

# PENENTUAN BATAS—BATAS WILAYAH ADMINISTRASI/DAERAH OTONOM : SUATU PEMIKIRAN BERORIENTASI PADA PEMBA—NGUNAN\*

B. HOESSEIN

## I

Desentralisasi dan dekonsentrasi tampaknya merupakan istilah-istilah yang sederhana, tetapi dalam diskusi-diskusi ilmiah seringkali mengundang banyak reaksi yang sangat berarti dan mendasar sifatnya. Kedua istilah itu tidak saja kaya akan isi konseptual dan pengertian empiris, tetapi juga mengandung konotasi-konotasi nilai.<sup>1</sup> Pada umumnya keduanya dipandang sebagai sesuatu yang baik dan menjadi tumpuan harapan dan tuntutan rakyat, sedangkan sentralisasi dipandang sebagai sesuatu yang buruk dan karena itu ditolak. Desentralisasi dan dekonsentrasi dapat berarti : formulasi kebijaksanaan dan aplikasinya lebih realistis; pembuatan hukum tertulis lebih mencerminkan kenyataan-kenyataan sosial yang ada dalam masyarakat setempat sehingga dapat mengurangi timbulnya formalisme;<sup>2</sup> pelaksanaan hukum lebih efektif, pengambilan

\* Prasaran pada Seminar Interen yang diselenggarakan oleh PUSAT STUDI HUKUM dan ADMINISTRASI (tgl. 25—26 April 1978) di Fakultas Hukum Universitas Indonesia

1 Lihat A.H. Hanson, "Decentralization", dalam *Decentralization: Political, Administrative and Economic*, Laporan Kongres Sedunia Keenam International Political Science Association, 1964

2 Lihat Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1964)

## ANALISA

keputusan lebih cepat, beban pemerintah pusat lebih ringan;<sup>1</sup> partisipasi rakyat diharapkan lebih meningkat, memunculkan kepemimpinan yang lebih banyak, melatih rakyat setempat lebih mahir dalam berpemerintahan dan demokrasi, dan penarikan sumber-sumber dana lebih intensif dan efektif. Idealisme itu mungkin juga ada pada benak pembentukan UUD 1945 — sekalipun dalam horizon yang tidak sama — sehingga mereka meletakkan pasal 18 sebagai landasan hukum tertinggi bagi kedua sistem itu.

Sebagai konsep, keduanya tidak hanya menunjuk pada hal-hal yang statis, namun mencakup pula proses — dinamis. Dalam praktek keduanya saling terjalin, sangat rumit serta banyak melibat dan menyentuh berbagai aspek. Pada kesempatan ini penulis ingin mencoba membahas salah satu aspek dari kedua sistem itu yaitu pertalian antara wilayah dan administrasi dalam hubungannya dengan penyelenggaraan kedua sistem itu di bidang pemerintahan, dengan jalan mengajukan serangkaian pertanyaan sebagai berikut : (1) bagaimanakah penentuan batas-batas wilayah administrasi dan daerah otonom serta hubungan satu dengan lain menurut teori dan praktek di Indonesia? (2) faktor-faktor apakah yang menjadi pertimbangan dalam penentuan batas-batas itu secara teoritis dan praktis di Indonesia? (3) dapatkah pertimbangan-pertimbangan itu dipertahankan mengingat orientasi administrasi telah mengalami perubahan dari hukum dan ketertiban ke pembangunan?

## II

Pertanyaan pertama dapat dicari jawabannya melalui pengamatan terhadap tipologi pemerintahan daerah yang oleh Robert C. Fried dinamakan "sistem fungsional" (functional system), "sistem prefektur tak terintegrasi" (unintegrated prefectoral system) dan "sistem prefektur terintegrasi" (integrated prefectoral system).<sup>2</sup>

- 1 Lihat Emil J. Sady, "Improvement of Local Government and Administration for Development", dalam Nimrod Raphaeli (ed), *Readings in Comparative Public Administration* (Boston: Allyn and Bacon Inc., 1967)
- 2 Lihat R.C. Fried, *The Italian Prefects: A Study in Administrative and Political Decentralization* (New Haven — London : Yale University Press, 1963)

Menurut sistem fungsional, dalam rangka dekonsentrasi tiap Menteri menempatkan Kepala-kepala Instansi Vertikal untuk melaksanakan kebijaksanaan dan melakukan pelayanan-pelayanan umum dalam bidang administrasi Departemen yang bersangkutan (pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan lain-lain). Bagi tiap-tiap Kepala Instansi Vertikal itu ditetapkan suatu wilayah administrasi dengan penentuan batas-batas yang didasarkan atas kriteria menurut keperluan Departemen yang bersangkutan seperti pembagian beban tugas, jenjang pengawasan dan efisiensi administrasi pelayanan-pelayanan umum. Tidaklah mengherankan apabila pada sistem ini kita jumpai luas dan batas wilayah administrasi seorang Kepala Instansi Vertikal dari satu Departemen yang tidak sama dengan luas dan batas wilayah administrasi Kepala Instansi Vertikal dari Departemen lainnya.

