

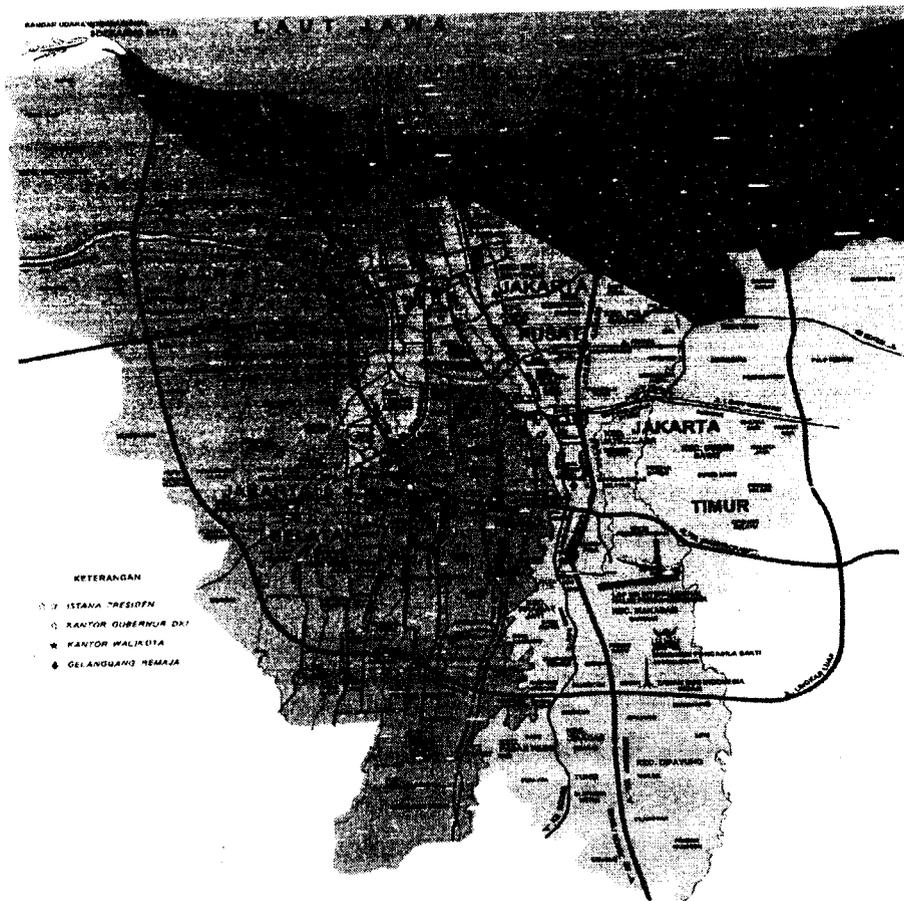
LAPORAN AKHIR

PENELITIAN/KAJIAN AKADEMIS

PEMBENTUKAN, PENGGABUNGANDAN PENGHAPUSAN

KELURAHAN DI PROVINSI DKI JAKARTA

Oleh.
Ketua Tim
DR. MUHADAM LABOLO



KERJASAMA BIRO TATA PEMERINTAHAN
SETDA PROVINSI DKI JAKARTA DAN
PUSAT KAJIAN STRATEGIS PEMERINTAHAN
Tahun Anggaran 2015

KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya dengan rahmat-Nya kita dapat menyelesaikan pelaksanaan Kajian Akademik Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan di Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2015 ini.

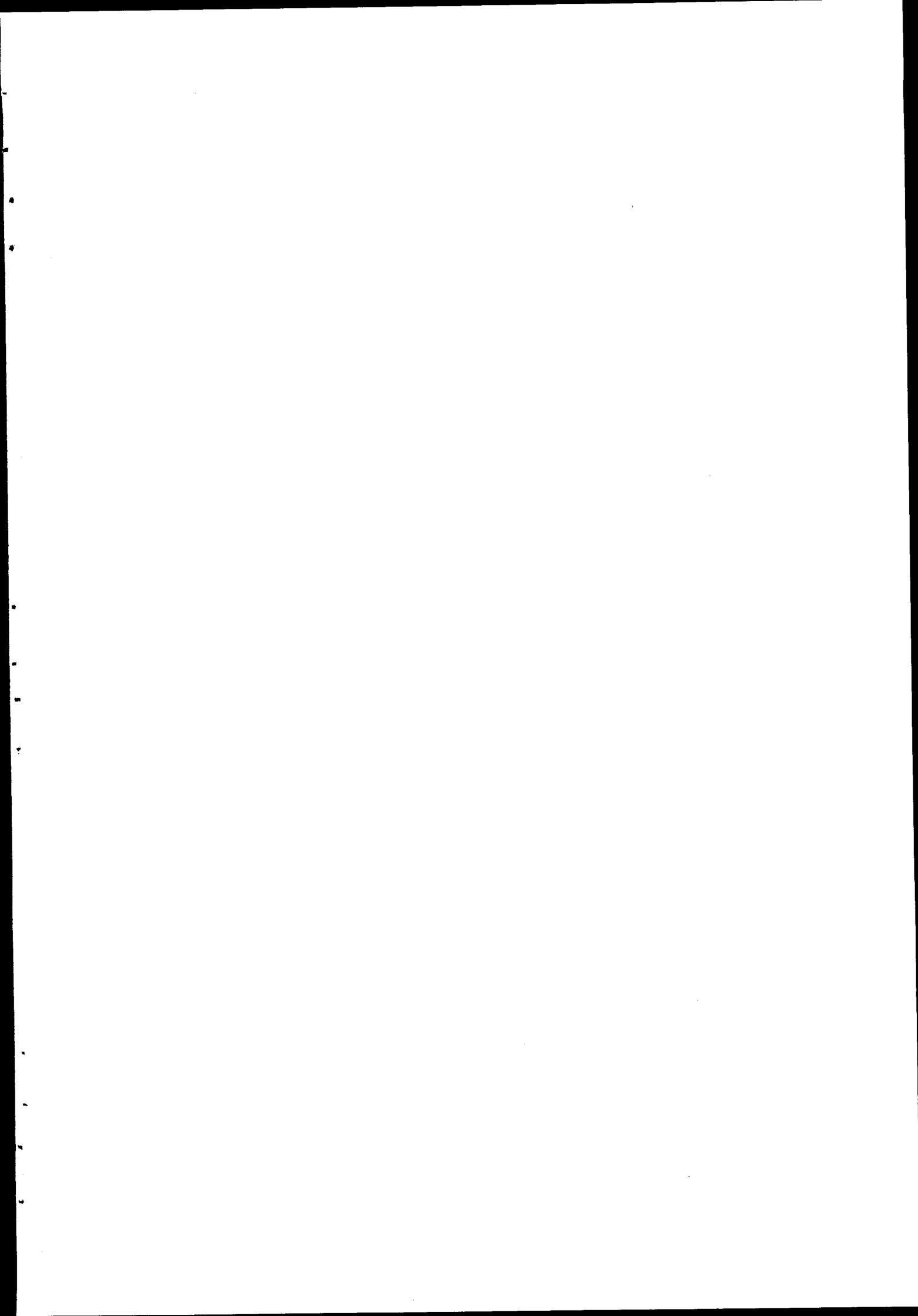
Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia, permasalahan yang dihadapi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan masyarakatnya dalam membangun kotanya bersifat kompleks, mendalam, dan saling berkaitan sehingga memerlukan penanganan yang komprehensif. Maksud dari pelaksanaan kajian ini adalah untuk mengetahui dan mengevaluasi secara akademik apakah keberadaan 267 wilayah Kelurahan di Provinsi DKI Jakarta masih efektif dengan penataan wilayah dikaitkan dengan upaya peningkatan pelayanan masyarakat, sehingga ke depan apakah perlu dilakukan pembentukan, penggabungan atau penghapusan kelurahan di Provinsi DKI Jakarta.

Sedangkan tujuan dari pelaksanaan kegiatan kajian ini adalah untuk menata wilayah administrasi Kelurahan di Provinsi DKI Jakarta sehingga dapat menjadi acuan bagi bahan rumusan kebijakan selanjutnya dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat terhadap pelaksanaan berbagai bentuk kebijakan operasional sehingga akan terwujud pemerintahan yang akuntabel, transparan demokratis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Laporan ini merupakan laporan hasil keseluruhan rangkaian pelaksanaan kegiatan Kajian Akademik Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan di Provinsi DKI Jakarta. Tentunya, laporan ini masih jauh dari sempurna, sehingga kami tetap membuka masukan dan saran untuk penyempurnaannya ke depan. Semoga kajian ini bermanfaat bagi berbagai pihak. Terima kasih.

Jakarta, Desember 2015

Tim Penyusun



BAB I

PENDAHULUAN

Laju pertumbuhan dan perkembangan pembangunan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara, sebagai pusat pemerintahan dan pusat jasa, dengan indikator pertumbuhan penduduk dan perubahan infrastruktur memaksa adanya ketimpangan berbagai persoalan antara lain tata ruang, lingkungan dan administrasi kependudukan.

Kelurahan merupakan etalase pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta dibentuk untuk meningkatkan pelayanan masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang berorientasi pada pelayanan publik. Fungsi tersebut tidak akan mengalami kendala bilamana ketimpangan tersebut dapat diminimalkan.

Sehubungan hal tersebut serta mempertimbangkan rentang waktu evaluasi terakhir 18 tahun lalu yaitu pada tahun 1996 melalui Keputusan Gubernur Nomor 435 Tahun 1996 tentang penyatuan Kelurahan Koja Utara dan Koja Selatan Menjadi Kelurahan Koja Serta Pemecahan Kelurahan Rawa Badak Utara dan Kelurahan Rawa Badak Selatan di Wilayah Kecamatan Koja Wilayah Kotamadya Jakarta Utara, dirasa cukup perlu untuk kembali melakukan evaluasi penataan wilayah melalui Kajian Akademis Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan

Biro Tata Pemerintahan sebagai Unit Kerja Perangkat Daerah (UKPD) dengan berbagai tugas dan fungsi memilih menggunakan jasa konsultasi sebagai pelaksana kajian agar diperoleh hasil kajian yang terarah, berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pembentukan kelurahan di Provinsi DKI Jakarta diatur melalui Keputusan Gubernur Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pedoman, Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Wilayah Kotamadya Kabupaten Administrasi, Kecamatan dan Kelurahan di Propinsi DKI Jakarta. Pengaturan tersebut didasari oleh adanya kebutuhan dikarenakan (a) pesatnya pembangunan fisik di Kotamadya/Kabupaten seperti jalan, pemukiman, perkantoran, pergudangan serta bertambahnya mobilitas penduduk akan mempengaruhi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat serta pengendalian wilayah, maka perlu diadakan pengembangan wilayah

serta (b) pesatnya perkembangan aktifitas pemerintahan, pembangunan dan meningkatnya masyarakat terhadap efektifitas dan efisiensi pelayanan publik serta pengendalian wilayah maka dipandang perlu diadakan pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan wilayah;

Dalam Keputusan Gubernur tersebut, yang dimaksudkan Pengembangan Wilayah adalah tindakan pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan wilayah Kota/Kabupaten, Kecamatan dan Kelurahan. Sementara itu, pembentukan wilayah adalah pemberian status pada wilayah tertentu dalam wilayah Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan dan Kelurahan yang telah ada. Pemekaran wilayah adalah pemecahan Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan dan Kelurahan menjadi lebih dari satu dari Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan dan Kelurahan;

Pengembangan wilayah yang meliputi Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Wilayah bertujuan untuk meningkatkan Kesejahteraan masyarakat dengan:

- a) meningkatkan pelayanan kepada masyarakat;
- b) mempercepat pertumbuhan kehidupan demokrasi;
- c) mempercepat pelaksanaan pembangunan wilayah;
- d) mempercepat pengelolaan potensi wilayah;
- e) memperpendek rentang kendali pemerintahan.

Pembentukan, usul pemekaran, penghapusan dan penggabungan wilayah berdasarkan syarat - syarat sebagai berikut.

- a) Tersedianya potensi wilayah;
- b) Terciptanya kondisi sosial budaya yang kondusif;
- c) Tercapainya jumlah penduduk yang memadai;
- d) Terdapatnya luas wilayah yang memadai;
- e) Pertimbangan lain yang memungkinkan.

Potensi wilayah merupakan cerminan tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan dapat memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah serta kesejahteraan masyarakat yang dapat di ukur dari tersedianya:

- a) Sarana dan prasarana ekonomi;
- b) Sarana dan prasarana pendidikan;
- c) Sarana dan prasarana kesehatan;
- d) Sarana dan prasarana transportasi dan komunikasi;
- e) Sarana dan prasarana ketenagakerjaan;
- f) Pertimbangan lain yang memungkinkan terbentuknya wilayah.

Kondisi sosial budaya merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial pola budaya yang dapat di ukur dari:

- a) Terdapatnya tempat peribadatan yang memadai , baik jumlah maupun mutunya;
- b) Terdapatnya tempat kegiatan institusi sosial dan budaya yang konduktif sebagai penunjang kesatuan dan persatuan masyarakat;
- c) Terdapatnya sarana olahraga yang memadai;
- d) Dinamika hubungan masyarakat yang kondusif.

Kriteria jumlah penduduk merupakan batasan jumlah penduduk suatu wilayah, seperti:

- Kotamadya Maksimal : 1.500.000 jiwa (300.000 KK) dan Minimal : 1.000.000 jiwa (200.000 KK)
- Kecamatan Maksimal : 150.000 jiwa (30.000 KK) dan Minimal : 100.000 jiwa (20.000 KK)
- Kelurahan Maksimal : 40.000 jiwa (8.000 KK) dan Minimal : 25.000 jiwa (5.000 KK)

Luas wilayah merupakan wilayah yang berimbang dengan jumlah penduduk. Pertimbangan lain merupakan pertimbangan untuk penyelenggaraan pemerintahan yang dapat diukur dari:

- a) Keamanan dan ketertiban ;
- b) Ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan (gedung kantor, peralatan dan perlengkapan kantor);
- c) Rentang kendali pemerintahan;
- d) Kotamadya yang akan dibentuk minimal terdiri dari 5 Kecamatan;
- e) Kecamatan yang akan dibentuk minimal terdiri dari 4 Kelurahan.

Cara pengukuran dan penilaian persyaratan pembentukan wilayah dilakukan berdasarkan ketentuan sebagaimana tercantum dalam lampiran Keputusan Gubernur Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pedoman, Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Wilayah Kotamadya Kabupaten Administrasi, Keceamatan dan Kelurahan di Propinsi DKI Jakarta. Usul pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan wilayah yang sudah memenuhi persyaratan yang dapat diproses lebih lanjut dengan ketentuan yang berlaku.

Pembentukan dan pemekaran wilayah dapat dilakukan berdasarkan kriteria sebagai berikut:

- a) Tersedianya potensi wilayah.
- b) Terciptanya kondisi budaya yang kondusif.
- c) Terciptanya jumlah penduduk yang memadai.
- d) Terdapatnya wilayah yang memadai.
- e) Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya pemerintahan peningkatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Cara pengukuran dan penilaian kriteria pemekaran wilayah sama dengan syarat pengukuran dan penilaian pembentukan wilayah. Usul pembentukan wilayah yang

sudah memenuhi persyaratan dapat diproses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Prosedur dalam pembentukan Kelurahan menurut perundang-undangan yang berlaku harus melalui tahapan sebagai berikut:

- a) Adanya kemauan politik dari Pemerintahan Daerah dan masyarakat yang bersangkutan;
- b) Pembentukan kelurahan disampaikan oleh Camat kepada Walikota;
- c) Memperhatikan usul Camat, Walikota memproses lebih lanjut usul tersebut dengan mengadakan penelitian lapangan oleh Tim Koordinasi Pengembangan Wilayah Kotamadya yang hasilnya menjadi rekomendasi kepada Walikota;
- d) Berdasarkan hasil rekomendasi sebagaimana dimaksud pada huruf c, Walikota mengusulkan kepada Gubernur Propinsi DKI Jakarta;
- e) Dengan memperhatikan usulan Walikota, Gubernur memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim Koordinasi Pengembangan Wilayah melakukan peninjauan lapangan yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Gubernur;
- f) Apabila Gubernur menyetujui usul dimaksud, maka keputusan Gubernur Propinsi DKI Jakarta segera diterbitkan.

Prosedur pemekaran kelurahan sama dengan prosedur pembentukan Kelurahan. Untuk kelancaran proses pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan Wilayah Kotamadya, Kecamatan dan Kelurahan baru pembiayaan yang diperlukan dibebankan pada APBD Propinsi DKI Jakarta. Dalam proses pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan wilayah termasuk juga perubahan nama wilayah.

1.2. Maksud dan Tujuan

Maksud dari pengadaan jasa konsultasi ini adalah memudahkan pelaksanaan kajian dan mendapatkan hasil kajian yang berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan. Tujuan pengadaan jasa konsultan kajian ini adalah untuk mendapatkan jasa konsultan

kajian yang profesional dan kompeten dalam bidang Kajian Akademis Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan

1.3. Sasaran

Kelurahan di wilayah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta berdasarkan usulan Pemerintah Kota Administrasi terhadap Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan di wilayahnya.

1.4. Ruang Lingkup

Jasa konsultansi Kajian Akademis Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan meliputi:

- a. Pembahasan gambaran umum kajian
- b. Indikator kajian
- c. Identifikasi dan perumusan masalah
- d. Pengumpulan informasi/data
- e. Analisa data
- f. Pembahasan dan hasil
- g. Petawilayah hasil kajian

1.5. Keluaran

Keluaran yang diharapkan dari kegiatan ini adalah Buku Hasil Kajian Akademis Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan

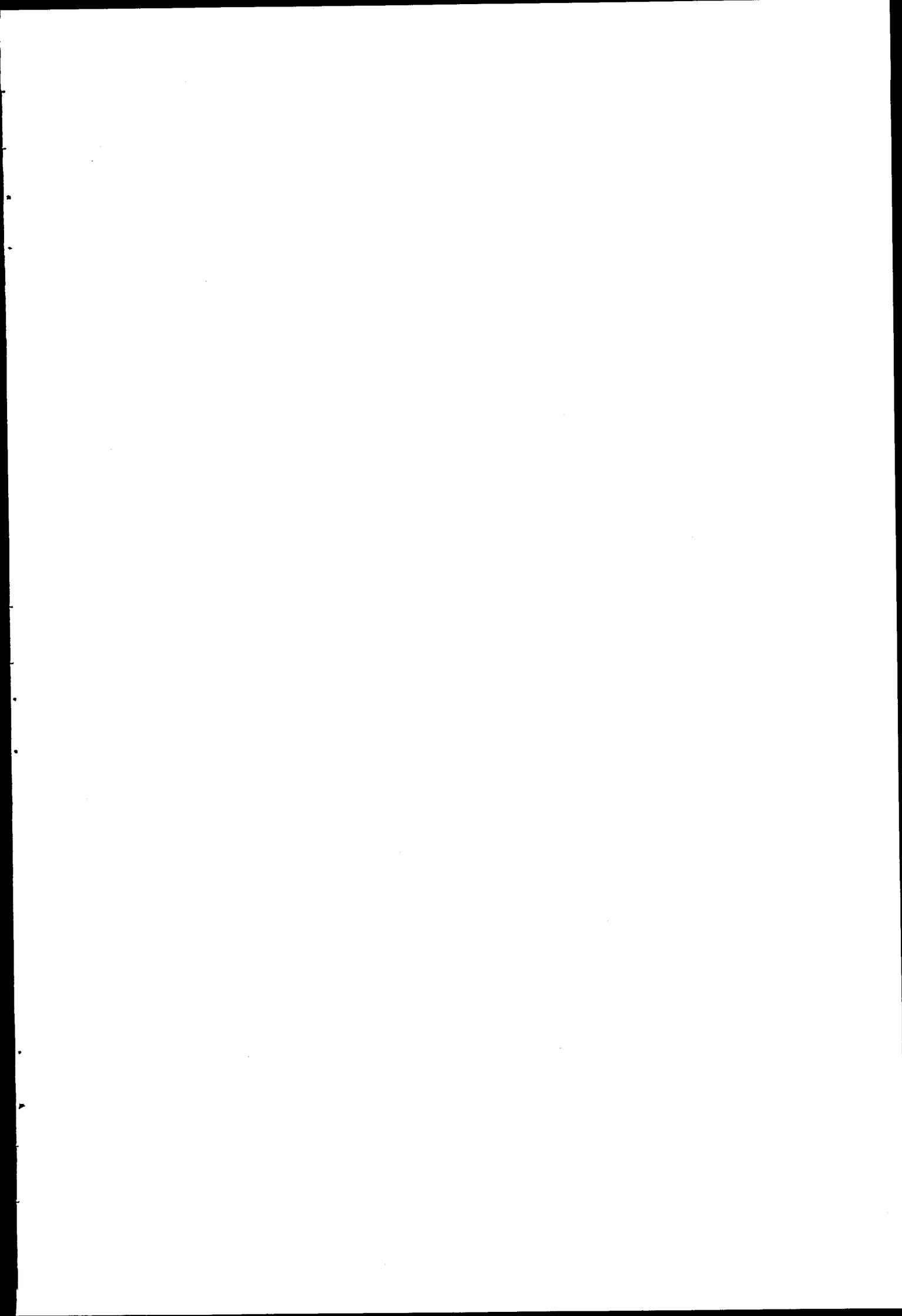
1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan laporan pendahuluan dari kegiatan Kajian Akademis Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan

BAB I PENDAHULUAN

BAB II IDENTIFIKASI MASALAH, RUANG LINGKUP, TUJUAN DAN
KEGUNAAN, METODE

- BAB III KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIK
- BAB IV EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN
- BAB V LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS
- BAB VI JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH
- BAB VII PENUTUP



BAB II

IDENTIFIKASI MASALAH, RUANG LINGKUP, TUJUAN DAN KEGUNAAN, METODE, TINJAUAN LITERATUR

2.1. Identifikasi Masalah

Memperhatikan situasi di atas, masalah yang dihadapi oleh Pemerintah DKI dalam kaitannya dengan pembentukan dan penggabungan kelurahan adalah:

- a. Tidak efektifnya sejumlah kelurahan karena fungsi wilayahnya telah berubah sebagai wilayah pemerintahan dan ekonomi
- b. Terlalu tingginya beban pekerjaan sejumlah kelurahan karena penduduknya sangat padat dan peminta layanan sangat besar

2.2. Pentingnya Rancangan Peraturan Daerah (Raperda)

Masalah di atas perlu segera dipecahkan. Jika tidak, maka akan terjadi ketidakefektifan sejumlah kelurahan di DKI Jakarta, di sisi lain akan terjadi kelebihan beban kerja sejumlah kelurahan di DKI Jakarta

Pemecahan memerlukan (Ra)Pergub dan (Ra)Perda, mengingat lokus situasi ada di Provinsi DKI Jakarta. Pemda DKI Jakarta lah yang membutuhkan (Ra)Pergub dan (Ra)Perda ini untuk memecahkan masalah.

Secara yuridis, pembentukan dan penggabungan kelurahan harus dilakukan melalui (Ra)Pergub (Pasal 7 dan 8 Permendagri No. 31 Tahun 2006). Naamun, pengaturannya perlu dilakukan melalui Peraturan Daerah (Perda).

2.3. Sasaran

Sasaran yang ingin dicapai dengan kajian akademik ini adalah: Teridentifikasi kelurahan-kelurahan di DKI Jakarta yang perlu dibentuk dan digabungkan dan dihapuskan berdasarkan Permendagri No 31 Tahun 2006 dan Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. 3 Tahun 2004.

2.4. Ruang Lingkup Pengaturan

Ruang lingkup Rapergub tentang Pembentukan dan Penggabungan kelurahan ini mencakup:

- a. Pembentukan Kelurahan, mencakup: dasar pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis; jumlah penduduk; luas wilayah; bagian wilayah kerja; sarana dan prasarana pemerintahan,
- b. Penggabungan dan atau penghapusan kelurahan mencakup: pertimbangan sosiologis dan yuridis, jumlah penduduk, bagian wilayah kerja, luas wilayah, sarana dan prasarana pemerintahan.

2.5. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan:

- a. Merumuskan masalah yang dihadapi dalam hidup berbangsa, bernegara dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi masalah tersebut.
- b. Merumuskan masalah hukum yang dihadapi sebagai sebagai alasan pembentukan Rapergub
- c. Merumuskan pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis
- d. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan dan arah pengaturan dalam Rapergub

2. Kegunaan:

Kajian akademik ini akan berguna sebagai acuan dalam menyusun Rapergub tentang Pembentukan dan Penghapusan Kelurahan di DKI Jakarta

2.6. Metode

Metode yang digunakan dalam Kajian Akademik ini adalah pendekatan kualitatif. Secara garis besar pengambilan data yang digunakan dalam pelaksanaan kajian ini menggunakan Studi Literatur, wawancara, observasi, dan FGD.

1. Studi Literatur

Pada tahap ini akan dilakukan studi-studi terhadap literatur terkait serta dilakukan perumusan permasalahan-permasalahan yang ada dan yang mungkin timbul pada saat yang akan datang. Studi literatur dilakukan dengan mempelajari dan mencermati laporan pelaksanaan kegiatan yang telah dilaksanakan, kebijakan-kebijakan/peraturan yang ada dan masih berlaku, studi

yang pernah dilaksanakan terutama terkait dengan kajian tentang pelaksanaan kegiatan serta data-data sekunder umum yang terkait. Teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan atau data sekunder ini dilakukan pada awal penelitian, yaitu untuk mengetahui kondisi dan permasalahan yang berkaitan dengan Kajian Akademis Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan Biro Tata Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta.

2. Observasi Lapangan

Observasi lapangan dilakukan untuk mengetahui kondisi aktual dari kondisi potensi Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan Biro Tata Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta.

3. Wawancara Mendalam

Wawancara mendalam dilakukan untuk mengetahui secara lebih mendalam tentang berbagai permasalahan yang ada terkait dengan persepsi para pemangku kepentingan tentang Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan Biro Tata Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta. Wawancara mendalam dilakukan dengan sejumlah lurah sebagai informan dengan kriteria lurah yang memiliki sedikit penduduk dan banyak penduduk. Wawancara mendalam dilakukan dengan menggunakan daftar pertanyaan yang terstruktur dan terbuka.

4. *Focus Group Discussion* (FGD)

Focus Group Discussion (FGD) dilakukan untuk mendapatkan bahan-bahan atau data-data untuk melakukan analisis dan kajian dari kegiatan Akademis Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan Biro Tata Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta.

Analisis data dilakukan dengan strategi hampiran berturutan (*successive approximation*) menurut Neuman (2013:570). Analisis data dengan strategi ini dimulai dengan pertanyaan penelitian, konsep dan teori. Pencarian data dibimbing oleh pertanyaan dan data lapangan kemudian didialogkan dengan konsep-konsep dan teori-teori pembentukan dan penggabungan kelurahan. Proses semacam ini merupakan *successive approximation* karena konsep lama dimodifikasi dengan data baru (bukti lapangan)

sehingga menyerupai (*approximate*) fakta-fakta seutuhnya. Selanjutnya penggunaan metode analisis *Regulatory Impact Assesment* (RIA) yang merupakan proses analisis dan pengkomunikasian secara sistematis terhadap kebijakan, baik kebijakan baru maupun kebijakan yang sudah ada. Dari pengertian singkat ini perlu digarisbawahi beberapa butir penting, yaitu:

- √ Metode RIA mencakup kegiatan analisis dan pengkomunikasian;
- √ Obyek metode RIA adalah kebijakan, baik berbentuk peraturan ataupun non peraturan;
- √ Metode RIA dapat diterapkan untuk kebijakan baru maupun untuk kebijakan yan sudah ada.

1) *Regulatory Impact Assesment* (RIA) Sebagai Proses

Sebagai sebuah proses, Metode *Regulatory Impact Assesment* (RIA) mencakup beberapa langkah sebagai berikut:

a) Identifikasi dan analisis masalah terkait kebijakan

Langkah ini dilakukan agar semua pihak, khususnya pengambil kebijakan, dapat melihat dengan jelas masalah apa sebenarnya yang dihadapi dan hendak dipecahkan dengan kebijakan tersebut. Pada tahap ini, sangat penting untuk membedakan antara masalah (*problem*) dengan gejala (*symptom*), karena yang hendak dipecahkan adalah masalah, bukan gejalanya.

b) Penetapan tujuan

Setelah masalah teridentifikasi, selanjutnya perlu ditetapkan apa sebenarnya tujuan kebijakan yang hendak diambil. Tujuan ini menjadi satu komponen yang sangat penting, karena ketika suatu saat dilakukan penilaian terhadap efektivitas sebuah kebijakan, maka yang dimaksud dengan "efektivitas" adalah apakah tujuan kebijakan tersebut tercapai ataukah tidak.

c) Pengembangan berbagai pilihan/alternatif kebijakan untuk mencapai tujuan

Setelah masalah yang hendak dipecahkan dan tujuan kebijakan sudah jelas, langkah berikutnya adalah melihat pilihan apa saja yang ada atau bisa diambil

untuk memecahkan masalah tersebut. Dalam metode RIA, pilihan atau alternatif pertama adalah “*do nothing*” atau tidak melakukan apa-apa, yang pada tahap berikutnya akan dianggap sebagai kondisi awal (*baseline*) untuk dibandingkan dengan berbagai opsi/pilihan yang ada. Pada tahap ini, penting untuk melibatkan stakeholders dari berbagai latar belakang dan kepentingan guna mendapatkan gambaran seluas-luasnya tentang opsi/pilihan apa saja yang tersedia.

- d) Penilaian terhadap pilihan alternatif kebijakan (sisi legalitas maupun biaya/*cost* dan manfaat/*benefit*)

Setelah berbagai opsi/pilihan untuk memecahkan masalah teridentifikasi, langkah berikutnya adalah melakukan seleksi terhadap berbagai pilihan tersebut. Proses seleksi diawali dengan penilaian dari aspek legalitas, karena setiap opsi/pilihan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang berlaku. Untuk pilihan-pilihan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dilakukan analisis terhadap biaya (*cost*) dan manfaat (*benefit*) pada masing-masing pilihan. Secara sederhana, “biaya” adalah hal-hal negatif atau merugikan suatu pihak jika pilihan tersebut diambil, sedangkan “manfaat” adalah hal-hal positif atau menguntungkan suatu pihak. Biaya atau manfaat dalam hal ini tidak selalu diartikan “uang”. Oleh karena itu, dalam konteks identifikasi biaya dan manfaat sebuah kebijakan, perlu dilakukan identifikasi tentang siapa saja yang terkena dampak dan siapa saja yang mendapatkan manfaat akibat adanya suatu pilihan kebijakan (termasuk kalau kebijakan yang diambil adalah tidak melakukan apa-apa atau *do nothing*). Analisis Biaya-Manfaat ini akan dibahas lebih lanjut.

- e) Pemilihan kebijakan terbaik

Analisis Biaya-Manfaat kemudian dijadikan dasar untuk mengambil keputusan tentang opsi/pilihan apa yang akan diambil. Opsi/pilihan yang diambil adalah yang mempunyai manfaat bersih (*net benefit*), yaitu jumlah semua manfaat dikurangi dengan jumlah semua biaya, terbesar.

- f) Penyusunan strategi implementasi

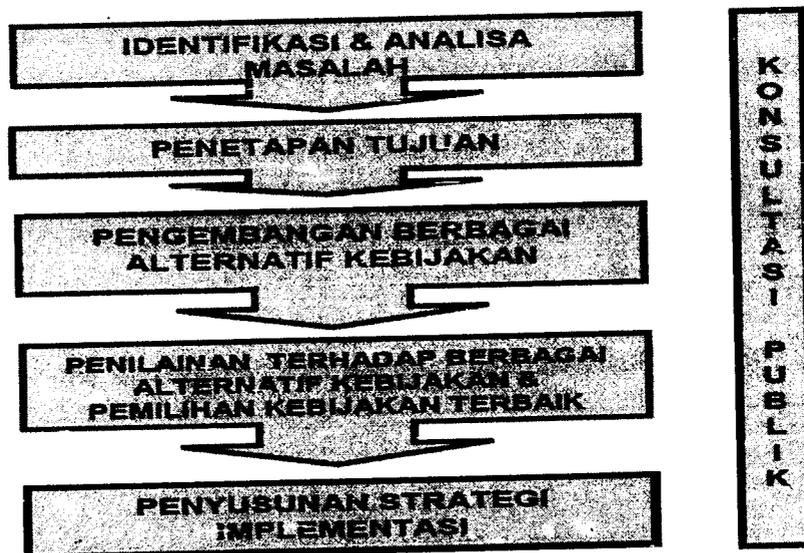
Langkah ini diambil berdasarkan kesadaran bahwa sebuah kebijakan tidak bisa berjalan secara otomatis setelah kebijakan tersebut ditetapkan atau diambil.

Dengan demikian, pemerintah dan pihak lain yang terkait tidak hanya tahu mengenai apa yang akan dilakukan, tetapi juga bagaimana akan melakukannya.

g) Partisipasi masyarakat di semua proses

Semua tahapan tersebut di atas harus dilakukan dengan melibatkan berbagai komponen yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan kebijakan yang disusun. Komponen masyarakat yang mutlak harus didengar suaranya adalah mereka yang akan menerima dampak adanya kebijakan tersebut (*key stakeholder*).

Gambar2.1. Langkah-langkah Regulatory Impact Assessment



Sumber : Kementerian PPN/Bappenas, 2009

2) Regulatory Impact Assesment (RIA) Sebagai Alat

Selain sebagai proses, metode RIA juga dapat diposisikan sebagai alat. Dalam hal ini, metode RIA merupakan alat untuk menghasilkan kebijakan, tata kelola dan pembangunan yang lebih baik. Ada dua kunci dalam penerapan metode RIA yang dianggap mampu memenuhi harapan tersebut, yaitu: (1) adanya partisipasi masyarakat dapat meningkatkan transparansi, kepercayaan masyarakat dan mengurangi risiko sebuah kebijakan, serta (2) menemukan opsi/pilihan yang paling efektif dan efisien

sehingga dapat mengurangi biaya implementasi bagi pemerintah dan biaya transaksi bagi masyarakat.

Secara lebih spesifik, metode RIA merupakan alat untuk mencapai standar internasional untuk kebijakan berkualitas sebagaimana tercantum dalam OECD *checklist* sebagai berikut:

1. Apakah masalah didefinisikan dengan baik?
2. Apakah keterlibatan pemerintah memang diperlukan?
3. Apakah regulasi merupakan bentuk terbaik dari keterlibatan pemerintah?
4. Apakah regulasi memiliki dasar hukum?
5. Seberapa jauh keterlibatan pemerintah diperlukan?
6. Apakah manfaat lebih besar daripada biayanya?
7. Apakah ada transparansi distribusi dampak?
8. Apakah regulasi jelas, konsisten, komprehensif dan mudah diakses?
9. Apakah semua pihak terkait punya kesempatan untuk mengemukakan pandangannya?
10. Bagaimana pelaksanaan regulasi tersebut?

Terlihat bahwa dengan membandingkan *check list* OECD tersebut di atas dengan proses implementasi metode RIA sebagaimana dijelaskan di bagian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa *check list* OECD akan terpenuhi jika metode RIA dijalankan dengan baik. Hal ini dikarenakan keduanya saling terkait dan mendukung.

3) *Regulatory Impact Assesment* (RIA) Sebagai Logika Berfikir

Di samping sebagai proses dan alat, metode RIA juga dapat diposisikan sebagai sebuah logika berfikir. Metode RIA dapat digunakan oleh pengambil kebijakan untuk berfikir logis, mulai dari identifikasi masalah, identifikasi pilihan untuk memecahkan masalah, serta memilih satu kebijakan berdasarkan analisis terhadap semua pilihan. Metode RIA mendorong pengambil kebijakan untuk berfikir terbuka dengan menerima masukan dari berbagai komponen yang terkait dengan kebijakan yang hendak diambil.

2.7. Tinjauan Literatur

a. Eksistensi Ukuran Optimal Pemerintahan Daerah

Permasalahan ukuran optimal dari pemerintahan daerah diawali dari pertanyaan ada (eksis) atau tidaknya sebuah ukuran yang optimal dari pemerintahan daerah. Eksis atau tidaknya sebuah ukuran yang optimal dan ideal bagi pemerintahan daerah tidak mudah dijawab karena hal tersebut tergantung dari berbagai jenis kriteria yang digunakan. Fox's (1980) menyatakan bahwa permasalahan eksis atau tidaknya ukuran optimal bagi pemerintahan daerah sudah menjadi perdebatan lama sejak tahun 1902¹.

Para peneliti kebanyakan memfokuskan permasalahan ukuran optimal pemerintahan daerah dikaitkan dengan fungsi utamanya, yaitu sebagai penyedia dari berbagai jenis barang dan pelayanan publik kepada masyarakat. Ukuran optimal pemerintahan daerah akan terjadi apabila penyediaan keseluruhan barang dan pelayanan publik dilakukan secara efisien, yaitu ketika manfaat yang diterima masyarakat maksimal dapat dicapai dengan biaya yang minimal.

Menurut Trueblood dan Honadle (1994), dikarenakan terdapat berbagai jenis penyediaan barang dan pelayanan publik dengan karakteristik yang berbeda-beda maka terdapat ukuran optimal yang tidak tunggal (*unique*) bagi pemerintahan daerah. Menurutnya, ukuran optimal pemerintahan daerah tergantung dari masing-masing jenis barang dan pelayanan publik yang disediakan, dan juga dipengaruhi oleh kondisi daerah yang bersangkutan. Ketidaktunggalan optimalitas ukuran pemerintahan daerah tersebut dan tidak adanya kriteria yang *holistic* dan baku terhadap keseluruhan penyediaan barang dan pelayanan publik menyebabkan sebagian pakar yang lain berpendapat bahwa ukuran optimal bagi pemerintahan daerah tidak eksis (Hofer, 2000).

Ukuran pemerintahan daerah, dari sebagian besar literatur di-*proxy* dengan menggunakan variabel jumlah penduduk dan kadangkala juga menggunakan variabel yang berhubungan dengannya, misalnya luas wilayah geografis, kepadatan penduduk, perekonomian daerah, konsentrasi atau penyebaran penduduk dalam setiap wilayah, pedesaan atau perkotaan, volume dari kepemilikan sumber daya, tingkat kompetensi, dan lain-lain. Tingkat kepentingan dan perbedaan dari penggunaan masing-masing variabel tersebut seringkali tidak dibedakan secara jelas. Lebih lanjut, ukuran

¹ Michael A. Trueblood dan Beth Walter Honadle (1994), *An Overview of Factors Affecting the Size of Local Government*, Staff Paper Series, Departement of Agricultural and Applied Economics, College of Agriculture, University of Minnesota, USA, p. 14

pemerintahan daerah juga relevan dalam logika prinsip pertolongan (*subsidiarity principle*) bagi daerah dan seharusnya dipertimbangkan dalam hubungan dengan tingkat desentralisasi di setiap negara (CDLR, 2001).

Kriteria yang paling potensial untuk digunakan sebagai alat ukur pemerintahan daerah yang optimal adalah jumlah penduduk dan luas wilayah. Keduanya memiliki keunggulan yang hampir sama dalam penggunaannya. Menurut King (1984), jumlah penduduk merupakan indikator yang paling sering digunakan dan paling kuat dalam menentukan ukuran pemerintahan daerah. Hal ini terkait dengan penyediaan barang dan pelayanan publik terhadap masyarakat sebagai konsumennya. Namun, untuk beberapa permasalahan seperti infrastruktur, luas wilayah memiliki peranan yang sama penting bagi pemerintahan daerah. Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa untuk beberapa jenis penyediaan barang dan pelayanan publik yang disediakan, jumlah biayanya tergantung dari jumlah penerima manfaatnya (*beneficiaries*), dan untuk beberapa jenis penyediaan barang dan pelayanan publik yang lain biayanya tergantung dari luas wilayah yang dilingkupinya. Karena keduanya dirasa penting, maka sebagian pihak lebih setuju apabila indikator yang digunakan untuk mengukur optimalitas pemerintahan daerah adalah kepadatan penduduk, yang merupakan rasio antara jumlah penduduk dan luas wilayah (Swianiewicz, 2002).

Keating (1995) menyatakan bahwa ukuran optimal pemerintahan daerah tidak terlepas dari empat aspek, yaitu²:

a. Efisiensi ekonomi

Efisiensi ekonomi perlu dipertimbangkan karena untuk setiap jenis penyediaan barang dan pelayanan publik terdapat skala ekonomi. Sehingga perlu ditentukan skala ekonomi bagaimanakah yang dapat menghasilkan barang dan pelayanan publik terbaik dengan biaya yang terendah. Biaya marginal dari penyediaan barang dan pelayanan publik akan semakin rendah apabila diproduksi semakin banyak.

Namun, yang perlu dipertimbangkan juga adalah sifat yang negatif dari penyediaan barang dan pelayanan publik di suatu daerah, yaitu adanya *free-riders*. Walaupun beban atas pajak yang dibayarkan oleh masyarakat sama, namun masyarakat yang tinggal di

² Pawel Swianiewicz (2002), *Size of Local Governance, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services -International Context and Theoretical Framework*, dalam *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Government in Central and Eastern Europe*, Swianiewicz (Ed., 2002), Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute (OSI), Budapest, Hungary, p. 8-10

pusat pemerintahan umumnya akan menikmati ketersediaan barang dan pelayanan publik yang lebih baik dibandingkan dengan masyarakat yang tinggal di pinggiran. Permasalahan akan semakin rumit apabila masyarakat yang tinggal di pusat pemerintahan adalah kebanyakan masyarakat miskin, dan yang tinggal di pinggiran adalah masyarakat menengah ke atas. Masyarakat yang tinggal di daerah lain—di sekitar daerah yang bersangkutan—juga dapat ikut menikmati akan ketersediaan barang dan pelayanan publik tertentu (sebagai *spillover effect*).

b. Demokrasi

Perlunya aspek kehidupan berdemokrasi dalam ukuran optimal pemerintahan daerah terkait dengan struktur pemerintahan terbaik yang bagaimanakah dimana masyarakatnya dapat mengontrol pemerintah daerah dan akuntabilitasnya. Yang perlu diperhitungkan adalah besarnya partisipasi masyarakat daerah dalam politik lokal, adanya pluralisme dalam masyarakat, peranan partai politik, dan peranan masyarakat sipil. Besar atau kecilnya ukuran pemerintahan daerah dapat berbanding lurus atau bahkan berbanding terbalik dengan tingkat partisipasi politik lokal. Sedangkan tinggi rendahnya pluralisme (dalam ras, suku, agama, dan lain-lain) dapat mencerminkan variasi dari preferensi masyarakat terhadap aspirasi kebijakan dan penyediaan barang dan pelayanan publik. Adanya aspirasi masyarakat baik yang mayoritas maupun minoritas, peranan partai politik, dan peranan masyarakat sipil (misal melalui organisasi sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan lain-lain) menentukan kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah daerah. Kompetensi, kredibilitas, dan responsifitas dari aparat pemerintah dan elit politik daerah juga menentukan suasana kehidupan berdemokrasi di daerah.

c. Distribusi

Struktur pemerintahan daerah yang optimal seharusnya dapat menciptakan distribusi yang paling merata, baik dalam penyediaan barang dan pelayanan publik maupun pembebanan pajak terhadap masyarakat daerah. Hal ini terkait juga dengan wilayah-wilayah yang masih relatif tertinggal dan cukup jauh dari jangkauan pemerintahan daerah, seperti misalnya wilayah pedesaan.

d. Pembangunan

Dalam aspek pembangunan, yang dipertimbangkan adalah struktur pemerintahan daerah bagaimanakah yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dengan lebih baik. Pertumbuhan ekonomi--sebagai salah satu indikator utama kinerja pembangunan daerah—dapat meningkat dengan mudah apabila didukung oleh adanya skala ekonomi yang besar, perencanaan yang sinergis, dan investasi dalam proyek pembangunan khususnya bidang infrastruktur yang strategis. Ukuran pemerintahan daerah yang optimal seharusnya juga dapat menjamin keberlanjutan pembangunan daerah.

