,990,298	35,377.76	1,243.44	
DKI Jakarta	8,489,909	664.01	12,785.81	
TOTAL	240,016,931	1,910,931		

6. KELAYAKAN KAPASITAS FISKAL DAERAH

6.1. Kelayakan pembentukan provinsi baru berdasarkan kapasitas fiskal daerah, dapat dilihat pada Tabel 5, terlampir. Hasil analisis pada tabel ini menunjukkan adanya potensi pembentukan provinsi baru berdasarkan kapasitas fiskal daerah, yang hanya ada di 13 (tiga belas) provinsi. Provinsi-provinsi ini, dinilai cukup memiliki kapasitas fiskal untuk membentuk provinsi baru, yaitu: Provinsi NAD, Riau, Kepulauan Riau, Jambi, Bangka Belitung, DKI Jakarta, Banten, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Bali, dan Maluku Utara.

Tabel 5
Estimasi Jumlah Maksimum Potensi Pembentukan Provinsi Berdasarkan Kelayakan Menurut Kapasitas Fiskal Daerah

No	Provinsi Induk	Potensi Pembentukan Provinsi Baru
1	2	3
1	NAD	Layak
2	Sumatera Utara	Tidak Layak
3	Sumatera Barat	Tidak Layak

No	Provinsi Induk	Potensi Pembentukan Provinsi Baru
1	2	3
4	Riau	Layak
5	Kepulauan Riau	Layak
6	Jambi	Layak
7	Sumatera Selatan	Tidak Layak
8	Bangka Belitung	Layak
9	Bengkulu	Tidak Layak
10	Lampung	Tidak Layak
11	DKI Jakarta	Layak
12	Jawa Barat	Tidak Layak
13	Banten	Layak
14	Jawa Tengah	Tidak Layak
15	DI Yogyakarta	Tidak Layak
16	Jawa Timur	Tidak Layak
17	Kalimantan Barat	Tidak Layak
18	Kalimantan Tengah	Layak
19	Kalimantan Selatan	Layak
20	Kalimantan Timur	Layak
21	Sulawesi Utara	Layak
22	Gorontalo	Tidak Layak
23	Sulawesi Tengah	Tidak Layak
24	Sulawesi Tenggara	Tidak Layak
25	Sulawesi Selatan	Tidak Layak
26	Sulawesi Barat	Tidak Layak
27	Bali	Layak
28	Nusa Tenggara Barat	Tidak Layak
29	Nusa Tenggara Timur	Tidak Layak
30	Maluku	Tidak Layak
31	Maluku Utara	Layak
32	Papua Barat	Tidak Layak
33	Papua	Tidak Layak

Sumber: Laporan Hasil Kajian Tim Pakar GSPD, Pokja Keuangan, Kerjasama Kementerian Dalam Negeri dan Partnership, 2008, dengan penyesuaian dalam penyajian

- 6.2. Tingkat kelayakan pemekaran daerah dilihat dari Indeks Kapasitas Fiskal (IKF) daerah. Bila Indeks Kapasitas Fiskal 1 atau lebih maka daerah tersebut dikatakan mempunyai kemampuan keuangan yang cukup kuat untuk melakukan pemekaran daerah. Demikian pula sebaliknya, bila IKF kurang dari 1 maka daerah dianggap tidak memiliki kemampuan keuangan yang kuat untuk melakukan pemekaran. Kajian ini menggunakan ukuran kelayakan yang moderat, yakni 0,5. Artinya, bila IKF suatu provinsi 0,5 atau lebih maka provinsi tersebut dianggap layak untuk dimekarkan. Sedangkan bila IKF provinsi di bawah 0,5 maka provinsi tersebut dianggap tidak layak untuk dimekarkan. Penggunaan IKF ini, terkait dengan salah faktor utama penyelenggaraan otonomi daerah yaitu kemampuan keuangan daerah yang bersangkutan.
- 6.3. Kemampuan keuangan daerah dapat diukur dengan Rasio Kapasitas Fiskal (*fiscal capacity*) dan Kebutuhan Fiskal (*fiscal need*) daerah, yang dinyatakan dengan angka Indeks Kapasitas Fiskal (IKF).
- a. Kapasitas fiskal Daerah, merupakan penjumlahan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang diterima daerah bersangkutan. Dengan kata lain, kapasitas fiskal Daerah adalah kemampuan keuangan daerah untuk membiayai tugas pokok pemerintahan dan kegiatan pembangunan daerah bersangkutan di luar dari kebutuhan untuk gaji aparatur daerah.
 - b. Kebutuhan fiskal, merupakan jumlah dana yang dibutuhkan untuk membiayai seluruh kebutuhan pelayanan publik dan pembangunan pada daerah bersangkutan yang besarnya sangat ditentukan oleh jumlah penduduk, luas daerah dan variabel lain terkait.
- 6.4. Dengan menggabungkan hasil analisis dari kedua aspek di atas (potensi pemekaran dan kelayakan pemekaran), kemudian dilakukan prediksi jumlah provinsi ideal/maksimum di Indonesia sampai dengan tahun 2025. Suatu daerah dianggap dapat dimekarkan bila terdapat potensi pemekaran dan dinilai layak untuk dimekarkan (IKF-nya memenuhi syarat). Akan tetapi bila pada suatu daerah terdapat potensi pemekaran, tetapi dinilai belum cukup layak, maka pemekaran belum dapat dilakukan. Dengan cara tersebut akan ditemukan provinsi mana yang dianggap layak dimekarkan dan berapa banyak pemekarannya.

Potensi pemekaran pada provinsi-provinsi tersebut, kemudian dianalisis secara kualitatif untuk melihat provinsi mana yang dianggap relevan dan provinsi mana yang dianggap tidak relevan untuk dimekarkan. Hasil analisis ini kemudian diposisikan sebagai jumlah provinsi ideal di Indonesia hingga tahun 2025.