Instruksi dilakukan secara langsung dari Menteri kepada Kepala Instansi Vertikal dan sebaliknya Kepala Instansi Vertikal bertanggung jawab atas tugas-tugas yang dilimpahkan kepadanya terhadap Menteri yang bersangkutan. Tidak adanya Wilayah Administrasi di bawah pimpinan Gubernur (seperti Propinsi) akan mempersulit masalah-masalah koordinasi horizontal. Oleh karena itu, biasanya koordinasi yang bersifat politis dilakukan di tingkat pusat, sedangkan koordinasi di tingkat daerah dilakukan apabila dipandang perlu melalui pembentukan panitia antar departemental yang bersifat sementara. Pola organisasi pada sistem ini lebih didasarkan pada pengutamaan fungsi yang lazim disebut "fragmented field administration".<sup>1</sup>

Batas dan luas wilayah administrasi yang berbeda-beda seperti di atas semakin rumit dengan adanya penarikan batas-batas dari suatu daerah otonom (dalam rangka desentralisasi) yang tidak perlu mengikuti salah satu batas wilayah administrasi. Pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dan segala aparatur pemerintahan di tingkat daerah bersifat kurang penetratif dibandingkan dengan sistem prefektur dan dilakukan melalui proses legislatif.

<sup>1</sup> Lihat Leelans, *Changing Patterns of Local Government* (The Hague, 1973)

Berbeda dengan sistem fungsional, pada sistem prefektur didapati ciri-ciri umum sebagai berikut : (1) wilayah nasional dibagi kedalam beberapa Wilayah Administrasi (Umum) dengan nama yang bervariasi menurut masyarakat bangsa yang bersangkutan (provinces; departments; governments; prefektures); (2) pada tiap-tiap Wilayah Administrasi itu ditempatkan seorang Wakil Pemerintah Pusat dengan gelar yang juga bervariasi (Governor; Prefect) yang menjalankan fungsi-fungsi : (a) perwakilan sosial dan politik dari pemerintah pusat; (b) mempertahankan hukum dan ketertiban di Wilayahnya; (c) supervisi terhadap aktivitas-aktivitas penjabat-penjabat pusat yang beroperasi dan pemerintah daerah yang terdapat di dalam yurisdiksi wilayahnya; (3) dalam menjalankan fungsi-fungsi itu ia bebas dari kekuasaan kehakiman; (4) ia merupakan penjabat yang diangkat atas dasar karir atau politis, yang sewaktu-waktu dapat digeser dari kedudukannya; dan (5) bertanggung jawab kepada serta dikendalikan oleh Departemen Dalam Negeri.

Ciri-ciri itu dapat dijumpai baik pada sistem prefektur tak terintegrasi maupun sistem prefektur terintegrasi. Adapun yang membedakan kedua sistem itu terletak pada ciri-ciri khusus masing-masing. Dalam hal dianut sistem prefektur tak terintegrasi, maka penentuan batas-batas wilayah administrasi seorang Kepala Instansi Vertikal sama dengan penentuan batas-batas itu pada sistem fungsional. Namun demikian, penentuan batas-batas itu harus berada pada yurisdiksi wilayah administrasi seorang Gubernur dan tidak dibenarkan melintasi batas Wilayah Administrasi Gubernur lainnya. Hubungan fungsional antara Kepala-kepala Instansi Vertikal dan Menteri yang bersangkutan juga sama dengan hubungan kedua aparatur itu pada sistem fungsional. Sedangkan hubungan antara Kepala-kepala Instansi Vertikal dan Gubernur adalah hubungan koordinatif belaka.

Pola penentuan batas-batas seperti yang disebutkan di atas juga berlaku bagi penentuan batas-batas suatu daerah otonom, dalam arti batas-batas daerah otonom tidak perlu mengikuti batas-batas Wilayah Administrasi Gubernur tetapi harus dilakukan dalam yurisdiksi Wilayah Administrasi Gubernur.