Keempat aspek yang dinyatakan oleh Keating (1995) tersebut telah banyak digunakan sebagai dasar dalam mencari ukuran optimal pemerintahan daerah di berbagai negara. Namun, dari berbagai literatur yang ada menunjukkan bahwa hubungan antara ukuran pemerintahan daerah dengan keefisienan ekonomi, kehidupan berdemokrasi, distribusi, dan pembangunan daerah dapat bernilai positif atau negatif dan juga dapat berubah antar waktu. Hal ini menunjukkan adanya hubungan yang tidak pasti antara masing-masing aspek dengan ukuran pemerintahan daerah di setiap negara dan setiap waktu.

Trade-off diduga juga sering terjadi antar aspek, terutama antara aspek efisiensi ekonomi dan pembangunan daerah dengan aspek demokrasi dan distribusi, dimana sebagian besar literatur menyatakan bahwa efisiensi ekonomi dan pembangunan daerah semakin baik apabila ukuran pemerintahan daerahnya besar, dan demokrasi dan distribusi akan semakin baik kalau ukuran pemerintahan daerahnya semakin kecil. Alberto Alesiana dan Enrico Spolaore (2003) dalam konteks negara mengungkapkan terdapat *trade-off* antara manfaat besarnya ukuran pemerintahan dan biaya akibat beragamnya aspirasi pemenuhan barang publik dan kebijakan yang harus disediakan dan dilakukan oleh pemerintah. Hal-hal ini juga menyebabkan semakin sulitnya ditemukan ukuran yang optimal untuk pemerintahan daerah.

Sementara itu di pihak lain, terdapat juga pendapat bahwa ukuran pemerintahan daerah memang faktor yang penting dan dapat membawa dampak yang kompleks dalam kapasitas pemerintahan daerah, terutama terkait dengan fungsi dan kinerjanya dalam menciptakan keefektifan dan kehidupan berdemokrasi di daerah. Kegagalan pemerintahan daerah dalam menyediakan berbagai jenis barang dan pelayanan publik dan kualitas suasana demokrasi yang rendah di daerah dapat menurunkan legitimasi pemerintahan daerah. Tidak akan ada manfaatnya memperdebatkan masalah penentuan

"besar" atau "kecil"-nya ukuran pemerintahan daerah apabila daerah dapat "besar" di beberapa hal (misalnya luas wilayah) namun juga "kecil" di beberapa hal yang lainnya (misalnya kapasitas fiskal) (CDLR, 2001).

b. Pemikiran dalam Ukuran Optimal Pemerintahan Daerah

Perdebatan mengenai bagaimana ukuran yang optimal bagi pemerintahan daerah dan kriterianya berujung pada permasalahan bagaimana restrukturisasi dan reformasi terhadap pemerintahan daerah yang seharusnya dilakukan untuk mencapai berbagai tujuan yang dicita-citakan. Terdapat perbedaan dan kesamaan yang terkandung di dalam istilah "restrukturisasi" dan "reformasi" pemerintahan daerah.

Dari berbagai literatur, terdapat empat jenis restrukturisasi yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, yaitu³:

- 1) Aneksasi (*annexation*), yaitu memperluas wilayah perbatasan daerahnya dengan memasukkan wilayah yang sebelumnya tidak masuk dalam wilayah yang ditanganinya;
- 2) Penggabungan (*consolidation/amalgamation/merger*), yaitu penggabungan antara dua atau lebih pemerintahan daerah yang berdampingan dan membentuk menjadi satu pemerintahan daerah;
- 3) Pemekaran (*fragmentation*), yaitu pemecahan dari satu pemerintahan daerah menjadi dua atau lebih pemerintahan daerah; dan
- 4) Pelepasan (*detachment*), yaitu penataan ulang terhadap perbatasan wilayah dengan melepaskan beberapa bagian wilayah dari wilayah yang dilingkupinya.

Dari keempat jenis restrukturisasi tersebut, umumnya yang dilakukan oleh pemerintahan daerah adalah penggabungan dan pemekaran wilayah. Hal tersebut terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah, dimana kewenangan untuk melakukan aneksasi dan pelepasan umumnya dimiliki dan hanya dapat dilakukan oleh negara (pemerintah pusat).

Perlu atau tidaknya dilakukan penggabungan dan pemekaran, atau perlunya cara lain (selain penggabungan dan pemekaran, misalnya kerja sama) terhadap pemerintahan daerah sangat terkait dengan manfaat dan kerugian yang akan diperoleh dari adanya

³ Michael A. Trueblood dan Beth Walter Honadle (1994), Op cit, p. 2

pilihan yang akan diambil dan dilakukan. Secara umum, terdapat tiga *mainstream* pemikiran (*schools of thought*) dalam menjawab pertanyaan normatif bagaimana ukuran optimal pemerintahan daerah yang seharusnya, yaitu *traditional reform school*, *public choice school*, dan *Neo-Marxist school* (Trueblood dan Honadle, 1994).

1. Traditional Reform School

Pemikiran awal tentang suatu permasalahan umumnya dinamakan sebagai pemikiran "*traditional*", "*reform*", dan atau "*traditional reform*". Ukuran bagi pemerintahan daerah dalam pemikiran *traditional reform* muncul dari fenomena adanya kecenderungan kota-kota di Amerika pada awal abad ke-20 dalam menciptakan dan membangun wilayah-wilayah di pinggiran kotanya, yang sering disebut dengan pemerintahan termekarkan ("*fragmented*" government) (Studenski (1930) dan Jones (1942)). Fenomena tersebut ditanggapi dengan pemikiran yang justru memiliki kecenderungan dalam mendukung penggabungan pemerintahan daerah atau mempertahankan pemerintahan yang ada.

Komite Pembangunan Ekonomi (*Committe for Economics Development*) (1966 dan 1970) dalam laporannya menyatakan bahwa dalam struktur pemerintahan kota yang relatif kecil-kecil akan terjadi *piecemeal* (permasalahan yang ada diselesaikan sedikit demi sedikit), penduplikasian struktur (yang berimplikasi pada peningkatan biaya (*fiscal effects*)), dan *overlapping* (saling tumpang tindih) antar wilayah yurisdiksi sehingga tidak dapat melayani masyarakatnya secara baik dan tidak dapat menghadapi permasalahan pengelolaan perkotaan modern yang semakin sulit. Jika pemerintahan daerah menginginkan keefektifan fungsinya, maka pemerintahan daerah harus memiliki ukuran dan kewenangan yang cukup dalam merencanakan, mengadministrasi, dan menyediakan dukungan keuangan yang cukup untuk mengatasi permasalahan di wilayah yang dilingkupinya.

Fields (1983) merangkum berbagai preposisi yang mendukung adanya penggabungan antar pemerintahan daerah, diantaranya⁴:

- 1) Pemerintahan daerah yang terkonsolidasi lebih efektif dan efisien dibandingkan dengan beberapa pemerintahan daerah yang kecil. Biaya yang akan terjadi dapat menurun, yang diharapkan berkurang melalui penghapusan adanya duplikasi

⁴ Ibid, p. 4

pelayanan, pegawai, peralatan dan perlengkapannya. Lebih lanjut, pemerintahan daerah yang lebih besar dapat mengambil keunggulan dari adanya *economies of scale*⁵ atau rendahnya per unit biaya dari pelayanan yang diberikan pemerintah;

- 2) Penggabungan pemerintahan daerah membantu menghilangkan *spillovers* atau eksternalitas yang terjadi. Banyak jenis pelayanan pemerintahan daerah membawa manfaat bagi masyarakat yang tinggal di luar wilayahnya (umumnya disekitarnya) yang tidak mengeluarkan biaya untuk pelayanan tersebut atau tidak terlibat dalam usaha pendistribusiannya. *Spillovers* ini dapat dihilangkan dengan memasukkan wilayah di sekitarnya dalam wilayah yang dilingkupinya, sehingga seimbang antara wilayah penarikan pajak dan wilayah pemberian pelayanan. Apabila penghapusan yang sempurna terhadap *spillovers* adalah sesuatu yang tidak mungkin, maka pemerintahan daerah dengan wilayah yang lebih besar akan lebih dapat mengatasi masalah dibandingkan dengan beberapa pemerintahan daerah yang kecil;
- 3) Lingkungan untuk pengambilan keputusan dan perencanaan jangka panjang akan mengalami perbaikan. Pemerintahan yang tunggal di suatu wilayah lebih dapat mengkoordinasikan berbagai kebijakan dan keputusan dengan baik dibandingkan dengan dengan beberapa pemerintahan daerah yang kecil;
- 4) Pemerintahan daerah yang terkonsolidasi, dengan satu pemerintahan, akan lebih memudahkan masyarakat untuk mengerti dan memanfaatkannya. Pengambilan keputusan dan tanggung jawab pelayanan lebih jelas ditentukan dan dimengerti; dan
- 5) Penyesuaian wilayah konsolidasi dengan wilayah sumbe daya. Beban pajak dalam masyarakat seharusnya seimbang melalui penciptaan pemerintahan yang lebih jelas dengan wilayah yang dibutuhkan.

Swianiewicz (2002) juga merangkum berbagai teori dan hal yang mendasari berbagai pendapat tentang penggabungan wilayah, antara lain:

⁵ Artinya adalah bahwa semakin banyak jumlah output yang diproduksi bersama-sama, biaya rata-rata yang dikeluarkan untuk setiap unit outputnya semakin rendah/murah

- 1) Terdapat *economies of scale* di berbagai jenis pelayanan pemerintahan daerah. Tambahan biaya dalam pemberian pelayanan akan semakin rendah apabila jumlah pelayanan yang diproduksi/dihasilkan semakin besar;
- 2) Pemerintahan daerah yang kecil mengeluarkan biaya yang berhubungan dengan *spillovers*. Terdapat kesempatan yang lebih besar bagi *free-riders* untuk ikut menikmati berbagai jenis penyediaan barang dan pelayanan publik yang diberikan pemerintahan daerah;
- 3) Pemerintahan daerah yang besar dapat menyediakan lebih banyak fungsinya, dimana dapat memberikan kepentingan dan partisipasi publik yang lebih besar. Teori menyatakan bahwa pemerintahan daerah dengan fungsi yang besar dapat menstimulasi ketertarikan dan partisipasi publik melalui pemilihan kandidat dengan kualitas yang lebih baik dalam pemerintahan/dewan setempat (Dahl dan Tufte, 1973). Hal ini terkait dengan fakta bahwa kekuatan dan prestise berhubungan dengan pusat pemerintahan daerah (dengan wilayah yang besar) yang lebih besar (Goldsmith dan Rose, 2000);
- 4) Wilayah yang terkonsolidasi dapat memberikan ruang bagi publik yang lebih besar untuk *interest groups* sebagai wujud dan representasi dari masyarakat yang plural (*pluralist society*). Dalam teori ini, *interest groups* yang tercermin dalam sistem partai berhubungan positif dengan pluralitas masyarakat. Dalam masyarakat yang besar, lebih mudah untuk memberantas nepotisme atau berbagai pelanggaran politik yang lainnya. Hal ini membantu masyarakat untuk mempengaruhi politik lokal ketika periode pemilu. Salah satu potensi yang berbahaya adalah hadirnya kelompok yang dominan. Bahaya dari kelompok yang dominan relatif kecil di wilayah yang besar. Goldsmith dan Rose (2000) menyatakan bahwa terdapat keterwakilan yang lebih baik dari berbagai kelompok minoritas dalam pemerintahan daerah yang besar, dimana pemerintahan daerah yang besar umumnya lebih liberal;
- 5) Dalam pemerintahan daerah yang besar, terdapat juga kemungkinan yang lebih besar dalam penguatan masyarakat sipil. Dalam komunitas yang besar, terdapat kesempatan yang lebih besar dalam pembuatan jaringan dan organisasi secara sukarela, seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM/NGO), dan lain-lain;

- 6) Pemerintahan daerah yang besar lebih mudah untuk mendorong pembangunan ekonomi wilayahnya. Hal ini terkait dengan adanya skala ekonomi yang besar, perencanaan yang sinergis, dan investasi dalam proyek pembangunan khususnya bidang infrastruktur yang strategis dalam mendorong pembangunan ekonomi daerah. Terdapat kapasitas yang besar untuk menggunakan sumber daya kredit untuk membiayai proyek investasi;
- 7) Rendahnya ketergantungan pemerintahan daerah yang besar terhadap dana transfer dari pemerintah pusat, sehingga dapat membuat pemerintah daerah lebih fleksibel dalam pembuatan dan pilihan terhadap kebijakan; dan
- 8) Argumentasi preposisi tentang pemekaran wilayah yang didasarkan pada argumentasi komunitas (*community arguments*) sering kali idealistis dan kabur/tidak jelas (*vague*). Alasan ini disampaikan sebagai upaya untuk menghadapi *counter-arguments* yang digunakan dalam preposisi pemekaran wilayah. Alasan ini didasari oleh adanya fakta bahwa sebagian besar masyarakat lebih tertarik untuk mendapatkan berbagai jenis penyediaan barang dan pelayanan publik berkualitas dan murah dibandingkan dengan berpartisipasi setiap hari dalam pengambilan keputusan dan memformulasikan kebijakan lokal.

2. *Public Choice School*

Pemikiran dari *traditional reform* mendapat kritikan yang cukup tajam sejak dipublikasikannya artikel "*A Pure Theory of Local Expenditure*" oleh Charles Tiebout (1956). Dalam tahun 1960-an, pemikiran *traditional reform* kehilangan popularitasnya dikarenakan kekecewaan terhadap ketidaktanggapan pemerintahan daerah yang besar di sebagian besar perkotaan dan tingginya keinginan wilayah sekitarnya untuk menjadi daerah otonomi. Secara alami, pemikiran *public choice* mendapatkan manfaat untuk berkembang pesat sejak pemikiran *traditional reform* kehilangan popularitasnya (Trueblood dan Honadle, 1994).

Dalam artikel tersebut, Tiebout mempertahankan pemikiran kecenderungan untuk pemekaran wilayah. Penggabungan wilayah dianalogkan sebagai monopoli ekonomi yang dapat mengeksploitasi pendapatan (misal melalui pajak), dan pemekaran wilayah dianalogkan sebagai model ekonomi persaingan sempurna dimana pemerintahan daerah memiliki kekuatan untuk mempertahankan tingkat pajak yang rendah, menyediakan

pelayanan yang efisien, dan memungkinkan setiap individu masyarakatnya untuk mengekspresikan preferensinya untuk setiap jenis pelayanan dari berbagai tingkat pemerintahan yang berbeda dengan "vote with their feet".

Teori tentang pandangan *public choice school* secara lengkap dijelaskan oleh Ostrom, Tiebout, dan Warren (1961). Penjelasan dimulai dari topik barang publik, termasuk permasalahan eksternalitas (*spillovers effect*) dan ekskludabilitas (*excludability/packageability*). Mereka juga membedakan istilah antara produksi secara langsung (*directly producing*) dan penyediaan (*providing*) barang dan pelayanan publik pemerintahan daerah. Penyediaan barang dan pelayanan publik berarti pemerintahan daerah memiliki tanggung jawab terhadap barang dan pelayanan publik, dimana dapat melibatkan antar pemerintahan daerah dan atau sektor swasta. Dalam penyediaan barang dan pelayanan publik, pemerintah daerah diijinkan untuk membagi fungsi penyediaan dan permintaannya, dan juga menghilangkan permasalahan yang inherent ketika terdapat suatu badan/institusi/dinas di pemerintahan daerah yang bertanggung jawab atas kedua fungsi tersebut. Mereka berpendapat bahwa terdapat *trade-off* antara kriteria yang kompeten untuk ukuran yang tepat bagi pemerintahan daerah, yaitu kontrol, efisiensi, keterwakilan politik, dan penentuan kebijakan lokal secara mandiri. Mereka percaya bahwa penggabungan antar pemerintahan daerah mungkin dapat efektif dalam penyediaan beberapa jenis barang dan pelayanan publik dengan skala besar, namun inefektif dalam penyediaan beberapa jenis barang dan pelayanan publik lain yang lebih kondusif untuk unit yang lebih kecil. Untuk pemerintahan daerah dalam menginternalisasikan eksternalitas, mereka berpendapat bahwa barang dan pelayanan publik yang berbeda membutuhkan wilayah dan batas yang berbeda, dimana dapat muncul secara *chaotic*, namun efektif secara ekonomi. Sebagai salah satu alternatifnya, permasalahan eksternalitas dapat diatasi melalui kerjasama antar pemerintahan daerah.

Argumentasi oposisi terhadap penggabungan wilayah, selain dari pemikiran *public choice*, juga datang dari adanya ide lokalisme (Jones dan Stewart, 1983). Walaupun berangkat dari asumsi teori yang berbeda, namun keduanya menghasilkan kesimpulan yang sama, yaitu *small is beautiful*. Berikut adalah beberapa argumntasi yang mendukung adanya pemekaran wilayah, diantaranya (Swianiewicz (2002)):

- 1) Hubungan antara aparat pemerintah (baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif) dan masyarakatnya lebih dekat dan para politisi lebih akuntabel

kepada komunitas lokalnya ketika dalam unit yang kecil. Berdasarkan argumentasi ini, kepercayaan sosial didasarkan pada kekuatan ikatan personal dalam komunitas kecil (Denters, 2002);

- 2) Dalam unit yang kecil, masyarakat dapat "*vote with their feet*" (Tiebout, 1956), seperti dalam memilih preferensi rasio pajak daerah dan penyediaan barang dan pelayanan publiknya. Menurut model klasik Tiebout, masyarakat akan melakukan migrasi (memilih tempat tinggal) ke pemerintahan daerah dimana rasio dari pajak yang dibayarkan terhadap pelayanan yang diterima mendekati preferensi pribadinya. Pemekaran wilayah dapat menurunkan biaya migrasi dan meningkatkan kesempatan untuk mengurangi *gap* antara kebijakan publik yang dijalankan dan preferensi pribadi masyarakat;
- 3) Komunitas lokal yang kecil lebih homogen, dan lebih mudah untuk mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya;
- 4) Terdapat insentif yang lebih besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam komunitas yang kecil, dikarenakan suara setiap individu yang tunggal memiliki bobot yang lebih besar;
- 5) Pemerintahan daerah yang kecil memiliki birokrasi yang rendah. Dalam beberapa fungsi, *economies of scale* tertutupi oleh adanya permasalahan yang berhubungan dengan koordinasi dan manajemen pemerintahan daerah yang besar, seperti misalnya fungsi administrasi;
- 6) Argumentasi dari *economies of scale* menjadi tidak relevan ketika terdapat kemungkinan untuk membagi tanggung jawab untuk pelayanan dari penyediaan yang seharusnya. Memang benar bahwa *economies of scale* adalah penting untuk berbagai pelayanan. Namun, berbagai jenis pelayanan juga dapat di-*contract-out*-kan kepada sektor swasta dan, dalam beberapa kondisi, *economies of scale* tergantung dari ukuran perusahaan swasta;
- 7) Pemekaran mendukung adanya persaingan antar pemerintahan daerah dalam mendatangkan modal ke daerahnya masing-masing, dimana hal ini akan meningkatkan produktifitas; dan
- 8) Pemekaran mendukung berbagai eksperimen/percobaan dan inovasi. Jika suatu wilayah memiliki beberapa pemerintahan daerah yang kecil, maka lebih mudah

untuk melakukan berbagai eksperimen dengan bermacam-macam kebijakan dan dapat mengambil pelajaran dari pengalaman pemerintahan daerah lain disekitarnya.

3. Neo-Marxist School

Pemikiran Neo-Marxist memiliki kecenderungan tidak mempermasalahkan penentuan bagaimana ukuran optimal pemerintahan daerah yang seharusnya. Menurut pemikiran ini, hal yang penting dibahas adalah bagaimana pola penentuan kebijakan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pembangunan ekonomi daerah. Markusen (1976), Cox (1980), dan Nartowicz (1980) merupakan para pakar yang mendukung pemikiran ini.

Setelah me-review kesamaan antara pemikiran *traditional reform* (liberal) dan *public choice* (seperti misalnya, keduanya sama sekali tidak mempertimbangkan kekuatan pemerintah), Cox dan Nartowick (1980) menyatakan bahwa kedua pemikiran tersebut sama-sama menerima konsumsi sebagai permasalahan dasar, namun dalam perspektif yang lain berusaha untuk mengkondisikan bentuk kelembagaan, seperti desentralisasi pemerintahan daerah, yang terkait dengan permasalahan produksi, sehingga menjadi hal yang kontradiksi. Sehingga kadangkala permasalahan produksi lebih menjadi fokus dibandingkan permasalahan konsumsi, dan sektor swasta menjadi hubungan hukum di dalam penjelasannya. Cox dan Nartowick (1980) juga berpendapat bahwa sepertinya para pengusaha (pemilik modal) dalam menjalankan usahanya dapat menekan pemerintahan daerah melalui pembangunan infrastruktur publik, dan para pimpinan pengusaha juga dapat mengatur hubungan antar pemerintahan daerah.

4 Perdebatan Antar Pemikiran

Perdebatan antar ketiga mainstream pemikiran terus berlanjut, terutama terkait dengan bukti empiris dari masing-masing argumentasi untuk setiap pemikiran. Misalnya saja, apakah pemerintahan daerah yang dimekarkan dapat mempertahankan pajak per kapita dan pengeluaran untuk tetap rendah, atau sebaliknya apakah pemerintahan daerah yang digabungkan dapat berperilaku sebagai monopoli dan meningkatkan pajak perkapita dan pengeluarannya.

Sejak tahun 1985, penggabungan pemerintahan daerah telah diuji dalam beberapa studi. Penggabungan pemerintahan daerah yang menghasilkan pemerintahan daerah yang besar seringkali dikenal dengan istilah "Leviathan" (dipopulerkan oleh Brennan dan Buchanan : 1977). Ostrom, Tiebout, dan Warren (1961) menyebutnya dengan istilah "Gargantua". Hipotesis Leviathan menyatakan bahwa terdapat hubungan yang negatif antara jumlah pemerintahan daerah yang berkompetisi dan tingkat pengeluaran pemerintah. Oates (1985) dengan menggunakan data internasional dan domestik, dan Forbes dan Zampelli (1989) yang menggunakan data pada tingkat *county* (provinsi atau setara dengan negara bagian) tidak menemukan fakta yang mendukung hipotesis tersebut. Di pihak lain, Zax (1989) yang menggunakan data pada tingkat *county* dan Eborts dan Gronberg (1990) yang menggunakan data kota metropolitan menemukan fakta yang mendukung hipotesis dari Leviathan. Sehingga, secara umum dapat terlihat bahwa pengujian terhadap hipotesis dari Leviathan menghasilkan kesimpulan yang tidak meyakinkan (*inconclusive*)⁶.

Hal senada juga disampaikan oleh Benton dan Gamble (1984) yang melakukan pengujian terhadap pemikiran *traditional reform* di wilayah hasil penggabungan *city-county* di Jacksonville, Florida dengan menggunakan data *time series*, dan menemukan fakta bahwa pajak per kapita dan pengeluaran per kapita meningkat setelah dilakukannya penggabungan *city-county*. Menanggapi hal tersebut, mereka berpendapat ada dua alasan yang dimungkinkan dapat menjelaskan fenomena tersebut, yaitu⁷:

- 1) Kuantitas dan kualitas penyediaan barang dan pelayanan publik meningkat (alasan ini merupakan alasan yang paling sering diungkapkan dalam teori); dan atau
- 2) Alokasi anggaran yang tadinya untuk gaji pimpinan politik yang kemudian kehilangan pekerjaannya akibat penggabungan wilayah yang cukup besar dialihkan untuk meningkatkan penyediaan barang dan pelayanan publik daerah.
- 3) Pengujian terhadap preposisi dalam pemikiran *public choice* salah satunya dilakukan oleh Lyons dan Lowery (1989). Pengujian dilakukan terhadap masyarakat Kentucky (USA) yang tinggal di Louisville-Jefferson Country dan Lexington-Fayette Country, dimana wilayahnya memiliki ukuran dan karakteristik yang sama. Hal yang paling membedakan keduanya adalah bahwa

⁶ Ibid, p. 5

⁷ Ibid, p. 16

Louisville-Jefferson Country adalah tipe daerah yang dimekarkan, dan Lexington-Fayette Country adalah tipe daerah yang merupakan hasil penggabungan (yang dilakukan 15 tahun sebelumnya). Pengujian dilakukan dengan survei dan pengecekan kesignifikansian perbedaan secara statistik terhadap rata-rata sampel dua populasi dalam setiap pertanyaan penting yang diajukan. Hasil temuannya antara lain, bahwa⁸:

- Masyarakat yang tinggal di daerah dengan pemerintahan daerah yang kecil tidak mendapatkan informasi yang lebih baik tentang pajak yang dikenakan dan pelayanan yang diberikan daerah dibandingkan dengan tinggal di daerah dengan pemerintahan daerah yang besar;
- Masyarakat yang tinggal di daerah dengan pemerintahan daerah yang kecil tidak merasa bahwa wakil-wakilnya di pemerintahan tanggap terhadap berbagai kebutuhan mereka;
- Masyarakat yang tinggal di daerah dengan pemerintahan daerah yang kecil tidak lebih suka berpartisipasi dalam pemerintahan daerah;
- Masyarakat yang tinggal di daerah dengan pemerintahan daerah yang kecil tidak lebih puas terhadap pelayanan yang diberikan dan wakil-wakilnya dipemerintahan dibandingkan dengan tinggal di daerah dengan pemerintahan daerah yang besar; dan
- Tidak terdapat perbedaan yang cukup signifikan dalam tingkat kepuasan atau kekecewaan antara masyarakat yang tinggal di pemerintahan daerah yang kecil (yang dapat *vote with their feet*) dan masyarakat yang tinggal di pemerintahan daerah yang besar.

Lyons dan Lowery (1989) mengakui bahwa hal tersebut hanya baru satu studi, dan dimungkinkan saja merupakan hal yang unik bagi wilayah Kentucky. Namun, dari studi Lyons dan Lowery tersebut, setidaknya dapat ditunjukkan bahwa pemikiran *public choice* juga tidak selalu benar dan sesuai dengan realitas.

Terkait dengan permasalahan kehidupan berdemokrasi di daerah, terdapat juga kesimpulan yang berbeda-beda. Verba dan Nie (1972) menyatakan kesimpulan yang mendukung pemikiran *traditional reform*, yaitu bahwa tingkat partisipasi masyarakat

⁸ Ibid, p. 6

berhubungan positif dengan ukuran masyarakat daerah. Studi Newton dan Nielsen (1981) di Inggris dan Denmark juga menghasilkan kesimpulan yang sama. Sementara itu, Dahl dan Tufte (1973) dalam buku klasiknya menyatakan kesimpulan yang berlawanan. Mouritzen (1991) menyatakan bahwa, di Denmark kepercayaan terhadap pemerintahan daerah rendah di kota besar (lebih dari 100.000 penduduk), dan titik optimalnya dimungkinkan terletak antara 15.000 sampai 20.000 penduduk (Swianiewicz (2002)).

Studi Goldsmith dan Rose (2000) di Inggris dan Norwegia menghasilkan kesimpulan bahwa pemilu daerah di pemerintahan daerah yang besar di kedua negara tersebut menarik lebih banyak calon untuk dipilih, yang dapat diinterpretasikan sebagai besarnya ketertarikan masyarakat dalam politik lokal⁹. Rose (2002) melakukan studi tentang hubungan antara ukuran pemerintahan daerah dengan partisipasi masyarakat yang bukan pemilih di Denmark, Belanda, dan Norwegia, dan menghasilkan kesimpulan bahwa partisipasi masyarakat bukan pemilih rendah di wilayah pemerintahan daerah yang lebih kecil dibandingkan dengan wilayah pemerintahan daerah yang besar. Di lain pihak, Denters (2002) menyatakan bahwa kepercayaan terhadap politisi lokal signifikan, dan berhubungan secara negatif dengan ukuran pemerintahan daerah. Denters berkesimpulan bahwa kepercayaan sipil atau lebih tingginya perspektif kompetensi dari argumentasi untuk kinerja demokrasi yang lebih baik di pemerintahan daerah yang besar tidak didukung oleh hasil temuan empiris.

Laporan dari Council of Europe (1995) juga menunjukkan fakta yang berbeda-beda di negara Finlandia, Islandia, Norwegia, Jerman, Swedia, dan Republik Ceko. Di Finlandia, Islandia, Belanda, dan Jerman disimpulkan tidak ada hubungan yang jelas antara tingkat partisipasi politik dan ukuran pemerintahan daerah. Di Norwegia, ditemukan fakta bahwa lebih banyak pemilih yang tidak menggunakan haknya untuk memilih selama pemilu di wilayah pemerintahan daerah yang lebih kecil. Sementara itu, di Swedia ditemukan bahwa, setelah adanya penggabungan antar pemerintahan daerah, intensitas kehidupan berpolitik di daerah dan orientasi masyarakat terhadap kebijakan

⁹ Lebih lanjut lihat M. Goldsmith dan Lawrence E. Rose (2000), *Constituency Size and Electoral Politics: Comparison of Patterns at Local Elections in Norway and the UK*, IPSA XVIIIth World Congress, Quebec, August 2000.

lokal semakin meningkat, namun pengenalan personal antara warga dan politisi lokal semakin menurun.¹⁰

Kesimpulan yang berbeda-beda dari berbagai studi juga dijumpai dalam permasalahan keterkaitan antara penyediaan barang dan pelayanan publik dan keefisienannya dan ukuran pemerintahan daerah. Secara umum, dapat diterima bahwa fungsi efisiensi dalam hubungannya dengan ukuran adalah berupa kurva U, dimana titik paling rendahnya merupakan refleksi dari eksisnya *economies of scale*. Newton (1992), Sharpe (1995), dan King (1984) menyatakan bahwa letak titik yang paling rendah tersebut berbeda untuk setiap jenis penyediaan barang dan pelayanan publik yang berbeda, dan juga tergantung pada alokasi fungsi dari pemerintahan daerah.

Fox et. al. (1979) merangkum berbagai hasil temuan ukuran optimal bagi pemerintahan daerahn baik secara umum (agregat) maupun secara sektoral (per jenis pelayanan)¹¹. Dalam analisisnya lebih lanjut, Fox (1980) menyimpulkan bahwa ukuran optimal sangat tergantung dari karakteristik lingkungan sekitar, walaupun untuk jenis pelayanan yang sama¹². Berikut adalah rangkuman ukuran optimal untuk beberapa jenis pelayanan yang dilakukan oleh Fox et. al. (1979):

- 1) Perlindungan kebakaran: Hitzhusen (1972) menemukan bahwa ukuran optimalnya adalah lebih dari 10.000 penduduk, sedangkan Will (1965) menemukan kurva biaya yang berbentuk U dengan tingkat biaya minimum tercapai pada sekitar 300.000 penduduk;
- 2) Perlindungan polisi: Douglas dan Tweeten (1971) menemukan kurva U untuk biaya dengan minimum penduduknya antara 250.000 dan 500.000, sedangkan Beaton (1974) menemukan ukuran optimal hanya terjadi pada kota yang sangat kecil (yaitu 600 sampai 2.000 penduduk). Ostrom dan Parks (1973) menemukan bahwa semakin besar ukuran kota maka semakin besar pula pengeluaran per kapitanya;

¹⁰ Lebih lanjut lihat Council of Europe (1995), *The Size of Municipalities: Efficiency and Citizens Participation*, Council of Europe, Budapest, Hungary

¹¹ Lebih lanjut lihat dalam William F. Fox et. al. (1979), *Economics of Size in Local Government: An Annotated Bibliography*, Departement of Agriculture, Economics, Statistics, and Cooperation Service, Rural Development Report No. 9, Washington D.C., US

¹² Lebih lanjut lihat dalam William F. Fox (1980), *Economics of Size in Local Government Services: A Review*, Departement of Agriculture, Economics, Statistics, and Cooperation Service, Rural Development Report No. 22, Washington D.C., US

- 3) Rumah sakit: Carr dan Feldstein (1967) menemukan kurva biaya berbentuk U dengan tingkat biaya yang minimum tercapai pada 190 tempat tidur, sedangkan Cohen (1967) menemukan bahwa tingkat minimumnya terletak antara 540 sampai dengan 790 tempat tidur, dan dalam studi yang lain Cohen (1970) menyatakan bahwa tingkat minimumnya terletak antara 160 sampai dengan 170 tempat tidur. Di pihak lain, Ingbar, Whitney, dan Taylor (1966) tidak menemukan bukti apapun tercapainya ukuran yang optimal dan Lave dan Lave (1970) menemukan sangat jarang (jikapun ada) adanya ukuran yang optimal;
- 4) Pengumpulan sampah: Savas dan Stevens (1976) dan Stevens (1977, 1978) menemukan bahwa ukuran optimalnya adalah 50.000 penduduk, dimana setelahnya (lebih besar dari 50.000 penduduk) biaya akan konstan. Hirsch (1965) dan Kemper dan Quigley (1976) tidak menemukan adanya ukuran yang optimal, sedangkan Kitchen (1976) menemukan adanya *diseconomies* ketika jumlah penduduknya sangat banyak;
- 5) Penggunaan air dan selokan: Cosgrove dan Hushak (1972) menemukan bahwa ukuran optimalnya mencapai 50.000 penduduk. Bourcier dan Forst (1967) dan Johnson dan Hobgood (1975) menemukan bahwa kurva biaya rata-rata berbentuk U, sedangkan Departemen Kesehatan, Pendidikan, dan Kesehatan USA (1964) dan Young dan Carlson (1975) menyatakan bahwa kurva rata-rata biaya menunjukkan penurunan (*downward sloping*) yang terus menerus (dimana merupakan salah satu karakteristik dari monopoli ekonomi);
- 6) Listrik: Huettner dan Landon (1978) menemukan bahwa kurva rata-rata berbentuk U_m sedangkan Johnson (1952) menemukan bahwa biaya rata-rata pada awalnya menurun dalam tingkat output yang kecil dan kemudian konstan. Barzel (1963), Christensen dan Greene (1976), Dhrymes dan Kurz (1964), dan Lomax (1952) menemukan ukuran yang optimal. Wallace dan Junk (1970) menemukan bahwa pemerintahan daerah yang kecil akan memiliki tabungan yang besar dengan kekuatan membeli dari sistem yang besar (misal dari wilayah lain disekitarnya) dibandingkan dengan kekuatan untuk memproduksinya sendiri; dan
- 7) Jalan raya: Lasher dan Mapp (1974) menemukan kurva biaya rata-rata berbentuk U dengan tingkat minimumnya adalah 465 mil per *county*, sedangkan Swamson

(1956) menemukan kurva biaya rata-rata yang menurun untuk *county*, dimana *county* yang paling besar memiliki panjang jalan sebesar 600 mil.

Laporan survei dari Council of Europe (1995) menemukan bahwa di Belanda, ukuran pemerintahan daerah memiliki implikasi terhadap pertimbangan terkait dengan kemampuan administrasinya dalam penyediaan beberapa pelayanan dasar seperti pengamanan sosial, fasilitas umum, dan keamanan. Dalam laporan survei tersebut juga disebutkan bahwa di Italia, Norwegia, dan Denmark ukuran minimal untuk pemerintahan daerah yang efisien adalah 5.000 penduduk. Sedangkan di Belanda dan Swedia, ukuran optimal pemerintahan daerahnya adalah sekitar 8.000 penduduk.

Sebagian besar peneliti sepakat bahwa semakin besar ukuran pemerintahan daerah maka kapasitas administrasi lokal pemerintahan daerah dalam mendorong pembangunan ekonomi daerahnya juga semakin besar. Namun, hal ini menjadi pertanyaan besar ketika Denters, De Jong, dan Thomassen (1991) melakukan analisa terhadap 30 kota di Jerman dengan jumlah penduduk kurang dari 30.000 orang, dan berkesimpulan tidak terdapatnya bukti bahwa semakin besarnya ukuran kota maka akan lebih sukses dalam pencapaian tujuan-tujuan yang direncanakan. Fakta ini, bersama dengan hasil temuan yang lain membawa kesimpulan bahwa ukuran pemerintahan daerah jauh tidak lebih penting dari berbagai dimensi dalam kualitas pemerintahan daerah dibandingkan dengan yang umumnya disangkakan (Trueblood dan Honadle, 1994).

Beberapa literatur lain mengarahkan permasalahan ukuran pemerintahan daerah dari sudut pandang pengorganisasian dan pengelolaannya yang diukur dengan analisa biaya-penerimaan (*cost-revenue analysis*) dan penetapan efisiensi pengelolaan (*managerial efficiency assessment*). Breen, Costa, dan Hendon (1986) melakukan *cost-revenue analysis* untuk mengetahui bagaimana kota dapat ditentukan untuk digabungkan atau tidak dengan menjadikan Middlefield, Ohio sebagai contoh wilayahnya. Mereka menyimpulkan bahwa penggabungan seharusnya dapat dilakukan apabila dalam jangka panjang penerimaan lebih besar dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Menurut mereka, pertimbangan yang utama adalah bahwa pemerintahan daerah akan lebih tertarik untuk mendapatkan basis pajak baru dibandingkan dengan ketidakbiasaannya untuk melakukan hutang yang cukup besar dalam membiayai pembangunannya¹³.

¹³ Lebih lanjut lihat E. Breen, F.J. Costa, dan W.S. Hendon (1986), *Annexation, An Economic Analysis: Wether a Small Village or Town Should Annex Adjacent Land is a Cost/Revenue Problem*, American Journal of Economics and Sociology, 45, p. 159-172

Efisiensi pengelolaan adalah bagaimana caranya berbagai jenis barang dan pelayanan publik dapat disediakan secara efisien. Deller dan Rudnicki (1992) menyatakan bahwa ketidakefisienan dari pemberian pelayanan umumnya terjadi karena penetapan pelayanan yang didasarkan dari informasi yang tidak benar. Deller dan Nelson (1991) yang menganalisa efisiensi pengelolaan untuk kasus jalan raya di Minnesota, Wisconsin, dan Illinois menyimpulkan bahwa semakin besar ukuran wilayah pemerintahan daerah maka akan semakin efisien. Deller dan Nelson juga menyimpulkan bahwa pemerintahan daerah sebaiknya menyediakan (*providing*, yang dapat berupa *contracting out*) dibandingkan dengan membuat (*producing*) sendiri pelayanan jalan raya tersebut.

Walaupun pemikiran *traditional reform* berpendirian bahwa perencanaan akan lebih mudah atau lebih baik dijalankan dengan pemerintahan daerah yang besar dan pemikiran *public choice* lebih cenderung pada pemerintahan daerah yang kecil, namun keduanya sepakat bahwa perencanaan dan koordinasi daerah sangat bermanfaat dalam pembangunan ekonomi. Carolan (1990) menggunakan perencanaan lingkungan sebagai contoh untuk menjelaskan manfaat dari koordinasi, diantaranya peraturan yang konsisten, efisiensi manajemen sumber daya, berbagi tanggung jawab dan kewajiban, meningkatkan kekuatan politik, dan lebih mudah dalam pendidikan terhadap publik.

Para pemikir *public choice* lebih sepakat dengan alasan konsistensi dan berbagi kewajiban, berdebat dalam alasan permasalahan efisiensi, dan tidak sepakat dengan alasan kekuatan politik dan pendidikan terhadap publik. Seperti misalnya, Hawkins, Ward, dan Becker (1991) yang mendukung pemikiran *public choice* menyatakan bahwa mereka belum pernah melihat tidak adanya inkonsistensi dengan pemerintahan daerah yang besar dalam strategi pembangunan ekonominya. Mereka berpendapat bahwa penggabungan daerah seharusnya mempertimbangkan kondisi lingkungan sekitar, dan beberapa manfaat yang dapat diperoleh diantaranya adalah konsistensi peraturan pembagian wilayah, peningkatan *image* yang dapat mendatangkan investor baru, leluasa menggunakan penerimaan daerah, dan otoritas keuangan yang semakin meningkat.

Kritikan terhadap pemikiran *public choice* dan Neo-Marxist juga diberikan oleh Fleischmann (1986). Dia menyatakan bahwa dibutuhkan paradigma baru untuk memformulasikan kedua pemikiran tersebut, dikarenakan tidak adanya pemikiran yang memuaskan secara sempurna dalam penjelasannya. Dia juga berpendapat bahwa pemikiran *public choice* terlalu terfokus pada masalah perilaku konsumen dari

masyarakat yang "vote with their feet" dan mengabaikan sektor produksi, sedangkan pemikiran Neo-Marxist terlalu terfokus pada sektor produksi dan cenderung mengabaikan peranan konsumen¹⁴.

Dalam konteks yang lebih luas, yaitu negara, Alesina dan Spolaore (2003) menyatakan bahwa terdapat *trade-off* antara manfaat dari besarnya ukuran negara dan biaya atas keheterogenan dari preferensi masyarakat akan penyediaan berbagai jenis barang dan pelayanan publik oleh pemerintahnya. Menurut mereka, beberapa manfaat dari besarnya jumlah penduduk antara lain:

- 1) Biaya per kapita untuk penyediaan barang dan pelayanan publik lebih rendah dalam negara yang besar, dimana akan lebih banyak masyarakat yang membayar pajak untuk membiayainya;
- 2) Negara yang besar (dalam artian jumlah penduduk atau produk nasional), akan dapat lebih baik dalam melindungi negaranya dari berbagai ancaman dengan adanya kekuatan militer yang kuat;
- 3) Ukuran wilayah negara akan mempengaruhi ukuran ekonomi. Ekonomi dan pasar yang lebih besar akan meningkatkan produktifitas, dan negara yang besar seharusnya akan lebih kaya;
- 4) Negara yang besar dapat menyediakan berbagai pengamanan bagi wilayah daerahnya, misal melalui transfer fiskal untuk membantu daerah yang perekonomiannya sedang mengalami resesi; dan
- 5) Negara yang besar lebih mudah untuk dapat membuat skema sistem redistribusi dari individu dan wilayah yang lebih kaya ke individu dan wilayah yang lebih miskin. Alasan inilah yang menjadikan wilayah yang miskin lebih tertarik untuk beraliansi dengan wilayah yang kaya di negara yang besar, sedangkan wilayah yang kaya lebih tertarik untuk independen atau merdeka.