7. ANALISIS ESTIMASI

Berdasarkan deskripsi hasil kajian maka estimasi jumlah provinsi di Indonesia yang merupakan penggabungan dari hasil Tim 8 Pokja dan aspirasi masyarakat/daerah (dalam bentuk usulan/wacana), serta dikombinasikan dengan indeks kapasitas fiskal daerah, selanjutnya dapat dilihat pada Tabel 6, terlampir, yang menunjukkan:

Tabel 6
Estimasi Jumlah Maksimum Daerah Otonom Provinsi di Indonesia
Sampai dengan Tahun 2025

No	Klaster/Provinsi	Potensial Penambahan Provinsi		IKF	Estimasi Jumlah Provinsi, 2025	
		1	2		3	4
Klaster I Sumatera (10)		+ 11	+6		15	12
1	NAD	+2	+2	L	3	2
2	Sumatera Utara	+3	+3	TL	2	2
3	Sumatera Barat	+1	0	TL	1	1
4	Riau	+2	0	L	2	1
5	Kepulauan Riau	0	0	L	1	1
6	Jambi	+1	+1	L	2	1
7	Sumatera Selatan	+1	0	TL	1	1
8	Bangka Belitung	0	0	L	1	1
9	Bengkulu	0	0	TL	1	1
10	Lampung	+1	0	TL	1	1
Klaster II Jawa (6)		+ 9	+4		9	6
11	DKI Jakarta	+1	0	L	1	1
12	Jawa Barat	+2	+2	TL	2	1
13	Banten	+2	0	L	1	1
14	Jawa Tengah	+2	+1	TL	2	1
15	DI Yogyakarta	+0	0	TL	1	1

No	Klaster/Provinsi	Potensial Penambahan Provinsi		IKF	Estimasi Jumlah Provinsi, 2025	
		1	2		3	4
16	Jawa Timur	+2	+1	TL	2	1
Klaster III Kalimantan (4)		+7	+3		7	6
17	Kalimantan Barat	+2	+1	TL	2	2
18	Kalimantan Tengah	+2	+1	L	2	1
19	Kalimantan Selatan	+1	0	L	1	1
20	Kalimantan Timur	+2	+1	L	2	2
Klaster IV Sulawesi (6)		+4	+3		7	8
21	Sulawesi Utara	+1	+1	L	1	1
22	Gorontalo	0	0	TL	1	1
23	Sulawesi Tengah	+1	+1	TL	2	2
24	Sulawesi Tenggara	+1	+1	TL	1	2
25	Sulawesi Selatan	+1	0	TL	1	1
26	Sulawesi Barat	0	0	TL	1	1
Klaster V Bali Nusa (3)		+6	+1		3	3
27	Bali	+1	0	L	1	1
28	NTB	+1	0	TL	1	1
29	NTT	+2	+1	TL	1	1
Klaster VI Kep. Maluku (2)		+1	+1		2	2
30	Maluku	+1	+1	TL	1	1
31	Maluku Utara	0	0	L	1	1
Klaster VII Papua (2)		+5	+3		7	7
32	Papua Barat	+1	+1	TL	2	2
33	Papua	+4	+2	TL	5	5
Jumlah		+53	+21		+17	+11
Total Provinsi Tahun 2025		86	54		50	44

Keterangan:

- Kolom 1 = Maksimum Potensi Pembentukan Provinsi Baru Berdasarkan Kajian Tim 8 Pokja
- Kolom 2 = Maksimum Potensi Pembentukan Provinsi Berdasarkan Aspirasi Masy/Daerah
- Kolom 3 = Kelayakan pembentukan provinsi Baru berdasarkan IKF
- Kolom 4 = Estimasi Jumlah Maksimum Provinsi Hasil Kajian Tim 8 Pokja, terkoreksi
- Kolom 5 = Estimasi Jumlah Maksimum Provinsi hasil Task Force Desartada, Kemendagri

Provinsi-provinsi yang potensial diaspirasikan untuk dimekarkan, namun tidak memenuhi kelayakan dari sisi kapasitas fiskal. Provinsi kategori ini, merupakan yang terbanyak, mencakup 16 (enam belas provinsi), yakni Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, NTB, NTT, Maluku, Papua Barat dan Papua.

- a. Provinsi yang memenuhi kelayakan untuk dimekarkan dari sisi kapasitas fiskal, namun ternyata menurut hasil kajian tidak diusulkan/tidak direkomendasikan adanya pemekaran di provinsi tersebut, misalnya Kepulauan Riau dan Bangka Belitung.
- b. Provinsi yang menurut hasil kajian dianggap layak dari sisi kapasitas fiskal, meliputi 11 (sebelas) provinsi, yakni NAD, Riau, Jambi, **DKI Jakarta**, **Banten**, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, **Bali**, dan **Maluku Utara**. Ada temuan yang dipandang kurang logis atau ekstrim, yakni adanya potensi pertambahan provinsi di DKI Jakarta, Banten, Bali dan Maluku Utara. Meskipun provinsi tersebut dianggap layak untuk dimekarkan menurut kajian maupun dilihat dari IKF-nya, namun kelayakan pemekaran pada keempat provinsi tersebut perlu dipertimbangkan secara objektif untuk tidak dimekarkan.
- c. Provinsi DKI Jakarta dipandang kurang relevan untuk dimekarkan dengan pertimbangan bahwa DKI Jakarta merupakan ibukota negara sehingga tidak logis bila dimekarkan menjadi dua atau lebih provinsi. Provinsi Banten dan Maluku Utara dipandang kurang relevan untuk dimekarkan dengan pertimbangan bahwa kedua provinsi tersebut masih relatif baru berdiri sebagai hasil pemekaran dari provinsi Jawa Barat dan Maluku. Sedangkan provinsi Bali kurang relevan untuk dimekarkan dengan pertimbangan luas wilayah yang relatif terbatas dan homogenitas budaya masyarakatnya.
- d. Berdasarkan aspirasi masyarakat, saat ini muncul sebanyak 3 (tiga) usulan pembentukan provinsi baru di Papua. Berdasarkan hasil kajian memang terdapat potensi pembentukan provinsi baru di Papua. Kajian pembentukan provinsi baru di Papua dimungkinkan, dari aspek penduduk, aspek luas wilayah, cakupan wilayah, efektivitas dan efisiensi, geografis, dan hal-hal yang

strategis. Berdasarkan kajian Tim Pokja, pembentukan provinsi baru di Papua dimungkinkan oleh aspek administrasi publik (3 provinsi baru), demografi (3 provinsi baru), geografi (2 provinsi baru), dan pertahanan (3 provinsi baru).

