



## A Comparative Study of the Laws of Administrative Divisions in Islamic Republic of Iran and Republic of Indonesia

### ARTICLE INFO

Article Type

**Research Article**

Authors

**Fatemeh Sadat Mirahmadi\***  
(Ph.D.)

\*PhD of political Geography of  
Tehran University, Assistant  
Professor of Political Studies  
Office, Islamic Parliament  
Research Center Tehran, Iran

**Correspondence:\***

**Address:** Political Studies  
Office, Islamic Parliament  
Research Center Tehran, Iran

**Email:**

**fsmirahmadi@yahoo.com**

**Article History:**

**Received: 14.07.2024**

**Accepted: 16.11.2024**

### Extended Abstract

#### Introduction

#### Introduction

Administrative divisions refer to the territorial organization of the country space in a hierarchical manner, which is formed by dividing the land into smaller units along with layers of local government. Since the present situation of administrative divisions in Iran is facing challenges that pose obstacles to the realization of sustainable development and security, and considering the emphasis of the second, fourth, and fifth development plans on reforming the administrative division system, it is necessary to properly identify the weaknesses of this law and make necessary efforts to fix them and turn them into opportunities. To this aim, it can be helpful to review the laws of other countries regarding territorial organization. The present article provides a comparative study of the administrative divisions' laws of Iran and Indonesia and seeks an answer to the following question: according to the laws of the two countries, based on which indicators and through which processes are the political units established, and how are the responsibilities and authorities distributed among the levels of local government?

#### Methodology

The present study is an applied research. A descriptive-analytic method and a qualitative approach were used to compare the administrative divisions' laws of the two countries. The research data are composed of the legal documents of two countries regarding the system of administrative divisions. The data is collected through library method.

#### Results and discussion

In the Iranian division system, the quantitative indicator of "population" is dominant in developing and promoting the levels of administrative divisions. Other indicators mentioned in the law (position, homogeneity, sphere of influence, etc.) have not been defined, and no standard criterion has been presented for their measurement. In the Indonesian legal system, two categories of basic and administrative

requirements (indicators) have been specified for the establishment of preliminary regions which, after passing the preliminary period, change to a new political region according to the approval of the law. The basic requirements (territorial and regional capacity) are the indicators that a geographical area must possess to promote the level in the division system. The important point is that these indicators have been defined, and their measurement criteria have been specified. Placing these indicators together, a diverse and multi-dimensional set of features is created that a geographical region must possess to be promoted in the division system. The outcome of these features is that a new administrative unit is developed when it has the necessary capabilities for self-reliance. Administrative requirements are, in fact, the prerequisite for starting the process of considering the creation of a political unit in the Indonesian government and parliaments. It shows that one of the indicators required for establishing new administrative units is a serious request on the part of the people, which is approved by the local parliament, the mayor/regent, the provincial parliament, and the governor.

The law of Iran has deferred any abstraction, annexation, conversion, creation, and integration, as well as determining and changing the center and the name of the units of administrative divisions, except for the province, to the proposal of the Ministry of Interior and the approval of the Cabinet of Ministers. The process of establishing political units in Iran is a top-down process. The law does not specify anything about the different stages of this process. In Indonesia, however, provinces and cities/regencies are established by passing laws. Also, any changes in the borders of the regions are regulated by law. Nevertheless, the change in the name of the region, the naming and renaming of a part of the land, the transfer of the capital, and the renaming of the capital are determined by government regulations. The characteristic feature of the Indonesian legal system in this regard is that prior to passing any law about establishing a political unit, a preliminary area must first be created for a trial period (three years) according to government regulation. During this preliminary period, the prerequisites for establishing a new province and regency/city should be provided (e.g., infrastructures, human resources, etc.). During this three-year preliminary period, the government evaluates the status of the preliminary region, and if approved, the new political unit is established according to the law by presenting a bill to the parliament. The law describes the process of creating a new preliminary region at the level of the province, the central government, and the parliaments step by step until

the law is approved for establishing a new province or regency/municipality.

Iranian Law of Administrative Divisions adopts a place-oriented approach to political divisions. In other words, the law focuses on the way the land is divided without providing a description of how to manage the division levels. The mentioned law lacks provisions regarding the separation of national affairs from local ones, the responsibilities and authorities of divisional levels, coordination and communication with the central government, etc. In contrast, the Indonesian law of regional government has a space-oriented approach. In this law, regions are viewed as a geographical space with all its contents and relationships. The discussion of establishing new administrative units constitutes only one chapter of the law, and the rest of the law is a detailed description of how national affairs are separated from regional and local ones, the responsibilities and authorities of the central and regional levels, and other issues related to the management of political units, including regional finance, structure and organization, and performance monitoring.