Kalau yang ada hanya manfaat saja dari ukuran yang besar, maka kecenderungan yang terjadi di dunia ini adalah hanya ada satu negara. Pada prinsipnya, sebagai negara yang besar, biaya administrasi dan penjagaan terhadap keutuhan wilayah dapat saja melampaui besarnya manfaat yang diperoleh. Dalam prakteknya, biaya tersebut dapat berbeda-beda untuk setiap negara, dan bukan satu-satunya faktor yang menentukan

¹⁴ Lebih lanjut lihat Arnold Fleischmann (1986), *The Goals and Strategies of Local Boundary Changes: Government Organization or Private Gain*, Journal of Urban Affairs 8, p. 63-76

ukuran sebuah negara. Hal utama yang perlu dipertimbangkan dalam negara yang besar adalah perbedaan yang besar dalam preferensi, budaya, dan bahasa antar penduduknya. Keheterogenan preferensi penduduk yang besar menjadi masalah dalam penentuan dan pengambilan kebijakannya, misalnya dalam penentuan skema redistribusi dan penyediaan barang dan pelayanan publik. Keheterogenan masyarakat yang tinggi di negara yang besar menyebabkan lebih banyak individu atau daerah yang kurang puas terhadap kebijakan pemerintah pusatnya. Sehingga, dimungkinkan saja terjadi konflik (misal: rasial, agama, dan budaya) di dalam negara tersebut yang dapat mengancam kestabilan nasional (Alesina dan Spolaore, 2003).

c. Desentralisasi dan Optimalitas Ukuran Pemerintahan Daerah

Sejak tahun 1990-an, desentralisasi dan reformasi pemerintahan daerah menjadi *trend* dalam pembangunan daerah di berbagai negara. Desain (*top-down* atau *bottom-up*) dan implementasinya yang berbeda-beda di setiap negara menjadikan pengalaman akan tingkat keberhasilan kebijakan desentralisasi juga berbeda antar negara. Desentralisasi dapat diartikan sebagai pengalihan kewenangan tanggung jawab pengeluaran pemerintah dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi juga dapat diartikan sebagai pengalihan kewenangan di sisi penerimaan pemerintah (Brodjonegoro, 2006).

Tabel 2.1 Definisi Desentralisasi

(a) Pengeluaran	1. Perencanaan 2. Implementasi
(b) Penerimaan	1. Manajemen Arus Kas 2. Otoritas <ul style="list-style-type: none"> a) Basis Pajak b) Tarif Pajak c) Pengumpulan Pajak

Sumber: Sato (2004) dalam Brodjonegoro, 2006

Desentralisasi, bersama dengan devolusi dan delegasi merupakan cara untuk membagi tanggung jawab dan kewenangan antar tingkat pemerintahan. Desentralisasi dilakukan dengan berbagi fungsi antar tingkat pemerintahan, yaitu bertanggung jawab atas sektor publik untuk stabilisasi, distribusi, dan alokasi (Musgrave, 1959).

Yang menjadi masalah utama adalah apakah desentralisasi memang mendatangkan manfaat bagi suatu bangsa atau lebih spesifik lagi bagi perekonomian suatu negara. Bird dan Vaillancourt (1998) menyatakan bahwa banyak negara yang sedang berkembang mengimplemantasikan berbagai bentuk desentralisasi sebagai salah satu upaya keluar dari tidak efektif dan tidak efisiennya fungsi pemerintahan, ketidakstabilan makroekonomi, dan rendahnya pertumbuhan ekonomi. Dalam hal ini desentralisasi diposisikan sebagai *panacea* atau obat bagi semua penyakit dan masalah. Namun kenyataannya, desentralisasi malah menjadi *plague* atau tambahan beban yang hanya memberatkan kondisi perekonomian negara tersebut. Tambahan biaya di tingkat lokal, berkurangnya efisiensi pelayanan masyarakat, membesarnya kesenjangan pendapatan, atau bahkan terganggunya stabilitas makroekonomi dapat terjadi apabila anggaran daerah (APBD)-nya tidak benar-benar mencerminkan preferensi warga lokal dan kapasitas institusi daerahnya rendah (Brodjonegoro, 2006).

Menurut Bird dan Vaillancourt (1998), alasan bahwa desentralisasi dapat membantu menyelesaikan masalah perekonomian nasional dimulai dari prinsip dasar bahwa pemerintahan daerah dapat menyelenggarakan layanan publik bagi masyarakatnya dengan biaya yang lebih rendah atau lebih efisien dibandingkan dengan pemerintah pusat, dikarenakan (a) pemerintah daerah lebih mengetahui kebutuhan masyarakatnya sekaligus bagaimana cara memenuhi kebutuhan tersebut dengan cara yang paling efisien dan (b) pemerintah daerah lebih dekat terhadap masyarakatnya, sehingga akan bereaksi lebih cepat apabila kebutuhan tersebut muncul, dan pada akhirnya masyarakat akan merasa puas atas pelayanan pemerintah daerahnya. Apabila hubungan antara masyarakat dan pemerintah dapat berjalan baik, maka kepuasan tersebut akan mendorong produktivitas masyarakat setempat yang pada akhirnya dapat memicu pertumbuhan ekonomi daerah yang lebih tinggi dan mencapai tingkat kesejahteraan yang maksimal.

Oates (1999) menyatakan setidaknya terdapat empat alasan untuk dilaksanakannya kebijakan desentralisasi, yaitu efisiensi ekonomi, efisiensi biaya, akuntabilitas, dan mobilisasi sumber dana. Desentralisasi umumnya diterapkan di berbagai negara karena

potensinya dalam memperbaiki kinerja sektor publik. Tekanan untuk dilaksanakannya kebijakan desentralisasi pada dasarnya dimotivasi oleh alasan dukungan terhadap pembangunan ekonomi (Brodjonegoro, 2006) dan kebutuhan untuk memperbaiki sistem pelayanan publik (Dillinger, 1994).

Terkait dengan kebijakan desentralisasi, ukuran yang optimal bagi pemerintahan daerah menemukan urgensinya, yaitu diperlukan agar lebih mendukung terwujud dan tercapainya tujuan dari kebijakan desentralisasi. Kebijakan desentralisasi dan optimalitas ukuran pemerintahan daerah memiliki keserasian dan kesinergian dalam mencapai tujuan pembangunan ekonomi daerah, diantaranya adalah meningkatkan efisiensi pelayanan publik, meningkatkan pertumbuhan dan kesejahteraan ekonomi, mengurangi tingkat disparitas, meningkatkan akuntabilitas, meningkatkan partisipasi, dan menciptakan kehidupan berdemokrasi.

Dalam teorema desentralisasi, Oates (1977) menyatakan bahwa apabila biaya untuk menyediakan barang dan pelayanan publik oleh tingkat pemerintah daerah (yang lebih kecil) dan tingkat pemerintahan di atasnya (yang lebih besar) sama besarnya, maka akan lebih efektif dan efisien apabila tingkat pemerintah daerah (yang lebih kecil) yang melakukannya untuk mencapai tingkat *Pareto-optimality* dalam penyediaan barang dan pelayanan publik di wilayah yurisdiksinya. Menurut Wallis dan Oats (1988), kebijakan desentralisasi memiliki potensi untuk membuat pemerintah daerah lebih responsif terhadap kebutuhan lokal dengan memenuhi kebutuhan yang memiliki tingkat perbedaan preferensi yang lebih rendah, dan terhadap kelompok yang lebih homogen.

Ukuran pemerintahan daerah seharusnya juga dipertimbangkan dalam pembagian kewenangan, tanggung jawab, dan sumber daya (baik fiskal maupun sumber daya manusia) sebagai cerminan pelaksanaan kebijakan desentralisasi. Secara rasional, pemerintahan daerah yang besar akan mendapatkan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber daya yang lebih besar dibandingkan dengan pemerintahan daerah yang berukuran lebih kecil. Selain itu, kondisi daerah yang wilayahnya adalah perkotaan umumnya diharapkan dapat menyediakan pelayanan yang juga dapat dinikmati oleh masyarakat yang tinggal di luar wilayahnya yang kondisinya masih berupa pedesaan. Sehingga, pemerintahan daerah di perkotaan yang memberikan pelayanan lebih besar dibandingkan dengan wilayah yang dilingkupinya, seharusnya juga mendapatkan tambahan penerimaan melalui *intergovernmental transfer*. Alokasi fungsi dari pemerintahan daerah akan dapat berjalan dengan baik apabila mekanisme

intergovernmental transfer yang dijalankan didasarkan dan disesuaikan dengan ukuran wilayah yang dilingkupi dan tanggung jawab dalam penyediaan barang dan pelayanan publik bagi masyarakatnya.

Para ekonom sepakat bahwa besar kecilnya ukuran pemerintahan daerah akan sangat berdampak pada kinerja pembangunan ekonomi daerah, walaupun masih berdebat dalam hal manfaat dan kerugiannya masing-masing. Kondisi kontrasnya, para ekonom umumnya menganggap ukuran pemerintahan daerah sebagai "*exogenous variable*". Padahal faktanya, perbatasan wilayah pemerintah daerah (dan bahkan negara) bukanlah fenomena alamiah, namun merupakan hasil buatan manusia (*human made*) yang dapat dianalisis dan dimodifikasi untuk mencapai tujuan yang optimal. Perbatasan wilayah merupakan hasil dari pilihan dan interaksi antar individu dan kelompok untuk mencapai tujuan-tujuannya dengan berbagai keterbatasan yang dimilikinya (Alesina dan Spolaore, 2003).

d. Penataan Wilayah dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan

1. Pendekatan Penyusunan Parameter

Untuk menyusun parameter pembentukan kabupaten/kota, dapat ditinjau dari beberapa pendekatan. Mengutip pendapat Smith (dalam Campo & Sundaram, 2001) bahwa menetapkan wilayah daerah dapat dilakukan melalui beberapa pendekatan, antara lain berdasarkan pendekatan fungsi, komunitas/masyarakat, efisiensi, manajemen, teknis, dan sosial.

Tabel 2.2 Pendekatan yang Digunakan Dalam Pembagian Wilayah

No	Pendekatan	Deskripsi
1.	Fungsi	Kesesuaian wilayah terhadap fungsi (<i>rural</i> dan <i>urban</i>)
2.	Komunitas	Memberi pertimbangan utama pada geografi sosial
3.	Efisiensi	Mempertimbangkan prestasi/hasil
4.	Manajemen	Mempertimbangkan kapasitas manajemen organisasi

		pemerintah
5.	Teknis	Memperhatikan kondisi alam atau ekonomi Negara (iklim, topografi, kondisi tanah, dan sebagainya)
6.	Sosial	Mempertimbangkan pembentukan alamiah penduduk pada daerah geografi

Source : B.C. Smith, Decentralization : The Territorial Dimensions of the State, 1985. citation from Vista-Baylon (dalam Campo & Sundaram, 2001 : 164)

2. Pendekatan Fungsi Berdasarkan Kesesuaian Karakteristik Wilayah

Proses penyesuaian daerah terhadap fungsi menyangkut identifikasi fungsi pemerintah dan asosiasi institusi penting, dan berdasarkan pada pembatasan batas geografi fungsi pemerintah yang dilaksanakan. Tingkatan geografi, mencakup fungsi wilayah *rural* dan *urban*, berhubungan dengan skala operasional yang penting bagi optimasi kinerja pemerintahan secara umum. Pendekatan fungsi menjadi rujukan penting, tetapi butuh dilengkapi dengan pertimbangan lainnya.

a) Pendekatan Komunitas

Pendekatan komunitas/masyarakat mengharuskan bahwa batas pemerintahan harus sesuai dengan daerah yang mencerminkan perilaku dan sikap penduduk secara umum. Aplikasi pendekatan masyarakat menyangkut 2 (dua) elemen penting: (i) Penyebaran ruang (*spatial*) pemukiman seperti daerah pedesaan, kota kecil, kota besar dan metropolitan; dan (ii) pola ruang dari aktivitas penduduk, yang ditunjukkan oleh aktivitas transaksi ekonomi, mobilitas mereka dalam ulang alik ke tempat kerja dan belanja, rekreasi, dan keterkaitan budaya.

Sebagian besar proses menyangkut identifikasi pusat-pusat geografi dan daerah pendukungnya (*hinterlands*) dan ketergantungan sosial dan ekonomi mereka sebagaimana ditunjukkan oleh sekelompok penduduk yang bekerja di bank, sekolah, rumah sakit, surat kabar, dan sebagainya. Ini berguna untuk merancang rencana penggunaan lahan yang efektif manajemen lalu lintas, pembangunan dan pengembangan jalan bebas hambatan, dan transportasi umum. Juga dikenal sebagai

konsep "pusat kota", pendekatan yang dipakai terutama di Belgia, Perancis, Jerman, Swedia, dan Yugoslavia, dimana dibangun keterkaitan yang kuat antara pusat-pusat perkotaan, daerah pendukung dan daerah perdesaan. Pendekatan ini secara umum konsisten dengan pendekatan pembangunan wilayah "*growth poles*" dari ekonom Perancis Francois Perroux (Populer pada tahun 1960-an). Keseragaman masyarakat yang lebih besar memungkinkan aktivitas pemerintah akan lebih dekat dengan harapan/ keinginan kelompok masyarakat.

b) Pendekatan Efisiensi

Daerah geografi dapat dipisah (dibagi) untuk mempermudah pemerintah mengirimkan jasa dan barang lebih efisien dan penggunaan sumberdaya yang paling baik. Pendekatan ini menyarankan yurisdiksi yang besar dengan jumlah penduduk yang banyak, perizinan pemerintah daerah untuk (i) melebarkan cakupan fungsi untuk melayani lebih banyak penduduk; (ii) keuntungan dari pajak dasar yang lebih besar; (iii) optimasi beban kerja. Pendekatan efisiensi paling cocok bagi pelayanan pemerintah daerah seperti perencanaan perkotaan, perumahan, air, pembuangan, dan transportasi. Pengukuran efisiensi suatu organisasi sesuai dengan bentuk-bentuk *output*-nya yang mendasari bagi perluasan atau penciutan batas yurisdiksi.

c) Pendekatan Manajemen

Tujuan dari pendekatan manajemen adalah untuk membagi wilayah negara menjadi bagian-bagian yang mudah dikelola. Hal ini sesuai atau cocok kira-kira dengan kriteria rentang kendali bagi organisasi pemerintah pusat. Hal ini menyangkut penggambaran batas-hatas yang mencerminkan persepsi dari pembuat keputusan utama sehingga aliran pekerjaan dapat dikelola lebih baik. Jumlah dan lokasi kantor-kantor di lapangan dibuat pada kesesuaian dengan rentang kendali optimum oleh kantor pusat atau beban kerja yang sesuai bagi kantor-kantor perwakilan (lapangan).

d) Pendekatan Teknik

Pada pembagian wilayah negara, salah satunya bisa dengan mempertimbangkan kekayaan sumber daya alam dan ciri-ciri fisik yang bisa menjadi penunjang yang

berarti bagi administrasi. Walaupun terminologi wilayah bisa berarti hal yang berbeda pada geografi dan administrasi publik, wilayah administrasi selalu didasarkan pada wilayah geografi, contoh daerah dengan kemiripan karakteristik atau sumberdaya alam.

Batas-batas administrasi selalu digambarkan berdasarkan geografi fisik, terutama ketika pemerintah mencoba untuk mengelola SDA seperti penyediaan air bersih, drainase lahan, pengendalian erosi pesisir pantai, irigasi, konservasi tanah, pengembangan hutan, rekreasi, saluran pembuangan atau konservasi kehidupan satwa liar. Juga, geografi fisik dapat menawarkan suatu dasar yang tepat bagi perencanaan ekonomi dan sosial, terutama jika lingkungan pemukiman penduduk berkaitan sangat erat dengan eksploitasi SDA. Batas-batas bisa sangat berguna digambarkan pada sepanjang lembah sungai atau daerah pembatas.

e) Pendekatan Sosial

Struktur daerah administrasi dan pemerintahan bisa juga mempertimbangkan wilayah yang secara sosial berbeda yang didasarkan pada sejarah, suku, bahasa, atau beberapa kombinasi dari hal tersebut. Pendekatan ini digunakan terutama selama proses penyatuan, beberapa pembentukan daerah dari suatu negara bisa dilanjutkan terhadap pengalaman suatu identitas yang tidak dapat dilupakan oleh sistem konstitusi dan administrasi.

Perubahan batas-batas negara pada suatu negara federal lebih sulit daripada perubahan batas-batas wilayah dalam negara kesatuan, sebagai negara bagian pada negara federal selalu dilindungi oleh jaminan konstitusi. Bagaimanapun, bila batas negara dalam negara memperlihatkan keaslian mereka terhadap ciptaan buatan dari kekuasaan luar, restrukturisasi federasi bisa lebih mudah.

f) Pertimbangan Lain

Sebagai catatan, pendekatan utama bagi desentralisasi geografi merupakan penyesuaian daerah terhadap fungsi. Bagaimanapun pertimbangan lain menunjang pencapaian tujuan ekonomi nasional. Negara-negara berkembang memiliki pengalaman sejarah yang panjang berkaitan perubahan ruang dengan pengembangan

ekonomi, tetapi negara-negara sedang berkembang eks kolonial memiliki orientasi pembagian ruang (wilayah) terhadap kepentingan ekonomi dari kekuasaan kolonisasi pembentuk. Banyak kesulitan dalam membangun hubungan antara aktivitas ekonomi pada suatu bangsa dan antara kelompok suku yang dikaitkan langsung dengan kolonialisme.

3. Penataan Wilayah dari Sudut Sosial, Politik, dan Budaya

Penataan daerah harus memperhatikan sejumlah variabel terkait, agar analisis sebelum mengambil keputusan penggabungan, pemekaran, atau penghapusan bisa dilakukan secara komprehensif dan aktual. Di setiap variabel, peninjauannya didasarkan atas sejumlah indikator strategis. Berdasarkan analisis terhadap permasalahan yang relevan dalam penataan daerah, berikut adalah variabel-variabel politik dan sosial-budaya dalam penataan daerah beserta indikator-indikatornya.

a. Partisipasi Politik

Jamak dipergunakan, partisipasi politik sebagai indikator lekat dengan jumlah warga masyarakat yang menggunakan hak pilihnya dalam kegiatan pemilihan. Namun, tantangan demokratisasi—yang kemudian memiliki derivat berupa desentralisasi—adalah peningkatan jumlah masyarakat pemilih yang tidak sekadar tercatat dalam daftar pemilih tetapi juga benar-benar mempergunakan hak pilihnya tersebut. Oleh karena itu, indikator utama partisipasi politik dalam kegiatan pemilihan adalah persentase jumlah warga masyarakat pemilih yang tidak mempergunakan hak pilihnya atau biasa dikenal sebagai golongan putih (golput).

Tingkat golput dalam kegiatan demokrasi prosedural sebenarnya bukan tolok ukur maju-mundur suatu demokrasi, baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal. Tolok ukur akan lebih tepat sasaran jika mengarah pada kesadaran politik yang merupakan alas pikir dan latar belakang seorang warga pemilih untuk mempergunakan atau tidak mempergunakan hak pilihnya. Kesadaran politik ini memiliki korelasi langsung dengan pengetahuan dan minat masyarakat terhadap hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Tidak ada kepastian, memang, bahwa korelasi ini positif atau negatif, tergantung muatan dan citra informasi yang diserapnya. Namun, yang jelas bahwa tingkat kesadaran politik merupakan salah satu indikator dalam partisipasi politik.

Dalam konteks penataan daerah kesadaran politik atas kepemilikan hak sekaligus kewajiban sebagai warga masyarakat merupakan elemen penting dalam pembangunan daerah secara partisipatif. Jika otonomi daerah dimaknai sesuai jati dirinya sebagai upaya otonomisasi masyarakat daerah (*Hoessein dalam Wignosoebroto 2005*), kesadaran politik menumbuhkan kritisisme masyarakat terhadap pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan daerahnya sesuai aspirasi mereka.

Hipotesis yang dibangun pada indikator partisipasi politik dalam penataan daerah adalah bahwa semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum (baik legislatif, presiden maupun pilkada), dan semakin tinggi tingkat maturitas kesadaran terhadap hak dan kewajiban masyarakat sebagai warga negara, maka semakin tinggi pula kesiapan masyarakat untuk melakukan konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Meskipun demikian pengukuran terhadap maturitas kesadaran hak dan kewajiban harus dilakukan secara mendalam, dan tidak hanya dapat mengandalkan data-data kuantitatif belaka.

Tabel 2.3 Partisipasi Politik

1.	Jumlah warga masyarakat yang menggunakan hak pilihnya dalam pemilu dan polkada	Prosentase jumlah Golput
2.	Pengetahuan dan minat masyarakat terhadap hak dan kewajibannya sebagai warga negara	Tingkat kesadaran politik masyarakat

b. Integrasi Politik

Integrasi politik merujuk pada penjalinan kerjasama secara baku dan penyatuan elemen-elemen politik di daerah yang hendak dimekarkan atau digabungkan. Elemen-elemen politik terdiri atas para aktor politik yang aktif dalam kancah partai politik dan kelompok kepentingan/ penekan.

Dalam integrasi politik termuat sedikitnya dua hal. *Pertama*, koalisi yang dibangun partai politik, baik yang berjangka pendek maupun berjangka panjang, baik dalam kontestasi pilkada maupun pemilu, juga baik yang bersifat strategis maupun pragmatis. Koalisi menandakan suatu konsensus dibuat untuk menegosiasikan ulang kepentingan-

kepentingan politik antaraktor. Oleh karena itu, berdasarkan keberadaan koalisi indikator untuk meninjau kualitas integrasi politik adalah tingkat fragmentasi kepentingan politik. Semakin besar cakupan koalisi antaraktor politik di daerah, semakin luas kepentingan politik yang dikompromikan, tetapi justru semakin kecil tingkat fragmentasi kepentingan politiknya.

Hal kedua adalah kompetisi partai politik dan kelompok politik dalam pemilu dan pilkada sebagai antitesis koalisi politik. Kompetisi berarti mendayagunakan potensi dan kesempatan yang dimiliki setiap elemen politik untuk meraih kekuasaan. Hal ini tidak identik dengan perpecahan politik meski tetap mengandung konflik. Namun, berdasarkan kompetisi antaraktor politik, penataan daerah bisa mempertimbangkan indikator tingkat persaingan politik karena tingkat persaingan politiklah yang memetakan konstelasi politik sekaligus memperlihatkan stabilitas politik di suatu daerah. Kompetisi politik tidak terjadi, jika keberadaan lawan politik (oposisi) dianggap sebagai sesuatu hal yang membahayakan kepentingan elite yang berkuasa.

Koalisi dan oposisi adalah dua indikator penting untuk melihat proses integrasi politik pada tingkat demokrasi lokal. Karena itu, hipotesis yang dapat dibangun dalam kaitan antara integrasi politik dan penataan daerah adalah, semakin tinggi tingkat koalisi antar kelompok dan golongan dan semakin terbukanya kesempatan untuk berkompetisi secara politik di suatu daerah, maka semakin menunjukkan kesiapan suatu daerah untuk menyelenggarakan sendiri pemerintahannya. Kedua indikator integrasi tersebut hanya dapat diukur dengan suatu penelitian yang mendalam di suatu daerah. Kuantifikasi terhadap kedua indikator hanya dapat dilakukan dengan bantuan satu penelitian yang mendalam dan komprehensif.

Tabel 2.4 Tabel Integrasi Politik

- | | | |
|----|--|---|
| 1. | Koalisi partai politik dalam pemilu dan pilkada | Tingkat fragmentasi kepentingan politik antar kelompok |
| 2. | Kompetisi partai politik dan kelompok dalam pemilu dan pilkada | Tingkat kesempatan persaingan politik dan oposisi yang dapat dibangun |

c. Konflik Sosial dan Politik

Sebagaimana terjadi di setiap perubahan yang selalu diiringi dengan gejolak/turbulensi, penyelenggaraan otonomi daerah tidak hanya berlangsung vis a vis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain ketimpangan antardaerah secara horizontal, konflik horizontal antarmasyarakat daerah juga dapat terjadi di dalam daerah yang bersangkutan.

Betapa pun banyak konflik terjadi di daerah yang kemudian bermuara pada resolusi berupa pemekaran atau penggabungan daerah, tidak ada satu pun konflik yang disebabkan oleh satu faktor tunggal. Segregasi sosial hampir seluruhnya disebabkan berbagai faktor yang jalin berkelindan meskipun tetap saja ada satu-dua faktor tunggal yang dominan. Dalam berbagai kasus konflik yang terjadi di daerah-daerah di Indonesia, secara dominan disebabkan oleh faktor etnisitas dan agama. Oleh karena itu, untuk melihat seberapa jauh segregasi sosial di daerah, penataan daerah perlu mempertimbangkan indikator berupa tingkat fragmentasi kesukuan, agama, dan lapisan sosial, antarmasyarakat di suatu daerah. Keterikatan individu dan kelompok orang dalam masyarakat bisa berbasis pada suku, agama, ras, dan kesamaan historis perkembangan suatu masyarakat. Sehingga, pemekaran dan penggabungan daerah tidak boleh menafikan/meniadakan kondisi-kondisi khusus keterikatan masyarakat atas dasar suku, agama, ras dan sejarah.

Secara fundamental, konflik sosial berangkat dari perbedaan dan persamaan nilai sosial yang dianut. Nilai merupakan aspek fundamental yang kemudian membentuk preferensi tertentu dan keyakinan benar-salahnya sesuatu. Perbedaan nilai-nilai yang tidak terjembatani dengan baik tentu akan berujung pada konflik dan disintegrasi sosial. Oleh karena itu, tinjauan atas nilai-nilai sosial pemersatu akan mempergunakan indikator tingkat dan jenis integrasi sosial.

Perlu diperhatikan pula keberadaan konflik menurut tinjauan historis karena suatu konflik sering kali tidak terlepas dari akar konflik sebelumnya, baik melibatkan masyarakat daerah yang sama maupun generasi sebelumnya. Potensi konflik cukup relevan jika ditinjau berdasarkan rekam jejak konflik yang bersangkutan di suatu daerah. Indikator untuk melihat keberadaan dan potensi konflik sosial-politik semacam ini berupa intensitas konflik dan kedalaman konflik.

Konflik tidak selamanya identik dengan perpecahan dan segregasi sosial. Ia lebih merupakan dinamika tak sinkron antarelemen dalam masyarakat daerah. Karakter inilah yang menjadikan konflik tidak mungkin diselesaikan begitu saja. Yang paling mungkin dilakukan adalah manajemen konflik. Hal ini dilakukan dengan memfasilitasi dialog dan menjalankan fungsi-fungsi intermediasi antarpihak yang bertikai agar konflik tidak berujung pada segregasi sosial. Tinjauan atas hal ini akan mempergunakan keberadaan sistem, institusi, serta sumberdaya untuk mengelola konflik sebagai indikator (*Harris dan Reilly, ed. 2000*).

Tabel 2.5 Konflik Sosial Politik

1.	Segregasi sosial	Tingkat fragmentasi kesukuan, agama, lapisan sosial
2.	Nilai sosial pemersatu	Tingkat dan jenis integrasi sosial
3.	Eksistensi dan potensi konflik politik	Intensitas dan kedalaman konflik politik
4.	Manajemen konflik sosial-politik	Keberadaan sistem, institusi, dan sumber daya intermediasi konflik

Hipotesis yang dapat dibangun dalam kaitan antara indikator konflik sosial dengan penataan daerah adalah semakin tinggi tingkat segregasi sosial (heterogenitas suku, agama, ras, dan sejarah) suatu masyarakat dalam suatu daerah, maka semakin tinggi tingkat kesulitan melakukan pemekaran dan penggabungan daerah. Karena itu, analisis terhadap potensi terjadinya konflik harus mempertimbangkan dua hal yaitu, (1) apakah pemekaran atau penggabungan akan menjadi solusi dan peredam konflik, (2) apakah tujuan-tujuan integrasi nasional dapat dicapai dengan pemekaran atau penggabungan daerah. Pemekaran atau penggabungan daerah tidak boleh menyebabkan semakin tingginya potensi konflik, tetapi sebaliknya harus memperkuat integrasi sosial.

d. Kelembagaan Sosial-Politik

Pembangunan daerah berbasis masyarakat dan penataan daerah memerlukan basis atau landasan kelembagaan sosial-politik lokal yang kuat karena bingkai kebijakan otonomi daerah merujuk pada proses otonimisasi masyarakat daerah. Dengan tidak memasukkan cabang partai politik di daerah dan partai politik lokal dalam konteks pembicaraan ini, kelembagaan sosial-politik lokal pada akhirnya bermuara pada lembaga-lembaga swadaya masyarakat sebagai cermin masyarakat madani (*civil society*) serta lembaga-lembaga adat yang menjalankan kearifan lokal.

Pemaknaan masyarakat madani secara definitif masih tentatif karena tidak memiliki batasan definitif yang baku (*Myers 1997*) sehingga berlaku seiring dengan beragamnya elemen-elemen masyarakat sekaligus perjalanan sejarahnya masing-masing. Namun, masyarakat madani dengan beragam pengertian dan akar sejarah, setidaknya memiliki tiga ciri pokok (*Holidin 2007*). Ketiganya merupakan representasi atas berbagai karakter ideal yang disematkan oleh para ahli mengenai suatu bangunan kehidupan sosial. *Pertama*, masyarakat itu memiliki nilai dan norma yang diaktualisasikan dalam langgam kelembagaan tertentu. *Kedua*, masyarakat itu memiliki derajat kemandirian independensi tertentu terhadap negara, terutama berupa *socialcapital* dan finansial. *Ketiga*, adanya tujuan yang harus dicapai secara bersama-sama, baik melalui fusi kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat maupun membentuk langkah-langkah sinergis di antara mereka. Kelembagaan masyarakat madani (organisasi masyarakat sipil) ini di lapangan berwujud kelompok-kelompok studi, lembaga riset, lembaga dan yayasan sosial, klub-klub pertemanan, serta organisasi nonpemerintah lainnya.

Selain lembaga-lembaga swadaya masyarakat, lembaga-lembaga adat telah eksis jauh lebih lama dari organisasi masyarakat sipil. Organisasi subak pada masyarakat Bali dan nagari pada masyarakat Sumatera Barat merupakan modal sosial (*socialcapital*) yang justru memperkuat pelaksanaan otonomi daerah karena keduanya menjadi basis kemandirian masyarakat daerah tanpa ikatan legal-formal, berbeda dengan organisasi masyarakat sipil. Kelembagaan tanggung-renteng pada masyarakat Jawa, sebagai contoh, justru memudahkan pelaksanaan program dana bergulir dengan tingkat risiko keuangan yang minimal.

Pada kondisi lain, dominasi bisa berada di tangan satu-dua kelompok masyarakat daerah. Oleh karena itu, untuk melihat kesetaraan sosial-politik, diperlukan juga tinjauan atas tingkat dominasi suatu kelompok atas kelompok lain dalam yurisdiksi suatu daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak boleh hanya didominasi oleh satu kelompok masyarakat saja, atau sekelompok elite saja, tetapi harus memberikan kesempatan yang sama pada semua kelompok. Dominasi satu kelompok atas pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bukan hanya mematahkan tujuan otonomi daerah, tetapi dapat mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap otonomi daerah itu sendiri. Kesetaraan politik juga dimaksudkan untuk memberikan kesempatan yang sama antara perempuan dan laki-laki dalam hak-hak politik.

Dengan demikian tesis yang dapat dibangun adalah semakin terbukanya kesempatan setiap masyarakat dan kelompok masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, semakin menunjukkan kesiapan masyarakat di suatu daerah untuk menyelenggarakan sendiri pemerintahannya. Karena itu, analisis terhadap kesetaraan ini juga harus dilakukan secara mendalam dengan memperhatikan praktik-praktek yang terjadi di lapangan.

Tabel 2.7 Kesetaraan Sosial Politik

1. Dominasi Elite	Tingkat kesetaraan anggota masyarakat dalam pengaruh sosial dan politik
2. Dominasi Kelompok	Tingkat dominasi kelompok atas kelompok yang lain

f. Responsivitas Pemerintah Daerah

Dalam perspektif politik, partisipasi dalam kegiatan pemilihan, baik pemilu maupun pilkada, bukanlah kunci keberhasilan demokrasi lokal satu-satunya penyebab yang justru menjadi persoalan adalah seberapa jauh kepentingan masyarakat daerah terwakili dalam setiap kebijakan yang dibuat. Jadi, perhatian pada partisipasi politik masyarakat daerah tidak selamanya hanya identik dengan keikutsertaan dalam pemilu dan pilkada

tetapi juga dalam pengambilan keputusan serta kontrol, terhadap pemerintah daerah sekaligus terhadap DPRD.

Indikator yang paling mudah untuk melihat tingkat keterwakilan aspirasi masyarakat daerah sebagai bukti responsivitas ini adalah konten/ muatan kebijakan yang dibuat. Telah jamak diketahui bahwa proses pengambilan keputusan dan formulasi kebijakan di sejumlah daerah tidak lepas dari rekayasa terhadap hasil kebijakan. Meskipun ada mekanisme musyawarah rencana pembangunan daerah (musrenbangda), rekayasa dilakukan berbasis kepesertaan musrenbangda yang selektif dan penyiapan hasil sebelum musrenbangda diselenggarakan.

Selain keterwakilan aspirasi masyarakat dalam kebijakan, dalam konteks penataan daerah, jangkauan aspirasi merupakan hal yang tak kalah penting untuk dipertimbangkan. Untuk meninjau daya jangkau aspirasi yang bisa ditangkap pemerintah daerah, tingkat kemudahan masyarakat menyalurkan aspirasi merupakan indikatornya.

Tingkat kemudahan ini pertama kali berkenaan dengan kondisi masyarakat itu sendiri untuk berpartisipasi mengemukakan aspirasi. Yang selanjutnya adalah kapabilitas pemerintah daerah untuk menyediakan perangkat fasilitasi bagi penyaluran aspirasi publik. Mengacu pada Stoker (2004), kondisi masyarakat terdiri atas kemampuan dan kemauan. Kemampuan ini terdiri atas kemampuannya untuk menulis dengan baik dan benar, bertutur kata secara runtut dan sistematis, serta kemampuan mempergunakan perangkat fisik dan teknis dalam menyampaikan aspirasi. Adapun kemauan berhubungan dengan tingkat kepedulian masyarakat untuk turut menyampaikan aspirasi, apakah secara aktif atau apatis.

Atas aspirasi pemerintah daerah ini, pemerintah daerah perlu untuk berinisiatif menggali informasi dan menyerap aspirasi secara aktif dengan menanyakan atau melakukan jajak pendapat langsung dari masyarakat. Pada akhirnya respon pemerintah daerah menjadi keharusan untuk menindaklanjuti hal ini.

Dengan indikator tingkat kemudahan aspirasi, penataan daerah mempersyaratkan kemampuan dan kemauan masyarakat daerah yang bersangkutan untuk turut berpartisipasi menyampaikan aspirasi, sekaligus diiringi ketersediaan daya dukung infrastruktur dan inisiatif penjangkauan aspirasi oleh pihak pemerintah daerah.

Hipotesis yang dapat dibangun adalah semakin jauh jangkauan partisipasi masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya dalam proses pemerintahan daerah, maka semakin perlu untuk memperpendek jangkauan aspirasi tersebut. Karena itu, penataan daerah melalui pemekaran dilakukan untuk memperpendek jangkauan aspirasi masyarakat dalam pemerintahan daerah.

Tabel 2.8 Responsivitas Pemerintahan Daerah

1.	Jangkauan Aspirasi	Tingkat	Kemudahan	masyarakat
		menyampaikan aspirasi		

g. Akuntabilitas Lokal

Akuntabilitas publik memiliki unsur yang hampir sama-sebangun dengan responsivitas. Hal-hal yang diperlukan untuk mewujudkan mekanisme pertanggungjawaban pemerintah daerah dan DPRD kepada masyarakat daerah sama dengan apa yang diperlukan untuk menjalankan responsivitas. Namun, akuntabilitas merupakan wujud formal dan terlembagakan dari responsivitas.

Jika responsivitas berkaitan dengan inisiatif aktif pemerintah daerah dan DPRD untuk menyerap aspirasi masyarakat, akuntabilitas justru merujuk pada kemampuan pemerintah daerah dan DPRD untuk memungkinkan masyarakat daerah melakukan pengawasan atas formulasi dan implementasi kebijakan yang diharapkan beraras pada aspirasi mereka. Kapabilitas pemerintah daerah harus menjamin ketersediaan daya dukung infrastruktur berupa saluran penyampaian aspirasi, mekanisme yang memadai, sekaligus dalam rangka pengawasannya.

Akuntabilitas mencerminkan kemampuan masyarakat daerah untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintahan daerah (kepala daerah dan DPRD). Semakin dekat pemerintahan dengan masyarakat, semakin terbuka akses masyarakat terhadap pemerintahan, maka semakin tinggi tingkat akuntabilitas pemerintahan daerah. Dengan tesis ini, maka penataan daerah melalui pemekaran daerah merupakan instrumen untuk memperkuat akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tabel 2.9 Akuntabilitas Lokal

- | | |
|-------------------------|---|
| 1. Jangkauan Pengawasan | 1. Tingkat kemudahan masyarakat untuk mengawasi jalannya pemerintahan daerah dan peran media; |
| | 2. Peran media massa lokal |

h. Konsolidasi Otonomi Daerah

Jika otonomi daerah dan daerah otonom muncul akibat desentralisasi yang juga merupakan salah satu varian produk demokratisasi, konsolidasi otonomi daerah dapat secara sederhana dimaknai sebagai konsolidasi demokrasi hingga ke tingkat lokal dalam bingkai kebijakan otonomi daerah.

Tabel 2.10 Konsolidasi Otonomi Daerah

- | | |
|--|--|
| 1. Kepercayaan dan kesadaran masyarakat dalam otonomi daerah | Tingkat kepercayaan dan kesadaran masyarakat terhadap otonomi daerah |
|--|--|

Agar demokrasi mencapai format yang terkonsolidasi, para elit, organisasi, dan massa, semuanya harus percaya bahwa sistem politik yang mereka miliki di negara mereka ini layak dipatuhi dan pertahankan (Diamond 1999). Konsolidasi itu pun akan secara konkret termanifestasi bila ia diakui sebagai proses pencapaian legitimasi yang luas dan kuat sedemikian hingga semua aktor politik yang signifikan, pada tingkat elit ataupun massa, percaya bahwa rezim demokrasi adalah yang paling benar dan tepat bagi masyarakat mereka, lebih baik dari alternatif realistik lain yang bisa mereka bayangkan. (Diamond, Ibid)

Meminjam konsep Diamond di atas, konsolidasi otonomi daerah merupakan proses pencapaian legitimasi yang luas dan kepercayaan yang kuat berasal dari masyarakat daerah hingga melahirkan dukungan signifikan bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersangkutan. Konsolidasi otonomi daerah sebagai variabel, dengan demikian, membutuhkan legitimasi dan kepercayaan masyarakat daerah tersebut

sebagai indikator penataan daerah. Hipotesisnya adalah semakin percaya suatu masyarakat bahwa otonomi daerah akan memberikan dampak nyata bagi peningkatan kualitas hidup mereka, maka semakin mungkin daerah tersebut dimekarkan. Pemekaran daerah dengan demikian menjadi solusi dalam penataan daerah.

i. Kohesi Sosial

Kohesi sosial bersifat nonformal dibandingkan integrasi politik karena cirinya yang tidak terlembagakan. Kohesi sosial berkaitan erat dengan unsur-unsur persamaan dan perbedaan sosial-budaya yang antaranggota masyarakat daerah mengejawantahkannya dalam bentuk pilihan-pilihan kegiatan dan interaksi sosial. Unsur-unsur ini terdiri atas nilai-nilai yang dianut, keyakinan, serta preferensi kultural. Untuk melihat perbedaan dan persamaan sosial yang ada, diperlukan indikator berupa tingkat kelekatan antarindividu dan antarkelompok masyarakat daerah.

Hipotesis yang dapat dibangun adalah semakin tinggi tingkat kohesivitas sosial masyarakat dalam suatu daerah, maka semakin tinggi pula tingkat kemungkinannya untuk dimekarkan. Tetapi sebaliknya, jika rendah kohesivitas sosial suatu masyarakat akan menjadi sumber konflik baru dalam masyarakat apabila pemekaran menjadi pilihan dalam penataan daerah. Sebuah masyarakat yang tidak memiliki kelekatan sosial yang tinggi akan menjadi potensi konflik jika disatukan dalam wilayah administrasi.

Tabel 2.11 Tabel Kohesi Sosial

- | | | |
|----|---|---|
| 1. | Perbedaan dan persamaan sosial yang ada | Tingkat kelekatan antar individu dan antar kelompok |
|----|---|---|

j. Akulturasi Budaya

Interaksi sosial di kalangan masyarakat daerah memunculkan keterhubungan banyak budaya masing-masing yang secara logis bersifat heterogen. Pada gilirannya ini menimbulkan akulturasi budaya. Akulturasi budaya menunjukkan percampuran secara seimbang antarbudaya penyusunnya, berbeda dengan asimilasi yang menjadikan satu budaya terpengaruhi secara dominasi (ditelan) oleh budaya lainnya. Dengan demikian,

indikator untuk meninjau akulturasi budaya ini adalah intensitas dan kualitas interaksi antarbudaya masyarakat daerah.

Karena suatu akulturasi budaya bisa melampaui batas-batas yurisdiksi suatu daerah, tinjauan atasnya mesti dilihat dalam skala regional dan nasional. Oleh karena itu, diperlukan penggunaan indikator berupa tingkat akulturasi dan interkulturelasi dalam cakupan regional dan nasional.

Tabel 2.12 Akulturasi Budaya

1. Heterogenitas Budaya	Intensitas dan kualitas interaksi antar budaya
2. Integrasi regional dan nasional	Tingkat asimilasi dan interkulturelasi regional dan nasional

4. Penataan Wilayah dari Sudut Pandang Keuangan Daerah

Globalisasi ekonomi menyebabkan perubahan karakteristik dari ekonomi “lama” menjadi ekonomi “baru” (lihat **Tabel 2.13** untuk lebih rincinya). Hal tersebut akan sangat berdampak pada kondisi dan sistem pengelolaan keuangan negara, baik Pusat maupun Daerah. Sumber-sumber keuangan negara akan lebih banyak berasal dari sektor ekonomi sekunder dan tersier. Kata “daya saing” menjadi kata kunci dalam pembangunan daerah untuk melaksanakan kebijakan desentralisasi di era globalisasi dan regionalisasi. Definisi daya saing negara/daerah lebih problematik dari pada daya saing perusahaan. Bila perusahaan kalah bersaing, maka perusahaan bisa bangkrut dan selanjutnya keluar dari bisnis yang digelutinya. Namun, negara/daerah tidak memiliki *bottom line* atau tidak akan pernah “keluar dari arena persaingan”. Oleh karena itu, agar negara/daerah mampu bertahan dalam persaingan, negara/daerah harus memiliki daya saing, dan selalu berusaha meningkatkan daya saingnya. Peranan dan intervensi pemerintah dalam perekonomian juga akan semakin mengecil.