- e. Pembentukan provinsi baru di Papua hanya dapat dilihat sebagai upaya strategis untuk mengatasi kendala geografis, yakni medan yang sangat berat, jarak yang sangat jauh antara Kabupaten/Kota yang satu dengan yang lain, meredam isu sparatisme, gangguan pertahanan-keamanan wilayah perbatasan, dan percepatan akses pelayanan pemerintahan. Bila pembentukan provinsi baru dilakukan, maka wilayahnya adalah wilayah perbatasan Utara (1 provinsi), wilayah perbatasan bagian Tengah (1 provinsi), wilayah perbatasan bagian Selatan (1 provinsi).
- f. Namun potensi pembentukan provinsi baru berdasarkan kajian tersebut tidak didukung oleh kapasitas fiskal yang memadai. Oleh karena itu, pembentukan provinsi baru di Papua membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang lebih komprehensif dibandingkan provinsi lainnya. Bila dilakukan, pembentukan provinsi-provinsi baru di Papua harus disertai dengan komitmen jangka panjang mengenai pendanaan dari pemerintah, karena dapat diprediksi bahwa provinsi-provinsi baru tersebut tidak memiliki kapasitas fiskal yang memadai untuk membiayai aktivitasnya.
- g. Hal serupa terjadi untuk Kalimantan Barat. Provinsi ini dari berbagai aspek, ada potensial pembentukan provinsi baru. Hasil analisis dari aspek geografi (4 provinsi), aspek demografi (4 provinsi), aspek hankam, keuangan, dan administrasi publik (1 provinsi), serta aspek manajemen pemerintahan (2 provinsi). Satu-satunya kelemahan provinsi ini bila dimekarkan, perlu upaya khusus karena IKF-nya masuk kategori tidak layak. Sebuah pertimbangan khusus karena letaknya di perbatasan, menjadi sisi lain untuk menganulir pertimbangan IKF, karena dari aspek lain (kecuali aspek ekonomi) dimungkinkan untuk dimekarkan.
- h. Tabel 11 terlampir menunjukkan, setelah terkoreksi, jumlah propinsi sebanyak 49 (empat puluh sembilan) provinsi atau dengan potensi penambahan sebanyak 21 (dua puluh satu)

provinsi. Potensi penambahan provinsi terdapat di NAD dengan 2 (dua) provinsi, Riau, Jambi, dan Sulawesi Utara dengan masing-masing 1 (satu) provinsi, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur dengan masing-masing 4 (empat) provinsi, Kalimantan Selatan dengan 3 (tiga) provinsi, Kalimantan Barat (1 provinsi), Papua Barat (1 provinsi), dan Papua (3 provinsi). Atas dasar itu maka prakiraan jumlah provinsi setelah koreksi dan dipertimbangkan berbagai aspek lain, dapat dilihat pada Tabel 11, kolom 5, yang kemudian diusulkan dalam Desartada.

- i. Estimasi jumlah maksimum kabupaten/kota seluruh Indonesia hingga 2025, selanjutnya tergambar pada Tabel 7, sebagaimana terlampir.

Tabel 7
ESTIMASI JUMLAH MAKSIMAL
DAERAH OTONOM KABUPATEN DAN KOTA DI INDONESIA S/D 2025

No.	Nama Provinsi	Estimasi Jumlah Daerah Kab/Kota				Ket.
		Sekarang	Aspirasi/Usulan		Desartada	
			Pemprov	Masyarakat		
1	2	3	4	5	6	7
1	NAD	23	0	+2	0	
2	Sumatera Utara	33	+4	+8	+2	
3	Sumatera Barat	19	0	+2	+2	
4	Riau	12	+1	+4	+2	
5	Kepulauan Riau	7	+5	0	0	
6	Jambi	11	+5	0	+1	
7	Bengkulu	10	+2	0	0	
8	Sumatera Selatan	15	+9	0	+2	
9	Kep. Bangka Belitung	7	+4	0	0	

No.	Nama Provinsi	Estimasi Jumlah Daerah Kab/Kota				Ket.
		Sekarang	Aspirasi/Usulan		Desartada	
			Pemprov	Masyarakat		
1	2	3	4	5	6	7
10	Lampung	14	+4	0	+1	
11	Banten	8	+4	0	+2	
12	DKI Jakarta	6	0	0	0	
13	Jawa Barat	26	0	+2	+4	
14	Jawa Tengah	35	0	+1	0	
15	DI Yogyakarta	5	0	0	0	
16	Jawa Timur	38	0	+1	+1	
17	Bali	9	0	0	0	
18	NTB	10	+6	+1	+1	
19	NTT	21	0	+2	+2	
20	Kalimantan Barat	14	0	0	+2	
21	Kalimantan Tengah	14	0	+2	+2	
22	Kalimantan Selatan	13	0	0	0	
23	Kalimantan Timur	14	+2	+7	+6	
24	Sulawesi Utara	15	+5	0	+1	
25	Gorontalo	6	+5	+1	0	
26	Sulawesi Tengah	11	+11	+1	+2	
27	Sulawesi Barat	5	+4	0	+2	
28	Sulawesi Selatan	24	0	+3	+2	
29	Sulawesi Tenggara	12	+11	0	+4	
30	Maluku	11	+22	+1	0	

No.	Nama Provinsi	Estimasi Jumlah Daerah Kab/Kota				Ket.
		Sekarang	Aspirasi/Usulan		Desartada	
			Pemprov	Masyarakat		
1	2	3	4	5	6	7
31	Maluku Utara	9	+7	+5	+4	
32	Papua Barat	11	+11	+7	+4	
33	Papua	29	0	+28	+5	
	JUMLAH	491	+122	+78	491+54= 545	

Estimasi jumlah maksimum daerah otonom di Indonesia hingga 2025, yang telah dibuat dalam Desartada ini, apapun hasilnya, agar tetap dimaknai sebagai sebuah prakiraan untuk memberikan gambaran makro dan pijakan bersama menyikapi berbagai isu pemekaran daerah yang dewasa ini sulit dikendalikan. Ketepatan estimasi, pada saatnya masih perlu diuji dengan sebuah kajian mendalam dan observasi detail atas parameter-parameter yang digunakan dalam dunia nyata pembentukan daerah otonom baru. Walaupun demikian, sebuah estimasi sebagaimana dalam Desartada ini, setidaknya dapat sebagai bahan awal untuk membangun komitmen dan kesepakatan bersama pasca moratorium pemekaran daerah.