### Conclusion

The Indonesian law of regional government has some features that have negative consequences for this country; for instance, the bottom-up process of establishing political units has led to the uncontrolled proliferation of political units, resulting in spatial fragmentation, which has negative developmental consequences, and its pure imitation is not recommended. However, reviewing this law reveals that in order to reform the administrative divisions system of Iran through the approaches taken by laws of the fourth (Article (73)), fifth (Article (186)), and seventh (Article (105)) five-year development plans of the Islamic Republic of Iran, it is necessary to amend the Iranian Law of Administrative Divisions so that first, the levels of administrative divisions, including the position of the city in the division system, indicators for establishing political units, and the process of creating political units are revised. Second, it should clearly divide the responsibilities and authorities between the central government and the local government levels, including municipalities. As a result, such a law must necessarily include how to choose/ appoint heads and managers of local governments, responsibilities and authorities of all levels of government, structure, and organization of local governments, how to finance the tasks delegated to local governments, how the central government supervises local governments, etc. Definitely, drafting a comprehensive bill on administrative divisions through such an approach,

representing decentralized governance from an administrative and financial point of view, requires revising and merging the laws on definitions and regulations of administrative divisions, the municipal law, the law of city and village Islamic councils, and other relevant laws as of a comprehensive law. Such a law will provide a comprehensive and transparent picture of regional and local governance and, in fact, the way the provinces and their subordinate levels are governed.

**Keywords:** Iran, Indonesia, Administrative Divisions, Laws, Comparison

## مقایسه تطبیقی قوانین تقسیمات کشوری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی

فاطمه سادات میراحمدی \*

\* دانش‌آموخته جغرافیای سیاسی دانشگاه تهران، استادیار دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران

### چکیده

هدف مقاله حاضر مقایسه قوانین تقسیمات کشوری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی است. مهم‌ترین وجه تشابه ایران و اندونزی این است که دو کشور طی دهه‌های اخیر شاهد افزایش تعداد استان‌ها و سایر سطوح تقسیمات سیاسی خود بوده‌اند. در عین حال این کشور واجد برخی تفاوت‌ها با ایران است که مهم‌ترین آن اصلاح پی‌درپی نظام تقسیماتی اندونزی براساس رویکرد عدم تمرکز است. مسئله اصلی پژوهش حاضر این است که طبق قوانین دو کشور، واحدهای سیاسی طبق چه شاخص‌ها و فرایندی ایجاد می‌شوند و وظایف و اختیارات چگونه میان سطوح تقسیماتی توزیع می‌شود. این مقاله از روش توصیفی - تحلیلی و رویکرد کیفی بهره می‌گیرد. داده‌های پژوهش، متن قانون دو کشور درخصوص نظام تقسیمات سیاسی است. طبق نتایج پژوهش، از منظر شاخص‌های ایجاد واحدهای سیاسی، در ایران تأکید عمدتاً بر شاخص جمعیت - با تعریف حدنصاب جمعیتی - است و در کنار آن برخی شاخص‌های دیگر بدون تعریف و تعیین معیار سنجش مقرر شده است. درمقابل در اندونزی مجموعه‌ای متنوع از شاخص‌ها به‌همراه تعاریف و معیارهای سنجش آن‌ها در قانون تعیین شده است. از منظر فرایند ایجاد واحدهای سیاسی، در ایران یک فرایند عمدتاً «بالا به پایین»، و در مقابل در اندونزی فرایندی «پایین به بالا» در قانون مقرر شده است. درخصوص چگونگی تخصیص وظایف و اختیارات میان سطوح دولت، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری فاقد احکامی درباره چگونگی تفکیک امور ملی از منطقه‌ای و محلی، وظایف و اختیارات استانداران و سران سایر سطوح تقسیماتی است و رویکردی «مکان‌محور» دارد. در مقابل قانون دولت منطقه‌ای اندونزی شرحی دقیق از موارد مذکور ارائه کرده است و رویکردی «فضامحور» دارد.