Tabel 2.13 Perbandingan Karakteristik Ekonomi Lama dan Ekonomi Baru

Karakteristik Ekonomi Secara Umum: Pasar Lingkup Persaingan Bentuk Organisasi Potensi Mobilitas Geografis dari Bisnis Persaingan Antar Daerah	Stabil Nasional Hierarkis, Birokratis Rendah Rendah	Dinamis Global Jaringan, <i>Entrepreneur</i> Tinggi Tinggi
Industri: Organisasi Produksi Faktor Produksi yang Penting Pendorong Teknologi yang Penting Sumber Keunggulan Daya Saing Tingkat Kepentingan Penelitian/Inovasi Hubungan dengan Perusahaan Lain	Produksi Masa Modal/Buruh Mekanisasi Penurunan Biaya melalui <i>Economies of Scale</i> Moderat Berjalan Sendiri-sendiri	<i>Flexible Production</i> Inovasi/Pengetahuan Digitasi Inovasi, Kualitas, Waktu Penyampaian ke Pasar, dan Biaya Tinggi Aliansi dan Kolaborasi
Tenaga Kerja: Sasaran Kebijakan Utama Keterampilan Kebutuhan Pendidikan Hubungan Buruh-Manajemen Sifat dalam Bekeija	Penyerapan Tenaga Kerja Penuh (<i>Full Employment</i>) Keterampilan Khusus Pekerjaan (<i>Job-specific Skills</i>) Suatu Keterampilan Advers Verdana Stabil	Upah dan Pendapatan yang Lebih Tinggi Keterampilan Luas, Pelatihan Silang (<i>Broad Skills, Cross-Training</i>) Pembelajaran Menerus (<i>Lifelong Learning</i>) Kolaboratif Ditandai oleh Risiko dan Peluang
Pemerintah: Hubungan Pemerintah-Bisnis Regulasi	Menentukan Persyaratan Perintah dan Kontrol (<i>Command and Control</i>)	Membantu Inovasi dan Pertumbuhan Perusahaan <i>Market Tools</i> , Fleksibilitas

Sumber: Atkinson, et al. (1999)

Paradigma baru dalam pengelolaan keuangan, administrasi publik, dan pembangunan. Walaupun organisasi pemerintahan/publik memiliki karakteristik yang berbeda dengan organisasi swasta/bisnis, namun saat ini pengelolaan keuangan dan administrasi publik diharapkan dapat berjalan/beroperasi layaknya organisasi swasta/bisnis, efisien, efektif,

dan menempatkan masyarakat sebagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) yang harus dilayani dengan sebaik-baiknya, dalam artian untuk disejahterakan. Pengalokasian anggaran juga dilakukan seefisien dan seefektif mungkin pada bidang-bidang yang tepat dan prioritas dalam pembangunan, serta terukur kinerjanya. Selain itu, pengalokasiannya juga harus sesuai dengan kebutuhan riil dari masyarakatnya. Sehingga paradigma pembangunan daerah (dan nasional) yang terbentuk adalah untuk lebih berorientasi pada pemberian manfaat yang semakin besar kepada rakyat, dengan mengedepankan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, profesionalisme, dan pengelolaan pemerintahan yang bersih (bebas dari KKN: Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme). Budaya "*good corporate governance*" sudah menjadi tuntutan seiring dengan kemajuan zaman. Oleh karena itu tingkat kepuasan dari masyarakat perlu menjadi perhatian yang utama.

5. Penataan Wilayah dari Perspektif Demografi

Pemekaran dari sisi kependudukan. Pembahasan mengenai jumlah ideal propinsi masih merupakan hal abstrak. Penelitian tentang Bonus Demografi yang tengah dilakukan oleh lembaga demografi dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menunjukkan dari sisi kependudukan, terkait dengan pemekaran pemerintah daerah, ada satu variabel yang menjadi pertimbangan yaitu kapan suatu daerah bisa mencapai "bonus demografi"¹⁵ atau "*windows of opportunity*"¹⁶. Penelitian yang pernah dilakukan untuk Bappenas tentang "bonus demografi" dilihat dari aspek pendidikan, ketenagakerjaan dan kependudukan dengan mengkategorikan daerah berdasarkan tingkat pencapaian "*windows of opportunity*".

Untuk menilai apakah perlu suatu daerah dimekarkan maka dalam diskusi ini ditetapkan beberapa indikator yang menjadi bahan analisa. Beberapa indikator yang disepakati sebagai bahan analisa yaitu jumlah penduduk, persen populasi penduduk di perkotaan, luas wilayah, kepadatan penduduk, persen rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian, penyediaan layanan publik yang meliputi pendidikan (GER, NER, rasio sekolah per jumlah penduduk usia sekolah, persen penduduk usia 21-49 tahun yang

¹⁵ Bonus demografi adalah perubahan struktur umur penduduk dan menurunnya *age dependency ratio* (proporsi penduduk usia 0-4 tahun dan penduduk usia diatas 65 tahun terhadap penduduk usia 15-64 tahun atau usia produktif)

¹⁶ *Windows of Opportunity* adalah kondisi dimana usia ketergantungan berada di titik terendah dan ini hanya terjadi sekali dalam sejarah kependudukan suatu negara.

tamat SMA), kesehatan (rasio fasilitas kesehatan per jumlah penduduk, *contact rate* dan *visit rate*¹⁷, dll), dan perumahan (persen rumah tangga menurut fasilitas perumahan, listrik, air minum dan kakus sendiri).

Kriteria dari segi kependudukan tidak hanya jumlah namun juga faktor kepadatan penduduk, persebaran dan masalah etnis, khusus untuk etnis relatif lebih sulit dibanding faktor lainnya karena harus dipetakan terlebih dulu. Permasalahan pemekaran dari sisi kependudukan yang juga menjadi perhatian adalah berapa jumlah staf pemerintahan lokal yang optimal untuk bisa memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu, layanan yang ada harus menjadi pertimbangan jumlah daerah yang akan dimekarkan. Pertimbangan pelayanan dalam proses pemekaran daerah pernah dibahas oleh *Tiebout* (1956).

Ada beberapa faktor yang menentukan kelayakan pemekaran suatu wilayah meliputi:

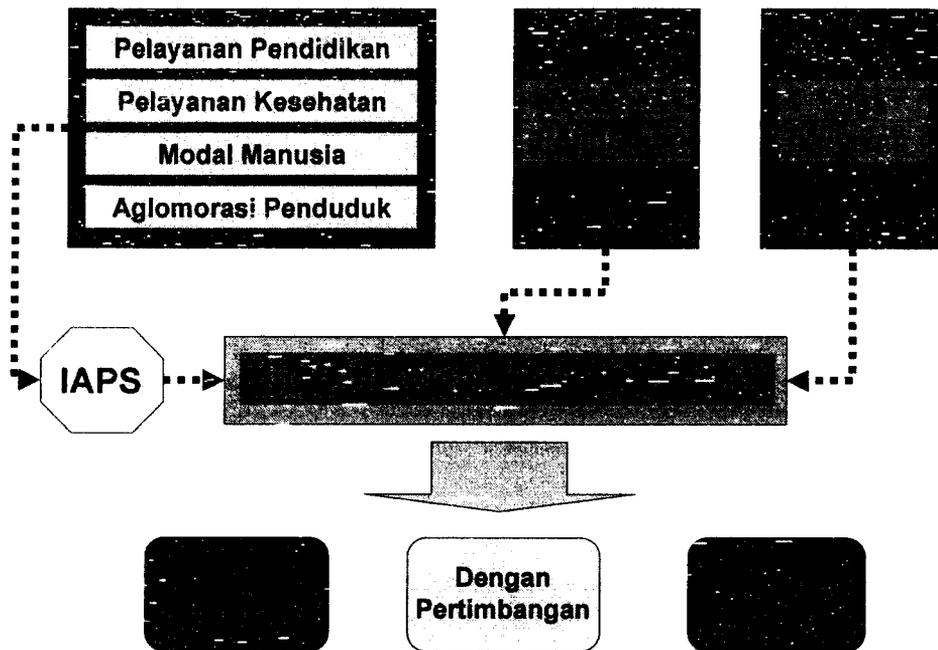
- a) **Indeks Kelayakan Pemekaran (IKM)** suatu wilayah dinyatakan sebagai **Acuan Status Pemekaran (ASM)**. Indeks Kelayakan pemekaran merupakan indeks yang diperoleh dari indeks akses pelayanan sosial, densitas penduduk, luas wilayah yang kesemuanya akan disatukan menjadi indeks kelayakan pemekaran.
- b) **Acuan Status Pemekaran (ASM)** merupakan penggolongan wilayah berdasar **Indeks Kelayakan Pemekaran (IKM)**. Propinsi dengan karakteristik rata-rata dijadikan Acuan Status Pemekaran. Disediakan **3 (tiga)** skenario proyeksi (tinggi, sedang, dan rendah)

Pendekatan yang digunakan adalah:

- a) **Indeks Kelayakan Pemekaran (IKM)** suatu wilayah menjadi dua wilayah otonom pada suatu waktu tertentu;
- b) **IKM** ditentukan oleh Indeks Akses Pelayanan Sosial (IAPS), Densitas Penduduk (DP), dan Luas Wilayah (LW) yang digabungkan menjadi Indeks Kelayakan Pemekaran (IKM).
- c) **IAPS** merupakan indeks komposit dari Akses Pelayanan Pendidikan dan Kesehatan, Kualitas SDM serta Aglomerasi Penduduk

¹⁷*Contact Rate* adalah proporsi atau persen orang yang berkunjung atau memeriksakan diri ke fasilitas kesehatan atau tenaga kesehatan pada saat sakit. *Visit Rate* adalah proporsi atau persen orang yang hanya memeriksakan diri ke fasilitas dan tenaga kesehatan misalnya imunisasi, *check-up*, dll

d) DP merupakan perbandingan antara **Jumlah Penduduk** dan **Luas Wilayah**



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran Penentuan Kelayakan Pemekaran

Estimasi masing-masing variabel dirinci dibawah ini.

1. IKM – Indeks Kelayakan Pemekaran – Indeks Kelayakan Pemekaran (IKM) merupakan fungsi dari IAPS, DP dan LW

$$IKM = f (IAPS, DP, LW)$$

2. IAPS – Indeks Akses Pelayanan Sosial

- IAPS adalah **Indeks Akses Pelayanan Sosial**, merupakan fungsi dari akses pada pelayanan sosial, baik publik maupun swasta, kualitas SDM, serta Aglomerasi Penduduk
- $IAPS = f$ (Akses Pendidikan, Kesehatan, Kualitas SDM dan Tingkat Aglomerasi Penduduk)

3. ASM = Kategorisasi berdasar IAPS

IKM menjadi Acuan Status Pemekaran (ASM), yaitu pengelompokan atau kategorisasi kelayakan pemekaran suatu wilayah otonom menjadi :

- Hijau = wilayah yang **patut** dimekarkan
- Kuning = wilayah yang dapat **dipertimbangkan** untuk dimekarkan
- Merah = wilayah yang sama sekali **tidak layak** dimekarkan

4. IE = Indeks Pendidikan menunjukkan Akses pada Sarana Pendidikan

IE atau Indeks Pendidikan merupakan indeks komposit dari variabel berikut:

- Partisipasi sekolah menurut umur – sesuai dengan UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003 tentang Wajib Belajar 9 tahun maka indikator yang paling sesuai adalah
- **APS** atau **Angka Partisipasi Sekolah** yaitu persen anak bersekolah dari penduduk usia sekolah yang sesuai.
- Dengan batasan APS, peran akses pendidikan ditentukan oleh – APS usia SD/7-12, SMP/13-15, SMA/16-18, dan pasca SMA/ 19-24;
- Jumlah Penduduk usia sekolah – Jumlah Penduduk usia 7-12, 13-15, 16-18, dan 19-24; dan
- Fasilitas pendidikan: Jumlah sekolah SD, SMP, SMA, PT dalam suatu wilayah

5. IH = Indeks Kesehatan menunjukkan Akses pada Sarana Kesehatan

IH atau Indeks Kesehatan merupakan indeks komposit dari variabel berikut:

Penggunaan (*Use*) fasilitas dan tenaga medis modern, baik publik maupun swasta. Yang dimaksud dengan fasilitas medis modern terdiri dari: Rumah sakit; Puskesmas; dan Poliklinik. Tenaga medis modern meliputi: Dokter, Bidan, dan Tenaga medis lainnya. Akses diukur sebagai: **Visit Rate** = Persen penduduk menggunakan salah satu fasilitas atau tenaga kesehatan di atas; dan **Contact Rate** = Persen penduduk yang karena menderita suatu penyakit menggunakan salah satu fasilitas atau tenaga kesehatan di atas

6. MM = Modal Manusia

Mengingat bahwa untuk dapat memerintah diperlukan Sumber Daya Manusia yang berkualitas atau Modal Manusia. Modal Manusia ditentukan oleh gabungan pendidikan dan pekerjaan, sebagai Indeks Komposit, dimana:

- Kualitas pendidikan diukur sebagai %Penduduk usia produktif 20-54 tahun yang berpendidikan SMA+; dan

- Kualitas pekerjaan diukur sebagai %Penduduk bekerja di sektor Non-Pertanian

7. Aglomerasi penduduk

Argumen yang sering dikemukakan sebagai pembenaran pemekaran adalah rentang kendali, dalam model kami hal tersebut diakomodasi dengan proksi tingkat aglomerasi (atau konsentrasi) penduduk yang diukur sebagai tingkat urbanisasi

8. DP = Densitas Penduduk

Densitas Penduduk diukur sebagai rata-rata jumlah penduduk per kilometer persegi

Proyeksi jumlah disajikan dalam 3 (tiga) skenario: rendah, sedang dan tinggi, dalam arti hasil jumlah propinsi yang diproyeksikan mengikuti kondisi sebagai berikut:

- Skenario **RENDAH (R)** : kelayakan pemekaran suatu wilayah (atau jumlah total wilayah) menyamai kondisi **sedang** pada periode sebelumnya
- Skenario **SEDANG (S)** : Pemekaran hanya terjadi pada periode bersangkutan dan tidak memperhitungkan pemekaran pada periode sebelumnya; dan
- Skenario **TINGGI (T)** : Pemekaran memperhitungkan pemekaran di periode sebelumnya

6. Penataan Wilayah dari Perspektif Administratif Publik

Dengan berbagai pandangan tersebut dapat dikemukakan bahwa pembentukan suatu daerah otonom perlu mempertimbangkan nilai-nilai dasar dan asumsi tentang urgensi pembentukan. Nilai dasar dalam pembentukan suatu daerah otonom dapat terdiri atas: efisiensi dan efektivitas administrasi, demokrasi pemerintahan, dan ketahanan nasional. Efisiensi administrasi dapat mencakup daya saing daerah (kemampuan daerah mengembangkan wilayah), skala ekonomi, dan jumlah beban propinsi (jumlah urusan dan kewenangan). Efektivitas administrasi dapat mencakup *span of control*, aksesibilitas, dan potensi wilayah. Sedangkan demokrasi pemerintahan mencakup aspirasi masyarakat, kontrol masyarakat, dan keterwakilan. Yang terakhir, ketahanan nasional mencakup geopolitik dan geostrategis.

Dalam mengaplikasikan pelbagai nilai dasar tersebut dinilai perlu untuk menegaskan asumsi yang digunakan, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus. Asumsi ini bermula dari pemahaman bahwa Indonesia adalah suatu negara kesatuan, yang

dalam sejarah pemerintahannya pernah memiliki jumlah jenjang pemerintahan antara dua dan tiga jenjang. Dalam format tersebut, maka posisi jenjang tersebut terdiri atas: pemerintahan nasional, pemerintahan regional, dan pemerintahan lokal.

Administrasi publik dipahami baik sebagai suatu proses maupun sebagai suatu institusi. Sebagai suatu proses, administrasi publik berkaitan dengan semua aktivitas penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Sedangkan sebagai suatu institusi, administrasi publik umumnya dimaknai sama dengan birokrasi. Administrasi publik juga dapat dimaknai menurut berbagai perspektif atau pendekatan, yang mencerminkan "tubuh doktrin, seperangkat nilai, kumpulan instrumen, dan kumpulan prosedur". Lazimnya berbagai perspektif tersebut adalah: manajemen, politik dan hukum (Rosenblomm 1993, xvii). Perspektif manajemen yang dipraktekkan pada cabang eksekutif bersifat administratif, manajerial, birokratik dan menekankan pada efektivitas dan efisiensi. Perspektif politik yang dipraktekkan pada cabang legislatif bersifat politis dan berkaitan dengan pembuatan kebijakan dengan menekankan pada nilai-nilai keterwakilan dan responsivitas. Perspektif hukum yang dipraktekkan pada cabang yudikatif bersifat legal dan menekankan pada integritas konstitusional pada satu sisi dan pada sisi lain juga menekankan pada proteksi substantif dan prosedural bagi perorangan.

Berdasarkan perspektif tersebut, administrasi publik dapat didefinisikan sebagai "penggunaan teori dan proses manajerial, politik dan hukum untuk melaksanakan mandat pemerintahan di bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam rangka penyediaan fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan bagi masyarakat, secara keseluruhan ataupun secara sebagian-sebagian" (Rosenbloom 1993, 6). Sebagai bandingan, administrasi publik antara lain, sebagaimana termuat dalam Rosenbloom (1993, 6-7) juga dapat didefinisikan sebagai "tindakan pemerintahan yang merupakan sarana untuk mewujudkan tujuan dan sasaran pemerintahan (Corson & Harris), sarana untuk mengimplementasikan nilai-nilai politik (Pfiffner & Presthus), cabang eksekutif dari pemerintahan (Davis), dan berkepentingan dengan pelaksanaan hukum, yang dibuat oleh legislatif dan diinterpretasikan oleh pengadilan melalui proses organisasi dan manajemen (Waldo), serta memiliki peranan penting dalam formulasi kebijakan publik, dan karenanya menjadi bagian dari proses politik (Felix & Nigro).

Berdasarkan pandangan bahwa administrasi publik berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pengaturan dan pelayanan, maka keberadaan daerah otonom dalam perspektif administrasi publik bertujuan untuk lebih menjamin bahwa fungsi pengaturan dan

pelayanan tersebut berlangsung secara lebih efisien, efektif, dan berkesinambungan. Dalam konteks ini, suatu daerah otonom dipandang sebagai suatu instrumen untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan pelayanan kepada warga negara dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Makna ini menjadikan suatu daerah otonom paling tidak perlu melaksanakan fungsi-fungsi yang bertalian dengan menjamin efektivitas penyelenggaraan pemerintahan nasional seraya juga menjamin efektivitas pelaksanaan "local voice" dan "local choice."

Dengan pelbagai makna yang melekat dalam keberadaan suatu pemerintahan daerah, maka akan tercermin berbagai fungsi dari keberadaan suatu pemerintahan daerah, yang menurut Kjellberg (1995, 40) berupa: pemda sebagai subsistem pemerintahan nasional, pemda sebagai pengelola aspirasi lokal, pemda sebagai wadah pendidikan politik masyarakat. Sebagai subsistem pemerintahan nasional, keberadaan suatu daerah otonom akan berkaitan dengan penyelenggaraan penegakan *rule of law*, redistribusi geografis, dan pengemudian ekonomi makro. Untuk penegakan *rule of law*, suatu daerah otonom berperan untuk menjamin agar hak-hak sipil bebas dari "penyalah-gunaan" oleh penguasa lokal, disamping untuk menjamin persyaratan agar produksi pelayanan umum oleh pejabat daerah bersifat efisien. Dengan peran untuk menjamin terselenggaranya redistribusi Geografis maka pemerintahan daerah bersifat instrumental untuk membingkai produksi dan distribusi kemanfaatan publik dan beban yang tak terhindarkan, yang ditujukan untuk mewujudkan keadilan di seluruh masyarakat. Sedangkan untuk pengemudian ekonomi makro, pemerintahan daerah atau daerah otonom berperan untuk menjamin agar setiap usaha untuk mengemudikan ekonomi nasional, termasuk melaksanakan setiap kebijakan untuk mengontrol permintaan agregat dan belanja konsumen, mensyaratkan intervensi pusat dalam keuangan lokal.

Sebagai pengelola aspirasi lokal, suatu daerah otonom merupakan suatu instrumen bagi teraktualisasinya nilai-nilai otonomi, partisipasi, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Berkaitan dengan nilai otonomi, suatu daerah otonom berperan untuk menjamin kebebasan komunitas lokal untuk membangun sesuai dengan preferensi mereka sendiri serta terbentuknya badan lokal sebagai subyek hukum (*legal entity*). Dalam hal nilai partisipasi, daerah otonom merupakan wahana utama untuk akses dan nutrisi masyarakat dalam masalah-masalah publik. Selain itu, daerah otonom juga berperan untuk menjamin agar partisipasi mendorong berkembangnya perasaan solidaritas dalam masyarakat. Selanjutnya, dalam hal nilai efisiensi, suatu daerah

otonom berperan untuk menjamin agar badan-badan lokal yang dipilih menawarkan cara terefisien dalam menangani kesenjangan antara kebutuhan dan tuntutan dalam masyarakat; dan juga dalam produksi kemanfaatan publik, terutama dengan: memiliki pengetahuan yang dibutuhkan, cocok utk mengkoordinasikan tindakan publik, dan berpotensi besar untuk menghubungkan isu-isu besar dan berbeda dalam masyarakat.

2.8. Tugas Pokok dan Fungsi Perangkat Daerah yang Terkait

2.8.1. Biro Tata Pemerintahan

Sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi DKI Jakarta Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Biro Tata Pemerintahan memiliki tugas melaksanakan perumusan kebijakan serta mengoordinasikan, memantau, mengevaluasi dan membina pelaksanaan kebijakan administrasi kependudukan, penanggulangan kebakaran dan bencana, kesatuan bangsa, politik, perlindungan masyarakat, ketenteraman, ketertiban, penegakan peraturan perundang-undangan daerah, kerjasama dalam negeri, dan kota administrasi/kabupaten administrasi.

Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud, Biro Tata Pemerintahan mempunyai fungsi antara lain:

- a) penyusunan, dan pelaksanaan rencana kerja dan anggaran Biro Pemerintahan;
- b) perumusan kebijakan administrasi kependudukan, penanggulangan kebakaran dan bencana, kesatuan bangsa, politik, perlindungan masyarakat, ketenteraman, ketertiban, penegakan peraturan perundang-undangan daerah, kerjasama dalam negeri, dan kota administrasi/kabupaten administrasi;
- c) pengoordinasian pelaksanaan kebijakan administrasi kependudukan, penanggulangan kebakaran dan bencana, kesatuan bangsa, politik, perlindungan masyarakat, ketenteraman, ketertiban, penegakan peraturan perundang-undangan daerah, kerjasama dalam negeri, dan kota administrasi/kabupaten administrasi;
- d) pembinaan pelaksanaan tugas pemerintahan di kota administrasi/kabupaten administrasi;
- e) pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan administrasi kependudukan, penanggulangan kebakaran dan bencana, kesatuan bangsa, politik, perlindungan

masyarakat, ketenteraman, ketertiban, penegakan peraturan perundang undangan daerah, kerjasama dalam negeri, dan kota administrasi/kabupaten administrasi;

- f) fasilitasi penyelenggaraan kerjasama dalam negeri;
- g) penelitian, pengkajian, dan penyajian bahan pengembangan wilayah;
- h) pengoordinasian pelaksanaan tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan;
- i) pengelolaan kepegawaian, keuangan, barang, dan ketatausahaan biro tata pemerintahan; dan
- j) pelaporan, dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi.

2.8.2. Pemerintahan Kota/Kabupaten

Kota merupakan unsur pelaksana tugas pemerintahan daerah di wilayah kota. Kota dipimpin oleh seorang Walikota yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah. Walikota dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dikoordinasikan oleh Asisten Pemerintahan. Walikota dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Walikota. Kota merupakan unsur pelaksana tugas pemerintahan daerah di wilayah kota administrasi. Kota Administrasi dipimpin oleh seorang Walikota yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah. Walikota dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dikoordinasikan oleh Asisten Pemerintahan. Walikota dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Walikota.

Kota melaksanakan tugas pemerintahan daerah yang dilimpahkan dari Gubernur dan mengoordinasikan pelaksanaan tugas pemerintahan di wilayah kota administrasi. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud Kota mempunyai fungsi:

- a. penyusunan, dan pelaksanaan rencana kerja dan anggaran kota administrasi;
- b. pelaksanaan tugas pemerintahan yang dilimpahkan oleh Gubernur;
- c. pengendalian operasional pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban, dan penegakan peraturan daerah dan peraturan gubernur oleh satpol pp kota administrasi;
- d. pengoordinasian penyusunan rencana kerja dan anggaran suku dinas, kantor, dan satpol pp kota administrasi serta kecamatan;

- e. pemantauan pelaksanaan dokumen pelaksanaan anggaran suku dinas, kantor dan satpol pp kota administrasi serta kecamatan;
- f. pengendalian, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan operasional tugas dan fungsi suku dinas, kantor, dan satpol pp kota administrasi serta kecamatan;
- g. pembinaan kecamatan;
- h. penyediaan, penatausahaan, penggunaan, pemeliharaan dan perawatan prasarana dan sarana kerja;
- i. pelaksanaan koordinasi dengan dewan kota;
- j. pengelolaan kepegawaian, keuangan, barang, dan ketatausahaan kota administrasi; dan
- k. pelaporan, dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi.

Sementara itu, Kabupaten merupakan unsur pelaksana tugas pemerintahan daerah di wilayah kabupaten administrasi. Kabupaten dipimpin oleh seorang Bupati yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah. Bupati dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dikoordinasikan oleh Asisten Pemerintahan. Bupati dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Bupati.

Kota melaksanakan tugas pemerintahan daerah yang dilimpahkan dari Gubernur dan mengoordinasikan pelaksanaan tugas pemerintahan di wilayah kabupaten administrasi. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud, Kabupaten mempunyai fungsi :

- a) penyusunan, dan pelaksanaan rencana kerja dan anggaran kabupaten administrasi;
- b) pelaksanaan tugas pemerintahan yang dilimpahkan oleh Gubernur;
- c) pengendalian operasional pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban, dan penegakan Peraturan Daerah dan peraturan gubernur oleh satpol pp kabupaten administrasi;
- d) pengoordinasian penyusunan rencana kerja dan anggaran suku dinas, kantor, dan satpol pp kabupaten i serta kecamatan;
- e) pemantauan pelaksanaan dokumen pelaksanaan anggaran suku dinas, kantor, dan satpol pp kabupaten i serta kecamatan;

- f) pengendalian, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan operasional tugas dan fungsi suku dinas, kantor, dan satpol pp kabupaten i serta kecamatan;
- g) pengembangan pengelolaan sumber daya kelautan;
- h) pemeliharaan dan pelestarian sumber daya kelautan, pulau dan pantai;
- i) pembinaan kecamatan;
- j) penyediaan, penatausahaan, penggunaan, pemeliharaan dan perawatan prasarana dan sarana kerja;
- k) pelaksanaan koordinasi dengan dewan kabupaten;
- l) pengelolaan kepegawaian, keuangan, barang, dan ketatausahaan kabupaten i; dan
- m) pelaporan, dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi.

2.8.3. Kecamatan dan Kelurahan

Kecamatan merupakan perangkat daerah di bawah Kota / Kabupaten. Kecamatan dipimpin oleh seorang Camat yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota/Bupati melalui Sekretaris Kota /Kabupaten . Pertanggungjawaban Camat kepada Walikota/ Bupati sebagaimana dimaksud merupakan pelimpahan kewenangan dari Gubernur kepada Walikota/Bupati. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Kecamatan dikoordinasikan oleh Asisten Pemerintahan Sekretaris Kota , atau Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan

Masyarakat Sekretaris Kabupaten . Dalam melaksanakan tugasnya Camat dibantu oleh seorang Wakil Camat. Kecamatan melaksanakan tugas yang dilimpahkan dari Gubernur dan mengoordinasikan pelaksanaan tugas pemerintahan daerah di wilayah Kecamatan. Untuk menyelenggarakan tugas yang dimaksud, Kecamatan mempunyai fungsi:

- a. penyusunan, dan pelaksanaan rencana kerja dan anggaran kecamatan;
- b. pelaksanaan tugas pemerintahan daerah yang dilimpahkan dari Gubernur;
- c. pengendalian operasional pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban, dan penegakan peraturan daerah dan peraturan gubernur oleh satpol pp kecamatan;

- d. pengoordinasian penyusunan rencana kerja dan anggaran seksi dinas kecamatan, satpol pp kecamatan, dan kelurahan di wilayah kecamatan;
- e. pemantauan pelaksanaan dokumen pelaksanaan anggaran seksi dinas kecamatan, satpol pp kecamatan, dan kelurahan di wilayah kecamatan;
- f. pengendalian, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan operasional tugas dan fungsi seksi dinas kecamatan, satpol pp kecamatan, dan kelurahan di wilayah kecamatan;
- g. pembinaan kelurahan;
- h. pelayanan perizinan dan non perizinan yang dilimpahkan dari Gubernur;
- i. pelaksanaan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- j. pemeliharaan prasarana dan sarana umum;
- k. penyediaan, penatausahaan, penggunaan, pemeliharaan, dan perawatan prasarana dan sarana kerja;
- l. pengelolaan kepegawaian, keuangan, barang, dan ketatausahaan kecamatan; dan
- m. pelaporan, dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi.

Sementara itu, kelurahan merupakan perangkat daerah di bawah Kecamatan. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota/Bupati melalui Camat. Pertanggungjawaban Lurah kepada Walikota/Bupati sebagaimana dimaksud merupakan pelimpahan kewenangan dari Gubernur kepada Camat. Dalam melaksanakan tugasnya, Kelurahan dikoordinasikan oleh Asisten Pemerintahan Sekretaris Kota, atau Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Masyarakat Sekretaris Kabupaten. Dalam melaksanakan tugasnya, Lurah dibantu oleh seorang Wakil Lurah.

Kelurahan mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan daerah yang dilimpahkan dari Gubernur dan mengoordinasikan pelaksanaan tugas pemerintahan daerah di wilayah Kelurahan. Untuk menyelenggarakan tugas yang dimaksud, Kelurahan mempunyai fungsi:

- a) penyusunan, dan pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Kelurahan;
- b) pelaksanaan tugas pemerintahan daerah yang dilimpahkan dari Gubernur;

- c) pengendalian operasional pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban dan pengakuan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur oleh Satuan Tugas Satpol PP Kelurahan;
- d) pelaksanaan pemberdayaan masyarakat Kelurahan;
- e) pembinaan lembaga masyarakat;
- f) pemeliharaan prasarana dan sarana umum, termasuk saluransaluran air lingkungan serta saluran tersier lainnya;
- g) pemeliharaan dan pengembangan kebersihan dan lingkungan hidup;
- h) pemeliharaan dan pengembangan kesehatan lingkungan dan komunitas;
- i) pengoordinasian Puskesmas Kelurahan
- j) pengawasan rumah kost dan rumah kontrakan;
- k) perawatan taman interaktif dan pengawasan pohon di jalan;
- l) pembinaan Rukun Warga dan Rukun Tetangga;
- m) pelaksanaan koordinasi dengan lembaga musyawarah Kelurahan;
- n) pelayanan kepada masyarakat (pelayanan perizinan dan non perizinan yang dilimpahkan dari Gubernur);
- o) pengendalian pelaksanaan anggaran Satuan Tugas Satpol PP Kelurahan;
- p) penyediaan, penatausahaan, penggunaan, pemeliharaan dan perawatan prasarana dan sarana kerja;
- q) pengelolaan kepegawaian, keuangan, barang dan ketatausahaan Kelurahan; dan
- r) pelaporan, dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi.

Kewenangan mengenai kelurahan di Provinsi DKI Jakarta diatur dalam Peraturan Gubernur (Pergub) Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 147 Tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kelurahan. Dalam Pergub tersebut diatur bahwa:

- 1) Kelurahan merupakan perangkat daerah di bawah Kecamatan.
- 2) Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota/Bupati melalui Camat.

- 3) Pertanggungjawaban Lurah kepada Walikota/Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pelimpahan kewenangan dari Gubernur kepada Camat.
- 4) Dalam melaksanakan tugasnya, Kelurahan dikoordinasikan oleh Asisten Pemerintahan Sekretaris Kota, atau Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Masyarakat Sekretaris Kabupaten.
- 5) Dalam melaksanakan tugasnya, Lurah dibantu oleh seorang Wakil Lurah.

Tugas dan fungsi yang diemban dalam kelurahan tercantum dalam pasal 3, adalah sebagai berikut:

- (1) Kelurahan mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan daerah yang dilimpahkan dari Gubernur dan mengoordinasikan pelaksanaan tugas pemerintahan daerah di wilayah Kelurahan.
- (2) Untuk menyelenggarakan tugas yang dimaksud pada ayat (1), Kelurahan mempunyai fungsi:
 - penyusunan, dan pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Kelurahan;
 - pelaksanaan tugas pemerintahan daerah yang dilimpahkan dari Gubernur;
 - pengendalian operasional pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban dan penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur oleh Satuan Tugas Satpol PP Kelurahan;
 - pelaksanaan pemberdayaan masyarakat Kelurahan;
 - pembinaan lembaga masyarakat;
 - pemeliharaan prasarana dan sarana umum, termasuk saluransaluran air lingkungan serta saluran tersier lainnya;
 - pemeliharaan dan pengembangan kebersihan dan lingkungan hidup;
 - pemeliharaan dan pengembangan kesehatan lingkungan dan komunitas;
 - pengoordinasian Puskesmas Kelurahan
 - pengawasan rumah kost dan rumah kontrakan;
 - perawatan taman interaktif dan pengawasan pohon di jalan;
 - pembinaan Rukun Warga dan Rukun Tetangga;

- pelaksanaan koordinasi dengan lembaga musyawarah Kelurahan;
- pelayanan kepada masyarakat (pelayanan perizinan dan non perizinan yang dilimpahkan dari Gubernur);
- pengendalian pelaksanaan anggaran Satuan Tugas Satpol PP Kelurahan;
- penyediaan, penatausahaan, penggunaan, pemeliharaan dan perawatan prasarana dan sarana kerja;
- pengelolaan kepegawaian, keuangan, barang dan ketatausahaan Kelurahan; dan
- pelaporan, dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi.

Keorganisasian kelurahan di DKI Provinsi Jakarta diatur dalam Bab III mengenai keorganisasian Bagian Kesatu pasal 4 tentang Susunan Organisasi, yaitu:

(1) Susunan organisasi Kelurahan, terdiri dari:

- Lurah;
- Wakil Lurah;
- Sekretariat Kelurahan;
- Seksi Pemerintahan, Ketenteraman dan Ketertiban;
- Seksi Perekonomian;
- Seksi Prasarana dan Sarana;
- Seksi Kesejahteraan Masyarakat;
- Seksi Kebersihan dan Lingkungan Hidup;
- Seksi Pelayanan Umum; dan
- Kelompok Jabatan Fungsional.

(2) Bagan susunan organisasi Kelurahan sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Peraturan Gubernur .

(3) Bagan Pola Penyelenggaraan Pemerintah Kelurahan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II Peraturan Gubernur.

2.9. Penataan Wilayah Kelurahan pada Tingkat Nasional

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan pemberian otonomi luas kepada daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan. Selain dari pada itu, untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dan melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dipertanyaan, perlu dibentuk kelurahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Untuk itu maka pembentukan kelurahan harus mempertimbangkan berbagai syarat seperti syarat administratif, syarat teknis, dan syarat kewilayahan. Kelurahan dipimpin oleh lurah dibantu oleh perangkat kelurahan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota, selain dari pada itu lurah mempunyai tugas: (1) pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, (2) pemberdayaan masyarakat, (3) pelayanan masyarakat, (4) penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, dan (5) pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

Dalam hal pelimpahan tugas dari Bupati/Walikota kepada Lurah, maka pemerintah Kabupaten/Kota perlu memverifikasi tugas-tugas yang dilimpahkan secara proporsional. Pelaksanaan tugas lurah akan terlaksana secara optimal apabila diikuti dengan pemberian sumber-sumber keuangan yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan tuntutan kebutuhan masyarakat kota. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas lurah, dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan seperti Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, Karang Taruna dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.

Untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk pemerintahan kelurahan. Guna menjamin penyelenggaraan pemerintahan kelurahan dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan yang berlaku

maka pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan Camat melakukan pengawasan.

Perundang-undangan yang mengatur tentang kelurahan dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan. Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Ketentuan yang mengatur pembentukan kelurahan dijelaskan pada pasal 2 bahwa kelurahan dibentuk sebagai berikut;

- (1) Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan.
- (2) Pembentukan kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penggabungan beberapa kelurahan atau bagian kelurahan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih.
- (3) Pembentukan kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sekurang-kurangnya memenuhi syarat :
 - jumlah penduduk;
 - luas wilayah;
 - bagian wilayah kerja;
 - sarana dan prasarana pemerintahan.
- (4) Kelurahan yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dihapus atau digabung.
- (5) Pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan kelurahan.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, penghapusan dan penggabungan kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri.

Sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan, sesuai dengan pasal 3, 4, dan 5 kelurahan mempunyai kedudukan sebagai berikut:

- (1) Kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan;

- (2) Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh Lurah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat;
- (3) Lurah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil.
- (4) Syarat-syarat lurah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
 - Pangkat/golongan minimal Penata (III/c).
 - Masa kerja minimal 10 tahun.
 - Kemampuan teknis dibidang administrasi pemerintahan dan memahami sosial budaya masyarakat setempat.

Sedangkan tugas lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan bertugas antara lain sebagai berikut:

- (1) Lurah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan;
- (2) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Lurah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota.
- (3) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disesuaikan dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas.
- (4) Pelimpahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai dengan sarana, prasarana, pembiayaan dan personil.
- (5) Pelimpahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dalam Peraturan Bupati/Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Lurah mempunyai fungsi sebagai berikut:

- pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- pemberdayaan masyarakat;
- pelayanan masyarakat;
- penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; dan

- pembinaan lembaga kemasyarakatan.

Susunan Organisasi Kelurahan:

- (1) Kelurahan terdiri dari Lurah dan perangkat kelurahan.
- (2) Perangkat kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari Sekretaris Kelurahan dan Seksi sebanyak-banyaknya 4 (empat) Seksi serta jabatan fungsional.
- (3) Dalam melaksanakan tugasnya, Perangkat Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertanggungjawab kepada Lurah.
- (4) Perangkat Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas usul Camat.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai struktur organisasi dan tata kerja kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, lurah melakukan koordinasi dengan Camat dan instansi vertikal yang berada di wilayah kerjanya. Dalam pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan disebutkan bahwa:

- (1) Pimpinan satuan kerja tingkat kelurahan bertanggung jawab memimpin dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi masing-masing.
- (2) Setiap pimpinan satuan kerja di Kelurahan wajib membina dan mengawasi bawahannya masing-masing.

Alokasi anggaran Kelurahan yang berasal dari APBD Kabupaten/Kota, memperhatikan faktor-faktor, sekurang-kurangnya:

- Jumlah Penduduk;
- Kepadatan Penduduk;
- Luas Wilayah;
- Kondisi Geografis/karakteristik Wilayah;
- Jenis dan Volume Pelayanan; dan
- Besaran Pelimpahan Tugas yang Diberikan.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan diatur mengenai pemekaran suatu kelurahan. Pembentukan Kelurahan adalah penggabungan beberapa Kelurahan, atau bagian Kelurahan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu Kelurahan menjadi dua Kelurahan atau lebih, atau pembentukan Kelurahan di luar Kelurahan yang telah ada.

Tujuan dari pembentukan Kelurahan untuk meningkatkan pelayanan masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan, dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Tata cara Pembentukan Kelurahan:

- 1) Kelurahan dibentuk di kawasan perkotaan dan atau di wilayah ibukota Kabupaten/Kota dan Kecamatan.
- 2) Pembentukan kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penggabungan beberapa Kelurahan atau bagian Kelurahan yang bersandingan atau pemekaran dari 1 (satu) kelurahan menjadi 2 (dua) Kelurahan atau lebih.

Syarat dalam pembentukan kelurahan harus memenuhi syarat sekurang-kurangnya memenuhi syarat:

- Jumlah Penduduk;
- Luas Wilayah;
- Bagian Wilayah Kerja; dan
- Sarana dan Prasarana Pemerintahan.

Dalam pasal Pasal 5 yang mengatur dalam pembentukan kelurahan dijelaskan bahwa:

- 1) Jumlah penduduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a yaitu :
 - a) Wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 4.500 jiwa atau 900 KK;
 - b) Wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 2.000 jiwa atau 400 KK; dan
 - c) Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua paling sedikit 900 jiwa atau 180 KK.
- 2) Luas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b yaitu :
 - a) Jawa dan Bali paling sedikit 3 Km²;
 - b) Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 5 Km²; dan

- c) Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua paling sedikit 7 Km².
- 3) Bagian wilayah kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c adalah wilayah yang dapat dijangkau dalam meningkatkan pelayanan dan pembinaan masyarakat.
- 4) Sarana dan prasarana pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf d yaitu:
 - a) memiliki kantor pemerintahan;
 - b) memiliki jaringan perhubungan yang lancar;
 - c) sarana komunikasi yang memadai; dan
 - d) fasilitas umum yang memadai.

Selanjutnya, Pasal 6 menyebutkan bahwa Pemekaran dari 1 (satu) Kelurahan menjadi 2 (dua) Kelurahan atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan di Kelurahan.

2.10. Penataan Wilayah di Provinsi DKI Jakarta

Khusus untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta karena kedudukannya sebagai ibukota Negara Republik Indonesia, pembentukan, penghapusan dan penggabungan Kelurahan diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi.