Situasi demikian memungkinkan sekali terjadinya pemisahan jabatan Gubernur dari jabatan Kepala Daerah dan penempatannya di tangan personalia yang berbeda.

Lain halnya dengan sistem prefektur terintegrasi. Seperti tampak pada kata *integrasi*, maka pada sistem yang ketiga ini terdapat beberapa elemen yang diintegrasikan. Pertama, elemen wilayah : batas-batas Wilayah Administrasi di bawah yurisdiksi Gubernur dipergunakan sebagai batas-batas bagi pelayanan-pelayanan umum seluruh Kepala Instansi Vertikal yang beroperasi dan sebagai batas-batas dari daerah otonom. Kedua, elemen jabatan: konsekwensi batas-batas wilayah semacam itu menempatkan pula Gubernur pada posisi "dual function" yaitu dirangkapnya jabatan Kepala Daerah olehnya. Ketiga, kedudukan Gubernur berada pada tingkat supremacy, dimana ia bukan saja koordinator tunggal tetapi merupakan saluran tunggal bagi segala informasi dan instruksi yang berasal dari berbagai Menteri ditingkat Pusat kepada Kepala-kepala Instansi Vertikal. Hal ini memperlihatkan kepada kita betapa Gubernur selaku orang kepercayaan Pusat berfungsi sebagai integrator di dalam wilayahnya.

Dibandingkan dengan sistem fungsional, maka organisasi pada sistem ini lebih mengutamakan dasar-dasar wilayah yang lazim disebut "integrated field administration". Sedangkan pengawasan pusat terhadap aparatur pemerintahan di tingkat daerah adalah lebih penetratif, melalui proses administrasi dan dilakukan oleh Gubernur.

Sistem prefektur terintegrasi ini berasal dari jaman Merkantilisme dan kemudian dikembangkan di Perancis oleh Napoleon Bonaparte. Sekalipun tidak secara sepenuhnya — karena sebagai sistem selalu bervariasi akibat lingkungannya — sistem ini tampak dianut di Indonesia seperti dapat dilihat pada pasal 2, pasal 74 ayat (1) dan ayat (2), pasal 79 ayat (1) dan (2), pasal 80, pasal 81 dan pasal 85 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1974 (UU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah). Dianutnya sistem ini di Indonesia adalah melalui proses sejarah dan ditopang oleh berbagai faktor ekologis lainnya.

Seperti dikemukakan di atas, sistem prefektur terintegrasi dikembangkan oleh Napoleon Bonaparte. Untuk mendalami sistem ini lebih lanjut diperlukan suatu pendekatan behavioralism. Seperti seorang militer menampakkan pengaruh konsepsi pertanggungjawaban, kewenangan dan efisiensi adalah dibawah pengarahannya seseorang yang lazim terdapat pada organisasi militer ke dalam sistem ini. Sikap tokoh ini yang expansionis terhadap daerah-daerah disekelilingnya pada saat itu agaknya berpengaruh pula dalam penentuan batas-batas Wilayah Administrasi seorang Gubernur yang berkaitan dengan wilayah konsentrasi suku-suku bangsa (ethnic boundary) yang telah berada di bawah kekuasaannya. Bahkan menurut pengamatan Fried, sistem prefektur terintegrasi seringkali dipergunakan sebagai senjata untuk mengatasi ancaman bahaya yang datang dari suku-suku atau kekuatan sosial dan ekonomi yang berkonsentrasi di wilayah-wilayah tertentu. Dengan jalan menempatkan seorang Gubernur di wilayah-wilayah itu dengan segala atribut yang dimilikinya, maka Gubernur dapat melakukan keseimbangan kepentingan, menetralisasi keadaan dan menciptakan stabilitas politik di wilayahnya. Hal demikian itu barangkali yang menyebabkan Williams sampai pada satu pernyataan : "Gubernur berada pada baris terdepan dalam hal pemerintah melawan musuh-musuh dari dalam negeri".<sup>1</sup>

Faktor-faktor kesukuan sebagai pertimbangan dalam penentuan batas-batas Wilayah Administrasi seperti di atas dilakukan pula oleh Pemerintah Hindia Belanda dahulu. Baik pembentukan Wilayah-wilayah Administrasi dan Daerah-daerah otonom melalui perundang-undangan desentralisasi (UU 1903 dan UU 1922) maupun melalui kontrak-kontrak (lange kontrakt dan korte verklaring) mencerminkan faktor-faktor kesukuan. Secara sadar atau tidak sadar cara demikian terus berlangsung pada tahun limapuluhan dan tahun enam puluhan. Kadang-kadang faktor kesukuan ini berbauran dengan faktor-faktor lain seperti geografis, agama dan perkembangan sejarah setempat. Jejak-jejak ini kini masih tampak jelas dan terbentang dipersada tanah air kita. Tidaklah mengherankan apabila luas dan batas