LAMPIRAN IV

Estimasi Jumlah Maksimum Provinsi Seluruh Indonesia Tahun 2010-2025

Tabel 8
Estimasi Jumlah Maksimal Provinsi
Tahun 2010-2025

No.	Provinsi	Tambah	Jadwal Pembentukan			Total
			2010-2015	2016-2020	2021-2025	2025
1	2	3	4	5	6	7
1	NAD	1	-	+1	-	2
2	Sumut	1	-	+1	-	2
3	Kaltim	1	+1	-	-	2
4	Kalbar	1	-	+1	-	2
5	Sulteng	1	-	-	+1	2
6	Sultra	1	-	+1	-	2
7	Papua	4	+1	+2	+1	5
8	Papua Barat	1	-	-	+1	2
Jumlah		11	+2	+6	+3	

Tabel 8A
Estimasi Jumlah Maksimal Kab/Kota Tahun 2010-2025
Seluruh Indonesia

No.	Cluster	Sekarang	Jadwal Pembentukan			Total
			2010-2015	2016-2020	2021-2025	2025
1	2	3	4	5	6	7
1	Sumatera	151	+5	+3	+2	161
2	Jawa	112	+4	+2	+1	119
3	Kalimantan	55	+3	+4	+3	65
4	Sulawesi	73	+7	+3	+1	84
5	Bali Nusa	40	+1	+1	+1	43
6	Kep. Maluku	20	+2	+1	+1	24
7	Papua	40	+3	+3	+3	49
JUMLAH		491	+25	+17	+12	545
				+54		

LAMPIRAN V

Estimasi Jumlah Maksimum Kabupaten/Kota Tahun 2015-2025 Berdasarkan Cluster

Tabel 8B:

Estimasi Jumlah Maksimal Kab/Kota Tahun 2010-2025 Cluster Sumatera

No.	Provinsi	Sekarang	Jadwal Pembentukan			Total
			2010-2015	2016-2020	2021-2025	2025
1	2	3	4	5	6	7
1	NAD	23	-	-	-	23
2	Sumut	33	+1	+1	-	35
3	Sumbar	19	-	+1	+1	21
4	Riau	12	-	+1	+1	14
5	Kepri	7	-	-	-	7
6	Jambi	11	+1	-	-	12
7	Sumsel	15	+2	-	-	17
8	Babel	7	-	-	-	7
9	Bengkulu	10	-	-	-	10
10	Lampung	14	+1	-	-	15
JUMLAH		151	+5	+3	+2	161
				+10		

Tabel 8C:

Estimasi Jumlah Maksimal Kab/Kota Tahun 2010-2025 Cluster Jawa

No.	Provinsi	Sekarang	Jadwal Pembentukan			Total
			2010-2015	2016-2020	2021-2025	2025
1	2	3	4	5	6	7
1	DKI	6	-	-	-	6
2	Jabar	26	+3	+1	-	30
3	Banten	8	+1	+1	-	10
4	Jateng	35	-	-	-	35
5	DIY	5	-	-	-	5
6	Jatim	38	-	-	+1	39
JUMLAH		112	+4	+2	+1	119
				+7		

Tabel 8D:
Estimasi Jumlah Maksimal Kab/Kota Tahun 2010-2025
Cluster Kalimantan

No.	Provinsi	Sekarang	Jadwal Pembentukan			Total
			2010-2015	2016-2020	2021-2025	2025
1	2	3	4	5	6	7
1	Kalbar	14	-	+1	+1	16
2	Kalteng	14	-	+1	+1	16
3	Kalsel	13	-	-	-	13
4	Kaltim	14	+3	+2	+1	20
JUMLAH		55	+3	+4	+3	65
				+10		

Tabel 8E:
Estimasi Jumlah Maksimal Kab/Kota Tahun 2010-2025
Cluster Sulawesi

No.	Provinsi	Sekarang	Jadwal Pembentukan			Total
			2010-2015	2016-2020	2021-2025	2025
1	2	3	4	5	6	7
1	Sulut	15	+1	-	-	16
2	Gorontalo	6	-	-	-	6
3	Sulteng	11	+2	-	-	13
4	Sulsel	24	-	+1	+1	26
5	Sulbar	5	+1	+1	-	7
6	Sultra	12	+3	+1	-	16
JUMLAH		73	+7	+3	+1	84
				+11		

Tabel 8F:
Estimasi Jumlah Maksimal Kab/Kota Tahun 2010-2025
Cluster Bali-Nusa

No.	Provinsi	Sekarang	Jadwal Pembentukan			Total
			2010-2015	2016-2020	2021-2025	2025
1	2	3	4	5	6	7
1	Bali	9	-	-	-	9
2	NTB	10	+1	-	-	11
3	NTT	21	-	+1	+1	23
JUMLAH		40	+1	+1	+1	43
				+3		

Tabel 8G:
Estimasi Jumlah Maksimal Kab/Kota Tahun 2010-2025
Cluster Kepulauan Maluku

No.	Provinsi	Sekarang	Jadwal Pembentukan			Total
			2010-2015	2016-2020	2021-2025	2025
1	2	3	4	5	6	7
1	Maluku	11	-	-	-	11
2	Maluku Utara	9	+2	+1	+1	13
JUMLAH		20	+2	+1	+1	24
				+4		

Tabel 8H:
Estimasi Jumlah Maksimal Kab/Kota Tahun 2010-2025
Cluster Papua-Papua Barat

No.	Provinsi	Sekarang	Jadwal Pembentukan			Total
			2010-2015	2016-2020	2021-2025	2025
1	2	3	4	5	6	7
1	Papua Barat	11	+2	+1	+1	15
2	Papua	29	+1	+2	+2	34
JUMLAH		40	+3	+3	+3	49
				+9		

LAMPIRAN VI

Usulan Rumusan Pasal-Pasal Pengaturan Penataan Daerah Dalam Perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Sebagai Implikasi dari Pokok-Pokok Pikiran Baru dalam Desartada

BAB

PEMBAGIAN WILAYAH DAN PENATAAN DAERAH

Bagian Kesatu Umum

Pasal

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota.
- (2) Daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa.