**کلمات کلیدی:** ایران، اندونزی، تقسیمات کشوری، قوانین، مقایسه.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۴/۲۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۸/۲۶

Email: fsmirahmadi@yahoo.com

### ۱. مقدمه

همه حکومت‌های مدرن درون یک قلمرو شکل گرفته‌اند. از آنجاکه حکومت‌های مدرن باید طیف گسترده‌ای از نقش‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را انجام دهند، درجاتی از نفوذ سیاسی - اداری یک پیش‌نیاز محسوب می‌شود [۱] که خود مستلزم سازماندهی سیاسی فضا است. یکی از مهم‌ترین سطوح و ابعاد سازماندهی سیاسی فضا، تقسیمات کشوری است [۲]. نظام تقسیمات کشوری ظرفی است که نظام مدیریت سرزمین بر روی آن شکل می‌گیرد. به این ترتیب نظام تقسیمات کشوری قالب و اساس برنامه‌ریزی‌ها را در سطوح مختلف تشکیل می‌دهد [۳] و مادامی که نظام تقسیمات صحیحی وجود نداشته باشد بازده هرگونه برنامه‌ریزی در مقیاس‌های مختلف ناچیز خواهد بود [۴].

میان قوانین و مقررات کارآمد و نظام تقسیمات کشوری کارآمد ارتباطی تنگاتنگ وجود دارد. از آنجاکه وضعیت کنونی تقسیمات سیاسی در ایران با چالش‌هایی مواجه است که موانعی را در مسیر تحقق توسعه و امنیت پایدار ایجاد کرده است [۵]، و نظر به تأکید سه برنامه توسعه دوم، چهارم و پنجم بر اصلاح نظام تقسیمات کشوری و عدم تحقق آن تا به امروز، ضروری است ضعف‌های این قانون به‌درستی مورد شناسایی قرار گیرد و جهت رفع و تبدیل آن‌ها به فرصت، تلاش لازم انجام شود [۶]. یکی از مواردی که می‌تواند در این زمینه مؤثر باشد، بررسی قوانین تقسیمات کشوری سایر کشورهاست. در این راستا هدف مقاله حاضر مقایسه قوانین نظام تقسیمات سیاسی دو کشور ایران و اندونزی است. فقدان ادبیات علمی دانشگاهی در زبان فارسی درباره بررسی قوانین تقسیمات کشوری سایر حکومت‌ها و مقایسه آن با قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری در ایران، ضرورت انجام چنین پژوهشی را افزون می‌سازد و خود حاکی از برتری مقاله حاضر نسبت به سایر پژوهش‌های صورت‌گرفته در حوزه تقسیمات کشوری در ایران است.

دلیل انتخاب کشور اندونزی، گذشته از شکل حکومت تک‌ساخت آن به چند دلیل بازمی‌گردد. مهم‌ترین این دلایل عبارت‌اند از: نخست اینکه اندونزی نیز همانند ایران طی

نشریه آمایش سیاسی فضا

دوره ۶، شماره ۴، پاییز ۱۴۰۳

داده‌ها از طریق منابع کتابخانه‌ای و رایانه‌ای بوده است.

### ۳. مبانی نظری

همه حکومت‌ها به منظور اداره قلمرو خود و با مقاصد سیاسی و اداری به واحدهای کوچک‌تر تقسیم می‌شوند و هریک از این واحدها دارای یک مدیریت محلی با یک درجه سیاسی است که به اداره امور می‌پردازد [۷]. به سخن دیگر تقسیمات کشوری یعنی سازمان قلمرویی فضای کشور به صورت سلسله‌مراتبی، که از طریق تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر همراه با لایه‌های دولت محلی (سطوح دولت در سطح منطقه‌ای، میانی و محلی) شکل می‌گیرد.

سازمان قلمرویی فضای کشورها بسته به تک‌ساخت (متمرکز یا غیرمتمرکز)، فدرال یا ناحیه‌ای بودن متفاوت است. تنها عاملی که میان اشکال فوق‌الذکر مشترک است، وجود سلسله‌مراتب و تقسیم مسئولیت بین مناطق بزرگ‌تر و کوچک‌تر و بین سطوح بالاتر و پایین‌تر است [۶]. هرگونه پژوهشی درخصوص مبحث تقسیمات کشوری به‌ویژه در حکومت‌های تک‌ساخت از دو وجه اصلی برخوردار است:

نخستین وجه این است که واحدهای سیاسی در سطوح منطقه‌ای، میانی و محلی براساس چه شاخص‌ها و فرایندی ایجاد می‌شوند. در این زمینه ترسیم مرزهای جغرافیایی - سیاسی داخلی یک کشور دربرگیرنده ملاحظات اساسی و رویه‌ای است. به‌طور ماهوی، مهم‌ترین معیارهای اساسی که طبق آن مرزهای جغرافیایی - سیاسی می‌تواند ترسیم شود عبارت‌اند از: ۱. نمایندگی و دموکراسی؛ ۲. کارایی و دغدغه‌های اقتصادی؛ ۳. هویت؛ ۴. مرزهای از پیش موجود؛ و ۵. اهداف و اصلاحات گسترده‌تر [۸]. اندازه (وسعت) واحدهای سیاسی در یک کشور - استان و ... - معمولاً دربرگیرنده نوعی مبادله بین اقتصادهای مقیاس در ارائه خدمات عمومی، مجموعه‌ای منحصربه‌فرد از عوامل تاریخی و هزینه‌های مدیریت یک سیاست بزرگ‌تر و غیرمتجانس است، سیاستی که شامل اهداف چون تأمین امنیت، احترام به مرزهای فرهنگی و ... است. اتخاذ رویکرد تمرکز یا عدم تمرکز، اغلب تغییرات قابل‌توجهی بر

دهه‌های اخیر با مسئله افزایش واحدهای تقسیماتی مواجه بوده است. ضمن اینکه علی‌رغم اینکه اندونزی یک کشور مجمع‌الجزایری است، اما به لحاظ فضایی واجد مشابهت‌هایی (مانند تنوع قومی و فرهنگی) با ایران است؛ دوم اینکه اندونزی تجربه زیادی در اصلاح قوانین مربوط به نظام تقسیمات سیاسی - اداری خود داشته است. این کشور از زمان استقلال شاهد تصویب هفت قانون درخصوص نظام تقسیمات سیاسی - اداری بوده است. لذا بررسی آخرین قانون این کشور و مقایسه آن با ایران می‌تواند، ایده‌هایی را درخصوص اصلاح نظام تقسیمات کشوری برای متولیان امر دربر داشته باشد؛ سوم اینکه اندونزی در دنیا به دلیل اعمال سیاست تمرکززدایی عمیق معروف است که در قانون مربوط به نظام تقسیمات کشوری آن انعکاس یافته است. در مقایسه با کشور ما علی‌رغم تأکید قوانین توسعه بر اصلاح نظام تقسیمات کشوری با رویکرد عدم تمرکز، چنین اصلاحی تا به امروز محقق نشده است. لذا بررسی قانون مربوط به نظام تقسیمات سیاسی - اداری این کشور و مقایسه آن با ایران می‌تواند ارزشمند باشد.

مسئله اصلی که مقاله حاضر قصد پاسخ‌گویی به آن دارد این است که در نظام حقوقی دو کشور واحدهای سیاسی براساس چه شاخص‌ها و فرایندی تشکیل می‌شوند و وظایف و اختیارات چگونه میان دولت مرکزی و سطوح تقسیماتی توزیع می‌شود. به عبارتی دقیق‌تر حدود مقاله حاضر دربرگیرنده ۱. بررسی و مقایسه شاخص‌های ایجاد واحدهای سیاسی در قانون دو کشور؛ ۲. بررسی و مقایسه فرایند ایجاد واحدهای سیاسی در قانون دو کشور؛ و ۳. بررسی و مقایسه چگونگی تخصیص وظایف و اختیارات میان دولت مرکزی و سطوح تقسیمات سیاسی در قانون دو کشور است.

### ۲. روش تحقیق

مقاله حاضر، از نوع تحقیقات کاربردی است. برای مقایسه نظام تقسیمات سیاسی دو کشور از روش توصیفی - تحلیلی و رویکرد کیفی بهره گرفته شده است. داده‌های پژوهش، اسناد قانونی دو کشور درخصوص نظام تقسیمات سیاسی است. گردآوری

تعداد و ترکیب واحدهای سیاسی در هر سطح ایجاد می‌کند. اما در اغلب کشورها، میان واحدهای سیاسی تفاوت‌های بزرگی در اندازه و دیگر مشخصه‌ها وجود دارد [۹]. با این حال یک همبستگی قوی بین جایگاه و اندازه سطوح مربوطه در همه کشورها وجود دارد [۱۰].