Pembentukan kelurahan di Provinsi DKI Jakarta diatur melalui Keputusan Gubernur Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pedoman, Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Wilayah Kotamadya Kabupaten, Kecamatan dan Kelurahan di Propinsi DKI Jakarta. Pengaturan tersebut didasari oleh adanya kebutuhan dikarenakan (a) pesatnya pembangunan fisik di Kotamadya/Kabupaten seperti jalan, pemukiman, perkantoran, pergudangan serta bertambahnya mobilitas penduduk akan mempengaruhi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat serta pengendalian wilayah, maka perlu diadakan pengembangan wilayah serta (b) pesatnya perkembangan aktifitas pemerintahan, pembangunan dan meningkatnya masyarakat terhadap efektifitas dan efisiensi pelayanan publik serta pengendalian wilayah maka dipandang perlu diadakan pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan wilayah;

Dalam Keputusan Gubernur tersebut, yang dimaksudkan Pengembangan Wilayah adalah tindakan pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan wilayah Kotamadya/Kabupaten, Kecamatan dan Kelurahan. Sementara itu, pembentukan wilayah adalah pemberian status pada wilayah tertentu dalam wilayah Kotamadya/Kabupaten, Kecamatan dan Kelurahan yang telah ada. Pemekaran wilayah adalah pemecahan Kotamadya/Kabupaten, Kecamatan dan Kelurahan menjadi lebih dari satu dari Kotamadya/Kabupaten, Kecamatan dan Kelurahan;

Pengembangan wilayah yang meliputi Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Wilayah bertujuan untuk meningkatkan Kesejahteraan masyarakat dengan:

- a) meningkatkan pelayanan kepada masyarakat;
- b) mempercepat pertumbuhan kehidupan demokrasi;
- c) mempercepat pelaksanaan pembangunan wilayah;
- d) mempercepat pengelolaan potensi wilayah;
- e) memperpendek rentang kendali pemerintahan

Pembentukan, usul pemekaran, penghapusan dan penggabungan wilayah berdasarkan syarat - syarat sebagai berikut.

- a) Tersedianya potensi wilayah;
- b) Terciptanya kondisi sosial budaya yang kondusif;
- c) Tercapainya jumlah penduduk yang memadai;
- d) Terdapatnya luas wilayah yang memadai;
- e) Pertimbangan lain yang memungkinkan.

Potensi wilayah merupakan cerminan tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan dapat memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah serta kesejahteraan masyarakat yang dapat di ukur dari tersedianya:

- a) Sarana dan prasarana ekonomi;
- b) Sarana dan prasarana pendidikan;
- c) Sarana dan prasarana kesehatan;
- d) Sarana dan prasarana transportasi dan komunikasi;

- e) Sarana dan prasarana ketenagakerjaan;
- f) Pertimbangan lain yang memungkinkan terbentuknya wilayah.

Kondisi sosial budaya merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial pola budaya yang dapat diukur dari:

- a. Terdapatnya tempat peribadatan yang memadai, baik jumlah maupun mutunya;
- b. Terdapatnya tempat kegiatan institusi sosial dan budaya yang kondusif sebagai penunjang kesatuan dan persatuan masyarakat;
- c. Terdapatnya sarana olahraga yang memadai;
- d. Dinamika hubungan masyarakat yang kondusif.

Kriteria jumlah penduduk merupakan batasan jumlah penduduk suatu wilayah, seperti:

- Kotamadya Maksimal : 1.500.000 jiwa (300.000 KK) dan Minimal : 1.000.000 jiwa (200.000 KK)
- Kecamatan Maksimal : 150.000 jiwa (30.000 KK) dan Minimal : 100.000 jiwa (20.000 KK)
- Kelurahan Maksimal : 40.000 jiwa (8.000 KK) dan Minimal : 25.000 jiwa (5.000 KK)

Luas wilayah merupakan wilayah yang berimbang dengan jumlah penduduk. Pertimbangan lain merupakan pertimbangan untuk penyelenggaraan pemerintahan yang dapat diukur dari:

- a. Keamanan dan ketertiban ;
- b. Ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan (gedung kantor, peralatan dan perlengkapan kantor);
- c. Rentang kendali pemerintahan;
- b. Kotamadya yang akan dibentuk minimal terdiri dari 5 Kecamatan;
- c. Kecamatan yang akan dibentuk minimal terdiri dari 4 Kelurahan.

Cara pengukuran dan penilaian persyaratan pembentukan wilayah dilakukan berdasarkan ketentuan sebagaimana tercantum dalam lampiran Keputusan Gubernur Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pedoman, Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Wilayah Kotamadya Kabupaten, Kecamatan dan Kelurahan di Propinsi

DKI Jakarta. Usul pembentukkan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan wilayah yang sudah memenuhi persyaratan yang dapat diproses lebih lanjut dengan ketentuan yang berlaku.

Pembentukan dan pemekaran wilayah dapat dilakukan berdasarkan kriteria sebagai berikut:

- a. Tersedianya potensi wilayah.
- b. Terciptanya kondisi budaya yang kondusif.
- c. Terciptanya jumlah penduduk yang memadai.
- d. Terdapatnya wilayah yang memadai.
- e. Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya pemerintahan peningkatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Cara pengukuran dan penilaian kriteria pemekaran wilayah sama dengan syarat pengukuran dan penilaian pembentukan wilayah. Usul pembentukkan wilayah yang sudah memenuhi persyaratan dapat diproses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Prosedur dalam pembentukkan Kelurahan menurut perundang-undangan yang berlaku harus melalui tahapan sebagai berikut:

- a) Adanya kemauan politik dari Pemerintahan Daerah dan masyarakat yang bersangkutan;
- b) Pembentukkan kelurahan disampaikan oleh Camat kepada Walikotaamadya;
- c) Mempertahatkan usul Camat, Walikotaamadya memproses lebih lanjut usul tersebut dengan mengadakan penelitian lapangan oleh Tim Koordinasi Pengembangan Wilayah Kotamadya yang hasilnya menjadi rekomendasi kepada Walikotaamadya;
- d) Berdasarkan hasil rekomendasi sebagaimana dimaksud pada huruf c, Walikotaamadya mengusulkan kepada Gubernur Propinsi DKI Jakarta;
- e) Dengan mempertahankan usulan Walikotaamadya, Gubernur memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim Koordinasi Pengembangan Wilayah melakukan peninjauan lapangan yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Gubernur;

- f) Apabila Gubernur menyetujui usul dimaksud, maka keputusan Gubernur Propinsi DKI Jakarta segera diterbitkan.

Prosedur pemekaran kelurahan sama dengan prosedur pembentukan Kelurahan. Untuk kelancaran proses pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan Wilayah Kotamadya, Kecamatan dan Kelurahan baru pembiayaan yang diperlukan dibebankan pada APBD Propinsi DKI Jakarta. Dalam proses pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan wilayah termasuk juga perubahan nama wilayah.

2.11. Pengalaman Pembentukan Daerah di Negara Lain

Sub bab ini berisikan berbagai pengalaman pembentukan daerah (baik penggabungan maupun pemekaran) di negara lain yang ditemukan diberbagai literatur. Karena ruang penulisan yang tidak tersedia banyak, maka hanya beberapa negara yang akan dijadikan contohnya. Untuk wilayah Asia, Jepang dan Yordania menjadi contohnya, untuk wilayah Eropa yang dijadikan contoh adalah Hungaria, Slovakia, Polandia, dan Latvia, dan untuk wilayah Afrika, contohnya adalah Zimbabwe, Sudan, Rwanda, Maroko, Tunisia, dan Afrika Selatan.

2.11.1. Jepang¹⁸

Sejarah reformasi pemerintahan daerah di Jepang hanya mencatat terdapatnya proses penggabungan (*amalgamation*) pemerintahan daerah di tingkat kota (*municipalities*), dimana *municipalities* tersebut dapat berupa *city* (kota besar), *town* (kota kecil), dan *village* (desa). Terdapat tiga periode besar dalam proses penggabungan pemerintahan daerah, yaitu periode Meiji (antara tahun 1883-1898), periode Showa (antara tahun 1950-1960), dan periode setelah tahun 1961. Penggabungan pemerintahan daerah dalam periode Meiji dan Showa umumnya yang terjadi adalah berupa kombinasi (*combinations*), yaitu beberapa kota dengan ukuran yang sama bergabung membentuk suatu kesatuan baru. Sedangkan dalam periode setelah tahun 1961, penggabungannya adalah berupa aneksasi (*annexation*), dimana beberapa daerah *town* dan *village* bergabung dengan kota besar yang berada di sekitarnya.

¹⁸ Disarikan dari Masaru Mabuchi (2001), *Municipal Amalgamation in Japan*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D.C., USA

Pada awal periode Meiji, *municipalities* umumnya berupa *village* yang terbentuk secara alami dan berukuran kecil. Dari 71.497 *municipalities*, 50.000 di antaranya hanya memiliki kurang dari 100 rumah. Tahun 1887, pemerintahan Meiji menetapkan sistem otonomi lokal dengan memberlakukan undang-undang tentang Otoritas Lokal (*Local Authority Law*). Pemerintahan Meiji menilai bahwa *municipalities* memiliki ukuran yang terlalu kecil terkait dengan pendelegasian tugas dan fungsinya, misalnya mendirikan dan mengelola sekolah dasar, mengumpulkan pajak, dan registrasi alamat penduduk di wilayahnya. Pemerintah menyatakan bahwa *municipalities* seharusnya terdiri dari minimal 300-500 rumah untuk dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara mandiri. Dengan dasar tersebut, maka yang terjadi adalah penggabungan antar pemerintahan daerah. Penggabungan tersebut berjalan secara *massive*, dan jumlah pemerintahan *municipalities* berkurang menjadi 14.289 di tahun 1898 atau hanya tinggal seperlima dari jumlah *municipalities* sebelum diberlakukannya *Local Authority Law*.

Tabel 2.14 Jumlah *Municipality* di Jepang Tahun 1883-1995

1883	19	12,194	59,284	71,497
1898	48	1,173	13,068	14,289
1908	61	1,167	11,220	12,448
1922	91	1,242	10,982	12,315
1930	109	1,528	10,292	11,929
1940	178	1,706	9,614	11,498
1945	205	1,797	8,518	10,520
1950	235	1,862	8,364	10,461
1955	488	1,833	2,885	5,206

1960	555	1,922	1,049	3,526
1965	560	2,005	827	3,392
1970	564	2,027	689	3,280
1975	643	1,974	640	3,257
1980	646	1,991	618	3,255
1985	601	2,001	652	3,254
1990	651	2,001	601	3,253
1995	663	1,994	557	3,214

Sumber: Mabuchi, 2001

Penggabungan pemerintahan *municipalities* dilakukan secara besar-besaran dalam periode Meiji dengan alasan bahwa *municipalities* dapat berkontribusi dalam mendukung tugas penting dan utama dari pemerintahan Meiji, yaitu memodernisasi negara Jepang di bawah slogan "*Rich Nation, Strong Army*". Penggabungan *municipalities* dilakukan tidak hanya untuk mereformasi dan merasionalisasi organisasi pemerintahan serta mewujudkan otonomi lokal, namun juga untuk memperkuat *municipalities* sebagai dasar kekuatan negara selain juga memperkuat *municipalities* sendiri (Shima et. al., 1958). Untuk tujuan tersebut, *municipalities* ditugaskan untuk melakukan pendaftaran keluarga untuk kepentingan pengumpulan pajak dan wajib militer. Untuk memperbaiki kemampuan *municipalities* yang kecil dalam menjalankan tugasnya, pemerintah mendorong penggabungan *village* yang kecil. Penggabungan dalam periode Meiji berkontribusi terhadap penyederhanaan hubungan keuangan antar *municipalities*. Dalam penggabungan, juga diijinkan untuk dilakukannya rasionalisasi terhadap sistem anggaran dan akuntansi dari *village* yang kecil.

Setelah Perang Dunia (PD) II, Jepang mengalami reformasi dalam politik, ekonomi, dan sosial. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga mengalami perubahan. Pemerintah Jepang berusaha memperkuat otonomi lokal dengan kebijakan

memdemokratisasi politik masyarakatnya. Dalam tahun 1949, misi Shoup meneliti hubungan antara pusat dan daerah di Jepang, dan menyimpulkan bahwa kewenangan pemerintahan harus didistribusi dalam berbagai tingkat pemerintahan. Selain itu, jika *municipalities* menemukan kesulitan dalam menjalankan tugasnya secara efisien, maka *municipalities* tersebut harus bergabung dengan *municipalities* yang lebih mampu di sekitarnya.

Pemerintah pusat kemudian mendirikan *Research Council on Local Administration* pada akhir tahun 1949 untuk menindaklanjuti rekomendasi dari misi Shoup dan menyusun aktifitas pemerintahan *municipalities* yang disesuaikan dengan aktifitas keseharian masyarakatnya, seperti dalam hal operasi sekolah dasar dan sekolah menengah pertama, polisi, fasilitas tempat sampah dan sanitasi, dan pengamanan sosial untuk perbaikan terhadap masyarakat miskin dan perawatan anak. Setelah setahun berjalan, lembaga tersebut melaporkan bahwa jumlah penduduk sebesar 8.000 orang seharusnya menjadi ukuran minimum bagi *municipalities*. Hal ini didasari oleh alasan bahwa jika *municipalities* berpenduduk kurang dari 8.000 orang, pemerintah *municipalities* tidak mampu mengelola sekolah menengah pertama, yang merupakan tugas paling penting bagi *municipalities* setelah PD II.

Proses penggabungan *municipalities* kembali berlanjut dengan *massive* sejak Januari 1951. Undang-undang untuk mendorong dilakukannya penggabungan *town* dan *village* juga diberlakukan pada tahun 1953. Undang-undang ini tidak berlaku lagi pada tahun 1956, dan diganti dengan undang-undang yang mendorong pembentukan *municipality* baru yang berlaku sampai dengan Juni 1961. Semua ukuran khusus diterapkan hanya untuk *town* dan *village* karena hanya *municipalities* berukuran kecil yang didorong untuk digabung. Jumlah *municipalities* berhasil dikurangi dari 10.461 pada tahun 1950 menjadi 3.526 pada tahun 1960.

Penggabungan dalam periode Showa ditujukan untuk memperkuat otonomi lokal. Pemerintah menyimpulkan bahwa hampir semua *municipalities* yang ada terlalu kecil untuk melaksanakan otonominya dan mencapai keefisienan. Penggabungan dipertimbangkan sebagai syarat perlu (*necessary condition*) bagi pelaksanaan kebijakan desentralisasi. Untuk merealisasikan hal tersebut, selain dengan memberlakukan undang-undang, pemerintah Jepang juga mendirikan *Headquarter for Promoting Municipal Amalgamation* dalam tingkatan kabinetnya.

Sama dengan periode Meiji, *town* dan *village* yang kecil menjadi target utama bagi proses penggabungan dalam periode Showa. Penggabungan dalam periode Meiji dilakukan untuk memperkuat negara, sedangkan dalam periode Showa adalah untuk memperkuat otonomi pemerintahan daerah. Walaupun keduanya memiliki orientasi yang berbeda, namun keduanya memiliki tujuan akhir yang sama yaitu meningkatkan kualitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Proses penggabungan *municipalities* di Jepang dalam periode Showa dapat berjalan dengan baik, dikarenakan:

- kepemimpinan nasional yang kuat;
- pemberian insentif berupa tambahan kursi yang lebih banyak bagi para politisi apabila jumlah penduduknya lebih dari 500.000 orang (lihat **Tabel 2.3**);
- pemberian insentif keuangan untuk penggabungan *municipalities*, yaitu berupa (i) formula khusus dalam alokasi dana transfernya yang menjamin tidak akan lebih kecil dari jumlah total yang diterima *municipalities* sebelum bergabung; dan (ii) ijin untuk melakukan pinjaman yang lebih besar dari standar yang seharusnya untuk meningkatkan anggaran bagi *municipalities* hasil dari proses penggabungan; dan
- efek domino yang ditimbulkan dari penggabungan daerah cukup baik dirasakan, dari pusat kota ke wilayah pinggiran kota, dan pada akhirnya ke wilayah pedesaan di sekitarnya.

Dari tahun 1961 sampai dengan 1992, terdapat 231 kasus penggabungan, dimana 80 persennya diklasifikasikan sebagai aneksasi. Tujuan utama dari penggabungan tersebut adalah memfasilitasi aktifitas ekonomi dengan membuat batas wilayah administratif konsisten dengan aktifitas sosial dan ekonomi. Contohnya dalam penyediaan pelayanan transportasi yang menghubungkan antara pusat dan pinggiran wilayah, penggabungan dapat mengurangi transaksi biaya yang cukup besar (misal: biaya perijinan pembangunan rel kereta api, dan lain-lain).

Tabel 2.15 Jumlah Kursi Dewan Daerah

1.	< 2.000	12
2.	2.000 - 4.999	16
3.	5.000 - 9.999	22
4.	10.000 - 19.999	26
5.	20.000 - 49.999	30
6.	50.000 - 149.999	36
7.	150.000 - 199.999	40
8.	200.000 - 299.999	44
9.	300.000 - 499.999	48
10.	500.000 - 519.999	52
11.	520.000 - 539.999	56
12.	540.000 - 559.999	60
13.	tambahan 20.000 penduduk	tambahan 4 kursi
14.	> 740.000	100

Sumber: Mabuchi, 2001

Dalam periode setelah tahun 1961, penggabungan juga ditujukan untuk mendorong tercapainya pertumbuhan yang cukup tinggi. Dalam periode tahun 1960-an, pemerintah Jepang membuat kerangka peraturan dan program, baik nasional maupun daerah untuk mendorong pembiayaan dan investasi publik dalam kawasan industri baru, sumber daya air, transportasi, pelabuhan, dan infrastruktur industri. *Municipalities* diharapkan berkerjasama dengan pemerintah pusat dalam mengembangkan investasi industri

dengan menyediakan kebijakan penurunan pajak perusahaan dan berbagai kebijakan insentif lainnya. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penggabungan dalam periode setelah tahun 1961 lebih berorientasi pada pembangunan ekonomi ke depan, dengan tetap meningkatkan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Proses penggabungan antar pemerintahan *municipalities* di Jepang bukanlah hal yang mudah. Perlu perdebatan panjang antara kelompok pro dan kontra terhadap penggabungan tersebut, yang diaspirasikan melalui partai politik, walikota, anggota dewan, warga, dan organisasi ekonomi daerah. Pendapat bahwa penggabungan *municipalities* akan berdampak positif terhadap efisiensi penyelenggaraan pemerintahan diterima secara luas, namun umumnya juga dipercaya bahwa penggabungan tersebut berdampak negatif terhadap kehidupan berdemokrasi.

Hayashi (1995) melakukan analisa terhadap hubungan antara pengeluaran per kapita lokal dan jumlah penduduk dengan menggunakan data *cross-section* 3.259 *municipalities* pada tahun 1991 untuk melihat bahwa ukuran optimal bagi pemerintah daerah di Jepang bisa ditentukan. Hipotesanya adalah bahwa kurva biaya akan menurun sampai pada ukuran tertentu, dan selanjutnya meningkat setelah melewati ukuran yang optimal. Dia menemukan hubungan yang berbentuk kurva U, yang dapat diartikan adanya peningkatan efisiensi sampai pada ukuran yang optimal pada pemerintah daerah, dan penurunan efisiensi setelah melawaiti ukuran optimal tersebut. Dari hasil analisa terhadap data yang digunakan, nilai minimum dari total pengeluaran per kapita adalah sebesar ¥289.657, dan ukuran optimal jumlah penduduknya adalah 115.109 orang. Hasil ini menunjukkan bahwa *municipalities* di Jepang memiliki ukuran yang lebih kecil dari ukuran optimal tersenut, dan dapat disimpulkan bahwa terdapat kesempatan yang cukup besar untuk dilakukannya penggabungan antar *municipalities*.

Dampak negatif dari penggabungan terhadap kehidupan berdemokrasi dikarenakan penggabungan akan menghilangkan rasa identitas warga, destruksi terhadap hubungan antar kelompok masyarakat, dan penurunan kontrol demokrasi terhadap pemerintah daerahnya. Semakin kecil ukuran unit politik, maka semakin besar kemampuan warganya untuk mempengaruhi kebijakan publik. Pengaruh warga di wilayah yang memiliki jumlah penduduk 5.000 orang memiliki pengaruh yang lebih besar 10 kali lipat dibandingkan warga yang tinggal di wilayah dengan penduduk 50.000 orang. Sehingga penggabungan justru dapat membuat lemahnya kontrol demokrasi warga terhadap urusan publik.

2.11.2 Beberapa Negara di Eropa¹⁹

Umumnya, negara-negara di Eropa Barat dan Eropa Utara mengalami penurunan jumlah pemerintah daerahnya dalam periode pertengahan akhir abad ke-20 yang dimotori oleh masing-masing pemerintah pusatnya. Lebih dari tiga perempat jumlah pemerintah daerah dihapuskan, seperti di Swedia, Denmark, Inggris Raya, Perancis, dan Swis. Sedangkan pemekaran wilayah hanya terjadi di Italia.

Pada awal tahun 1970-an, negara-negara di Eropa Tengah dan Eropa Timur umumnya juga melakukan penggabungan terhadap pemerintah-pemerintah daerahnya. Hal tersebut dilakukan karena terinspirasi oleh pemikiran *traditional reform* dan merupakan hal yang sangat dipercaya oleh para pimpinan komunis yang berkuasa dalam menciptakan *economies of scale*. Di Polandia, proses penggabungan dilakukan pada tahun 1973 yang menjadikan jumlah *municipalities* menurun dari 4.000 menjadi 2.400. Di Hungaria, jumlah *municipalities*-nya berkurang dari 3.021 pada tahun 1962 menjadi 1.364 pada tahun 1988. Di Republik Ceko, penggabungan juga dilakukan dari 11.459 pada tahun 1950 menjadi 4.104 pada tahun 1988. Penggabungan *municipalities* di Slovakia menjadikan jumlah *municipalities* berkurang dari 3.344 pada tahun 1950 menjadi 2.694 pada tahun 1989. Jumlah *municipalities* di Bulgaria juga menurun dari 2.178 pada tahun 1949 menjadi 273 pada tahun 1987, dan menurun kembali menjadi 262 pada tahun 2000.

Awal tahun 1990-an, beberapa diantara negara tersebut mengalami proses pemekaran pemerintah daerah yang dimungkinkan sebagai reaksi kekecewaan atas hasil dari proses penggabungan yang dilakukan pada tahun 1970-an. Di Hungaria, proses pemekaran menjadikan jumlah *municipalities* meningkat drastis menjadi 3.155 pada tahun 1991, 3.133 pada tahun 1992, dan 3.177 pada tahun 2002, sedangkan jumlah *municipalities* di Republik Ceko meningkat hampir 50 persen dan di Slovakia meningkat lebih dari 20 persen. Jumlah *municipalities* di Polandia meningkat dari 2.400 pada tahun 1973 menjadi 2.420 pada tahun 1991, 2.481 pada tahun 1995, dan 2.489 pada tahun 2000. Pada tahun 1993, Kroasia memiliki 120 *municipalities* dan meningkat menjadi 643 *municipalities* pada tahun 1998. Walaupun demikian, masih terdapat negara yang melakukan penggabungan terhadap *municipalities*-nya, diantaranya Bulgaria, Latvia,

¹⁹ Disarikan dari bukunya Pawel Swianiewicz, Ed. (2002), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Government in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute (OSI), Budapest, Hungary dan William F. Fox dan Tami Gurley (2005), *Will Consolidation Improve Sub-National Government?*, The University of Tennessee, US

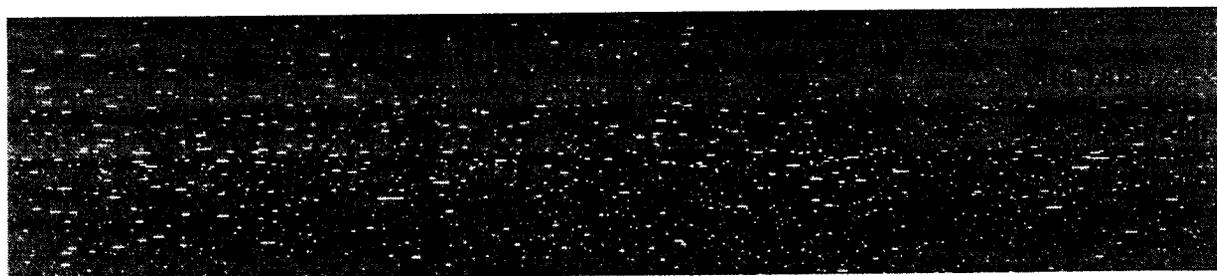
Yugoslavia, dan Lithuania. Di pihak lain, terdapat juga negara-negara yang tidak mengalami perubahan dalam jumlah *municipalities*-nya, misalnya Macedonia, Albania, Slovenia, dan Rumania.

Dilihat dari segi jumlah penduduk, hampir 10 persen *municipalities* di Republik Ceko dan lebih dari 4 persen *municipalities* di Slovakia hanya memiliki penduduk kurang dari 100 orang. *Municipalities* dengan penduduk kurang dari 500 orang di Republik Ceko jumlahnya sekitar 60 persen, di Slovakia lebih dari 40 persen, dan di Hungaria sekitar 15 persen. Kondisi kontrasnya, Bulgaria, Inggris, Lithuania, Yugoslavia, Swedia, Denmark, Albania, dan Polandia tidak memiliki *municipalities* dengan penduduk kurang dari 1.000 orang, dan hanya sedikit *municipalities* dengan penduduk kurang dari 2.000 orang. Ukuran *municipalities* yang besar (lebih dari 10.000 penduduk) di Lithuania dan Yugoslavia mencapai 90 persen, hampir 67 persen di Bulgaria, 33 persen di Polandia, kurang dari 5 persen di Estonia dan Hungaria, dan lebih sedikit dari 2 persen di Republik Ceko dan Slovakia.

Negara yang mengalami pemekaran pemerintahan daerahnya dengan *massive* (seperti Republik Ceko, Slovakia, dan Hungaria) menjadi isu yang cukup hangat untuk diperdebatkan oleh para akademisi dan politisi. Szabo (1991) menyatakan bahwa pemerintahan daerah yang kecil (kurang dari 100 penduduk) tidak dapat menyediakan pelayanan yang baik dan mengalami kesulitan dalam proses desentralisasi. Selain itu, pemekaran wilayah juga dapat meningkatkan permasalahan yang terkait dengan *spillovers* (Blazekm 1994). Horvath (1995) dan Bucek (1997) dengan melakukan analisis terhadap penyediaan pelayanan publik menyimpulkan bahwa pemerintah daerah yang kecil memiliki kelemahan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dikarenakan keterbatasan kapasitasnya dalam menangani pembangunan infrastruktur secara umum di wilayahnya.

Tabel 2.16 Rata-rata Jumlah Penduduk dan Ukuran Geografis Pemerintah Daerah
Beberapa Negara di Eropa

1.	Ingggris Raya	0	126.128	533
2.	Lithuania	0	66.300	1.166
3.	Yugoslavia	0	49.500	487
4.	Bulgaria	0	35.000	432
5.	Swedia	0	30.040	1.595
6.	Belanda	0.2	27.559	30
7.	Denmark	0	18.760	150
8.	Belgia	n.a.	16.960	n.a.
9.	Polandia	0	15.561	130
10.	Macedonia	3	15.800	209
11.	Slovenia	3	10.300	106
12.	Albania	0	10.000	77
13.	Finlandia	5	10.870	730
14.	Norwegia	4	9.000	710
15.	Kroasia	3	8.800	104
16.	Romania	2	7.600	81
17.	Italia	24	7.105	38



18.	Estonia	9	5.713	178
19.	Jerman	n.a.	5.575	n.a.
20.	Spanyol	61	4.930	60
21.	Ukraina	n.a.	4.600	56
22.	Latvia	32	4.300	115
23.	Austria	n.a.	3.421	n.a.
24.	Hungaria	54	3.242	32
25.	Swis	n.a.	2.468	n.a.
26.	Slovakia	68	1.900	17
27.	Republik Ceko	80	1.659	13
28.	Perancis	77	1.580	15

Sumber: Swianiewick, 2002 dan Fox dan Gurley, 2005

Di Hungaria, hampir seluruh masyarakat tidak menjadikan proses penggabungan sebagai sebuah alternatif solusi untuk pembangunan daerahnya. Hal tersebut dikarenakan masyarakat masih mengingat pembangunan daerah di masa lalu yang cenderung lamban dalam pemerintahan daerah yang besar. Bagi pemerintahan daerah yang kecil, permasalahan penyediaan pelayanan publik yang membutuhkan *economies of scale* dapat dipecahkan dengan adanya kerjasama antar pemerintahan daerah. Ketentuan tentang kerjasama antar daerah tersebut antara lain:

- a) terdiri dari minimum 3 dan maksimum 4 pemerintahan daerah;

- b) jumlah penduduk totalnya harus lebih besar dari 2.000 orang; dan
- c) bidang yang dapat dikerjasamakan antara lain sekolah dasar, pengamanan sosial, pemeliharaan jalan daerah, penanganan sampah, pengembangan tempat tinggal, dan pemetaan.

Sampai tahun 1999, terdapat lebih dari 250 jenis kerjasama antar daerah di Hungaria. Walaupun demikian, ketidakpuasan terhadap penyediaan pelayanan publik juga muncul akibat ketidakpastian wilayah yang akan ditetapkan.

Pemekaran *municipalities* di Slovakia menjadikan jumlah *municipalities* meningkat dari 2.694 pada tahun 1989 menjadi 2.825 pada tahun 1991 dan 2.883 pada tahun 2000 melalui pemberlakuan *Municipal Law* sejak tahun 1990. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa referendum lokal dan kesepakatan antara beberapa *municipalities* cukup untuk ditentukannya pemekaran atau penggabungan antar *municipalities*. Hampir sama dengan Hungaria, pemekaran marak terjadi karena ketidakpuasan dengan sistem di masa lalu yang cenderung sentralistis di bawah pemerintahan sosialis. Pada tahun 2001, amandemen dilakukan terhadap *Municipal Law*, dan efektif mulai 1 Januari 2002 pemekaran dapat dilakukan jika dan hanya jika wilayah *municipalities* yang baru merupakan wilayah yang terpadu, memiliki sedikitnya 3.000 penduduk, dan tidak memiliki unit yang dikerjasamakan dengan *municipalities* induknya. Sehingga, *municipalities* tidak dapat dimekarkan apabila terdapat investasi besar yang telah dikeluarkan untuk penyediaan pelayanan publik bagi seluruh wilayah *municipalities* sebelum dimekarkan. Hal ini dilakukan untuk stabilisasi struktur wilayah tempat tinggal dan mencegah terbentuknya *municipalities* yang kecil ke depannya. Seperti di Hungaria juga, penggabungan antar *municipalities* bukan merupakan solusi dan tidak disukai dalam perubahan struktur pemerintahan di Slovakia. Kerjama antar-*municipalities*, misal salah satu diantaranya kerjasama dalam kantor pemerintahan bersama, dapat dijadikan sebagai solusinya.

Stabilisasi di Slovakia diperlukan agar *municipalities* dapat menyediakan keseluruhan kemampuannya dalam memenuhi kewajibannya. Ukuran minimal 3.000 penduduk dirasa merupakan ukuran yang hanya cukup untuk menyelenggarakan pemerintahan saja. Jumlah penduduk 5.000 orang juga didiskusikan sebagai ukuran minimal agar pemerintahan dapat berjalan dengan baik, dimana selain memiliki kapasitas administratif yang cukup, *municipalities* juga dapat menutupi anggarannya sendiri. Di

Slovakia, apabila jumlah penduduk *municipalities* di wilayah *village* berjumlah 5.000 orang, maka status *municipalities* akan ditingkatkan dari *village* ke *city*.

Masalah pemekaran di Slovakia menjadi penting terkait dengan kebijakan desentralisasi yang diterapkan. Dalam desentralisasi, selain *municipalities* harus melaksanakan tugas dasar pemerintahannya, *municipalities* juga harus melaksanakan tugas yang didelegasikan oleh pemerintah pusatnya. Dengan mempertimbangkan kemampuan *municipalities*-nya, 169 wilayah nodal *municipalities* direkomendasikan sebagai pusat administrasi dasar dalam penyelenggaraan desentralisasi, dengan wilayah cakupan 2.883 *municipalities*. Cakupan penyediaan pelayanan publik akan ditetapkan berdasarkan efisiensi ekonomi dalam penyediannya. Jika tetap menjadikan 2.883 *municipalities* sebagai penyelenggara desentralisasi, maka dimungkinkan tujuan dari desentralisasi pemerintahan daerah dalam penyediaan pelayanan publik tidak akan tercapai.

Di Polandia, ukuran pemerintahan daerah tidak menjadi perdebatan dan permasalahan yang serius. Permasalahan menjadi penting hanya terjadi pada tingkat lokal, khususnya di masyarakat yang terdiri dari kota kecil dan beberapa desa yang mengelilinginya. Di beberapa pemerintahan daerah, yang biasa terjadi adalah konflik antara anggota dewan dari perkotaan dan pedesaan yang memperdebatkan masalah alokasi pengeluaran pemerintahan daerah, apakah lebih besar di lingkungan perkotaan atau pedesaan. Sehingga, tidak mengherankan apabila terjadi pemekaran wilayah pada periode tahun 1990-an. Namun, hal yang tidak dapat dihindarkan adalah meningkatnya biaya penyediaan barang publik setelah proses pemekaran dilakukan. Untuk mengatasi hal tersebut, banyak *municipalities* melakukan kerjasama dengan *municipalities* di sekitarnya. Kerjasama antar *municipalities* tersebut mengalami peningkatan dari 50 jenis pada tahun 1991 menjadi 191 jenis pada Januari tahun 2001.

Pada awal tahun 1998, Latvia mendorong pemerintah daerahnya untuk melakukan penggabungan dengan intensif dari 542 menjadi 102. Rata-rata jumlah penduduk pemerintah daerah diharapkan dapat meningkat, dari 4.300 orang menjadi 23.000 orang. Tujuan dilakukannya penggabungan tersebut adalah untuk meningkatkan kemampuan pemerintahan daerah dalam membangun ekonomi dan menyediakan pelayanan publik yang berkualitas bagi masyarakatnya. Pemerintah pusat akan memberikan *grant* tambahan sebesar 5 persen dari anggaran pemerintah daerah yang bersangkutan apabila pemerintah daerah bersedia melakukan penggabungan dengan cepat, yang kemudian

grant tersebut turun menjadi 4 persen dan selanjutnya 3 persen di tahun-tahun berikutnya. Pemerintah daerah umumnya tidak menerima tawaran dari pemerintah pusat, dan bahkan malah menentang adanya penggabungan. Hasilnya, sampai tahun 2003 hanya terdapat 21 pemerintah daerah yang dihapuskan melalui proses penggabungan. Sejak itu, pemerintah pusat Latvia meninggalkan rencana penggabungan pemerintah daerahnya.

Terkait dengan permasalahan penggabungan dan pemekaran wilayah di Eropa, Fox dan Gurley (2005) menyatakan bahwa proses pengambilan keputusan dalam penggabungan dan pemekaran wilayah berbeda untuk setiap negara, berbeda latar belakang dan tujuannya, dan berbeda dalam motivasi politiknya. Keputusan untuk melakukan penggabungan dan pemekaran wilayah dapat berbeda dengan keputusan dalam menentukan ukuran yang optimal bagi pemerintahan daerah. Alasan utamanya adalah bahwa biaya transisi dari sistem pemerintahan yang ada ke sistem pemerintahan yang baru cukup signifikan untuk diperhitungkan, baik dalam pembentukan struktur politik yang baru maupun dalam penyerahan tanggung jawab dalam penyediaan pelayanan publik. Sehingga besar kecilnya biaya transisi tersebut akan sangat mempengaruhi keputusan untuk melakukan penggabungan/pemekaran wilayah atau tidak, dan keputusan terhadap pilihan tersebut biasanya diambil apabila biayanya rendah (efisien). Selain itu, keputusan untuk melakukan penggabungan dan pemekaran wilayah juga dapat berbeda dengan keputusan dalam menentukan bagaimana struktur pemerintahan daerah dalam suatu negara. Hubungan antara keduanya eksis ketika potensi biaya yang muncul dari penggabungan atau pemekaran wilayah tergantung dari pembagian tanggung jawab yang diserahkan kepada pemerintahan daerah (devolusi).

2.11.3 Beberapa Negara di Afrika dan Yordania²⁰

Layaknya seperti di Eropa, terdapat beberapa negara di Afrika yang mengalami proses penggabungan wilayah, dan terdapat juga yang mengalami pemekaran. Beberapa contoh negara di Afrika yang mengalami proses penggabungan pemerintah daerah antara lain Zimbabwe, Sudan, dan Rwanda, dan negara yang mengalami proses pemekaran antara lain Tunisia, Maroko, dan Afrika Selatan.

²⁰ Disarikan dari William F. Fox dan Tami Gurley (2005), *Will Consolidation Improve Sub-National Government?*, The University of Tennessee, US dan bukunya Richard M. Bird dan Francois Vailancourt (2000), *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 210-237 dan hal. 328-369

Tabel 2.17 Rata-rata Jumlah Penduduk dan Ukuran Geografis Pemerintah Daerah Beberapa Negara di Afrika

1.	Sudan	293.400	17.400
2.	Pantai Gading	221.769	3.740
3.	Nigeria	204.267	1.206
4.	Kenya	191.916	3.344
5.	Somalia	142.464	7.591
6.	Uganda	86.222	775
7.	Angola	77.822	7.510
8.	Rwanda	76.700	236
9.	Afrika Selatan	69.842	1.771
10.	Ghana	26.410	301
11.	Algeria	21.124	1.546
12.	Mali	15.124	1.771

Sumber: Fox dan Gurley, 2005

Zimbabwe mengalami proses penggabungan pada tahun 1993 menjadi 57 RDC (*rural district councils*), sebagai mandat legislatif pada tahun 1988. Hal tersebut dilakukan dengan alasan untuk mendorong pembangunan ekonomi di tingkat distrik yang umumnya memiliki permasalahan kelangkaan sumber daya dan lemahnya kualitas teknis dari aparat pemerintahan. Melalui proses penggabungan, terdapat kesempatan

yang besar untuk dilakukannya pembagian sumber daya dan penyediaan pelayanan dengan tingkat yang sama antar daerah dan antar ras (kulit hitam dan kulit putih).

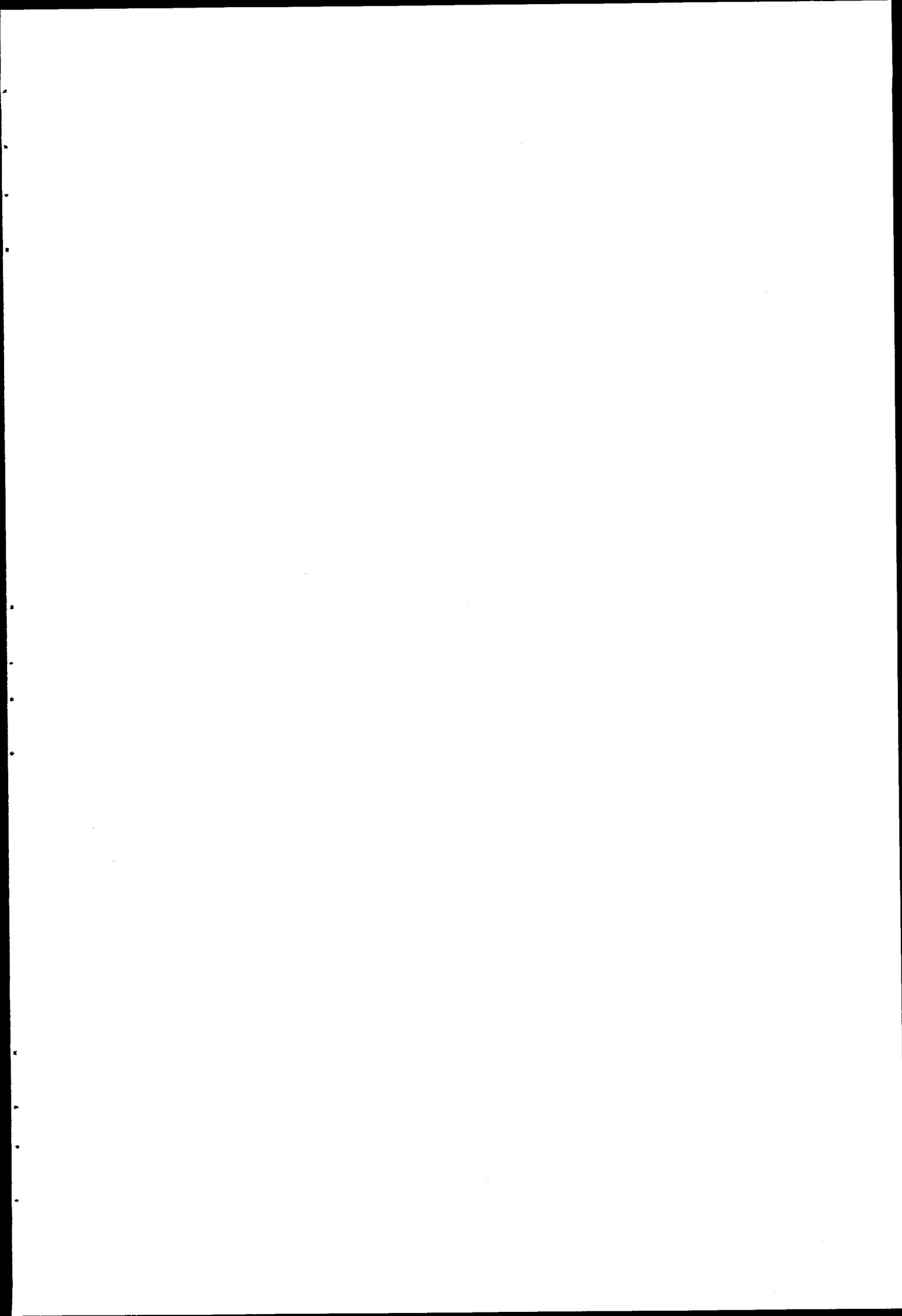
Di Sudan, keputusan Presiden (Keppres) dikeluarkan pada tahun 2003 yang berisikan tentang penggabungan pemerintahan daerah. Keppres tersebut tidak mendapatkan persetujuan dari parlemen. Walaupun demikian, proses penggabungan tetap dilakukan. Jumlah *municipalities* di bagian utara Sudan berkurang dari 309 menjadi 80. Tujuannya hampir sama dengan di Zimbabwe, yaitu menyediakan pelayanan publik secara merata antara masyarakat yang tinggal di wilayah *urban* dan masyarakat yang tinggal di wilayah *rural*.

Rwanda juga sedang melakukan perencanaan penggabungan terhadap distrik-distriknya, dari 106 menjadi 30 distrik. Distrik tersebut akan melakukan berbagai fungsi dasar pemerintahan daerah. Rata-rata jumlah penduduknya relatif lebih besar dari standar internasional (lebih dari 270.000), namun secara geografi masih standar Afrika (cukup luas). Penggabungan distrik tersebut akan dilakukan dalam konteks perluasan dari dasar pemerintahan yang terdesentralisasi, dengan tujuan meningkatkan akuntabilitas pemerintahan, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, dan meningkatkan perencanaan dan penyediaan pelayanan publik.