Pasal ...

- (1) Daerah provinsi, kabupaten, dan kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... ayat ... merupakan daerah otonom dan masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.
- (2) Daerah provinsi, kabupaten, dan kota sebagaimana dimaksud pada ayat ... dibentuk dengan undang-undang.

Pasal ...

- (1) Daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah otonom juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah provinsi.

- (2) Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai daerah otonom juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah kabupaten/kota.

Bagian Kedua Penataan Daerah

Pasal ...

- (1) Untuk mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan penataan daerah.
- (2) Penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat ... dilandasi prinsip:
 - a. menjaga integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik; dan
 - c. meningkatkan daya saing daerah.
- (3) Penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat ... mencakup pembentukan, penggabungan, dan penyesuaian daerah otonom.
- (4) Penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat ... diselenggarakan dengan memperhatikan parameter geografi, demografi, dan kesisteman.

Bagian Ketiga Pembentukan Daerah

Pasal ...

- (1) Pembentukan daerah dapat berupa:
 - a. pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih;
 - b. penggabungan bagian daerah dari daerah otonom yang bersandingan; dan
 - c. penggabungan beberapa daerah otonom menjadi satu daerah otonom pada tingkatan pemerintahan yang sama.

- (2) Pembentukan daerah otonom mencakup pembentukan daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota.
- (3) Pembentukan daerah otonom sebagaimana dimaksud pada ayat ... huruf ... dan ... harus memenuhi persyaratan teknis berdasarkan parameter geografis, demografis, kesisteman, dan persyaratan administrasi.
- (4) Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat ... huruf ... dan ... ditetapkan dengan undang-undang setelah melalui tahapan daerah persiapan.

Pasal ...

- (1) Daerah persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... ayat ... dilaksanakan selama 3 (tiga) tahun dan dipimpin oleh seorang kepala daerah persiapan.
- (2) Kepala daerah persiapan provinsi, kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat ... diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (3) Daerah persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... ayat ... ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal ...

Pembentukan daerah otonom sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... ayat ... huruf ... tidak melalui tahapan daerah persiapan dan ditetapkan oleh undang-undang.

Pasal ...

- (1) Persyaratan teknis berdasarkan parameter geografis sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... ayat ... meliputi:
 - a. minimal 60% luas lahan efektif dari luas total;
 - b. mempunyai rancangan rencana tata ruang daerah;
 - c. rencana lokasi ibukota tidak berada pada posisi jalur rawan bencana;

- d. cakupan wilayah:
 - 1) minimum 5 (lima) Kabupaten/Kota untuk pembentukan provinsi;
 - 2) minimum 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten;
 - 3) minimum 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota.

 - e. batas usia minimum provinsi 10 (sepuluh) tahun dan kabupaten 7 (tujuh) tahun terhitung sejak pembentukannya; dan

 - f. batas usia minimum kecamatan yang menjadi cakupan wilayah kabupaten/kota 5 (lima) tahun sejak pembentukannya.
- (2) Persyaratan teknis berdasarkan parameter demografi sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... ayat ... ditentukan oleh jumlah minimum penduduk berdasarkan pengelompokan daerah.
- (3) Persyaratan teknis berdasarkan parameter kesisteman sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... ayat ... meliputi:
- a. sistem pertahanan dan keamanan;
 - b. sistem sosial budaya dan politik;
 - c. sistem ekonomi;
 - d. sistem keuangan;
 - e. sistem administrasi publik; dan
 - f. sistem manajemen pemerintahan.
- (4) Persyaratan administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... ayat ... sebagai berikut:
- a. syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri; dan
 - b. syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Pasal ...

Dalam hal pembentukan daerah otonom dengan pertimbangan kepentingan strategis nasional, tidak diberlakukan persyaratan teknis dan administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... ayat

Pasal ...

- (1) Pemerintah pusat melakukan pembinaan daerah persiapan.
- (2) Setelah 3 (tiga) tahun berdasarkan hasil evaluasi daerah persiapan dinyatakan layak, statusnya ditingkatkan menjadi daerah otonom atas persetujuan DPR.
- (3) Apabila daerah persiapan dinyatakan tidak layak maka dicabut statusnya sebagai daerah persiapan.

Pasal ...

- (1) Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan pada daerah persiapan dibebankan pada Pendapatan dan Belanja Daerah Persiapan (PBDP).
- (2) Sumber Pendapatan dan Belanja Daerah Persiapan (PBDP) sebagaimana dimaksud pada ayat ... dapat berasal dari APBD daerah induknya, APBD Provinsi, dan APBN sesuai peraturan perundang-undangan.

Pasal ...

Tata cara, persyaratan penetapan, pendanaan, penghapusan daerah persiapan dan pembentukan daerah otonom untuk kepentingan strategis nasional diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Bagian Keempat Penghapusan dan Penggabungan Daerah Otonom

Pasal ...

- (1) Daerah otonom dapat dihapus dan digabung kembali dengan daerah induknya.

- (2) Penghapusan dan penggabungan daerah otonom sebagaimana dimaksud pada ayat ... dilakukan setelah berdasarkan hasil evaluasi, daerah yang bersangkutan dinyatakan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah.

Bagian Kelima Penyesuaian Daerah Otonom

Pasal ...

- (1) Penyesuaian daerah otonom dapat berupa:
 - a. perubahan nama, batas, cakupan wilayah;
 - b. pemindahan Ibukota; dan
 - c. penambahan atau penugasan fungsi khusus.
- (2) Perubahan nama, batas, cakupan wilayah, pemindahan Ibukota, dan penambahan atau penugasan fungsi khusus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal ...

Tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan, dan penyesuaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal ..., Pasal ..., dan Pasal ... diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Bagian Keenam Desain Besar Penataan Daerah

Pasal ...

- (1) Pemerintah pusat menyusun desain besar penataan daerah sebagai pedoman penataan daerah.
- (2) Desain besar penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat ... meliputi:
 - a. estimasi jumlah maksimum daerah otonom di Indonesia;
 - b. strategi pembentukan, penghapusan dan penyesuaian daerah; dan
 - c. rencana daerah otonom baru untuk kepentingan strategis nasional.

- (3) Desain besar penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat ... ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

BAB ... KAWASAN KHUSUS

Pasal ...

- (1) Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan strategis nasional, Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/ atau kabupaten/kota.
- (2) Fungsi pemerintahan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat ... untuk Perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas ditetapkan dengan undang-undang.
- (3) Selain kawasan Perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas sebagaimana dimaksud pada ayat ..., kawasan khusus lainnya meliputi:
 - a. kawasan perbatasan;
 - b. kawasan hutan lindung;
 - c. kawasan hutan konservasi;
 - d. kawasan taman laut;
 - e. kawasan buru;
 - f. kawasan ekonomi khusus;
 - g. kawasan berikat;
 - h. kawasan angkatan perang;
 - i. kawasan industri;
 - j. kawasan purbakala;
 - k. kawasan cagar alam;
 - l. kawasan cagar budaya;
 - m. kawasan otorita; dan
 - n. kawasan untuk kepentingan strategis nasional lainnya yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.
- (4) Untuk membentuk kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat ..., Pemerintah mengikutsertakan daerah yang bersangkutan.

- (5) Kewenangan pemerintahan daerah pada kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat ... diatur dengan Peraturan Pemerintah dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan sektor yang terkait dengan kawasan khusus tersebut.
- (6) Daerah dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat ... kepada Pemerintah.

BAB ...
DEWAN PERTIMBANGAN OTONOMI DAERAH

Pasal ...

- (1) Dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dibentuk Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- (2) DPOD sebagaimana dimaksud pada ayat ... bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk menetapkan kebijakan yang meliputi:
 - a. pembentukan, penghapusan dan penggabungan, penyesuaian daerah, dan pembentukan kawasan khusus;
 - b. penetapan prakiraan sementara pagu alokasi dana perimbangan dan dana dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus;
 - c. perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah, yang meliputi:
 - 1) penghitungan bagian masing-masing daerah atas dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - 2) penghitungan DAU masing-masing daerah berdasarkan besaran pagu DAU sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - 3) DAK masing-masing daerah untuk setiap tahun anggaran berdasarkan besaran pagu DAK dengan menggunakan kriteria sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

- d. penyelesaian permasalahan dan/atau perselisihan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan kementerian/ lembaga pemerintahan non kementerian teknis.

Pasal ...

Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 233 ayat (2) DPOD memberikan pertimbangan kebijakan untuk mensinergikan perencanaan pembangunan antara Kementerian/LPKN dengan pemerintahan daerah dalam upaya pencapaian target pembangunan nasional.

Pasal ...

- (1) Susunan keanggotaan DPOD:
 - a. Menteri Dalam Negeri selaku Ketua merangkap Anggota;
 - b. Menteri Keuangan sebagai Wakil Ketua, merangkap Anggota;
 - c. Menteri Pertahanan, sebagai Anggota;
 - d. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai Anggota;
 - e. Menteri Sekretaris Negara, sebagai Anggota;
 - f. Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai Anggota;
 - g. Menteri Negara Perencanaan/Kepala Badan Perencanaan; Pembangunan Nasional sebagai Anggota;
 - h. Sekretaris Kabinet, sebagai Anggota; dan
 - i. Perwakilan Pemerintah Daerah, sebagai Anggota.
- (2) DPOD dibantu oleh sekretariat.
- (3) Sekretariat berkedudukan di kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri.
- (4) Sekretariat DPOD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh Tim Pakar.

Pasal ...

- (1) Sidang DPOD dihadiri oleh sekurang-kurangnya:
 - a. Anggota DPOD;
 - b. Menteri yang terkait dengan permasalahan yang dibahas dalam sidang;

- c. Gubernur, Bupati, dan Walikota yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri mewakili pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota; dan (usul perubahan: kata "ditunjuk" dirubah dengan kata "ditetapkan")
 - d. Tim Pakar DPOD.
- (2) DPOD bersidang sekurang-kurangnya sekali dalam tiga bulan.
 - (3) Pembentukan, organisasi dan tatalaksana DPOD ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

BAB ...
KETENTUAN LAIN-LAIN

Pasal ...

- (1) Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.
- (2) Daerah khusus dan daerah istimewa sebagaimana dimaksud pada ayat ... meliputi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa/Otonomi Khusus Aceh, Daerah Otonomi Khusus Papua, dan Daerah Otonomi Khusus Papua Barat.

Pasal ...

- (1) Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri.
- (2) Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini.

Pasal ...

- (1) Khusus untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia, diatur dengan undang-undang tersendiri.
- (2) Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara berstatus sebagai daerah otonom, dan dalam wilayah administrasi tersebut tidak dibentuk daerah yang berstatus otonom.
- (3) Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat ... memuat pengaturan:
 - a. kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab sebagai Ibukota Negara.
 - b. tempat kedudukan perwakilan negara-negara sahabat.
 - c. keterpaduan rencana umum tata ruang Jakarta dengan rencana umum tata ruang daerah sekitar.
 - d. kawasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang dikelola langsung oleh Pemerintah.

Pasal ...

Untuk menentukan arah kebijakan otonomi daerah dalam jangka panjang, Pemerintah menyusun Desain Besar Otonomi Daerah.