تغییرات در مرزهای سیاسی - اداری داخلی دربرگیرنده دو عنصر است: اول، پیشنهاد برای تغییر و دوم رویه اعمال تغییرات پیشنهادی. پیشنهادات برای تغییر در مرزهای داخلی می‌تواند به‌عنوان مثال توسط قوه مقننه ملی؛ قوه مجریه ملی، به تنهایی یا همراه با یک کمیسیون مستقل؛ و یا توسط یک کمیسیون مستقل به تنهایی ارائه شود. جامعه مدنی ممکن است بر این نهادها فشار وارد کنند تا تغییرات را آغاز کنند، اما معمولاً قادر به آغاز تغییر رسمی مرزها نیست. قدرت تصویب یا اعمال تغییرات در مرزهای سیاسی - جغرافیایی داخلی ممکن است در اختیار قوه مقننه ملی، قوه مجریه ملی یا با همراهی مردم محلی از طریق استفاده از همه‌پرسی باشد. وجود معیارها و رویه‌های مشخص برای تغییر مرزهای داخلی، جهت اطمینان از اینکه این تغییرات به‌طور شفاف، منصفانه و موجه انجام می‌شوند، حیاتی است. معیارها ممکن است برای مثال، شامل وسایل ارتباطی، عوارض جغرافیایی، تراکم جمعیت، روندهای جمعیتی، توانایی اقتصادی و هزینه‌های اداره، خواسته‌های افراد ذینفع، زیرساخت‌ها، پیوندهای تاریخی و فرهنگی و اهدافی باشد که برای مثال باید از طریق تمرکززدایی حاصل شود. ممکن است برای جلوگیری از تغییراتی که درآمد، جمعیت، یا مساحت یک واحد جدید را به کم‌تر از الزامات قانونی کاهش می‌دهد، ممنوعیت‌هایی برای تقسیم یا ادغام واحدهای سیاسی اعمال شود. چنانچه دولت مرکزی تنها بازیگر درگیر در تغییر مرزهای سیاسی - جغرافیایی داخلی باشد، فرصت سوءاستفاده حزبی ممکن است افزایش یابد. رویکرد ایدئال، رویکردی است که مشارکت دولت مرکزی را تضمین می‌کند، اما به دولت مرکزی اجازه نمی‌دهد که تغییرات یک‌طرفه را در مرزهای داخلی بدون درگیرکردن حداقل یک یا بیشتر از یک بازیگر مربوطه ایجاد کند (برای مثال قانونگذار ملی یا یک کمیسیون مستقل) [۸].

وجه دوم این است که قدرت و اختیارات چگونه به رده‌های ذیل دولت مرکزی منتقل می‌شود و این قدرت و اختیارات تا چه اندازه است. درواقع وجه دوم، ملاحظات ساختاری/نهادی درباره شیوه‌های مختلف تخصیص مسئولیت و اختیارات میان سطوح دولت محلی است [۱۱]. توزیع فضایی قدرت در هر یک از نظام‌های سیاسی متفاوت است [۱۲] و در سیستم‌های تک‌ساخت توزیع عمودی و تفویض/واگذاری اختیارات و مسئولیت‌ها یک چالش مهم قانونی، سیاسی و سازمانی است [۱۳]. هیچ الگوی دقیقاً مشابهی از سطوح دولت در سطح منطقه‌ای، میانی و محلی در سراسر کشورها وجود ندارد. در عوض درجه و روش‌های متفاوت تمرکززدایی است که عامل اصلی تمایز میان کشورهای مختلف است [۱۴]. شواهد در دسترس در دهه‌های اخیر درمورد روابط مرکزی - محلی نشان‌دهنده روندهای متناقض مداوم، یعنی نوسان بین اصلاحات به سمت تمرکززدایی رسمی فزاینده در اغلب کشورها و گرایش به سمت تمرکز مجدد در سایر کشورها است [۱۵]. با این حال طبقه‌بندی کشورها و سیستم‌های دولتی براساس سطح تمرکززدایی نیز بسیار دشوار است [۱۶].

درنهایت گفتنی است وجود یک سازمان قلمرویی فضا از نوع بهینه در یک کشور، مستلزم وجود یک قانون بهینه در این خصوص است. چراکه فضا، قانون و جامعه ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند. قانون و فضا هر دو به‌لحاظ اجتماعی تولید می‌شوند و از نظر اجتماعی مولد هستند. فضا مولد قانون است و تاحدی توسط قانون تولید می‌شود. بنابراین رابطه بین قانون و فضا، دوطرفه است. قوانین فضاها را تولید می‌کنند و حوزه‌های صلاحیت را می‌سازند و و درون فضاها به‌عنوان قلمرو، مؤثر هستند. قوانین فضاها را تولید می‌کنند، که درون آن نهادها و مختلف قدرت و صلاحیت خود را اعمال می‌کنند و طیف وسیعی از خدمات عمومی را ارائه می‌کنند [۱۷].