Di pihak lain, Maroko dan Tunisia justru melakukan pemekaran terhadap pemerintahan daerahnya. Di Maroko, pemekaran wilayah secara *massive* dilakukan pada tahun 1992, dimana jumlah *municipalities* di wilayah *urban* meningkat dari 97 menjadi 247 dan jumlah *municipalities* di wilayah *rural* meningkat dari 760 menjadi 1.297. Hal tersebut dilakukan dengan pemecahan beberapa kota yang ada dan dengan meningkatkan status wilayah-wilayah yang mengalami urbanisasi tinggi dan kota administratif berdasarkan amandemen konstitusi pada tahun 1992. Namun, rincian tentang tugas-tugas, kewenangan-kewenangan, dan pendanaannya baru diklasifikasikan secara jelas pada tahun 1996. Di Tunisia, jumlah *municipalities*-pun meningkat dari waktu ke waktu, yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Pemekaran wilayah, baik di Maroko maupun di Tunisia, dilakukan dengan alasan bahwa wilayah yang lebih kecil dan masyarakat yang homogen dapat memudahkan penerapan kontrol dan kebijakan-kebijakan yang dilakukan pemerintah pusat. Hambatan utama yang dihadapi setelah proses pemekaran dilakukan adalah sulitnya mencari aparat pemerintahan yang bermutu dikarenakan rendahnya tingkat pendidikan dan sedikitnya peradaban di wilayah-wilayah yang lebih kecil (Bird dan Vaillacourt, 1998).

Pemekaran terhadap pemerintahan tingkat provinsi juga dilakukan di Afrika Selatan. Sebelum berakhirnya rezim *apartheid* pada tahun 1994, Afrika Selatan memiliki 4 provinsi administratif, 4 *homelands* TBVC (Transkei, Bophutaswana, Venda, dan Ciskei—sebagai bangsa yang terpisah), dan 6 *homelands* SGT (*self governing territories*) yang dibentuk berdasarkan sistem yurisdiksi rasial dalam pemerintahan sentralistik. *Homelands* merupakan istilah bagi komunitas kulit hitam yang wilayahnya terletak sangat terpencil dalam negara. Akibatnya, terjadi pemisahan secara fisik antara kota kulit putih dan kulit hitam, ketimpangan yang cukup besar antar wilayah, dan terkonsentrasinya pekerjaan dan jasa di wilayah-wilayah kulit putih. Sejak berakhirnya rezim *apartheid*, konstitusi Afrika Selatan dirubah secara radikal. *Homelands* dihapus, daerahnya digabungkan kembali ke Afrika Selatan, dan 9 provinsi baru dibentuk dengan dasar nonrasial. Batas antara provinsi umumnya didasarkan pada garis wilayah pengembangan yang tercantum dalam rencana pengembangan nasional. Garis batas tersebut umumnya menunjukkan kekuatan pasar dalam penyediaan barang dan jasa pribadi. Penyediaan pelayanan umum (jangkauan geografis, eksternalitas, dan skala ekonomi) jarang dipertimbangkan. Garis batas tersebut ternyata membawa masalah yang lebih kecil daripada yang ditemukan di beberapa negara lain, yang batasnya sering mengikuti alur sungai (misal: dapat dilayari, berkelok-kelok, dan dapat memotong wilayah-wilayah metropolitan besar) (Bird dan Vailiacourt, 1998).

Penggabungan pemerintahan daerah di Yordania dilakukan pada tahun 2001, yaitu dari 328 *municipalities* menjadi 99 dan Kota Besar Aman. Alasan utama yang mendasari dilakukannya penggabungan tersebut adalah besarnya biaya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang disebabkan oleh sistem anggaran daerah yang *hard budget control*. Banyak pemerintah daerah kurang mampu membayar pegawainya yang jumlahnya cukup banyak, sehingga pemerintah pusat menerima beban yang cukup berat untuk menutupinya. Dengan tidak mengubah sistem *hard budget control*, ide penggabungan muncul untuk mengurangi beban yang ditanggung pemerintah pusat. Penggabungan dilakukan dengan mengelompokkan sekitar 3 atau 4 *municipalities* menjadi 1 *municipality*, dengan menggunakan nama *municipality* yang terbesar. Namun, kebanyakan di *municipalities* yang kecil juga tersedia kantor cabang. Hal ini menyebabkan manfaat yang diperoleh tidak sesuai yang diharapkan.



BAB III

KAJIAN REGULASI DAN EMPIRIK

3.1. Kajian Regulasi

Mengingat kajian ini mengenai pembentukan dan penggabungan kelurahan, maka konsep dan teori yang dikemukakan di sini adalah konsep dan teori tentang dua hal tersebut.

Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan (Pasal 1 Permendagri 31/2006)

Pembentukan Kelurahan adalah penggabungan beberapa Kelurahan, atau bagian Kelurahan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu Kelurahan menjadi dua Kelurahan atau lebih, atau pembentukan Kelurahan di luar Kelurahan yang telah ada. (Pasal 1 Permendagri 31/2006)

Penghapusan Kelurahan adalah tindakan meniadakan Kelurahan yang ada. Kelurahan dibentuk untuk meningkatkan pelayanan masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan, dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat (Pasal 2 Permendagri No 31/2006).

Di level makro, hanya 22 persen DOB yang berhasil karena alasan politis lebih menonjol (Kemdagri, 2012), di level mikro pembentukan kelurahan dan kecamatan lebih didorong oleh kebutuhan untuk meningkatkan pelayanan publik (Bank Dunia, 2011).

Lurah bukan jabatan politis dan untuk DKI Jakarta telah berlangsung lelang jabatan. Lurah dan pejabat lain di DKI Jakarta dituntut lebih mengedepankan profesionalitas dalam pelayanan. Tuntutan akan profesionalitas ini menyebabkan masa jabatan seseorang tergantung pada kinerjanya sendiri (Plastik, 2002).

Melalui kajian empiris, ditemukan bahwa berbagai persoalan muncul pasca pembentukan dan penggabungan wilayah, seperti sengketa batas wilayah, kurangnya

sarana dan prasarana pemerintahan, pengalihan pegawai, serta masalah keuangan, khususnya ketidakmampuan daerah mengelola daerahnya sendiri (Tenrini, 2014).

3.2. Asas atau Prinsip

Asas yang harus diikuti dalam kajian akademik mengenai Rapergub menurut Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 adalah:

- a. Kejelasan tujuan yaitu penyusunan Rapergub harus memiliki tujuan yg jelas. Tujuannya seperti dikemukakan di atas.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, maksudnya adalah Rapergub yang nantinya menjadi Pergub dibuat oleh pejabat yang tepat yaitu Gubernur dan DPRD.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, maksudnya seperti amanat Permendagri 31/2006 aturan tentang pembentukan dan penggabungan kelurahan dituangkan dalam Pergub. Materinya sesuai kebutuhan pemerintah lokal yaitu Pemda DKI Jakarta.
- d. Dapat dilaksanakan, maksudnya dengan dilakukannya pembentukan dan penggabungan kelurahan yang ada di DKI Jakarta, maka sejumlah kelurahan yang layanan publiknya kurang efektif akibat kelebihan beban atau penduduknya sedikit, dapat lebih efektif sehingga sasaran pembangunan DKI Jakarta lebih cepat tercapai.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, maksudnya (Ra)Pergub tentang pembentukan dan penggabungan kelurahan benar-benar dibutuhkan oleh Pemda DKI Jakarta. Ada ketimpangan serius dalam layanan publik, jumlah penduduk, kepadatan penduduk yang berimplikasi pada inefektivitas pemerintahan.
- f. Kejelasan rumusan, penggunaan nomenklatur dan bahasa hukum dalam rumusan Rapergub nantinya harus jelas (letaknya bukan di Kajian Akademik ini).
- g. Keterbukaan, prosesnya dilakukan secara terbuka.

- h. Asas pengayoman: Peraturan yang akan dibentuk mampu mengayomi masyarakat di mana warga DKI akan lebih merasa terlindungi oleh pemerintah, lebih merasakan kehadiran pemerintah
- i. Asas kemanusiaan: materi yang dimuat dalam Pergub harus mampu melindungi hak-hak asasi warga DKI Jakarta, termasuk di dalamnya hak-hak kebebasan, menyatakan pendapat, berorganisasi dan hak beribadah
- j. Asas kebangsaan: materi yang dimuat harus mampu menunjukkan watak bangsa yang majemuk dalam bingkai NKRI. Jakarta dihuni oleh warga yang majemuk baik suku, bahasa ibu, agama maupun ras. Rapergub perlu menerapkan asas kebangsaan untuk menjaga eksistensi mereka.
- k. Asas kekeluargaan: proses pengambilan keputusan harus dilakukan secara musyawarah terlebih dahulu untuk mencapai mufakat. Jika proses ini gagal, dapat dilakukan voting.
- l. Asas kenusantaraan: materi yang diatur dalam Pergub harus tidak bertentangan dengan hukum nasional, terutama dengan UU No 23 Tahun 2014, UU No. 12 Tahun 2011, PP 31/2006, PP 73/2005 dan PP 129/2000
- m. Asas Bhinneka Tunggal Ika, materi yang diatur dalam Rapergub nanti harus memuat kekhasan Jakarta, budaya khas Jakarta agar tidak punah.
- n. Asas keadilan, materi yang diatur harus bisa mencerminkan rasa keadilan secara proporsional. Misalnya, jangan sampai masyarakat miskin sukar memperoleh layanan dan sukar menjangkau kelurahan.
- o. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, materi dalam Rapergub ini harus menghindari diskriminasi baik atas dasar ikatan primordial, jenis kelamin maupun strata sosial.
- p. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Materi yang dimuat dalam Rapergub harus mencerminkan keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, negara dan bangsa Indonesia.

2.3. Gambaran Umum DKI Jakarta

a. Aspek Sejarah

Jakarta bermula dari sebuah bandar kecil di muara Sungai Ciliwung sekitar 500 tahun silam. Selama berabad-abad kemudian kota bandar ini berkembang menjadi pusat perdagangan internasional yang ramai. Pengetahuan awal mengenai Jakarta terkumpul sedikit melalui berbagai prasasti yang ditemukan di kawasan bandar tersebut. Keterangan mengenai kota Jakarta sampai dengan awal kedatangan para penjelajah Eropa dapat dikatakan sangat sedikit.

Laporan para penulis Eropa abad ke-16 menyebutkan sebuah kota bernama Kalapa, yang tampaknya menjadi bandar utama bagi sebuah kerajaan Hindu bernama Sunda, beribukota Pajajaran, terletak sekitar 40 kilometer di pedalaman, dekat dengan kota Bogor sekarang. Bangsa Portugis merupakan rombongan besar orang-orang Eropa pertama yang datang ke Bandar Kalapa. Kota ini kemudian diserang oleh seorang muda usia, bernama Fatahillah, dari sebuah kerajaan yang berdekatan dengan Kalapa. Fatahillah mengubah nama Sunda Kalapa menjadi Jayakarta pada 22 Juni 1527. Tanggal inilah yang kini diperingati sebagai hari lahir kota Jakarta. Orang-orang Belanda datang pada akhir abad ke-16 dan kemudian menguasai Jayakarta.

Nama Jayakarta diganti menjadi Batavia. Keadaan alam Batavia yang berawa-rawa mirip dengan negeri Belanda, tanah air mereka. Mereka pun membangun kanal-kanal untuk melindungi Batavia dari ancaman banjir. Kegiatan pemerintahan kota dipusatkan di sekitar lapangan yang terletak sekitar 500 meter dari bandar. Mereka membangun balai kota yang anggun, yang merupakan kedudukan pusat pemerintahan kota Batavia. Lama-kelamaan kota Batavia berkembang ke arah selatan. Pertumbuhan yang pesat mengakibatkan keadaan lingkungan cepat rusak, sehingga memaksa penguasa Belanda memindahkan pusat kegiatan pemerintahan ke kawasan yang lebih tinggi letaknya. Wilayah ini dinamakan Weltevreden. Semangat nasionalisme Indonesia di canangkan oleh para mahasiswa di Batavia pada awal abad ke-20.

Sebuah keputusan bersejarah yang dicetuskan pada tahun 1928 yaitu itu Sumpah Pemuda berisi tiga buah butir pernyataan, yaitu bertanah air satu, berbangsa satu, dan menjunjung bahasa persatuan: Indonesia. Selama masa pendudukan Jepang (1942-1945), nama Batavia diubah lagi menjadi Jakarta. Pada tanggal 17 Agustus 1945 Ir. Soekarno membacakan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia di Jakarta dan Sang Saka

Merah Putih untuk pertama kalinya dikibarkan. Kedaulatan Indonesia secara resmi diakui pada tahun 1949. Pada saat itu juga Indonesia menjadi anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pada tahun 1966, Jakarta memperoleh nama resmi Ibukota Republik Indonesia. Hal ini mendorong laju pembangunan gedung-gedung perkantoran pemerintah dan kedutaan negara sahabat. Perkembangan yang cepat memerlukan sebuah rencana induk untuk mengatur pertumbuhan kota Jakarta. Sejak tahun 1966.

b. Kondisi Geografis

Kota Jakarta merupakan dataran rendah dengan ketinggian rata-rata 7 meter di atas permukaan laut, terletak pada posisi $6^{\circ} 12'$ Lintang Selatan dan $106^{\circ} 48'$ Bujur Timur. Luas wilayah Provinsi DKI Jakarta berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 1227 tahun 1989, berupa daratan seluas $661,52 \text{ Km}^2$, dan lautan seluas $6.977,5 \text{ Km}^2$. Terdapat sekitar 110 buah pulau yang tersebar di Kepulauan Seribu, dan sekitar 27 buah sungai, saluran dan kanal yang dimanfaatkan masyarakat sebagai sumber air bersih, usaha perikanan dan usaha-usaha lainnya.

Di sebelah Utara Jakarta, membentang pantai dari Barat sampai ke Timur sepanjang 35 Km^2 , yang menjadi tempat bermuaranya 9 buah sungai dan 2 buah kanal. Di sebelah Selatan dan Timur berbatasan dengan wilayah Provinsi Jawa Barat (Kota Depok, Kabupaten Bogor, Kota Bekasi dan Kabupaten Bekasi), sebelah Barat dengan Provinsi Banten (Kota Tangerang dan Kabupaten Tangerang), serta di sebelah Utara dengan Laut Jawa.

Wilayah administrasi Provinsi DKI Jakarta terbagi menjadi lima kota administrasi dan satu kabupaten administrasi, dengan luas wilayah masing-masing; Jakarta Selatan $145,73 \text{ Km}^2$, Jakarta Timur $187,73 \text{ Km}^2$, Jakarta Pusat 47 Km^2 , Jakarta Barat $126,15 \text{ Km}^2$, Jakarta Utara $142,20 \text{ Km}^2$ dan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu $11,81 \text{ Km}^2$ (luas daratan). Disebelah Selatan dan Timur Jakarta sebagai daerah resapan air, terdapat sejumlah rawa/situ dengan total luas mencapai $100,52 \text{ Ha}$.

Pada umumnya, kota-kota di seluruh Indonesia termasuk Jakarta, terdapat dua musim yaitu musim kemarau dan musim penghujan. Pada bulan Juni sampai dengan September, arus angin berasal dari Australia dan tidak banyak mengandung uap air, sehingga mengakibatkan musim kemarau. Pada bulan Desember sampai Maret, arus angin banyak mengandung uap air yang berasal dari Asia dan Samudra Pasifik, sehingga terjadi

musim penghujan. Secara umum Jakarta beriklim panas, dengan rata-rata suhu maksimum udara 34,60°C pada siang hari dan suhu minimum udara berkisar 22,86°C pada malam hari. Stasiun Pengamat Halim Perdana Kusuma mencatat, sepanjang tahun suhu maksimum sekitar 35,40°C, kelembaban udara maksimum rata-rata 95,60 persen dan rata-rata minimum 51,60 persen, dengan rata-rata curah hujan sepanjang tahun 237,96 mm².

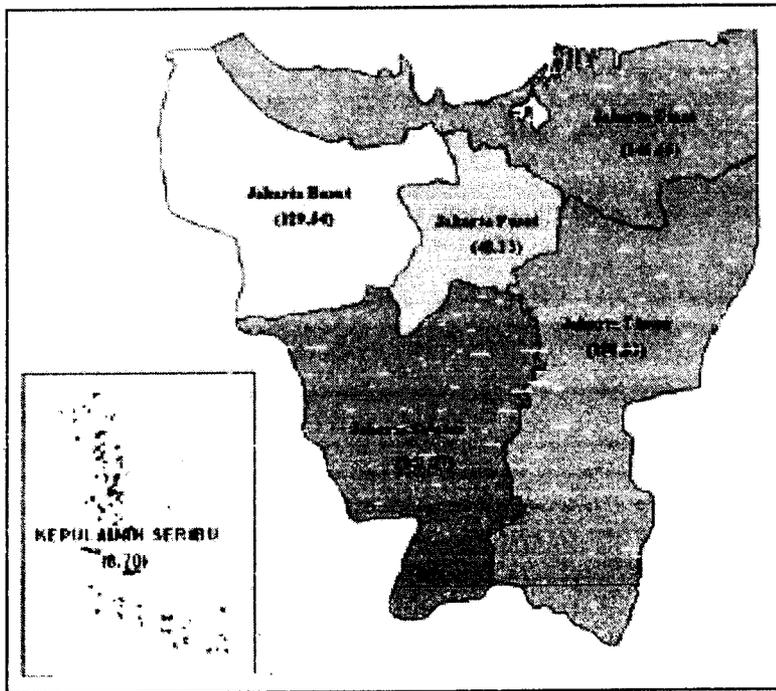
Mengenai kawasan hutan lindung seluas 453,24 Ha, terdiri atas Hutan Lindung Muara Angke seluas 44,76 Ha, Suaka Marga Satwa di Pulau Rambut 45 Ha dan Muara Angke 25,20 Ha, Cagar Alam di Pulau Bokor 18,00 Ha, Kawasan Kebon Bibit seluas 98,02 Ha, Hutan Wisata Pantai Kapuk 99,32 Ha, dan Taman Nasional Laut Kepulauan Seribu 108,05 Ha serta Kebon Bibit Cibubur 14,40 Ha. Selain itu, Jakarta juga memiliki kawasan hutan kota seluas 379,58 Ha yang tersebar di 33 lokasi di lima kotamadya.

Tabel 3.1 Pembagian Wilayah Administrasi Provinsi DKI Jakarta

No	Kode / Kabupaten				
1	Jakarta Pusat	8	44	394	4.652
2	Jakarta Utara	6	31	431	5.072
3	Jakarta Timur	10	65	699	7.843
4	Jakarta Selatan	10	65	576	6.312
5	Jakarta Barat	8	58	580	6.409
6	Kep. Seribu	2	4	24	125
Jumlah		44	267	2.294	23.389

Sumber: LKPJ Gubernur DKI Jakarta, 2010

Gambar 3.1 Peta Wilayah Administrasi Provinsi DKI Jakarta



Sumber: Statistik Daerah, 2010

a. Batas Wilayah Jakarta Pusat – Jakarta Selatan

Perbatasan Kota Jakarta Pusat dengan Kota Jakarta masing-masing terletak di :

- 1) Kecamatan Tanah Abang Jakarta Pusat dengan Kecamatan Kebayoran Jakarta Selatan, dan
- 2) Kecamatan Menteng Jakarta Pusat dengan Kecamatan Setiabudi Jakarta Selatan.

Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor Ib.3/1/30/1969 Tanggal 1 Maret 1969, wilayah perbatasan Tanah Abang adalah sebagai berikut:

tapi hanya berupa tugu yang keberadaannya sulit untuk diketahui, karena masyarakat sekitar pun pada umumnya tidak mengetahui keberadaan tugu tersebut, agar memudahkan maka Kali Angke ini dijadikan sebagai "patok" batas wilayah.

Namun hal ini pada umumnya hanya diketahui oleh masyarakat sekitar atau masyarakat yang telah lama tinggal di daerah tersebut, sedangkan bagi masyarakat awam atau masyarakat pendatang sulit untuk mengetahui bahwa Kali Angke ini merupakan batas wilayah antara Jakarta Barat dan Jakarta Utara. Hal ini dikarenakan masih kurangnya tanda batas wilayah yang ada di kawasan tersebut.

Hal ini, bagi masyarakat yang telah tinggal lama di tempat tersebut mungkin bukan suatu permasalahan yang besar karena mereka sudah mengetahui hal tersebut, dan hal ini relatif tidak berpengaruh terhadap kehidupan sehari-hari mereka, namun bagi pendatang baru ataupun mungkin bagi pengusaha atau investor yang akan membuka usaha atau menanamkan modalnya di daerah tersebut mungkin akan kesulitan bagi mereka. Kesulitan yang ditimbulkan biasanya dalam bentuk pembuatan izin usaha atau pembayaran pajak.

Memang perihal batasan wilayah ini dapat ditanyakan kepada masyarakat sekitar ataupun kepada dinas tata ruang kota, namun idealnya sebagai kota metropolitan, Pemerintah Provinsi seharusnya dapat memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakatnya diantaranya adalah dengan adanya batas atau sosialisasi batas wilayah yang jelas sehingga memudahkan bagi masyarakat dalam mengenalinya dan dapat mempermudah dalam segala macam urusan yang berkaitan dengan batas wilayah ini.

Sebagai contoh, seorang pendatang yang berprofesi sebagai pemilik Restoran di kawasan Kali Angke ini pada awal berusaha sempat dibuat bingung oleh prosedur pembuatan surat izin usaha. Pengusaha tersebut merasa "dipingpong" oleh Pemkot Jakarta Utara dan Jakarta Barat dalam hal pembuatan Surat Izin Usaha tersebut. Hal ini dikarenakan masing-masing Pemkot merasa lokasi usaha dari restoran tersebut bukan wilayah mereka, namun ketika pembayaran retribusi, masing-masing Pemkot mengklaim bahwa restoran tersebut berada di wilayah mereka. Hal ini merupakan dampak dari kurangnya sosialisasi batas wilayah kepada masyarakat, sehingga jangankan masyarakat, aparat pemerintah pun kadang-kadang salah dalam menentukan batas wilayah ini.

Rel Kereta Api Bandengan merupakan batas buatan yang memisahkan Kotamadya Jakarta Utara (Kecamatan Penjaringan) dan Kotamadya Jakarta Barat (Kecamatan Tambora). Sama halnya dengan Kali Angke, Rel Kereta Api Bandengan merupakan pembatas kota yang sebenarnya cukup memadai, hanya saja pada kenyataannya di lapangan, jarang sekali masyarakat yang mengetahui bahwa rel tersebut merupakan tanda atau batas yang memisahkan dua wilayah kota. Hal ini dikarenakan sosialisasi atau tanda batas yang kurang dapat dikenali oleh masyarakat.

Sama halnya dengan batas wilayah yang ada di Kali Angke, batas wilayah di Rel KA Bandengan ini pun hanya merupakan tugu yang keberadaannya kurang "memasyarakat". Sebagai contoh bahwa tugu batas hanya terletak di pinggir rel dimana bentuknya hamper sama dengan bentuk tugu atau bangunan yang lainnya. Bagi masyarakat sekitar mungkin batas itu cukup jelas, namun bagi pendatang dari luar kota, batas tersebut sering dijadikan sebagai tempat mangkal atau tempat "nongkrong" oleh para pedagang kaki lima.

Hal ini merupakan gambaran bahwa bagi masyarakat sekitar batas wilayah bukan merupakan suatu hal yang krusial atau penting, karena dampaknya tidak mereka rasakan dalam kehidupan sehari-hari. Hal-hal yang berkaitan dengan kehidupan mereka sehari-hari seperti membayar pajak, pembuatan surat-surat penting dan lain-lain seperti biasa, apalagi saat ini pembarayan pajak di DKI sudah terpusat sehingga batas wilayah bukan lagi merupakan suatu kendala yang dapat mempersulit masyarakat dalam hal ini.

c. Batas Wilayah Jakarta Utara – Jakarta Timur

Perbatasan Kota Jakarta Utara dan Jakarta Timur masing-masing terletak dua Kecamatan, yaitu:

- Di sebelah Utara : Kali Ciliwung – Jl. Pegangsaan Timur – Jl. Matraman – Jl. Pramuka – Jl. Jakarta By Pass – Kali Sunter – Jl. Bekasi sampai batas DKI Jakarta.
- Di sebelah Timur : Batas daerah DKI Jakarta dengan Bekasi Provinsi Jawa Barat.
- Di sebelah Selatan : Batas DKI Jakarta dengan Bogor Provinsi Jawa Barat.
- Di sebelah Barat : Kali Ciliwung.

**Tabel 3.2 Jumlah Kecamatan, Kelurahan, Rukun Warga dan Rukun Tetangga
Tahun 2007-2011**

Tahun	Kecamatan	Kelurahan	RW	RT
2007	44	267	2.682	29.883
2008	44	267	2.694	29.904
2009	44	267	2.694	29.904
2010	44	267	2.704	30.215
2011	44	267	2.706	30.211

*Sumbe : Jakarta Dalam Angka 2011 BPS DKI Jakarta dan Biro Tata Pemerintahan
DKI Jakarta (diolah)*

d. Gambaran Penduduk

Berdasarkan hasil pencacahan Sensus Penduduk 2010, jumlah penduduk DKI Jakarta adalah 9.588.198 orang yang terdiri dari 4.859.272 laki-laki dan 4.728.926 perempuan. Dari hasil SP2010 tersebut masih tampak terjadinya fenomena “kue donat” di DKI Jakarta dimana penduduk bertumpu di lingkaran luar sementara itu yang berada di pusat DKI Jakarta relatif rendah. Hanya sekitar 9,37 persen penduduk yang tinggal di Jakarta Pusat dan yang lainnya menyebar di Jakarta Selatan, Jakarta Timur, Jakarta Barat dan Jakarta Utara. Sementara itu penduduk yang berada di Kepulauan Seribu hanya 0,22 persen. Kota Administrasi Jakarta Timur, Jakarta Barat, Jakarta Selatan adalah 3 kota administrasi dengan urutan teratas yang memiliki jumlah penduduk terbanyak yang masing-masing berjumlah 2.687.027 orang, 2.278.825 orang dan 2.057.080 orang. Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu merupakan wilayah dengan jumlah penduduk yang paling sedikit yaitu 21.071 orang.

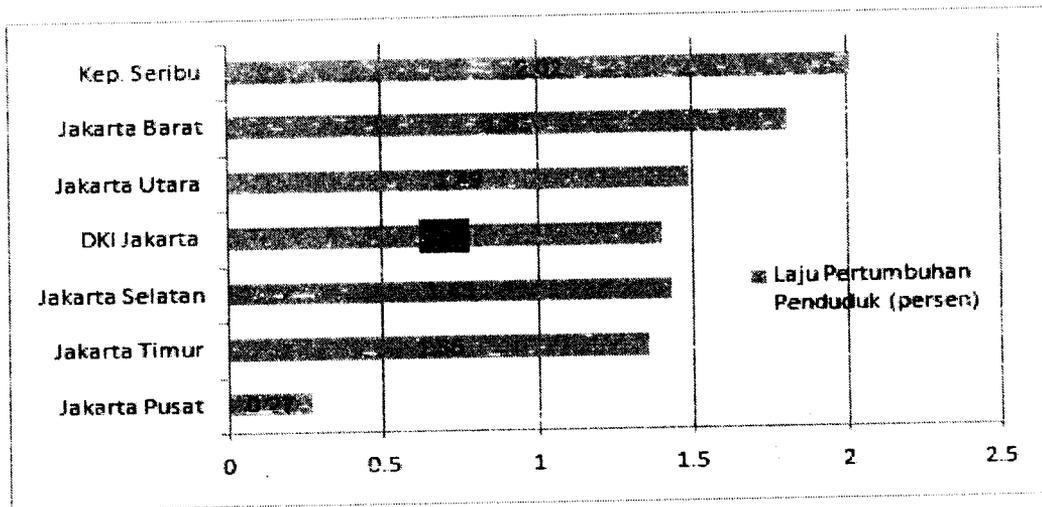
Dengan luas DKI Jakarta sekitar 662,33 kilo meter persegi dan didiami oleh 9.588.198 orang maka rata-rata tingkat kepadatan penduduk DKI Jakarta adalah sebanyak 14.476 orang per kilometer persegi. Kota yang paling padat penduduknya adalah Kota Administrasi Jakarta Pusat, yaitu 18.676 orang per kilometer persegi sedangkan yang paling rendah adalah Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu yakni sebanyak 2.422 orang per kilometer persegi.

Tabel 3.3 Jumlah Penduduk Menurut Kabupaten/Kota Administrasi dan Jenis Kelamin

Kabupaten/Kota Administrasi	Penduduk		Laki-laki + Perempuan	Sex Ratio
	Laki-laki	Perempuan		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
(01) KEPULAUAN SERIBU	10.695	10.376	21.071	103
(71) JAKARTA SELATAN	1.039.677	1.017.403	2.057.080	102
(72) JAKARTA TIMUR	1.368.857	1.318.170	2.687.027	104
(73) JAKARTA PUSAT	453.505	445.378	898.883	102
(74) JAKARTA BARAT	1.162.379	1.116.446	2.278.825	104
(75) JAKARTA UTARA	824.159	821.153	1.645.312	100
DKI JAKARTA	4.859.272	4.728.926	9.588.198	103

Sumber: BPS, 2011

Laju pertumbuhan penduduk DKI Jakarta per tahun selama sepuluh tahun terakhir, yaitu dari tahun 2000-2010 sebesar 1,40 persen. Laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu adalah yang tertinggi dibandingkan wilayah lainnya di DKI Jakarta yakni sebesar 2,02 persen, sedangkan yang terendah di Kota Administrasi Jakarta Pusat yakni sebesar 0,27 persen. Kota Administrasi Jakarta Timur walaupun menempati urutan pertama dari jumlah penduduk namun dari sisi laju pertumbuhan penduduk adalah terendah kedua setelah Kota Administrasi Jakarta Pusat yakni 1,36 persen. Wilayah lainnya yang mempunyai laju pertumbuhan penduduk di atas angka provinsi adalah Kota Administrasi Jakarta Barat (1,81 persen), Jakarta Utara (1,49 persen) dan Jakarta Selatan (1,43 persen).

Gambar 3.2 Laju Pertumbuhan Penduduk Provinsi DKI Jakarta

Sumber: BPS, 2011

Kondisi pada November 2011 relatif masih sama dengan pola penduduk di tahun 2010, dimana Kota Administrasi Jakarta Pusat yang terkecil diantara kota administrasi yang lain. Jumlah penduduk total per November 2011 adalah sebesar 10,19 juta jiwa dengan perkiraan jumlah keluarga adalah sebanyak 3,15 KK. Per November 2011 ternyata jumlah kedatangan lebih sedikit dibandingkan dengan kepindahan. Sementara itu, jumlah kelahiran cukup tinggi, yaitu sekitar dua kalinya dari jumlah kematian. Bila melihat angka kepadatan penduduknya, Kota Administrasi Jakarta Pusat merupakan daerah yang terpadat penduduknya, dimana per November 2011 kepadatannya mencapai 23.371 jiwa per kilometer persegi. **Tabel 3.2** sampai dengan **Tabel 3.6** berikut ini merinci tentang kondisi kependudukan di Provinsi DKI Jakarta per November 2011 menurut wilayah Kota/Kabupaten Administrasi.

Tabel 3.4. Jumlah Penduduk Provinsi DKI Jakarta (November 2011)

No.	Wilayah	WNI			WNA			Total
		LK	PR	Jumlah	LK	PR	Jumlah	
1.	Jakarta Pusat	575.220	547.754	1.122.974	342	354	696	1.123.670
2.	Jakarta Utara	887.059	828.479	1.715.538	433	374	807	1.716.345

3.	Jakarta Barat	1.165.463	1.094.143	2.259.606	389	346	735	2.260.341
4.	Jakarta Selatan	1.099.752	1.035.078	2.134.830	401	340	741	2.135.571
5.	Jakarta Timur	1.510.461	1.415.161	2.925.622	574	536	1.110	2.926.732
6.	Kep. Seribu	12.667	12.261	24.928	6	2	8	24.936
Jumlah		5.250.622	4.932.876	10.183.498	2.145	1.952	4.097	10.187.595

Sumber : Suku Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Administrasi

Tabel 3.5. Jumlah KK, RT, dan RW (November 2011)

No.	Wilayah	Kelurahan	Penduduk	Wajib KTP	Kartu Keluarga	Jumlah RT	Jumlah RW
1.	Jakarta Pusat	44	1.123.670	836.277	351.195	4.705	393
2.	Jakarta Utara	31	1.716.345	1.262.977	539.452	5.027	432
3.	Jakarta Barat	56	2.260.341	1.667.187	696.018	6.416	580
4.	Jakarta Selatan	65	2.135.571	1.569.164	657.335	6.126	577
5.	Jakarta Timur	65	2.926.732	2.145.025	894.493	7.861	700
6.	Kep. Seribu	6	24.936	17.266	6.886	122	24
Jumlah		267	10.187.595	7.497.896	3.145.379	30.257	2.706

Sumber : Suku Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Administrasi

Tabel 3.6. Jumlah Kedatangan dan Kepindahan (November 2011)

No.	Wilayah	Datang			Pindah		
		LK	PR	Jumlah	LK	PR	Jumlah
1.	Jakarta Pusat	758	774	1.532	1.123	1.172	2.295
2.	Jakarta Utara	1.416	1.405	2.821	1.354	1.430	2.784
3.	Jakarta Barat	1.382	1.507	2.889	1.686	1.798	3.484
4.	Jakarta Selatan	1.825	2.038	3.863	2.404	2.411	4.815
5.	Jakarta Timur	2.354	2.558	4.912	3.168	3.051	6.219
6.	Kep. Seribu	-	1	1	4	1	5
Jumlah		7.735	8.283	16.018	9.739	9.863	19.602

Sumber : Suku Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Administrasi

Tabel 3.7. Jumlah Kelahiran dan Kematian (November 2011)

No.	Wilayah	Lahir			Mati		
		LK	PR	Jumlah	LK	PR	Jumlah
1.	Jakarta Pusat	136	101	237	229	206	436
2.	Jakarta Utara	482	405	887	335	282	617
3.	Jakarta Barat	634	564	1.198	266	221	487
4.	Jakarta Selatan	631	578	1.209	400	285	685
5.	Jakarta Timur	1.555	1.401	2.956	626	464	1.090
6.	Kep. Seribu	10	11	21	1	8	9
Jumlah		3.448	3.060	6.508	1.857	1.466	3.323

Sumber : Suku Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Administrasi

Tabel 3.8. Jumlah Kepadatan Penduduk per Wilayah Kabupaten/Kota Administrasi

No.	Wilayah	WNI		WNA		Total	Luas (Km ²)	Kepadatan /Km ²
		LK	PR	LK	PR			
1.	Jakarta Pusat	575.220	547.754	342	354	1.123.670	48.08	23.371
2.	Jakarta Utara	887.059	828.479	433	374	1.716.345	143.21	11.985
3.	Jakarta Barat	1.165.463	1.094.143	389	346	2.260.341	127.11	17.783
4.	Jakarta Selatan	1.099.752	1.035.078	401	340	2.135.571	145.73	14.654
5.	Jakarta Timur	1.510.461	1.415.161	574	536	2.926.732	188.19	15.552
6.	Kep. Seribu	12.337	12.261	6	2	24.936	8.05	3.098
Jumlah		5.250.622	4.932.876	2.145	1.952	10.187.595	660.37	15.427

Sumber : Suku Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Administrasi

e. Jumlah Pegawai Pemerintahan di Provinsi DKI Jakarta

Jumlah pegawai Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sampai 31 Maret 2012 sebanyak 78.162 orang. Jumlah ini mengalami pengurangan jika dibandingkan tahun 2007 yang mencapai 81.351 orang pegawai, hal ini disebabkan adanya ketidakseimbangan antara pegawai yang pensiun dengan rekrutmen CPNS, sehingga timbul pengurangan pegawai (*minusgrowth*) karena berbagai kebijakan pemerintah yang membatasi penerimaan pegawai antara lain dengan kebijakan moratorium.

Komposisi pegawai dilihat dari tingkat pendidikannya, sebagian besar merupakan lulusan SLTA yaitu 34.128 menempati urutan kedua lulusan S1 sebanyak 28.979, dan kemudian D3 sebanyak 5.918, sedangkan S2 menempati urutan keempat sebanyak 2.903. Komposisi ini sangat berbeda dengan keadaan pertengahan tahun 2007, hal ini dapat dilihat dari pendidikan pegawai pada tahun 2007 yaitu SD mencapai 4.176 menjadi 2.022 pada tahun 2012, turun hingga mencapai 48,42%. Berdasarkan kualifikasi jabatan, sebagian besar pegawai Pemerintah Provinsi DKI Jakarta adalah jabatan fungsional terutama Guru, Tenaga Medis dan Paramedis, serta arsiparis.

Sedangkan eselon I hanya 1 orang (0,01%) dan yang menduduki eselon terbanyak adalah eselon 4 sebanyak 7,53%.

Sedangkan bila dilihat dari golongan, sebagian besar golongan III dan IV sebanyak 29.631 orang (37,91%) dan 30.525 orang (39,05%), selebihnya golongan I dan II sebesar 23,04 %. Komposisi ini sedikit berbeda dengan keadaan pertengahan tahun 2007, kondisi ini disebabkan banyaknya pegawai yang naik pangkat dari golongan III ke golongan IV karena penyesuaian ijazah dan/atau promosi jabatan eselon III. Jumlah pegawai Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang pensiun dari tahun 2007 sampai dengan 31 Maret 2012 sebanyak 19.852 orang mencapai 24,40%. Jika Pemerintah Provinsi DKI Jakarta merekrut pegawai baru sampai dengan tahun 2012 tidak mencapai 19.852 orang, maka jumlah pegawai akan berkurang karena tidak ada keseimbangan antara pegawai yang pensiun dengan pegawai baru. (LPPD, 2012)

f. Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta

Persoalan di DKI Jakarta jelas tidak sederhana, tetapi sangat rumit dan kompleks. Jakarta adalah sebuah kota besar, masuk 10 teratas kota-kota besar di dunia. Luasnya 66.000 hektar, memiliki 9,6 juta penduduk di malam hari dan 12 juta di siang hari. Jika digabung dengan kota satelit di sekitarnya, Jakarta adalah sebuah megapolitan dengan lebih dari 20 juta penduduk. Berbagai masalah yang sedang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta antara lain adalah:

- 1) Jakarta memiliki kepadatan rata-rata 15.000 jiwa per km², namun di berbagai slum area kepadatan itu hampir mencapai 70 ribu jiwa per km². Dengan melihat tata ruang, pola pemukiman, dan infrastruktur transportasi yang ada saat ini memerlukan pembenahan yang serius.
- 2) Harus dipahami bahwa Jakarta memiliki seluruh potensi dan sumberdaya untuk menjadi kota terbaik dan kebanggaan di Indonesia, bahkan di Asia Tenggara. Di Jakarta terdapat banyak ahli dan pakar di bidang tata kota, ahli transportasi, pakar dalam hal pemukiman, drainase, lingkungan, dan lain-lain. Kita juga memiliki dana yang cukup. Selama 5 (lima) tahun, Gubernur DKI Jakarta di masa mendatang memiliki anggaran lebih dari 180 triliun rupiah. Namun semua potensi ini tidak akan bisa terealisasi jika Jakarta tidak memiliki manajer kota

yang tepat, yang tidak berpikir rumit-rumit, yang mampu melihat persoalan ini secara sederhana.

- 3) Kebutuhan akan hunian yang nyaman kurang mencukupi kebutuhan warganya. Provinsi DKI Jakarta hanya berorientasi pada kebutuhan dan kapital semata, bukan untuk menciptakan tempat tinggal yang layak, nyaman, dan manusiawi bagi warganya.
- 4) Kemacetan lalu lintas yang setiap hari memadati akses lalu lintas memberikan efek yang negatif terhadap lingkungan dan inefisiensi. Serta ancaman banjir tahunan yang mengancam Provinsi DKI Jakarta sebagai ibukota negara. Macet, banjir, problem tata ruang, sampah, dan lain-lain sebenarnya hanya *symptom*, gejala-gejala yang tampak di permukaan, sementara penyebab utamanya tersembunyi jauh di dasar gunung es.
- 5) Kultur birokrasi yang membutuhkan peningkatan profesionalisme birokrasi. Peningkatan profesionalisme birokrasi dilakukan dengan membenahi kultur pelayanan birokrasi.