LAMPIRAN VII

Pokok-pokok Materi Masukan Perubahan PP Nomor 78 Tahun 2007

1. Penataan daerah otonom di Indonesia dilandasi oleh prinsip dasar, tujuan, dasar pertimbangan.
2. Tujuan penataan daerah adalah untuk:
 - a. Meningkatkan pelayanan publik;
 - b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
 - c. Mengembangkan potensi dan prakarsa daerah; dan
 - d. Memperkuat daya saing daerah.
3. Penataan daerah meliputi penataan daerah provinsi, kabupaten dan kota serta daerah/kawasan yang memiliki karakteristik khusus. Penataan daerah meliputi: pembentukan daerah, penghapusan-penggabungan dan penyesuaian daerah otonom, serta penataan daerah/kawasan dengan karakteristik khusus.
4. Peraturan Pemerintah pembentukan daerah persiapan memuat nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian kepegawaian, pendanaan, peralatan, dan dokumen, serta perangkat daerah persiapan.
5. Daerah persiapan menerima urusan pemerintahan pangkal yang mencakup:
 - a. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - b. penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - c. penanganan bidang kesehatan;
 - d. penyelenggaraan pendidikan;
 - e. penanggulangan masalah sosial;
 - f. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
 - g. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
 - h. pengendalian lingkungan hidup;
 - i. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
 - j. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - k. pelayanan administrasi penanaman modal; dan
 - l. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.

6. Ketentuan lebih lanjut mengenai penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian kepegawaian, pendanaan, peralatan, dan dokumen, serta perangkat daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.
7. Syarat administrasi untuk pembentukan provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi persiapan, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.
8. Syarat administrasi untuk pembentukan kabupaten/kota persiapan meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota induk dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.
9. Proses kelengkapan syarat administratif dilaksanakan setelah persyaratan teknis telah dipenuhi.
10. Daerah yang bersifat khusus yang selama ini telah berfungsi, tetap dipelihara keberadaannya dengan menegaskan landasan hukum dan pengembangan kapasitas daerah.
11. Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan strategis nasional, Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/ atau kabupaten kota.
12. Fungsi pemerintahan tertentu untuk perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas ditetapkan dengan undang-undang.
13. Fungsi Pemerintahan tertentu selain untuk perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas diatur dengan Peraturan Pemerintah.
14. Untuk pembentukan kawasan khusus perdagangan bebas dan/ atau pelabuhan bebas Pemerintah mengikutsertakan Daerah bersangkutan.

15. Daerah dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus kepada Pemerintah.
16. Tata cara penetapan kawasan khusus diatur dengan Peraturan Pemerintah.
17. Yang dimaksud dengan faktor geografi, meliputi karakteristik fisik wilayah yaitu daratan/kepulauan, topografi, geologi, luas minimum, cakupan wilayah dan tutupan lahan.
18. Yang dimaksud dengan faktor demografi, yaitu jumlah penduduk minimal yang kelak akan menjadi objek pelayanan pemerintah daerah.
19. Yang dimaksud dengan faktor kesisteman, yaitu faktor-faktor yang menjadi pendukung dapat tidaknya daerah persiapan otonom dan daerah otonom untuk hidup mandiri seperti kemampuan keuangan, ekonomi, sosial politik, ekonomi dan sosial, pertahanan, keamanan, administrasi pemerintahan, dan manajemen pemerintahan.

LAMPIRAN VIII

Parameter Penataan Daerah

DIMENSI	PARAMETER	INDIKATOR
1	2	3
1. GEOGRAFI	Peta dasar	Tersedianya peta dengan skala 1:10.000 untuk pembentukan kota Tersedianya peta dengan skala 1:25.000 untuk pembentukan kabupaten Tersedianya peta dengan skala 1:100.000 untuk pembentukan provinsi
	Hidrografi	Ketersediaan air bersih per kapita
	Perairan kepulauan	Pelayanan angkutan antar pulau
	Tata ruang & lingkungan	Pemenuhan minimal luas lahan efektif sesuai peraturan perundangan Pemenuhan ruang terbuka hijau 30% (untuk ibukota provinsi, ibukota kabupaten, dan pembentukan kota otonom)
	Geo-hazard	Rawan bencana (kota)
2. DEMOGRAFI	Jumlah penduduk	Jumlah penduduk minimal daerah persiapan sesuai dengan pembagian penduduk berdasarkan regionalisasi
	Sumber Daya Manusia (SDM)	Jumlah minimal pegawai yang berpendidikan diploma keatas
	Kualitas SDM	Tingkat pendidikan dan keahlian penduduk berusia 20 s/d 54 tahun
	Distribusi penduduk	Kepadatan penduduk disesuaikan dengan pembagian penduduk berdasarkan regionalisasi
3. SISTEM		
a. HANKAM	Integritas teritorial dalam koridor NKRI	Kedaulatan nasional Integritas teritorial Keselamatan bangsa
	Geopolitik & geostrategik skala nasional, regional, dan internasional	Kekuatan sentripetal Kekuatan sentrifugal
	Sinergitas dengan kawasan strategis pertahanan & keamanan	Kawasan pertahanan statis Kawasan pertahanan dinamis Instansi keamanan setara

DIMENSI	PARAMETER	INDIKATOR
1	2	3
b. Ekonomi	Kesejahteraan sosial	IPM minimum 65
	Pertumbuhan ekonomi	Pertumbuhan minimum 5%
	Potensi ekonomi sektor unggulan	Potensi ekonomi sektor/sub sektor unggulan LQ >1
	Potensi SDA	Berdasarkan hasil studi
c. Keuangan	Kapasitas keuangan daerah induk (Indeks Kapasitas Fiskal/IKF)	Minimal IKF $\geq 0,75$
	Pemberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Jumlah minimal Pendapatan Daerah Sendiri Rasio PDS terhadap jumlah penduduk Rasio PDS terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) non migas
	Alternatif sumber pembiayaan pembangunan daerah	SILPA Kapasitas pinjaman daerah Potensi penerimaan dari bantuan
	Kerjasama antar daerah dan kerjasama pemerintah daerah dengan swasta	Sudah ada kerjasama antar daerah dan kerjasama pemerintah daerah dengan swasta
	Kualitas pengelolaan keuangan daerah	Hasil audit BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)
	Penegakan hukum dalam pengawasan keuangan	Jumlah perda terkait keuangan daerah yang dibatalkan
D. Politik & Sosial Budaya	Konsolidasi demokrasi di tingkat lokal	Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pilkada Keberhasilan pelaksanaan pilkada
	Kohesivitas sosial	Potensi konflik
	Akulturasasi budaya	Penerimaan budaya antar daerah
	Perubahan lingkungan strategis dan pengukuran kondisi lokalitas	Keterbukaan terhadap informasi dan globalisasi