#### ۴. یافته‌های پژوهش

#### ۴-۱. مروری بر مهم‌ترین تفاوت‌ها و تشابهات ایران و اندونزی

دو کشور ایران و اندونزی از تشابهات و تفاوت‌های سیاسی، دینی و ... برخوردارند (جدول شماره ۲). ایران و اندونزی دو کشور مسلمان آسیایی و در حال توسعه، دارای نظام سیاسی جمهوری، ولی از گونه خود هستند. طبق بند «۱» ذیل ماده (۱) قانون اساسی اندونزی، حکومت اندونزی حکومتی تک‌ساخت در شکل جمهوری است [۱۷]. جمهوری اسلامی ایران نیز دارای نظام تک‌ساخت است. باین‌حال، تفاوت مهم اندونزی با ایران این است که علی‌رغم نظام تک‌ساخت متمرکز ایران، اندونزی در کل جهان به دلیل اعمال سیاستی که با عنوان «تمرکززدایی مهبانگ» (Big Bang Decentralization) مشهور است، شناخته می‌شود [۱۸]؛ و یکی از غیرمتمرکزترین حکومت‌ها در سراسر جهان است [۱۹].

به لحاظ جغرافیای طبیعی، و از منظر شکل سرزمین، اندونزی کشوری منقسم و بزرگ‌ترین کشور مجمع‌الجزایری دنیاست. این کشور متشکل از ۱۷۵۰۵ جزیره (با حدود ۱۰۰۰ جزیره دارای جمعیت مستقر دائمی) است [۲۰]، درحالی‌که قلمرو کشور جمهوری اسلامی ایران عمدتاً یکپارچه و پیوسته است.

به لحاظ جغرافیای انسانی ایران با داشتن جمعیت تقریبی ۸۵،۵۳۳،۳۹۰ نفر [۲۱] دارای تنوع قومی و زبانی است. ضمن اینکه دنباله‌های پنج قومیت کرد، ترک، بلوچ، ترکمن، عرب در کشورهای همسایه قرار دارند که از این منظر حکومت ایران با مسائل خاصی روبه‌روست [۲۲]. اندونزی نیز همانند ایران از منظر انسانی بسیار متنوع است. کشور اندونزی با ۲۶۲ میلیون نفر جمعیت، در سال ۲۰۲۳، چهارمین کشور پرجمعیت دنیاست. از این میان ۸۷/۲ درصد مسلمان، ۷ درصد پروتستان، ۲/۹ درصد کاتولیک رومی، ۱/۷ درصد هندو و ۰/۹ درصد سایر ادیان (شامل بودایی، کنفوسیوس و ...) هستند. زبان رسمی این کشور اندونزیایی است. سایر زبان‌های رایج در اندونزی جاوه‌ای (۳۲ درصد)، سوندانی (۱۵ درصد) و مالایی (۴ درصد) است [۲۳]. در اندونزی بیش از ۳۰۰ گروه قومی با آداب و رسوم و سازمان اجتماعی خاص خود وجود دارد [۲۴] که در این میان

بزرگ‌ترین گروه قومی - و به لحاظ سیاسی غالب - قوم جاوه‌ای است [۲۵]. در اندونزی به عنوان کشوری چندملیتی و مجمع‌الجزایری، همواره نگرانی‌هایی برای حفظ تمامیت ارضی و وحدت ملی وجود داشته است [۲۶].

ایران از جمله کشورهایی است که سازماندهی سیاسی فضا در آن ریشه تاریخی دارد [۲۷] و از سنتی چند هزار ساله در امر کشورداری برخوردار است. در مقابل اندونزی فاقد یک سنت دیرینه در این زمینه است. قبل از دوره امپریالیسم اروپایی، در قلمرو کنونی کشور اندونزی، سلطان‌نشین‌هایی قدرت را در دست داشتند که گسترده، اما از هم گسسته بودند [۲۸]. در سلطان‌نشین‌هایی که برای مثال، از قرن یازدهم تا پانزدهم، و خیلی قبل از نفوذ سیاسی اروپا در محدوده کنونی کشور اندونزی وجود داشتند، ترتیبات سیاسی به قدری گوناگون بوده که تصور مجمع‌الجزایر اندونزی به مثابه یک کشور منطقی نیست [۲۹].