---

1 P.M. Williams, *Crisis and Compromise : Politics in the Fourth Republic* (London : Longmans, 1964)

Wilayah Administrasi/Daerah Otonom yang satu dengan yang lain berbeda secara menyolok sekali. Persoalan kini timbul : apakah kita tetap akan pelihara keadaan demikian atau kita sempurnakan menurut hembusan nafas administrasi yang berbau orientasi pada pembangunan? Bukankah tugas-tugas Gubernur pada masa kini jauh lebih berat sehubungan dengan predikat Administrator Pembangunan diwilayahnya?

### III

Proses perubahan-perubahan sosial melanda negara-negara berkembang. Di dalam proses itu terdapat pula proses atau usaha pembangunan. Faktor-faktor pendorong proses pembangunan itu dapat datang dari dalam dan dari luar masyarakat bangsa yang bersangkutan. Dalam lingkungan masyarakat yang sedang mengalami proses seperti itu administrasi pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, lebih berorientasi pada tugas-tugas pembangunan. Adanya gagasan-gagasan yang tumbuh mengenai perlunya proses pembangunan dari dua arah, dari atas dan dari bawah, memaksa administrasi pemerintahan daerah untuk memiliki kemampuan sebagai promotor pembangunan sosial dan ekonomi di daerahnya<sup>1</sup> dan memberikan sumbangannya untuk tetap konsisten dalam rangka pencapaian tujuan-tujuan (pembangunan) nasional. Hambatan-hambatan yang dihadapi oleh administrasi pemerintahan daerah sejauh mungkin harus diatasi dalam usaha penyempurnaan administrasi untuk tugas-tugas pembangunan.

Penyempurnaan administrasi pemerintahan daerah pada negara-negara yang sudah maju telah lama dilaksanakan. Masalah-masalah yang menyangkut penentuan batas-batas wilayah administrasi/daerah otonom tidak luput pula dari usaha penyempurnaan administrasi itu. Dengan berbagai cara yang mendasarkan diri dari hasil-hasil penelitian di negara-negara tersebut dilakukan penataan kembali (redivisi) batas-batas wilayah administrasi/daerah otonom. Hambatan-hambatan yang timbul secara sistematis dapat diatasi dengan baik.

<sup>1</sup> *Local Government as Promotor of Economic and Social Development* (The Hague : IULA, 1971)

Penyempurnaan administrasi pemerintahan daerah di Indonesia juga telah dilakukan melalui serangkaian pergantian produk hukum (UU No. 22/1948; UU No. 1/1957; UU No. 18/1965; UU No. 5/1974). Akan tetapi pokok masalah yang penulis bahas ini agaknya belum menjadi sasaran dari usaha penyempurnaan itu. Sedangkan hambatan-hambatan yang ditimbulkan oleh penentuan batas-batas wilayah administrasi/daerah otonom yang ada sebagai peninggalan sejarah itu diduga semakin terasa. Keadaan di Maluku mungkin dapat merupakan ilustrasi dari pembahasan ini. Sebagai satu Propinsi/Daerah Otonom Tingkat I, Maluku terdiri atas lebih dari 20 pulau dengan luas daratan 85.728 Km<sup>2</sup> dan luas lautan 765.272 Km<sup>2</sup>. Wilayah Gubernur yang terpecah di berbagai pulau itu diikuti pula oleh wilayah administrasi/daerah otonom yang lebih rendah (Kabupaten/Daerah Otonom Tingkat II). Satu Kabupaten meliputi beberapa pulau dengan tingkat perhubungan yang relatif rendah. Sudahkah kita memikirkan bagaimana penguasa tunggal di wilayah itu melakukan koordinasi terhadap proyek-proyek pembangunan sektoral dan regional yang terpecah-pecah menurut pulau-pulau, mempertahankan hukum dan ketertiban di wilayahnya?; bagaimana anggota-anggota DPRD mengadakan sidang dalam waktu-waktu yang mendesak untuk memenuhi panggilan pembangunan; apakah pelayanan-pelayanan umum dapat menjangkau warga masyarakat yang terpecah-pecah ke pelosok itu secara efisien dan efektif? Walaupun jawaban-jawaban yang dapat diberikan memerlukan penelitian terlebih dahulu, sudah patut diduga kesulitan-kesulitan yang menyertai pemetaan seperti sekarang ini.