DIMENSI	PARAMETER	INDIKATOR
1	2	3
E. Administrasi Publik	Efisiensi & efektivitas administrasi, dan demokrasi pemerintahan	Beban urusan pemerintahan daerah Kontrol sosial Keterwakilan
	Usia pemerintahan	Provinsi >10 tahun Kabupaten/kota >7 tahun Kecamatan >5 tahun
	Rentang kendali (span of control)	Waktu tempuh & jarak tempuh ke pusat pemerintahan Jumlah unit bawahan (kecamatan, desa)
	Aksesibilitas	Ketersediaan teknologi informatika & komunikasi
F. Manajemen Pemerintahan	Perencanaan pembangunan daerah	Keterkaitan dengan perencanaan pembangunan pada susunan pemerintahan di atasnya
	Manajemen SDM Daerah	Jumlah & kualitas
	Manajemen keuangan daerah	Audit BPK
	Manajemen aset daerah	Tingkat ketersediaan infrastruktur minimal Ketertiban administrasi (dokumen)
	Manajemen pelayanan publik	Pengalokasian anggaran daerah berdasarkan Standar Pelayanan Minimal (ada/tidak) Indeks Kepuasan Masyarakat (ada/tidak) Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)
	Manajemen kinerja	Hasil audit BPK/LAKIP
	Manajemen pengawasan	Pengawasan internal dan eksternal
	Manajemen konflik & kolaborasi	Metode penanganan konflik
	Manajemen pengelolaan data	Tersedianya unit yang melaksanakan pengelolaan data
	Kepemimpinan	Hasil fit and proper test: Kapasitas Loyalitas Dedikasi

LAMPIRAN IX

Parameter Kepentingan Strategis Nasional

No.	Dimensi/ Kepentingan	Parameter	Indikator	Keterangan
1	2	3	4	5
1	Pertahanan keamanan	Perbatasan wilayah negara	Perkuatan organisasi dan alat utama sistem pertahanan (alutsista) Pelanggaran wilayah	Perubahan sikap musuh dan calon musuh Pertahankan keunggulan relatif
		Kepulauan	Pembajakan/ perompakan dan illegal fishing, illegal logging, illegal mining	Ancaman keamanan maritim
		Pulau terluar	Eskalasi kasus dan sengketa	Transnational crime
2	Ekonomi	Wilayah pembangunan	Keterpaduan ekonomi antar wilayah	Sinergi dan efisiensi pembangunan nasional
		Kawasan Ekonomi Khusus (KEK)	Potensi ekonomi khusus/ unggulan yang bersifat nasional	Pemanfaatan potensi ekonomi utama daerah
			Konsentrasi kegiatan industri	Sinergi dan efisiensi pembangunan industri nasional
		Pusat Kawasan Strategis Nasional (PKSN)/pusat pertumbuhan	Konsentrasi kegiatan ekonomi terkait	Sinergi dan efisiensi pembangunan wilayah

No.	Dimensi/ Kepentingan	Parameter	Indikator	Keterangan
1	2	3	4	5
3	Lingkungan	Kawasan konservasi (cagar alam, hutan lindung, taman nasional)	Luas kawasan konservasi	Perlindungan habitat flora, fauna, dan plasma nutfah
		Kawasan rawan bencana	Frekuensi bencana	Menghindari kerugian jiwa dan materi yang lebih besar
4	Kebudayaan	Kawasan konservasi/ cagar budaya	Adanya situs dan kekhasan budaya	Pelestarian budaya
		Kawasan wisata	Jumlah wisatawan	Adanya pengembangan pariwisata

LAMPIRAN X

Jumlah Penduduk Minimum untuk Pembentukan Daerah Persiapan

REGIONAL	DAERAH PERSIAPAN	PERHITUNGAN	JUMLAH (JIWA)
1	2	3	4
SUMATERA			
1 desa = 2.500 jiwa			
	KAB	2.500 x 10 desa x 5 kec	125.000
	KOTA	2.500 x 10 desa x 4 kec	100.000
	PROVINSI	125.000 x 5 kab	625.000
JAWA & BALI			
1 desa = 3.000 jiwa			
	KAB	3.000 x 10 desa x 5 kec	150.000
	KOTA	3.000 x 10 desa x 4 kec	120.000
	PROVINSI	150.000 x 5 kab	750.000
KALIMANTAN			
1 desa = 1.500 jiwa			
	KAB	1.500 x 10 desa x 5 kec	75.000
	KOTA	1.500 x 10 desa x 4 kec	60.000
	PROVINSI	75.000 x 5 kab	375.000
SULAWESI			
1 desa = 1.750 jiwa			
	KAB	1.750 x 10 desa x 5 kec	87.500
	KOTA	1.750 x 10 desa x 4 kec	70.000
	PROVINSI	70.000 x 5 kab	350.000
NUSA TENGGARA			
1 desa = 2000 jiwa			
	KAB	2.000 x 10 desa x 5 kec	100.000

REGIONAL	DAERAH PERSIAPAN	PERHITUNGAN	JUMLAH (JIWA)
1	2	3	4
	KOTA	2.000 x 10 desa x 4 kec	80.000
	PROVINSI	100.000 x 5 kab	500.000
MALUKU			
1 desa = 1000 jiwa			
	KAB	1.000 x 10 desa x 5 kec	50.000
	KOTA	1.000 x 10 desa x 4 kec	40.000
	PROVINSI	50.000 x 5 kab	250.000
PAPUA			
1 desa = 750 jiwa			
	KAB	750 x 10 desa x 5 kec	37.500
	KOTA	750 x 10 desa x 4 kec	30.000
	PROVINSI	37.500 x 5 kab	187.500



Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia

Jl. Medan Merdeka Utara No. 7-8,
Jakarta 10110 — INDONESIA, Telp/Fax : 021 - 345 3492
e-mail: pdok.depdagri@yahoo.com, pdok_depdagri@yahoo.com
<http://www.depdagri.go.id>



Partnership for Governance Reform

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>

ISBN 978-979-26-9660-8