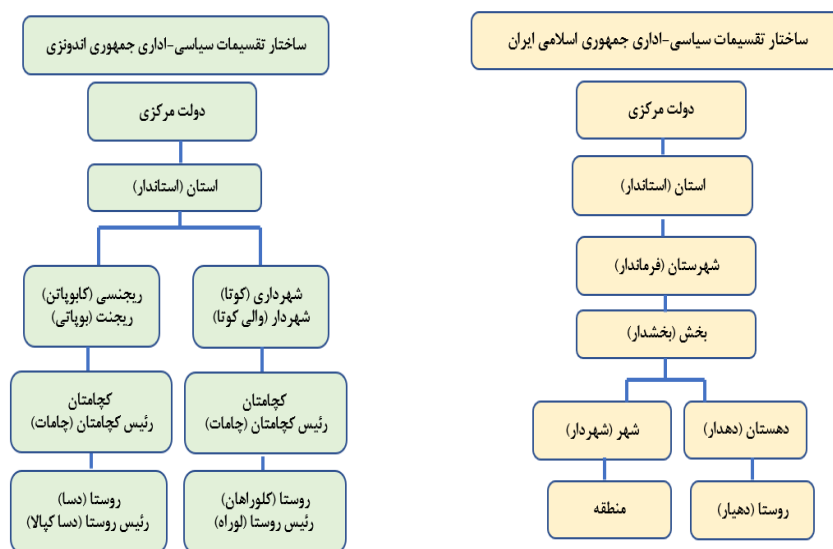
از نظر تقسیمات سیاسی کشور ایران، به چهار سطح استان، شهرستان، بخش و دهستان تقسیم می‌شود. شهر و روستا در نظام تقسیماتی ایران واحد تقسیماتی محسوب می‌شوند. طبق ماده (۱۸)، قانون اساسی اندونزی، این کشور دارای نظام تقسیمات سیاسی دوسطحی است. ماده (۱۸) بیان می‌دارد: «۱. حکومت تک‌ساخت جمهوری اندونزی به استان‌ها تقسیم می‌شود. استان‌ها به ریجنسی‌ها (کابوپاتن) (Kabupaten) و شهرداری‌ها (کوتا) (municipalities (kota)) تقسیم می‌شوند، که هر کدام دارای دولت‌های منطقه‌ای هستند که می‌بایست توسط قانون تنظیم شود». استفاده از اصطلاح منطقه در قانون اساسی موقت ۱۹۴۵ اندونزی ریشه دارد که بیان می‌دارد اندونزی به «مناطق بزرگ و کوچکی که حق اداره امور خود را دارند» تقسیم می‌شود.

درواقع در اندونزی ریجنسی و شهرداری یک سطح تقسیماتی یکسان تلقی می‌شوند و تفاوت آن‌ها در بافت روستایی (ریجنسی) یا شهری (شهرداری) داشتن است. یک ریجنسی توسط یک ریجنت (بوپاتی) (regent (bupati)



می‌شوند. کچامتان‌ها نیز خود به روستاها (دسا/کلوراهان) (Kelurahan/Desa) تقسیم می‌شوند. دسا عمدتاً ذیل ریجنسی‌ها و کلوراهان بیشتر ذیل شهرها قرار دارد [۳۴] (شکل ۱). از آنجا که سطوح سیاسی و اداری مانند ریجنسی و کچامتان به لحاظ ماهیت متفاوت از شهرستان و بخش در کشور ماست، در این مقاله از واژه‌های اندونزیایی استفاده شده است.

و یک شهر توسط یک شهردار (والی کوتا) (Mayor walikota)) راهبری می‌شود که درواقع رؤسای دولت‌های منطقه‌ای هستند [۳۰]. همچنین میان شهرداری و ریجنسی تفاوت‌هایی از منظر جمعیت‌شناسی، وسعت و تراکم و اقتصاد آن‌ها وجود دارد [۲۴]. سطوح تقسیماتی ریجنسی و شهرداری، به واحدهای فرعی با نام کچامتان (Kecamatan) تقسیم می‌شوند که درواقع تقسیمات اداری و نه سیاسی محسوب



شکل ۱: ساختار سلسله‌مراتبی نظام تقسیمات سیاسی - اداری ایران و اندونزی

توسعه منطقه‌ای را پررنگ کرد، تلاش برای ایجاد استان‌ها، ریجنسی‌ها و شهرهای جدید نیز به وجود آمد [۳۲]. در نتیجه سیاست پمکاران، برخی مناطق طی یک دوره چندساله تغییرات زیادی را شاهد بوده‌اند. در برخی استان‌ها، بیش از ۵۰ درصد مناطق، مناطق جدیدالتأسیس هستند [۳۳]. در مقابل در ایران، تکثیر قلمرویی در یک بافت تمرکزگرا و بعضاً به‌عنوان راهکاری برای مقابله با چالش‌های ناشی از تمرکزگرایی رخ داده است (جدول شماره ۲).