Suara keluhan terhadap luas wilayah yang ada telah lama berkumandang di DKI Jakarta. Keluhan di sini merupakan refleksi dari keadaan yang berlawanan dengan Maluku atau Kalimantan Barat atau Irian Jaya dan lain-lain.

Pertambahan penduduk yang terus meningkat, baik karena kelahiran maupun urbanisasi, adanya perkembangan yang pesat sekali dari kota Jakarta (dewasa ini luas kota 56.000 Ha dan diperkirakan menjadi 61.000 Ha pada tahun 1985), proses industrialisasi yang pesat, untuk menjamin adanya kelancaran dan

efisiensi di bidang perencanaan, pelaksanaan, pengawasan maupun pembiayaan pembangunan daerah pada masa yang akan datang maka diperlukan perluasan wilayah. Luas wilayah yang sekarang dipandang tidak lagi memadai terhadap tuntutan di atas sehingga perlu dilakukan pemekaran sampai mencapai luas optimal bagi administrasi pemerintahan DKI Jakarta. Luas wilayah administrasi sekarang yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden RIS 1950/125 (BN 1950/18) lebih sempit dari pada luas wilayah administrasi pada saat Gewest Batavia en Ommelanden dahulu yang meliputi Teluk Naga, Sepatan, Batuceper, Tangerang, Curug, Legok, Serpong, Cileungsi, Setu, Bekasi, Tambun, Cibitung, Babelan, Sukatani, Bojong dan Cabang Bungin. Wilayah-wilayah yang kiri tidak dibawah yurisdiksi DKI Jakarta menurut Keputusan Presiden di atas diserahkan kepada Negara Bagian yang berhak.

Apa yang terjadi di DKI Jakarta sebaiknya tidak dipandang sebagai masalah khusus setempat, tetapi sebaiknya dilihat dari horizon yang lebih luas dan dari dimensi nasional. Sekalipun pemetaan DKI Jakarta tidak didasarkan pada faktor kesukuan -bahkan DKI merupakan satu satunya daerah yang heterogeen dalam arti suku —, setidaknya-tidaknya kita dapat mengidentifikasinya sebagai satu masalah yang timbul sehubungan dengan pemetaan wilayah administrasi/daerah otonom yang tidak memadai untuk fungsi-fungsi administrasi. Situasi demikian menurut Schnur dapat menimbulkan masalah politik, karena gagalnya pelayanan-pelayanan dari administrasi terhadap warga masyarakat.<sup>1</sup>

#### IV

Apabila kita telah dapat mengidentifikasi masalah itu mungkin kita perlu meningkat ke arah yang lebih maju, yaitu perlunya dilakukan penelitian-penelitian yang bersifat multi dan interdisipliner ke arah usaha penyempurnaan penentuan batas-batas wilayah administrasi/daerah otonom yang lebih menunjang tugas-tugas pembangunan. Penelitian-penelitian semacam

<sup>1</sup> Lihat Roman Schnur, "Area and Administration", dalam *International Social Science Journal*, Vol. XXI (1969), No. 1; lihat juga James W. Fesler, *Area and Administration* (University of Alabama, 1949)

## ANALISA

itu ada baiknya dilakukan dalam kerjasama dengan atau dikordinasikan oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, suatu badan yang existensinya diatur dalam pasal 10 UU No. 5/1974.

Tanpa mengubah sistem prefektur terintegrasi, dengan segala kebaikan dan kelemahannya, kita menjajagi penerapan pertimbangan faktor-faktor di bawah ini dalam penentuan batas-batas wilayah administrasi/daerah otonom agar dapat diperoleh semacam "catchment area". Faktor-faktor tersebut adalah :

- (1) fungsi wilayah terhadap perekonomian daerah dan nasional yang lebih khas sifatnya;
- (2) sumber-sumber pajak yang dapat digali secara potensiil dan riil sehingga dapat tercapai keseimbangan di antara berbagai wilayah/daerah;
- (3) efisiensi dan efektivitas pelayanan-pelayanan terhadap warga masyarakat dalam suatu wilayah yang merupakan luas optimal untuk itu;
- (4) partisipasi rakyat yang dapat diraih secara efektif dan pengawasan timbal balik antara warga dan birokrasi daerah.

Demikian saran-saran yang mungkin dapat dipergunakan dalam usaha ikut serta menyempurnakan apa yang mungkin belum sempurna.