Beberapa isu strategis yang menjadi perhatian penting oleh Pemerintah DKI Jakarta antara lain terbagai dalam berbagai bidang, yaitu:

a) Bidang Penataan Kota

- Mengintegrasikan penataan ruang kota dengan penataan transportasi
- Memperlambat laju perubahan pemanfaatan lahan untuk pendirian bangunan dengan mendorong dan memaksa pertumbuhan bangunan hunian kejenis hunian vertikal khususnya dijalur angkutan masal sehingga komponen biaya angkutan yang harus dibayar masyarakat menjadi lebih efisien
- Menambah ruang – ruang terbuka dengan program konsolidasi lahan dan mendorong warga pindah kehunian vertikal
- Pembangunan super blok – blok one stop living yang terdiri dari hunian vertikal (Rumah susun), ruang publik berupa taman, pasar, dan pusat layanan kesehatan untuk warga kelas menengah ke bawah.
- Pembangunan apartemen diatas tanah – tanah negara dengan bekerja sama dengan pemerintah pusat

- Membuat regulasi yang mengatur insentif dan disinsentif untuk mengefektifkan fungsi hunian atau fungsi tempat tinggal dari bangunan ruko (Rumah Toko)
- Peremajaan RW kumuh dan mendorong serta memfasilitasi warga untuk membangun rumah hunian vertikal yang memberi keuntungan ekonomi bagi warga yang memiliki lahan ditempat tinggalnya
- Mengkaji pembentukan BUMD yang khusus berfungsi untuk menyediakan perumahan yang berkualitas dan terjangkau.

b) Mengatasi Banjir

- Pembangunan embung/folder untuk menangkap dan menampung air hujan disetiap kecamatan dan kelurahan
- Membeli daerah tangkapan air seperti situ/waduk dihilu sungai agar debit air yang masuk kejakarta bisa dikendalikan
- Bekerjasama dengan pemerintahan disekitar jakarta untuk membuat sebuah otoritas yang mengatur dan mengelola sungai-sungai yang bermuara dijakarta.
- Mengintegrasikan seluruh saluran drainase agar terkoneksi dengan kanal-kanal pembuangan air.
- Memperbaiki drainase yang rusak dan mengganti drainase sesuai kapasitas tampung aliran air
- Mempercepat proyek normalisasi kondisi DAS/DAK diwilayah barat (sungai pesanggrahan dan kali anke).
- Mempercepat revitalisasi situ-situ diwilayah jakarta
- Penerbitan regulasi yang mengatur tutup lahan jalan dan ruang terbuka yang mewajibkan penyediaan pori
- Menyelesaikan dan memelihara cengkareng dan cakung drain, serta banjir kanal barat dan timur untuk mengoptimalkan fungsinya.

c) Bidang Transportasi

- Meningkatkan kapasitas angkutan masal yang hemat ruang, ramah lingkungan serta nyaman agar pengguna kendaraan pribadi (mobil dan motor) mempunyai pilihan untuk beralih ke moda yang efisien dan lebih menjamin keselamatan

- Mengganti moda angkutan yang tidak tepat untuk transportasi kota yakni angkutan kecil (angkot) secara bertahap dengan bus menengah dan bus besar.
- Bekerjasama dengan pemerintah sekitar jakarta untuk membuat otoritas pelayanan transportasi JABODETABEK agar persoalan mobilitas warga bisa ditangani oleh badan yang memiliki otoritas lintas daerah. Melakukan “jemput bola” yaitu merintis jalur BRT (Bus Rapid Transit) dari/ke kota-kota satelit di JABODETABEK ke Jakarta, dengan prinsip Win-Win Solution, sehingga produktifitas para pekerja di jakarta dapat lebih baik.
- Menambah armada Busway dan menyempurnakan sistem layanan yang ada menjadi Bus Rapid Transit sistem serta mengganti jalur-jalur yang sudah padat menjadi berbasis REL yang kapasitas nya lebih besar. Mengutamakan people mobilization, bukan car mobilization.
- Mengganti kendaraan umum seperti metromini, kopaja, dan bis dengan kendaraan yang jauh lebih layak agar warga merasa nyaman untuk menggunakan kendaraan umum. Meningkatkan keamanan pengguna kendaraan umum khususnya untuk wanita.
- Melanjutkan proses perintisan pembangunan MRT/ Subway sebagai angkutan masal warga kota.
- Melengkapi penyediaan transportasi masal dengan pembatasan penggunaan kendaraan pribadi melalui berbagai metode.
- Mengkaji penggabungan pengelola angkutan umum dengan pengelola perumahan dan jalan tol untuk mengoptimalkan fungsi koordinasi dan pendanaan.

d) Bidang Kesehatan

- Memperpendek jalur birokrasi pelayanan kesehatan yang saat ini menggunakan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) menjadi KARTU JAKARTA SEHAT yang berlaku dirumahsakit pemerintah, dan pembayarannya ditanggung oleh pemerintah.
- Menyediakan pusat kesehatan masyarakat di pasar-pasar tradisional, terutama pasar-pasar yang dibangun di super Blok untuk kalangan menengah kebawah.

e) Bidang Pendidikan

- Melaksanakan Amanat Undang-Undang Dengan Mengimplementasikan Pendidikan Gratis 12 Tahun Dan Disertai Dengan Pengawasan Yang Ketat Terkait Dengan Kualitas Guru Dan Materi Pendidikan.
- Pelayanan Pendidikan Untuk Siswa Dari Keluarga Tidak Mampu Diintegrasikan Dalam Kartu Pelayanan Pendidikan Warga Jakarta.
- Mengantisipasi Bonus-Demografi 2020 Dengan Meningkatkan Program-Program Pelatihan Tenaga Kerja Dengan Bekerjasama Dengan Dunia Usaha Dan Institusi Pendidikan.

f) Bidang Ekonomi Masyarakat

- Membangun mall khusus untuk pedagang kaki lima agar lebih tertib dan tidak memakan badan jalan;
- Merevitalisasi pasar tradisional agar tetap bisa bersaing dengan pasar modern dan menggerakkan perekonomian warga kota.

g) Bidang Kebudayaan

- Membangun kebudayaan warga kota berbasis komunitas;
- Menyediakan ruang-ruang publik sebagai fasilitas pergaulan warga dan sarana tempat mengekspresikan diri;
- Mengembangkan pusat-pusat kebudayaan jakarta di lima wilayah administratif;
- Merevitalisasi melengkapi fasilitas kawasan Old Batavia agar menjadi daya tarik wisata sejarah dan budaya jakarta.

h) Bidang Reformasi Birokrasi

- Melaksanakan reformasi birokrasi agar pemerintahan berjalan bersih, transparan, dan profesional;
- Mempublikasikan melalui website: (a) program yang sedang dikerjakan berikut anggaran yang digunakan; (b) kemajuan proyek yang dikerjakan ditiap wilayah, dan (c) sistem pelayanan dikantor-kantor pelayanan administrasi untuk masyarakat;

- Mengefektifkan implementasi Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik dan menjadikan kantor-kantor Pemprov DKI Jakarta sebagai kantor percontohan dalam implementasi Undang-Undang tersebut;
- Memperbaiki kualitas dan etos kerja pegawai melalui perbaikan sistem rekrutmen, sistem promosi, sistem mutasi dan sistem penonaktifan dan pemberhentian pegawai;
- Melakukan pengangkatan walikota wilayah, Direksi BUMD dan pejabat Aselon II melalui proses *fit and proper test*;
- Mempercepat dan memperpendek waktu pengurusan izin, waktu pengurusan izin paling lama hanya enam hari kerja;
- Meniadakan pentungan dan perlengkapan yang memungkinkan Polisi Pamong Praja melakukan kekerasan terhadap warga;
- Gubernur dan Wakil Gubernur berkomitmen untuk tidak menggunakan *voorrijder* sehingga bisa merasakan keadaan yang sesungguhnya sedang dialami warga;
- Gubernur dan Wakil Gubernur hanya akan berada dikantor selama 1 jam saja, dan sisanya meninjau proses pembangunan dan pelayanan publik di lapangan.

Dalam pertengahan tahun 2012 ini, Provinsi DKI Jakarta memiliki Gubernur dan Wakil Gubernur baru yang terpilih untuk periode tahun 2012-2017. Visi yang diemban oleh Kepala Daerah yang baru adalah menjadikan: "Jakarta Baru, kota modern yang tertata rapi, menjadi tempat hunian yang layak dan manusiawi, memiliki masyarakat yang berkebudayaan, dan dengan pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik". Sementara itu, Misi-nya meliputi:

1. Mewujudkan Jakarta sebagai kota modern yang tertata rapi serta konsisten dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.
2. Menjadikan Jakarta sebagai kota yang bebas dari masalah-masalah menahun seperti macet, banjir, pemukiman kumuh, sampah dan lain-lain.
3. Menjamin ketersediaan hunian dan ruang publik yang layak serta terjangkau bagi warga kota.

4. Membangun budaya masyarakat perkotaan yang toleran, tetapi juga sekaligus memiliki kesadaran dalam memelihara kota.
5. Membangun pemerintahan yang bersih dan transparan serta berorientasi pada pelayanan publik.

Beberapa program yang diusung untuk periode tahun 2012-2017 antara lain adalah:

a. Bidang Penataan Kota

1. Melakukan intervensi sosial untuk merevitalisasi pemukiman padat dan kumuh, tetapi meniadakan penggusuran.
2. Pembangunan super blok untuk masyarakat kelas menengah ke bawah. Berupa one stop living yang terdiri dari hunian vertikal (rumah susun), ruang publik berupa taman, pasar, dan pusat layanan kesehatan.

b. Mengatasi Banjir

1. Pembangunan embung/folder untuk menangkap dan menampung air hujan di setiap kecamatan dan di setiap kelurahan.
2. Membeli daerah tangkapan air seperti situ/waduk di hulu sungai agar debit air yang masuk ke Jakarta bisa dikendalikan.
3. Bekerja sama dengan pemerintahan di sekitar Jakarta untuk membuat sebuah otoritas yang mengatur dan mengelola sungai-sungai yang bermuara di Jakarta.
4. Mengintegrasikan seluruh saluran drainase agar terkoneksi dengan kanal-kanal pembuangan air.

c. Bidang Transportasi

1. Bekerja sama dengan pemerintah sekitar Jakarta untuk membuat otoritas pelayanan transportasi Jabodetabek agar persoalan mobilitas warga bisa ditangani oleh badan yang memiliki otoritas lintas daerah.
2. Mengganti sebagian besar Busway menjadi Railbus sehingga kapasitas dalam mengangkut penumpang jauh lebih besar. Mengutamakan people mobilization, bukan car mobilization.

3. Memperbanyak armada angkutan umum, terutama Busway di koridor-koridor yang tetap dipertahankan sebagai jalur Busway.
4. Mengganti kendaraan umum seperti metromini, kopaja, dan bis dengan kendaraan yang jauh lebih layak agar warga merasa nyaman untuk menggunakan kendaraan umum.
5. Pembangunan monorail.
6. Merintis pembangunan MRT/Subway sebagai angkutan massal warga kota.
7. Melengkapi penyediaan transportasi massal dengan pembatasan penggunaan kendaraan pribadi melalui sistem Electronic Road Pricing (ERP), sewa parkir yang tinggi, pengaturan kendaraan berdasarkan nomor polisi genap-ganjil, dan pengaturan jam kerja.

d. Bidang Kesehatan

1. Memperpendek jalur birokrasi pelayanan kesehatan yang saat ini menggunakan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) menjadi KARTU SEHAT yang berlaku di rumah sakit pemerintah, dan pembayarannya ditanggung oleh pemerintah.
2. Menyediakan Pusat Kesehatan Masyarakat di pasar-pasar tradisional, terutama pasar-pasar yang dibangun di Super Blok untuk kalangan menengah ke bawah.

e. Bidang Kesejahteraan Masyarakat

1. Membangun mall khusus untuk pedagang kaki lima agar lebih tertib dan tidak memakan badan jalan.
2. Merevitalisasi pasar tradisional agar tetap bisa bersaing dengan pasar modern dan menggerakkan perenominian warga kota.

f. Bidang Kebudayaan

1. Membangun kebudayaan warga kota berbasis komunitas.

2. Menyediakan ruang-ruang publik sebagai fasilitas pergaulan warga dan sarana tempat mengekspresikan diri.
3. Mengembangkan pusat-pusat kebudayaan Jakarta di lima wilayah administratif.
4. Merevitalisasi melengkapi fasilitas kawasan Old Batavia agar menjadi daya tarik wisata sejarah dan budaya di Jakarta.

g. Bidang Pelayanan Publik

1. Melaksanakan reformasi birokrasi agar pemerintahan berjalan bersih, transparan, dan profesional
2. Mempercepat dan memperpendek waktu pengurusan izin, waktu pengurusan izin paling lama hanya sampai enam hari kerja.
3. Meniadakan pentungan dan perlengkapan yang memungkinkan Polisi Pamong Praja melakukan kekerasan terhadap warga
4. Gubernur dan Wakil Gubernur berkomitmen untuk tidak menggunakan voorrijder sehingga bisa merasakan keadaan yang sesungguhnya sedang dialami warga
5. Gubernur dan Wakil Gubernur hanya akan berada di kantor selama 1 jam saja, dan sisanya meninjau proses pembangunan dna pelayanan publik di lapangan

3.4 Kajian atas Kondisi yang ada/ masalah yang dihadapi Masyarakat

Masalah yang dihadapi oleh Pemda dan masyarakat adalah:

- a. Adanya ketimpangan dalam penyelenggaraan layanan publik yang ditunjukkan oleh tabel sebagai berikut:

Tabel 3.9. Jumlah Layanan Caturwulan I 2015

Kelurahan	Layanan Caturwulan I	Kategori	Kelurahan	Layanan Caturwulan I	Kategori
Lagoa	18.245	Sngt tinggi	Sukabumi Utara	417	Sangat rendah
Pondok Pinang	13.260	Sangat tinggi	Kemanggisan	548	Sangat rendah
Lenteng Agung	12.360	Sangat tinggi	Mangga Dua Selatan	613	Sangat rendah
Cipinang Muara	12.184	Sangat tinggi	Melawai	652	Sangat rendah
Penjaringan	12.109	Sangat Tinggi	Pulo	709	Sangat rendah
Pondok Kelapa	12.184	Sangat tinggi	Glodok	717	Sangat rendah
Penggilingan	11.008	Sangat tinggi	Karanganyar	747	Sangat rendah
Kalibaru	10.491	Sangat tinggi	Gelora	838	Sangat rendah
Lubang Buaya	10.213	Sangat tinggi	Kedaung Angke	867	Sangat rendah
Kalideres	9.960	Sangat tinggi	Gambir	902	Sangat rendah

b. Ketimpangan dalam jumlah penduduk

Tabel.3.10. Jumlah Penduduk

Kelurahan	Jumlah Penduduk	Kelurahan	Jumlah Penduduk
Kapuk	144.854	Karet Semanggi	2.948
Penjaringan	116.970	Melawai	3.158

Penggilingan	104.225	Gambir	3.469
Pulogebang	98.440	Setiabudi	3.629
Jatinegara	97.789	Selong	3.840
Tegal Alur	90.390	Gelora	4.008
Pademangan Brt	86.108	Roa Malaka	4.018
Pejagalan	85.049	Senayan	4.122
Cengkareng	84.811	Guntur	4.573
Tmr			
Duri Kosambi	82.112	Gondangdia	5.084

c. Kurang efektifnya sejumlah kelurahan

Tabel.3.11. Jumlah RW Kelurahan

Kelurahan	Jumlah RW
Gelora	2
Gambir	3
Roa Malaka	3
Setiabudi	3
Karet Semanggi	3
Guntur	3
Senayan	3
Kebon Kelapa	4
Melawai	4
Selong	4

d. Ketimpangan dalam Jumlah KK

Tabel. 3.12. Jumlah KK pada Kelurahan

Kelurahan	KK Banyak	Kelurahan	KK Sedikit
Kapuk	49.717	Karet Semanggi	1.078
Penjaringan	43.233	Melawai	1.129
Jatinegara	34.797	Gambir	1.178
Penggilingan	34.225	Setiabudi	1.299
Pulo Gebang	32.479	Gelora	1.405
Tagal Alur	31.096	Selong	1.411
Pademangan Barat	30.458	Senayan	1.438
Pejagalan	29.508	Roa Malaka	1.541
Cengkareng Timur	29.222	Guntur	1.584
Kalibaru	27.950	Gondangdia	1.594

3.5 Implikasi Penerapan Sistem Baru

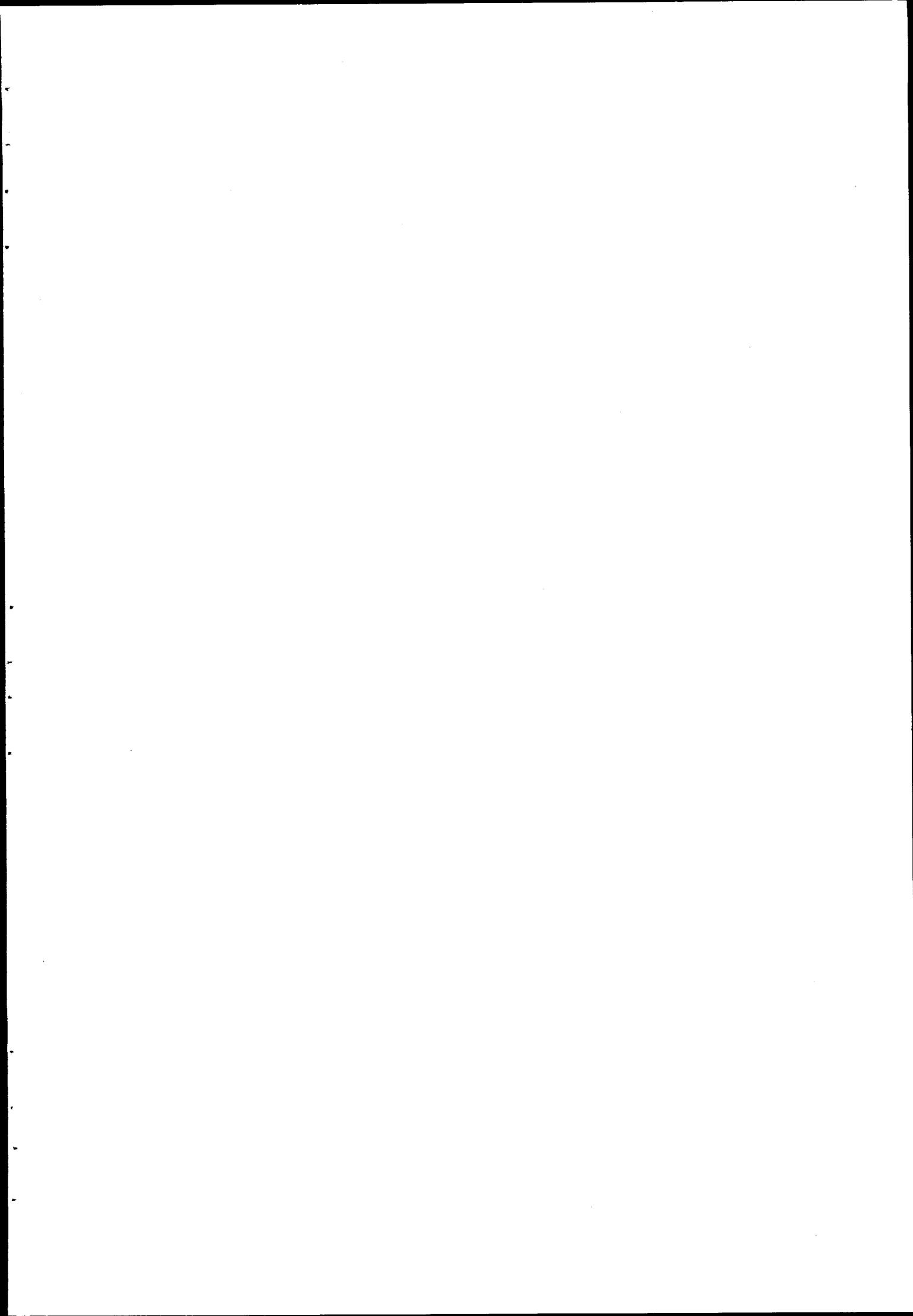
Dengan penggabungan sejumlah kelurahan, implikasi yang muncul adalah:

Implikasi Positif:

- a. Ketimpangan layanan publik akan teratasi
- b. Ketimpangan jumlah penduduk antar kelurahan akan lebih teratasi
- c. Kontrol dan pelayanan terhadap warga melalui RT/RW akan lebih mampu dilakukan
- d. Pelaksanaan tugas pokok dan fungsi lurah akan berjalan lebih optimal

Implikasi negatif:

- a. Resistensi sejumlah lurah dan pejabat lainnya yang terancam kehilangan jabatan.
- b. Kemungkinan muncul penolakan dari warga yang telah memiliki ikatan kuat baik dalam RT, RW maupun kelurahan.
- c. Mengatur bangunan dan batas wilayah.



BAB IV

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

4.1 Pengantar

Peraturan perundang-undangan yang terkait secara langsung maupun tidak langsung dengan penggabungan dan penghapusan kelurahan adalah undang-undang No 29 Tahun 2007 tentang Pemda DKI sebagai Ibukota Negara, undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa, undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Seribu, Peraturan Pemerintah No 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan, peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2009 tentang Kecamatan, Permendagri No 31 tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan, Permendagri No 12 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan dan Pendayagunaan Data Profil Desa dan Kelurahan, Permendagri No 34 Tahun 2007 tentang Pedoman Administrasi kelurahan dan Permendagri No 13 tahun 2012 tentang Monografi Desa dan Kelurahan dan Peraturan Gubernur DKI No 3 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Wilayah Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan dan Kelurahan di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Kajian terhadap peraturan-peraturan di atas diperlukan untuk memahami sinkronisasi, keterkaitan dan menunjukkan adanya ruang kosong yang dapat diisi oleh aturan yang relevan baik dari sisi muatan (substansi) maupun tingkatan aturan. Secara substantif, pembentukan, penggabungan dan penghapusan kelurahan di DKI Jakarta sangat diperlukan mengingat fakta-fakta empiris yang dipaparkan di Bab I. Secara yuridis, pembentukan, penggabungan dan penghapusan kelurahan dibutuhkan untuk melakukan penataan pemerintahan guna mewujudkan efisiensi dan efektivitas pelayanan. Sejumlah kelurahan sudah kurang efektif dalam pelayanan publik, mengingat adanya perubahan wilayah secara cepat dari pemukiman ke perkantoran dan bisnis. Sebaliknya, sejumlah kelurahan memerlukan penataan ulang mengingat pertumbuhan penduduknya yang sangat cepat dengan jumlah RW dan RT yang sangat besar. Selain itu, perubahan fisik

kota dengan pembangunan yang terus dilakukan, memerlukan penataan ulang tentang batas-batas kelurahan guna mewujudkan pelayanan yang lebih efektif dan efisien.

4.1. UU No 6/2004 tentang Desa

Dalam UU No 6 tahun 2004 tentang Desa, kelurahan tidak diatur secara khusus, tetapi hanya disinggung mengenai perubahan status desa menjadi kelurahan dan Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (pasal 11). Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa. Selanjutnya pada ayat 2 dinyatakan seluruh barang milik Desa dan sumber pendapatan Desa yang berubah menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi kekayaan/aset Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kelurahan tersebut dan pendanaan kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

4.2. UU No 23/2014 tentang Pemerintah Daerah

Pasal 208 ayat (1) UU no 23 Tahun 2014 mengatur bahwa kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah. Selanjutnya menurut Pasal 209 ayat (2) menyebutkan bahwa Perangkat Daerah Kab/Kota terdiri atas: a) Sekretariat Daerah, b) Sekretariat DPRD, c) Inspektorat, d) Dinas, e) Badan, dan f) Kecamatan. Kelurahan tidak termasuk di dalamnya.

Pasal 229 UU no 23 Tahun 2014 menyebutkan, Tugas Lurah membantu camat dalam:

- a. Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- b. Melakukan pemberdayaan masyarakat;
- c. Melaksanakan pelayanan masyarakat;
- d. Memelihara ketenteraman dan ketertiban umum;
- e. Memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- f. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat,
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 229 menyatakan Kelurahan dibentuk dengan Pergub Kabupaten/Kota berpedoman pada peraturan pemerintah. Selanjutnya ayat 2 menyatakan Kelurahan dipimpin oleh seorang kepala kelurahan yang disebut lurah selaku perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat. Di sini terletak perbedaan kedudukan lurah menurut UU No 32 tahun 2004 dengan UU No 23 tahun 2014. Perbedaan lain adalah “Lurah diangkat oleh bupati/wali kota atas usul sekretaris daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pasal 230 mengatur mengenai anggaran pelaksanaan pembangunan kelurahan. Ayat (1) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah kabupaten/kota mengalokasikan anggaran dalam APBD kabupaten/kota untuk pembangunan sarana dan prasarana lokal kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan. (2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimasukkan ke dalam anggaran Kecamatan pada bagian anggaran kelurahan untuk dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (3) Penentuan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana lokal kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui musyawarah pembangunan kelurahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (4) Untuk Daerah kota yang tidak memiliki Desa, alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit 5 (lima) persen dari APBD setelah dikurangi DAK.

Mengingat pada tahun yang sama sudah keluar undang-undang tentang Desa, dapat dipahami jika undang-undang tentang pemerintahan daerah ini tidak mengatur lebih jauh tentang desa dan kelurahan. Selain itu, desa dalam undang-undang desa sebagaimana dikemukakan di atas, memiliki otonomi dan penghormatan terhadap desa adat. Sebab itu, kelurahan tidak diatur secara luas dalam undang-undang desa.

UU No 6 tahun 2014 tentang Desa menggambarkan itikad negara untuk mengotomikan desa, dengan berbagai kemandirian pemerintahan desa seperti pemilihan umum calon pemimpin desa, anggaran desa, semacam DPRD desa, dan kemandirian pembuatan peraturan desa semacam Pergub, menyebabkan daerah otonomi NKRI menjadi provinsi, kabupaten atau kota, dan desa. Dengan demikian, desa menjadi akar otonomi. Sementara itu, kelurahan berubah statusnya menjadi sepenuhnya administrative di mana lurah menjalankan fungsi membantu camat. Desain demikian dimaksudkan untuk memaksimalkan pelayanan public dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kelurahan dan desa mempunyai persamaan dan perbedaan sebagai berikut. Pertama, pada umumnya, sebuah kota terbagi menjadi beberapa kecamatan dan kelurahan, sebuah kabupaten terbagi menjadi beberapa kecamatan dan desa. Sebuah kecamatan dapat terdiri atas beberapa kelurahan dan desa. Kedua, desa dan kelurahan berada di bawah pengawasan dan pembinaan pemerintah kabupaten/kota, yang dapat dilimpahkan kepada Camat (Pasal 84(2), keduanya—desa dan kelurahan—mendapat alokasi atau bagian APBN dan APBD.

4.3. UU No. 29 /2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 13 menyatakan Perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kota administrasi/kabupaten administrasi, kecamatan, dan kelurahan. Dalam pasal ini kelurahan merupakan perangkat daerah provinsi. Ini berbeda dengan undang-undang No 23 tahun 2014. Hal ini dimungkinkan mengingat DKI Jakarta merupakan daerah khusus ibukota. Kedudukan demikian ditegaskan lagi pada pasal 20 yang menyatakan Perangkat pada tingkat kota administrasi/kabupaten administrasi terdiri atas sekretariat kota administrasi/sekretariat kabupaten administrasi, suku dinas, lembaga teknis lain, kecamatan, dan kelurahan.

Selanjutnya pada pasal 22 diatur mengenai pengelola kelurahan yang terdiri dari lurah, wakil lurah dan sekretaris kelurahan. Kelurahan dipimpin oleh lurah dibantu oleh seorang wakil lurah. (2) Lurah dan wakil lurah diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. (3) Lurah dan wakil lurah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh walikota/bupati berdasarkan pendelegasian wewenang Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (4) Lurah bertanggung jawab kepada walikota/bupati melalui camat. (5) Wakil lurah bertanggung jawab kepada lurah. (6) Sekretaris kelurahan diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. (7) Sekretaris kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diangkat dan diberhentikan oleh walikota/bupati berdasarkan pendelegasian wewenang Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (8) Sekretaris kelurahan bertanggung jawab kepadalurah.

Pasal 26 mengatur tentang tugas lurah yang merupakan pendelegasian tugas-tugas camat. Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta mendelegasikan sebagian kewenangan

dan urusan pemerintahan kepada pemerintah kota administrasi/kabupaten administrasi, kecamatan, dan kelurahan dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

4.4. Peraturan Pemerintah No. 73/2005 tentang Kelurahan

Menurut PP ini yang dimaksud dengan kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Pengertian ini sama dengan pengertian kelurahan dalam peraturan perundang-undangan lainnya, seperti UU tentang Desa, UU tentang Pemerintah daerah dan UU tentang DKI Jakarta. Selanjutnya, pada pasal 2 PP tersebut menyatakan bahwa kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan. Pembentukan kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penggabungan beberapa kelurahan atau bagian kelurahan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih.

Kelurahan yang akan dibentuk sekurang-kurangnya harus memenuhi syarat :

- a. jumlah penduduk;
- b. luas wilayah;
- c. bagian wilayah kerja;
- d. sarana dan prasarana pemerintahan.

Jika syarat-syarat tersebut tidak lagi dipenuhi, maka kelurahan dapat dihapus atau digabung. Di sisi lain, pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih dimungkinkan dengan syarat telah mencapai paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan kelurahan. Hal ini dilakukan untuk menghindari pemecahan kelurahan yang tidak terkendali. Ada pertimbangan efisiensi dan efektivitas dalam pembentukan dan penggabungan kelurahan. Lurah menyelenggarakan urusan pemerintahan disesuaikan dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas. Yang dimaksud dengan kebutuhan kelurahan adalah kondisi sosial ekonomi dan budaya masyarakat yang memerlukan peningkatan dan percepatan pelayanan masyarakat. Untuk mengetahuinya, Pemerintah Kabupaten / Kota terlebih dahulu melakukan verifikasi.

Sedangkan yang dimaksud dengan efisiensi adalah bahwa urusan pemerintahan yang dilimpahkan dalam penanganannya dipastikan lebih berdaya guna dan berhasil guna dilaksanakan oleh kelurahan dibandingkan apabila ditangani oleh perangkat daerah

lainnya. Sedangkan peningkatan akuntabilitas adalah bahwa urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada kelurahan lebih langsung/dekat dan berdampak/ berakibat kepada masyarakat dibandingkan dengan urusan yang ditangani oleh perangkat daerah lainnya.

4.5. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 31/2006 tentang Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan

Menurut Permendagri No 31 Tahun 2006, yang dimaksud dengan pembentukan Kelurahan adalah penggabungan beberapa Kelurahan, atau bagian Kelurahan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu Kelurahan menjadi dua Kelurahan atau lebih, atau pembentukan Kelurahan di luar Kelurahan yang telah ada. Sedangkan penghapusan Kelurahan adalah tindakan meniadakan Kelurahan yang ada. Tujuan pembentukan kelurahan adalah untuk meningkatkan pelayanan masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan, dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Syarat mengenai jumlah penduduk untuk wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 4.500 jiwa atau 900 KK. Sedangkan syarat luas wilayah untuk Jawa dan Bali paling sedikit 3 Km². Bagian wilayah kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c adalah wilayah yang dapat dijangkau dalam meningkatkan pelayanan dan pembinaan masyarakat. Syarat tentang sarana dan prasarana pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf d yaitu :

- a. memiliki kantor pemerintahan;
- b. memiliki jaringan perhubungan yang lancar;
- c. sarana komunikasi yang memadai; dan
- d. fasilitas umum yang memadai

Penghapusan dan penggabungan Kelurahan dilakukan berdasarkan hasil penelitian dan pengkajian yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota. Pembentukan, penghapusan atau penggabungan Kelurahan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya memuat ketentuan :

- a. Tujuan;
- b. Syarat;
- c. Mekanisme; dan

d. Pembiayaan.

Pembiayaan pembentukan, penghapusan dan penggabungan Kelurahan dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota. Khusus untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta karena kedudukannya sebagai ibukota Negara Republik Indonesia, pembentukan, penghapusan dan penggabungan Kelurahan diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi.

4.6. Keputusan Gubernur DKI Jakarta No 3 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Wilayah Kota/Kabupaten Administrasi, Kecamatan dan Kelurahan di Propinsi DKI Jakarta

Menurut Keputusan Gubernur ini, pembentukan, penggabungan dan penghapusan wilayah merupakan pengembangan wilayah yang bertujuan untuk:

- a. meningkatkan pelayanan kepada masyarakat;
- b. mempercepat pertumbuhan kehidupan demokrasi;
- c. mempercepat pelaksanaan pembangunan wilayah;
- d. mempercepat pengelolaan potensi wilayah;
- e. memperpendek rentang kendali pemerintahan

Sedangkan syarat –syarat yang harus dipenuhi dalam pembentukan, penggabungan dan penghapusan wilayah adalah:

- a. Tersedianya potensi wilayah;
- b. Terciptanya kondisi social budaya yang konduktif;
- c. Tercapainya jumlah penduduk yang memadai;
- d. Terdapatnya luas wilayah yang memadai;
- e. Pertimbangan lain yang memungkinkan.

Yang dimaksud dengan potensi wilayah seperti syarat di atas adalah cerminan tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan dapat memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah serta kesejahteraan masyarakat yang dapat di ukur dari tersedianya :

- a. Sarana dan prasarana ekonomi;
- b. Sarana dan prasarana pendidikan;
- c. Sarana dan prasarana kesehatan;

- d. Sarana dan prasarana transportasi dan komunikasi;
- e. Sarana dan prasarana ketenagakerjaan;
- f. Pertimbangan lain yang memungkinkan terbentuknya wilayah.

Kondisi sosial budaya merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial pola budaya yang dapat diukur dari :

- a. Terdapatnya tempat peribadatan yang memadai , baik jumlah maupun mutunya;
- b. Terdapatnya tempat kegiatan institusi social dan budaya yang konduktif sebagai penunjang kesatuan dan persatuan masyarakat;
- c. Terdapatnya sarana olahraga yang memadai;
- d. Dinamika hubungan masyarakat yang konduktif.

Syarat jumlah penduduk untuk kelurahan Maksimal : 40.000 jiwa (8.000 KK) dan Minimal : 25.000 jiwa (5.000 KK).

Prosedur pembentukkan Kelurahan :

- a. Adanya kemauan politik dari Pemerintahan Daerah dan masyarakat yang bersangkutan;
- b. Pembentukkan kelurahan disampaikan oleh Camat kepada Walikota;
- c. Memperhatikan usul Camat, Walikota memproses lebih lanjut usul tersebut dengan mengadakan penelitian lapangan oleh Tim Koordinasi Pengembangan Wilayah Kotamadya yang hasilnya menjadi rekomendasi kepada Walikota;
- d. Berdasarkan hasil rekomendasi sebagaimana dimaksud pada huruf c, Walikota mengusulkan kepada Gubernur Propinsi DKI Jakarta;
- e. Dengan mempertahankan usulan Walikota, Gubernur memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim Koordinasi Pengembangan Wilayah melakukan peninjauan lapangan yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Gubernur;
- f. Apabila Gubernur menyetujui usul dimaksud ,maka keputusan Gubernur Propinsi DKI Jakarta segera diterbitkan.

Prosedur pemekaran kelurahan sama dengan prosedur pembentukkan Kelurahan.

Prosedur penghapusan Kelurahan :

- a. Adanya kemauan politik dari Pemerintah Daerah dan masyarakat yang bersangkutan;

- b. Adanya pertimbangan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan;
- c. Usul penghapusan wilayah kelurahan disampaikan oleh camat kepada Walikota/madya/Bupati Administrasi;
- d. Sebelum suatu Kelurahan dihapus, masyarakat melalui Dewan Kelurahan diminta pendapatnya dan dituangkan dalam Berita Acara yang ditandatangani oleh Dewan Kelurahan dengan Lurah yang bersangkutan.

Prosedur penggabungan kelurahan sama dengan prosedur penghapusan Kelurahan. Pembiayaan pembentukan, penggabungan dan penghapusan kelurahan dibebankan pada APBD Propinsi DKI Jakarta.

4.7. Analisis Penataan Wilayah di Provinsi DKI Jakarta

Gambaran umum terkait Provinsi DKI Jakarta, sudah dijelaskan pada bab-bab terdahulu. Problematika yang dihadapi disetiap kota administratif satu sama lain tidaklah selalu sama, namun dalam hubungannya dengan penataan wilayah terdapat beberapa kesamaan. Salah satunya adalah aspirasi untuk pemekaran wilayah (baik berupa pembentukan kelurahan maupun kota administratif). Tuntutan pemekaran wilayah tentunya harus dibarengi dengan persiapan yang matang. Baik berupa sumber daya manusia yang handal, hingga ketersediaan sarana infrastruktur yang mendukung.

Berdasarkan data yang dihimpun dari survey lapangan, kondisi pembagian wilayah di Jakarta sudah tidak sesuai dan ada daerah yang perlu dimekarkan atau digabungkan wilayah administrasinya. Data faktual di Jakarta, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4.1 Respon terhadap Penataan Wilayah

No.	Kelurahan/ Kecamatan	Kota Administrasi	Perlu dimekarkan	Perlu digabungkan
-----	-------------------------	----------------------	------------------	-------------------

No.	Kelurahan/ Kecamatan	Kotab Administrasi	Perlu dimekarkan	Perlu dipertahankan
1	Kel. Srengseng Sawah; Kel. Cilandak Barat.	Jakarta Selatan	Kedua wilayah ini perlu pemekaran wilayah, karena jumlah penduduk yang sudah terlalu banyak. Untuk Srengseng Sawah dihuni oleh 11.000 KK sedangkan Cilandak Barat dihuni oleh 10.000 KK	Tidak perlu
2	Kec. Cengkareng; Kec. Kalideres;	Jakarta Barat	Kedua kecamatan ini, sudah sangat layak dimekarkan. Alasan utamanya adalah jumlah penduduk yang sudah sangat banyak. Berdasarkan hasil sensus penduduk (SP) 2010. Kec. Cengkareng berpenduduk 513. 920 jiwa sedangkan Kec. Kalideres dihuni oleh 395. 148 jiwa.	Tidak perlu
3	-	Jakarta Pusat	Belum ada rencana pemekaran wilayah untuk saat ini.	Tidak Perlu
4	Kec. Tanjung Priok; Kec. Cilincing.	Jakarta Utara	Perlu segera dimekarkan alasan utamanya adalah jumlah penduduk yang sudah kelebihan (<i>overload</i>). Pada tahun 2010 jumlah penduduk di Kec. Tanjung Priok sebanyak 375. 267, sedangkan penduduk di Kec. Cilincing sebanyak 371. 385	Tidak perlu

No.	Kelurahan Kecamatan	Kota Administratif	Perlu Dimakamkan	Perlu dibatasinya
5	Kota Administratif Baru	Jakarta Timur	Perlu segera dibentuk kota administratif baru. Alasan utama adalah jumlah penduduk yang mencapai 2, 8 juta jiwa lebih. Kemudian wilayah yang cukup luas	Tidak Perlu
6	Pembentukan Kecamatan Baru di wilayah daratan Jakarta Utara	Kepulauan Seribu	Saat ini, kebutuhan yang sangat mendesak adalah ketersediaan wilayah daratan di sebagian Kota Administrasi Jakarta Utara	Tidak Perlu

Sumber: Hasil Survey, 2015

Data di atas menunjukkan, permintaan untuk melakukan pemekaran wilayah. Terpusat pada tiga wilayah administrasi di Provinsi DKI Jakarta. Yakni Jakarta Selatan menginginkan pembentukan kelurahan baru, kemudian Jakarta Barat menginginkan pembentukan kecamatan baru, dan yang terakhir adalah Jakarta Timur yang menghendaki pembentukan kota administratif baru. Alasan utama yang melandasi keinginan untuk memekarkan wilayah adalah masalah jumlah penduduk yang sudah terlalu banyak. Jumlah penduduk yang harus dilayani tidak sepadan dengan tenaga yang tersedia (Pegawai Negeri Sipil/PNS).

Misalnya, Kelurahan Srengseng Sawah terdiri atas 14 PNS. Sedangkan jumlah warga yang harus dilayani adalah sebanyak 11.000 Kepala Keluarga (KK). Bisa dibayangkan jika setiap KK terdiri atas 4 (empat) anggota keluarga. Maka jumlah masyarakat yang harus dilayani adalah sebanyak 44.000 jiwa. Tentu saja jumlah ini tidak sebanding dengan jumlah personil yang ada.

Masih terkait dengan penataan wilayah di Provinsi DKI Jakarta. Selain membahas mengenai pemekaran dan penataan wilayah. Perlu juga diketahui kondisi dan ukuran

ideal untuk suatu wilayah administrasi kecamatan, kelurahan, rukun warga (RW), rukun tetangga (RT). Lima kota administrasi di Jakarta, mengusulkan jumlah ideal dalam penataan wilayah. Berikut tabel yang menjelaskan hal tersebut;

Tabel 4.2 Kondisi Kependudukan

No	Kriteria	Kecamatan	Kelurahan	RW	RT
1.	Jumlah Penduduk (jiwa)	150.000	25.000	5.000	1.200
2.	Jumlah KK	45.000	7.000	1.200	300
3.	Luas wilayah (KM2)	10	3	1	0,5
4.	Kepadatan Penduduk (jiwa/Km2)	20.000	4.000	1.000	200
5.	Jumlah Kelurahan	6	-	-	-
6.	Jumlah RW	-	10	-	-
7.	Jumlah RT	-	100	10	-

Sumber: Hasil Survey, 2015

Tabel di atas didapat dari hasil survey faktual. Jumlah diatas adalah jumlah ideal untuk penataan wilayah administrasi di Provinsi DKI Jakarta. Namun dalam praktik empiris di lapangan, kondisi yang terjadi sudah sangat jauh dari kata ideal. Di beberapa daerah di Provinsi DKI Jakarta telah terjadi penumpukan jumlah penduduk dalam jumlah yang demikian besar. Akibatnya adalah pelayanan yang kurang optimal. Tentu saja, hal ini menjadi hal yang patut untuk dicermati dan diperhatikan.

Selain masalah jumlah penduduk, masalah lain yang juga terkait dan diperlukan untuk menentukan wilayah administrasi di Provinsi DKI Jakarta adalah; luas wilayah, kepadatan penduduk, bagian wilayah kerja serta sarana dan prasarana pemerintah.

Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus, dengan sebutan “otonomi tunggal”. Pengertian dari otonomi tunggal adalah, kewenangan besar terletak di tangan Gubernur. Selain sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, tugas dari gubernur adalah menjalankan roda pemerintahan. Termasuk di dalamnya adalah pemerataan ekonomi dan partisipasi politik yang luas. Dalam konteks DKI Jakarta, kebijakan penataan wilayah merupakan langkah maju dalam rangka mendekatkan pelayanan terhadap masyarakat.

Artinya, struktur dibawah pemerintahan Gubernur, harus menjalankan kebijakan tersebut dengan maksimal. Dengan kata lain, setiap kota administrasi dan kabupaten yang berada di Jakarta harus mengikuti kebijakan yang sudah digariskan oleh Gubernur. Berdasarkan data-data yang dihiimpun dilapangan, terutama dalam tingkat kota administratif dan kabupaten. Kebijakan penataan wilayah di kota administrasi dan kabupaten tidak ada. Karena kota administrasi hanya mengikuti kebijakan yang sudah dibuat oleh Gubernur. Sedangkan untuk Kota Administrasi dan kabupaten, sifatnya hanya memberikan usulan dan masukan. Terutama terkait dengan masalah pemekaran dan penggabungan wilayah.

Untuk mempermudah dalam membuat kebijakan penataan wilayah administrasi di Provinsi DKI Jakarta, berikut tabel pendukung;

Tabel 5.3 Jumlah Kecamatan dan Kelurahan di Kotamadya

No	Wilayah Administrasi	Jumlah Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Jumlah Kelurahan	Jumlah Kelurahan
1.	Jakarta Selatan	10	10	65	67
2.	Jakarta Timur	10	10	60	60
3.	Jakarta Barat	8	10	56	56
4.	Jakarta Pusat	8	8	44	44
5.	Jakarta Utara	6	8	31	31
6.	Kepulauan Seribu	2	3	6	6
Jumlah		44 Kecamatan	49 Kecamatan	267 Kel.	269 Kel.

Sumber: Hasil Survey, 2015

Tabel di atas menunjukkan keinginan beberapa Kota Administrasi di Provinsi DKI Jakarta yang menuntut pemekaran dan pembentukan wilayah baru. Selain alasan yang sudah disebutkan diatas, pembentukan wilayah baru di tingkat kecamatan maupun

kelurahan di beberapa daerah memang sudah sangat mendesak. Sebut saja Kabupaten Kepulauan Seribu. Saat ini, Kepulauan Seribu hanya mempunyai kantor penghubung di wilayah Sunter Permai (masuk dalam wilayah Kota Administrasi Jakarta Utara). Kedepan, Kabupaten ini, ingin mempunyai wilayah daratan sendiri.

Tujuan utamanya adalah mempermudah dalam jalur perhubungan serta optimalisasi pelayanan bagi seluruh warga yang berdiam di Kepulauan Seribu. Dari data tersebut juga dapat dilihat adanya penambahan jumlah kecamatan, dari 44 (empat puluh empat) menjadi 49 (empat puluh sembilan) kecamatan yang tersebar di provinsi DKI Jakarta. Serta penambahan kelurahan sebanyak 2 (dua) kelurahan baru, yang berasal dari aspirasi Kota Administrasi Jakarta Selatan.

Dalam konteks kota administratif DKI Jakarta Selatan, wacana pembentukan kelurahan baru sudah diusulkan sejak tahun 2008. Namun, hingga kini realisasinya belum bisa berjalan. Hal tersebut disebabkan adanya kebijakan moratorium (penghentian sementara) dari Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri). Sedangkan untuk kota administratif Jakarta Timur, wacana pemekaran dan pembentukan wilayah baru sejajar dengan kota administratif mulai menghangat ke permukaan pada pertengahan tahun lalu, tepatnya pada tahun 2011.

Saat itu Direktur Jendral (Dirjen) Otonomi Daerah Kemendagri, mengusulkan untuk membagi Provinsi DKI Jakarta terbagi menjadi 7 (tujuh) Kota Administratif dan 1 Kabupaten Administratif, yaitu dengan fokus wilayah Jakarta Selatan dan Timur. Namun, hal tersebut masih terkendala dengan kebijakan moratorium dari Kemendagri.

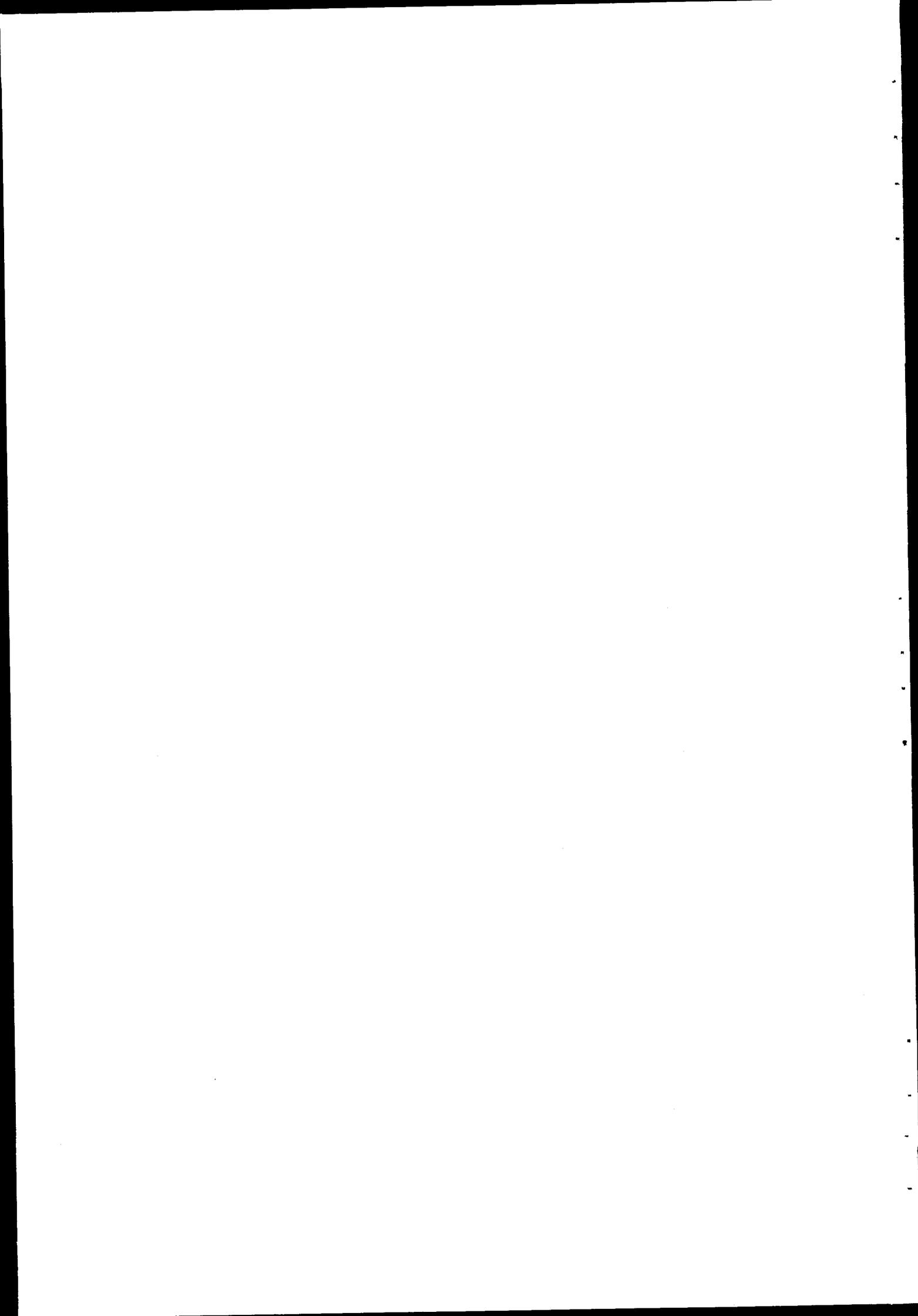
Pada tahun 2005, masalah perbatasan pernah menjadi isu panas di Provinsi DKI Jakarta. Hal tersebut disebabkan dengan batas wilayah yang belum jelas, terutama di wilayah darat. Kemudian untuk batas wilayah alami semisal sungai, kali, rawa, semak belukar dan sebagainya. Problem yang sering muncul adalah terkait dengan masalah pemeliharaan dan perawatan aset-aset tersebut. Sekedar contoh batas wilayah antara Jakarta Pusat dengan Jakarta Selatan berupa jalan dan kali, yaitu diantaranya adalah jalan protokol, yaitu Jalan Sudirman dan Kali Grogol.

Permasalahan yang timbul di kalangan masyarakat, baik itu dari segi sosial, ekonomi dan keamanan pada umumnya jarang ditemukan. Permasalahan yang sering timbul biasanya justru berasal dari kalangan aparat pemerintah itu sendiri. Sebagai contoh saat ini sering terjadi konflik antara Kota Administrasi Jakarta Pusat dan Kota Administrasi

Jakarta Selatan mengenai pemeliharaan Kali Grogol, dimana masih sering terjadi saling silang pendapat diantara mereka sendiri mengenai siapa yang harus bertanggung jawab di dalamnya. Hal ini sangat wajar, karena untuk memelihara dan merawat kali, biaya yang dikeluarkan tidak sedikit. Sudah barang tentu, jumlah tersebut akan menguras dana besar dari masing-masing kota administrasi.

Untuk itu diperlukan suatu tanda batas yang cukup dikenal/tersosialisasi dengan baik kepada masyarakat maupun kepada aparat pemerintah itu sendiri. Hal ini sangat diperlukan agar tercipta suatu tertib aturan di kalangan masyarakat dan aparat pemerintah. Selain terkait dengan masalah batas wilayah, masalah lain yang sering muncul ke permukaan adalah terkait dengan ukuran wilayah, distribusi kewenangan, dan beberapa masalah lain yang dianggap strategis.

Dalam menataan wilayah administratif membutuhkan pemetaan kewenangan untuk mengidentifikasi kewenangan-kewenangan yang ada. Tumpang tindih kewenangan antar lembaga berimplikasi terhadap pelayanan yang kurang maksimal. Oleh karena itu, kewenangan harus dipetakan dan diperkuat pada beberapa tingkatan lembaga tertentu. Misalnya di tingkat Kecamatan, kewenangan harus diperkuat untuk memberikan perizinan tertentu, seperti izin skala kecil dalam mendirikan usaha, pemasangan reklame, dan sebagainya.



BAB V

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

5.1. Landasan Filosofis

- a. Landasan filosofis Pancasila dalam kedudukannya ini sering disebut sebagai Dasar Filsafat atau Dasar Falsafah Negara (Philosophische Grondslag) dari negara, ideologi negara atau (Staatsidee). Dalam pengertian ini Pancasila merupakan suatu dasar nilai serta norma untuk mengatur pemerintahan negara atau dengan kata lain Pancasila merupakan suatu dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara. Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum. Pancasila merupakan sumber kaidah hukum negara yang secara konstitusional mengatur negara Republik Indonesia beserta seluruh unsur-unsurnya yaitu rakyat, wilayah serta pemerintahan negara. Dengan kata lain, pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, sebagai cita-cita luhur bangsa Indonesia dan sebagai sumber hukum dan sebagai sumber inspirasi dan gagasan bangsa Indonesia. Dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 ditegaskan, bahwa Pancasila itu adalah sumber dari segala sumber hukum yang antara lain sumber hukum formal, undang-undang, kebiasaan, traktaat, jurisprudensi, hakim, ilmu pengetahuan hukum
- b. Selain itu, landasan filosofis juga berupa etika, moralitas, agama dan adat.
- c. Pembentukan, penghapusan dan penggabungan kelurahan di DKI Jakarta, secara filosofis berlandaskan pada Pancasila. Guna menerapkan sila-sila dalam Pancasila secara nyata, maka perlu dilakukan P3K di DKI Jakarta.

5.2. Landasan Sosiologis

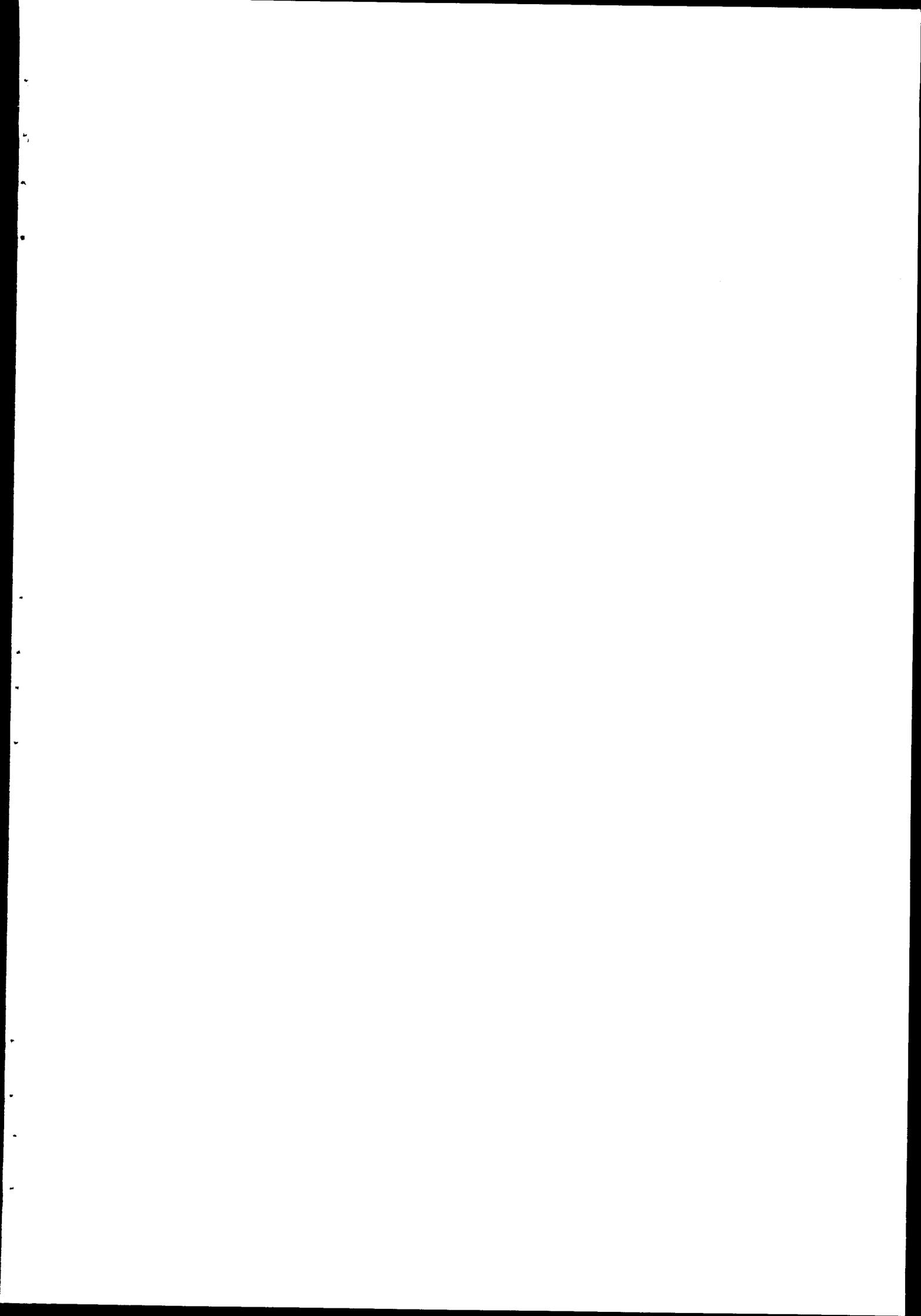
- a. Rapergub tentang pembentukan dan penggabungan kelurahan memperhatikan kondisi sosiologis masyarakat Jakarta, seperti pluralitas, sejarah Jakarta sebagai

kota perjuangan, kondisi ekonomi masyarakat, tingkat mobilitas penduduk Jakarta yang tinggi dan kebutuhan layanan publik yang cepat, mudah dan murah yang terus meningkat.

- b. Wilayah-wilayah khusus yang memerlukan pembentukan kelurahan secara khusus, misalnya untuk perlindungan budaya Betawi, perlindungan suaka margasatwa di Pulau Seribu dan untuk memenuhi kebutuhan warga yang butuh layanan cepat dan mudah diperhatikan dalam membentuk Rapergub.

5.3. Landasan Yuridis

1. UU No 29 Tahun 2007 tentang Pemda DKI sebagai Ibukota negara
2. UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa
3. UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
4. UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
5. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu
6. PP No 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan
7. PP No 19 Tahun 2009 tentang Kecamatan
8. Permendagri No 31 tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan
9. Permendagri No 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan
10. Permendagri No 12 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan dan Pendayagunaan Data Profil Desa dan Kelurahan
11. Permendagri No 34 Tahun 2007 tentang Pedoman Administrasi kelurahan
12. Permendagri No 13 tahun 2012 tentang Monografi Desa dan Kelurahan
13. Peraturan Gubernur DKI No 3 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Wilayah Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan dan Kelurahan di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.



BAB VI

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN PERATURAN GUBERNUR

6.1. Ketentuan Umum

Dalam Peraturan Gubernur ini digunakan konsep-konsep sebagai berikut:

- a. Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan (Pasal 1 Permendagri 31/2006)
- b. Pembentukan Kelurahan adalah penggabungan beberapa Kelurahan, atau bagian Kelurahan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu Kelurahan menjadi dua Kelurahan atau lebih, atau pembentukan Kelurahan di luar Kelurahan yang telah ada. (Pasal 1 Permendagri 31/2006)
- c. Penghapusan Kelurahan adalah tindakan meniadakan Kelurahan yang ada.
- d. Kecamatan atau sebutan lain adalah wilayah kerja Camat sebagai Perangkat daerah kabupaten/kota (Pasal 1 PP No 19 Tahun 2008)
- e. Pembentukan kecamatan adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai kecamatan di kabupaten/kota (Pasal 1 PP No 19 Tahun 2008)
- f. Camat atau sebutan lain adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan (Pasal 1 PP No 19 Tahun 2008)
- g. Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia (Peraturan Presiden No 25 tahun 2008)
- h. Rukun Tetangga dan Rukun Warga yang selanjutnya disingkat RT dan RW adalah lembaga masyarakat yang dibentuk oleh masyarakat, diakui dan dibina oleh pemerintah untuk memelihara dan melestarikan nilai-nilai kehidupan

masyarakat Indonesia yang berdasarkan kegotongroyongan dan kekeluargaan serta untuk membantu meningkatkan kelancaran tugas pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan di kelurahan ((Peraturan Presiden No 25 tahun 2008).

6.2. Pembentukan Kelurahan

Berdasarkan Permendagri Nomer 31 tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan, syarat untuk pembentukan kelurahan adalah jumlah penduduk. Untuk wilayah Jawa dan Bali jumlah penduduknya ditetapkan 4.500 jiwa atau 900 Kepala Keluarga (KK). Sedangkan menurut Peraturan Gubernur No 3 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Wilayah Kota/Kabupaten Administrasi, Kecamatan dan Kelurahan di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta; syarat penduduk ditetapkan minimal 25.000 jiwa atau 5.000 KK dan maksimal 40.000 jiwa atau 8.000 KK.

Memperhatikan syarat tersebut dan kondisi yang ada di sejumlah kelurahan di DKI Jakarta, maka sejumlah kelurahan perlu dibentuk sebagai pemecahan kelurahan yang jumlah penduduknya pasat. Kelurahan-kelurahan tersebut adalah:

Tabel 6.1 Kelurahan, Luas Wilayah dan Jumlah Penduduknya yang Padat

No	Kelurahan	Luas wilayah/ Ha	Jumlah Penduduk	Alasan dibentuk (dipecah)	Saran
1	Kapuk	562,68	144.854	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 4 kelurahan
2	Penjaringan	395,43	116.970	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 4 kelurahan
3	Penggilingan	448,45	104.225	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
4	Pulogebang	692,00	98.440	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
5	Jatinegara	659,75	77.871	Kelebihan	Dipecah menjadi 2 kelurahan

				penduduk	
6	Tegal Alur	496,69	90.390	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
7	Pademangan Barat	353,35	86.108	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
8	Pejagalan	323,18	85.049	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
9	Cengkareng Timur	451,50	84.811	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
10	Duri Kosambi	591,00	82.112	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
11	Kali Baru	246,70	81.990	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
12	Klender	304,90	78.573	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
13	Sunter Agung	702,26	78.041	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
14	Semper Barat	159,07	77.657	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
15	Pegadungan	866,80	75.849	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
16	Kalideres	571,05	75.207	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
17	Semanan	598,00	74.632	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
18	Cibubur	450,29	70.983	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
19	Cengkareng Barat	360,59	70.774	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
20	Ciracas	393,03	70.551	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
21	Palmerah	233,15	68.952	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan

22	Slipi	97,42	68.952	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
23	Lagoa	157,53	68.235	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
24	Lubang Buaya	372,20	68.198	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
25	Pondok Bambu	489,70	67.810	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
26	Sunter Jaya	458,17	67.564	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
27	Duren Sawit	455,55	66.675	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
28	Rawa Buaya	406,90	66.544	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 3 kelurahan
29	Cakung Barat	612,43	65.373	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
30	Pejaten Timur	267,83	64.965	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
31	Duri Kepa	387,00	64.462	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
32	Jagakarsa	485,00	64.219	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
33	Cakung Timur	981,03	63.954	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
34	Sukapura	561,40	63.008	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
35	Cipinang Muara	289,50	62.783	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
36	Kamal	490,27	62.409	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
37	Srengseng Sawah	674,70	61.461	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
38	Pondok Pinang	684,00	61.167	Kelebihan	Dipecah menjadi 2 kelurahan

				penduduk	
39	Kebon Bawang	172,70	58.883	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
40	Kembangan Utara	364,67	58.155	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
41	Lenteng Agung	227,74	57.998	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
42	Cilandak Barat	604,60	57.805	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
43	Cipete Selatan	232,23	57.805	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
44	Cipinang Besar Utara	115,20	57.055	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
45	Petukangan Utara	299,24	57.010	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
46	Bintaro	455,50	56.146	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
47	Kebon Jeruk	369,15	55.873	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
48	Kebon Pala	229,50	52.028	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
49	Makasar	161,02	52.028	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
50	Batu Ampar	255,02	51.460	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
51	Pegangsaan Dua	628,42	51.458	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
52	Warakas	108,84	51.423	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
53	Pela Mampang	162,32	51.028	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan
54	Cilincing	631,25	50.574	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 2 kelurahan

55	Pondok Labu	391,10 ha	49.297	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
56	Kelapa Dua Wetan	336,86	49.187	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
57	Grogol Selatan	28,65	48.812	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
58	Kedoya Utara	314,78	48.803	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
59	Kampung Tengah	202,52	48.782	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
60	Kebayoran Lama Utara	178,22	48.451	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
61	Grogol Utara	332,50	48.176	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
62	Pisangan Timur	179,21	47.917	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
63	Cipinang Melayu	252,79	47.856	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
64	Kebagusan	226	47.701	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
65	Pluit	771,10	47.651	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
66	Kalibata	228,60	47.204	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
67	Cililitan	176,353	47.062	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
68	Srengseng	491,60	46.541	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
69	Pekayon	317,73	46.481	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
70	Tanah Tinggi	62,29	46.363	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
71	Kayu Putih	437,15	46.361	Kelebihan	Dipecah menjadi 1 kelurahan

				penduduk	
72	Tugu Selatan	268	46.259	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
73	Cipinang	153	46.103	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
74	Rawa Badak Selatan	101,62	45.915	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
75	Kalisari	289,45	45.343	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
76	Kebayoran Lama	257,22	45.171	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
77	Gandaria Utara	152,07	45.026	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
78	Meruya Utara	432,88	44.992	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
79	Ragunan	504,74	44.404	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
80	Papanggo	280,175	44.380	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
81	Wijaya Kusuma	220	44.342	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
82	Cijantung	238,37	44.143	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
83	Johar Baru	119,10	44.120	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
84	Cipulir	193,3	44.112	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
85	Bidaracina	126,10	43.813	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
86	Rawamangun	260,10	43.651	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
87	Sukabumi Utara	157,09	42.802	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan

88	Menteng Dalam	210	42.631	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
89	Tanjung Barat	364,64	42.582	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
90	Jelambar Baru	14,38	42.562	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
91	Joglo	485,90	42.363	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
92	Bukit Duri	107,01	41.853	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
93	Cempaka Putih Barat	121,87	41.806	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
94	Pademangan Timur	377,28	41.548	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
95	Susukan	218,85	41.416	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
96	Jati Padang	249,77	41.402	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
97	Kebon Melati	125,63	41.367	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
98	Pejaten Barat	289,79	41.113	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
99	Bukit Duri	107,01	41.853	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan
100	Tanjung Priok	554	41.042	Kelebihan penduduk	Dipecah menjadi 1 kelurahan

Pemecahan atau pembentukan kelurahan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam Permendagri No 31 tahun 2006 dan Peraturan Gubernur DKI Jakarta No 3 Tahun 2004 yaitu:

- a. meningkatkan pelayanan kepada masyarakat;
- b. mempercepat pertumbuhan kehidupan demokrasi;

- c. mempercepat pelaksanaan pembangunan wilayah;
- d. mempercepat pengelolaan potensi wilayah;
- e. memperpendek rentang kendali pemerintahan,

Banyaknya jumlah penduduk, menyebabkan pelayanan masyarakat tidak bisa berjalan cepat. Rasio petugas atau staf kelurahan dengan jumlah peminta layanan tidak sebanding. Sebagai contoh adalah tabel berikut ini:

**Tabel 6.2. Jumlah Layanan di Beberapa kelurahan di DKI Jakarta Catur-
Wulan I Tahun 2015**

Kelurahan	Jumlah layanan catur wulan I 2015	Kategori
Lagoa	18.245	Sangat tinggi
Pondok Pinang	13.260	Sangat tinggi
Lenteng Agung	12.360	Sangat tinggi
Cipinang Muara	12.184	Sangat tinggi
Penjaringan	12.109	Sangat tinggi
Pondok Kelapa	12.184	Sangat tinggi
Penggilingan	11.008	Sangat tinggi
Kalibaru	10.491	Sangat tinggi
Lubang Buaya	10.213	Sangat tinggi
Kalideres	9.960	Sangat tinggi

Jumlah layanan di beberapa kelurahan sangat tinggi pada catur wulan 1 tahun 2015. Sebagai contoh kelurahan Lagoa yang jumlah layanannya mencapai 18.260 untuk 4 bulan atau 4.565 setiap bulan atau 1.825 setiap hari kerja. Pada hal kelurahan sebagai ujung tombak layanan publik menjadi tumpuan harapan oleh masyarakat. Jika

layanannya lambat karena beban kerja berlebih, maka diperlukan pemecahan beberapa kelurahan untuk lebih meningkatkan efisiensi dan efektivitas.

Dalam pembentukan kelurahan baru di wilayah DKI Jakarta hendaknya nama kelurahan menggunakan nama daerah setempat, dengan memperhatikan sejarah daerah tersebut. Perlu dihindari kelurahan yang menggunakan nama arah mata angin, seperti utara, selatan, barat dan timur karena kurang mengangkat sejarah masyarakat tersebut. Banyak wilayah Jakarta yang memiliki nilai sejarah, baik sejarah kebangsaan maupun sejarah kecil untuk masyarakat itu saja. Selain itu penamaan suatu kelurahan juga perlu merujuk pada nilai sosial budaya masyarakat. Kegagalan Condet sebagai cagar betawi mengakibatkan budaya betawi kehilangan ruang untuk membangun dirinya sendiri. Sangat disarankan menggunakan nama-nama ikon daerah, budaya betawi sebagai nama kelurahan yang akan dibentuk apalagi jika di daerah tersebut masih banyak warga betawi.

6.3. Mengantisipasi Pertumbuhan Wilayah dengan Mempertahankan Kelurahan yang Jumlah Penduduknya Sedikit

Jika merujuk pada Permendagri No 31 Tahun 2006 dan Peraturan Gubernur No 3 Tahun 2004, maka sejumlah kelurahan yang jumlah penduduknya sedikit dan jumlah layanannya sedikit, perlu digabung. Namun demikian, memperhatikan tren pertumbuhan wilayah Jakarta yang mengarah pada pembangunan apartemen, kondominium dan kondotel, perlu dipertimbangkan kembali menggabung kelurahan-kelurahan yang penduduknya sedikit. Hal tersebut dikemukakan mengingat hal-hal sebagai berikut:

- a. Sejumlah kelurahan telah berubah fungsi sebagai tempat perkantoran dan bisnis. Aktivitas kantor dan bisnis tetap memerlukan pelayanan publik seperti surat izin usaha, izin domisili perusahaan dan sebagainya.
- b. Sejumlah kelurahan akan berkembang menjadi pusat bisnis, perkantoran sekaligus perumbuhan penduduk mengingat izin mendirikan apartemen, kondominium dan sejenisnya tengah dalam proses. Wilayah semacam ini akan segera menyedot penduduk yang memerlukan layanan kelurahan.
- c. Sejumlah kelurahan meskipun penduduknya sedikit, telah menjadi ikon nasional dan internasional, seperti Monumen Nasional, Stasiun Gambir,

Museum, dan sebagainya. Mengelola ikon nasional dan internasional memerlukan perhatian serius dan karena itu perlu dipertahankan kelurahan-kelurahan tempat bangunan bersejarah seperti itu.

- d. Sejumlah kelurahan tempat bangunan nasional dan internasional, seperti gedung pemerintah pusat dan kedutaan negara sahabat, akan kesulitan dalam mengubah identitas kelurahan dengan perubahan kelurahan. Untuk itu, kelurahan semacam ini perlu dipertahankan.

Tabel 6. 3 Kelurahan dengan Jumlah Penduduk Sedikit

Kelurahan	Jumlah Penduduk	Antisipasi 5 tahun ke Depan ²¹
Karet	2.948	Pertumbuhan apartemen, pusat bisnis, ikon nasional
Semanggi		
Melawai	3.158	Pertumbuhan apartemen, pusat bisnis
Gambir	3.469	Pertumbuhan apartemen, pusat bisnis, ikon nasional dan internasional
Setiabudi	3.629	Pertumbuhan apartemen, pusat bisnis
Selong	3.840	Pertumbuhan apartemen, pusat bisnis
Gelora	4.008	Pertumbuhan apartemen, pusat bisnis, ikon nasional dan internasional
Roa Malaka	4.018	Pertumbuhan apartemen, pusat bisnis
Senayan	4.122	Pertumbuhan apartemen, pusat bisnis, ikon nasional dan internasional
Guntur	4.573	Pertumbuhan apartemen, pusat bisnis
Gondangdia	5.084	Pertumbuhan apartemen, pusat bisnis

²¹Informasi diperoleh dari wawancara mendalam dengan Lurah Gambir dan Lurah Gelora serta para Lurah dan Camat yang ikut serta dalam *Focused Group Discussion* di Biro Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Provinsi DKI Jakarta pada tanggal 21 Desember 2015.

6.4. Bagian Wilayah Kerja

Permendagri 31/2006 dan Pergub 3 tahun 2004 juga mensyaratkan bagian wilayah kerja. Bagian wilayah kerja adalah wilayah yang dapat dijangkau dalam meningkatkan pelayanan dan pembinaan masyarakat.

6.5. Sarana dan Prasarana Pemerintahan

Sarana dan Prasarana pemerintahan yang dimaksud mencakup : memiliki kantor pemerintahan, memiliki jaringan perhubungan yang lancar, sarana komunikasi yang memadai, dan fasilitas umum yang memadai

Seluruh wilayah di DKI Jakarta memenuhi syarat di atas. Jika pun belum memiliki kantor pemerintahan, Pemerintah DKI Jakarta tidak sulit mengusahakannya. Jaringan perhubungan di DKI Jakarta tergolong paling maju di Indonesia demikian pula sarana komunikasinya.

6.6. Pembiayaan

Dengan berlakunya Peraturan Gubernur tentang Pembentukan Kelurahan ini, timbul implikasi dan atas implikasi tersebut diperlukan biaya. Biaya ini terutama berhubungan dengan:

- a. Biaya pembentukan kelurahan-kelurahan baru
- b. Biaya pembangunan dan pengadaan sarana dan prasarana kelurahan baru
- c. Biaya perubahan dokumen milik warga seperti Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Akte Tanah dan surat-surat berharga lainnya.
- d. Biaya lain-lain yang terkait langsung dengan pembentukan kelurahan.

Seluruh biaya di atas menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan dibebankan pada APBD.

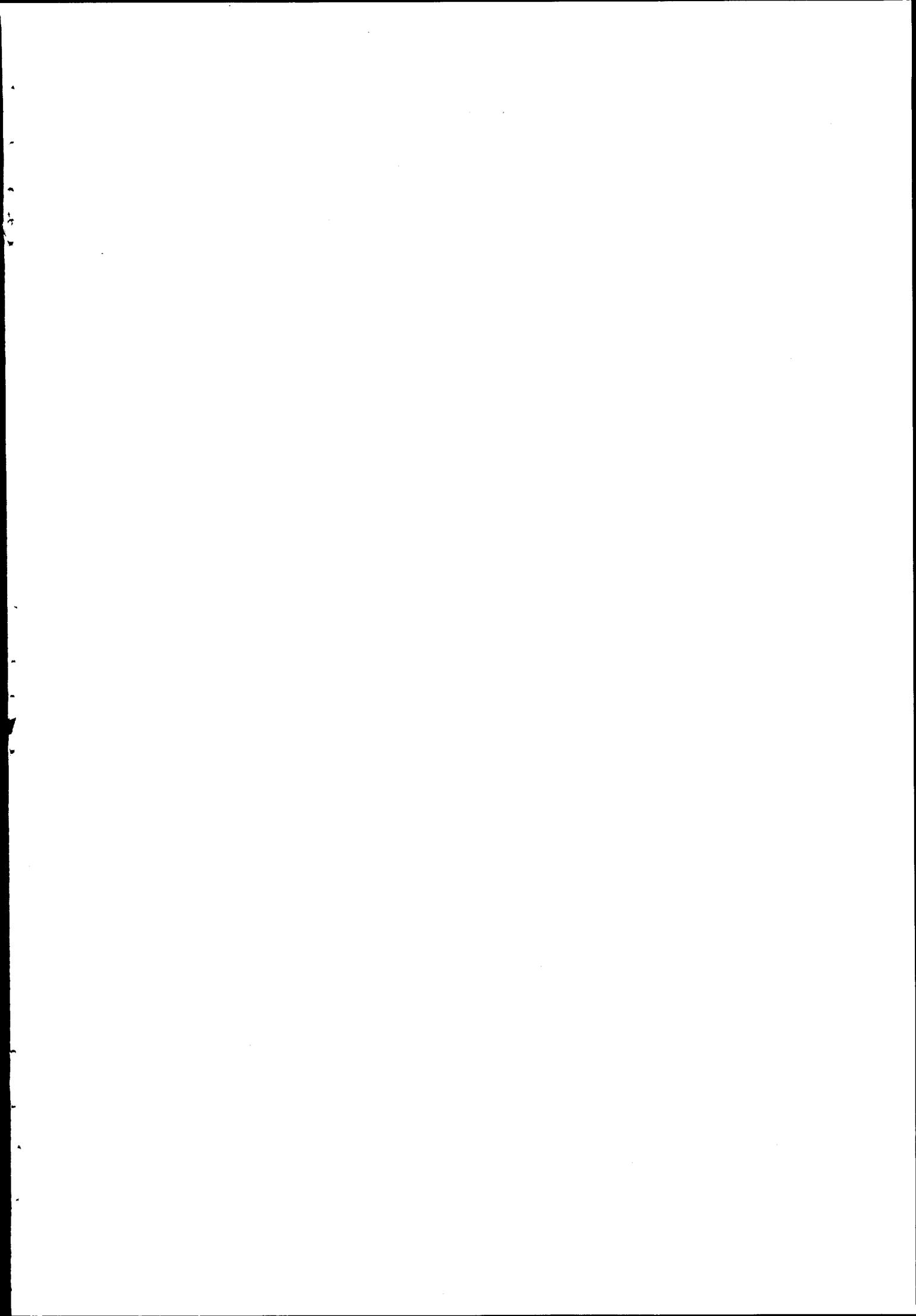
6.7. Ketentuan Sanksi

Dalam peraturan Gubernur memuat ketentuan sanksi, khususnya untuk warga yang terkena penataan wilayah administratif kelurahan maupun rukun tetangga dan rukun warga. Sanksi diberikan jika:

- a. Menolak penataan administrasi rukun tetangga, rukun warga dan kelurahan
- b. Tidak mengurus perubahan administratif dokumen surat-surat berharga dan dokumen lainnya
- c. Bentuk sanksi ditetapkan kemudian

6.8. Ketentuan Peralihan

Rumusan pernyataan mengenai ketentuan peralihan dalam rancangan Pergub ini didesain untuk tidak memberikan dampak terhadap peraturan lainya khususnya peraturan mengenai kelurahan dan Rukun tetangga, rukun warga sepanjang tidak bertentangan. Secara eksplisit, pernyataan yang dimaksud dituangkan dalam rancangan Pergub ini sebagai berikut : Dengan berlakunya Peraturan Gubernur ini, semua peraturan tentang kelurahan dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Gubernur ini.



BAB VII

PENUTUP

7.1. Simpulan

Kajian akademik mengenai rancangan peraturan gubernur tentang pembentukan, penggabungan dan penghapusan kelurahan ini dilakukan untuk memahami kondisi dan situasi problematis aktual tentang efisiensi dan efektivitas kelurahan di DKI Jakarta. Dengan menggunakan parameter yang ditetapkan dalam Permendagri no 31 tahun 2006 dan Keputusan Gubernur No 3 tahun 2004, sejumlah kelurahan (60 kelurahan) harus dipecah karena kelebihan penduduk dan kelebihan beban dalam pelayanan publik. Selain itu memperhatikan jumlah layanan dan jumlah KK, maka dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi layanan, kelurahan-kelurahan tersebut harus dipecah (dimekarkan).

Selain itu sejumlah kelurahan seharusnya digabung, yaitu kelurahan yang penduduknya sedikit dan layanannya juga sedikit. Kelurahan seperti Gambir, Karet Semanggi, Gelora, Senayan, Setiabudi, Selong, Roamalaka dan Melawai. Tetapi memperhatikan arah perkembangan wilayah tersebut yang kembali menjadi tujuan hunian baru melalui pembangunan apartemen dan kondominium dan pusat bisnis, maka kelurahan-kelurahan tersebut sebaiknya tidak digabung/ dihapus. Keberadaan kelurahan-kelurahan tersebut juga sejumlah kelurahan lain yang penduduknya sedikit tetapi memiliki nilai sejarah dan berhubungan erat dengan administrasi pemerintah pusat, masih diperlukan dalam rangka memberikan layanan publik yang tidak terbatas pada layanan kepada penduduk.

Persyaratan sarana dan prasarana pemerintahan, komunikasi dan perhubungan; tidak menjadi masalah bagi pemerintah Jakarta. Jakarta merupakan wilayah di Indonesia yang paling maju dalam hal sarana dan prasarana pemerintahan, sarana perhubungan dan sarana komunikasi. Kesulitan yang dihadapi oleh Pemda DKI Jakarta terutama pengadaan tanah untuk pembangunan sarana pemerintahan.

Perubahan wilayah dan administrasi akan berdampak kepada dokumen penduduk. Sebab itu pembiayaan atas perubahan ini harus ditanggung oleh Pemerintah Daerah Khusus Ibukota.

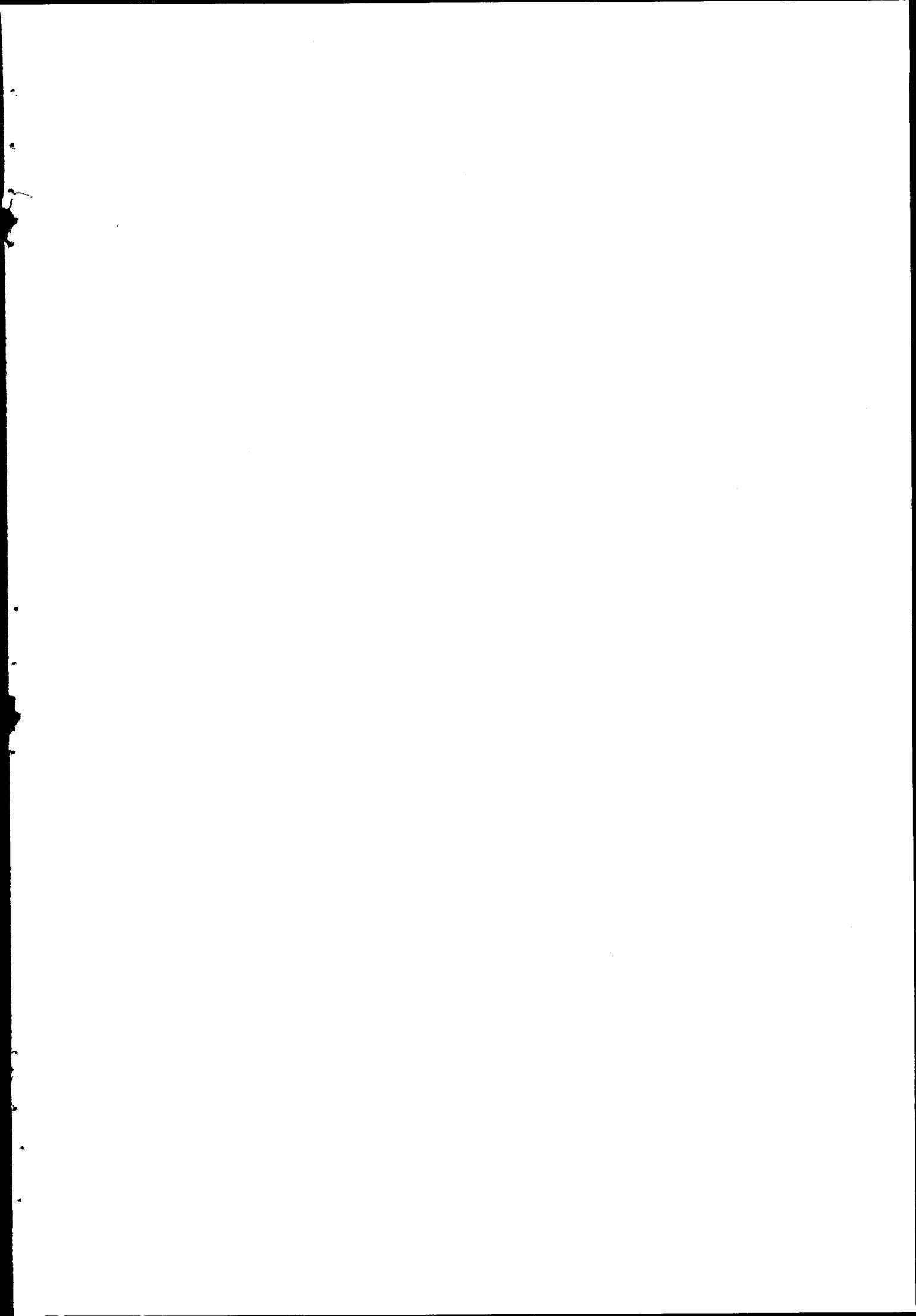
7.2. Saran

Dengan keluarnya peraturan Gubernur tentang Kelurahan ini, maka akan mengubah Keputusan Gubernur No 3 Tahun 2004. Untuk dalam peraturan gubernur ini perlu menambahkan atau memperbaiki syarat pembentukan kelurahan. Persyaratan tersebut adalah:

- a. Jumlah penduduk minimum 25 ribu dan maksimum 40 ribu atau minimum 5000 KK dan maksimum 8000 KK.
- b. Wilayah minimum 2 km²
- c. Jumlah layanan
- d. Kesejarahan (nilai historis wilayah tersebut baik lokal maupun nasional)
- e. Keberadaan bangunan pemerintah pusat dan negara sahabat.

Sementara itu, dari sisi perencanaan wilayah, beberapa saran/rekomendasi kebijakan yang dapat diberikan adalah:

- Perlunya penyusunan Perda sesuai Amanat Permendagri 31/2006 untuk menggantikan Pergub 3/2004 untuk Pengaturan terkait Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan (sebagai Grand Design/Road Map)
- Penetapan Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan ditetapkan dengan Kepgub sesuai UU 29/2007
- Perlu analisa biaya dan manfaat (CBA) dari setiap usulan Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan; dan
- Aspirasi masyarakat menjadi hal utama dalam Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan



DAFTAR PUSTAKA

- Neuman. 2013. Metodologi penelitian sosial : Pendekatan kualitatif dan kuantitatif .INDEKS
- Dwiyanto, Agus, 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM: Yogyakarta.
- Kementrian dalam Negeri dan Decentralization Support Facility, 2011. "Laporan Hasil Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran" Jakarta: Kemdagri.
- Pemekaran Daerah : Kebutuhan Atau Euforia Demokrasi ? Menyibab Kegagalan Pemekaran Oleh : Rita Helbra Tenrini dalam http://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/2013_kajian_pkapbn_Menyibak_Kegagalan_Pemekaran_RTH.pdf diakses tanggal 14 Desember 2015 jam 19.20
- UU No 29 Tahun 2007 tentang Pemda DKI sebagai Ibukota negara
- UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa
- UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu
- PP No 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan
- PP No 19 Tahun 2009 tentang Kecamatan
- Permendagri No 31 tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan
- Permendagri No 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan
- Permendagri No 12 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan dan Pendayagunaan Data Profil Desa dan Kelurahan
- Permendagri No 34 Tahun 2007 tentang Pedoman Administrasi kelurahan

Permendagri No 13 tahun 2012 tentang Monografi Desa dan Kelurahan

Peraturan Gubernur DKI No 3 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Wilayah Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan dan Kelurahan di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.