وجه تشابه دو کشور این است که طی دهه‌های اخیر تغییرات زیاد و سریعی در تعداد واحدهای سیاسی خود داشته‌اند. ایران طی دهه‌های اخیر شاهد افزایش واحدهای سیاسی در سطح استان، شهرستان، بخش، دهستان و البته شهر بوده است. در جمهوری اندونزی نیز پس از دهه ۱۹۹۰ در فرایندی که با عنوان سیاست «پمکاران» (به‌لحاظ لغوی به معنای شکوفه دادن) (blossoming) Pemekaran) معروف است، تعداد استان‌ها و ریجنسی‌ها و شهرهای اندونزی به‌صورت فزاینده افزایش یافته است (جدول ۱). مهم اینکه پمکاران یکی از پیامدهای مهم تمرکززدایی بوده است [۳۱]. از سال ۱۹۹۹ که اصلاحات تمرکززدایی در اندونزی نقش عاملیت محلی در

جدول ۱: روند تغییرات تعداد سطوح تقسیمات سیاسی - اداری در ایران و اندونزی در بازه‌های زمانی منتخب

| جمهوری اندونزی |       |         |        |       |        | جمهوری اسلامی ایران |       |         |     |       |        |
|----------------|-------|---------|--------|-------|--------|---------------------|-------|---------|-----|-------|--------|
| سال            | استان | شهرستان | بخش    | شهر   | دهستان | سال                 | استان | شهرستان | بخش | شهر   | دهستان |
| ۱۳۶۵           | ۲۴    | ۱۹۵     | ۵۰۱    | ۴۹۶   | ۱۵۸۳   | ۱۹۸۰                | ۲۷    | ۲۴۶     | ۵۴  | ۳,۳۴۹ | ۶۵,۳۷۲ |
| ۱۳۷۰           | ۲۴    | ۲۲۹     | ۶۱۷    | ۵۲۰   | ۲,۰۹۳  | ۱۹۹۰                | ۳۷    | ۲۴۱     | ۵۵  | ۳,۶۲۵ | ۶۷,۰۳۳ |
| ۱۳۸۰           | ۲۸    | ۲۹۹     | ۷۹۴    | ۸۸۹   | ۲,۳۰۵  | ۲۰۰۰                | ۲۶    | ۲۶۸     | ۷۳  | ۴,۰۴۹ | ۶۹,۰۵۰ |
| ۱۳۹۰           | ۳۱    | ۴۰۰     | ۹۹۴    | ۱,۱۶۶ | ۲,۵۰۷  | ۲۰۱۰                | ۳۳    | ۳۹۹     | ۹۸  | ۶,۶۹۹ | ۷۷,۵۴۸ |
| ۱۴۰۱           | ۳۱    | ۴۷۶     | ۱,۱۱۷۰ | ۱,۴۲۴ | ۲,۷۱۹  | ۲۰۲۰                | ۳۴    | ۴۱۶     | ۹۸  | ۷,۰۶۹ | ۸۱,۹۱۱ |
|                |       |         |        |       |        | ۲۰۲۳                | ۳۸    | ۴۱۶     | ۹۸  | ۷,۲۶۶ | ۸۳,۸۲۰ |

مأخذ: [۳۹، ۳۸، ۲۱]

جدول ۲: برخی از مهم‌ترین تفاوت‌ها و تشابهات ایران و اندونزی

| متغیرها                    | ایران                   | اندونزی                    |
|----------------------------|-------------------------|----------------------------|
| نوع حکومت                  | جمهوری اسلامی           | جمهوری                     |
| شکل حکومت                  | تک‌ساخت متمرکز          | تک‌ساخت غیرمتمرکز          |
| دین                        | اسلام                   | اسلام                      |
| شکل سرزمین                 | عمدتاً فشرده و پیوسته   | منقسم از نوع مجمع‌الجزایری |
| قومیت                      | چندقومی                 | چندقومی                    |
| تجربیات سازماندهی سیاسی    | دارای سنتی دیرینه       | فاقد سنت دیرینه            |
| تعداد سطوح تقسیمات سیاسی   | چهار رده‌ای             | دو رده‌ای                  |
| ثبات تقسیمات سیاسی - اداری | مواجهه با تکثیر قلمرویی | مواجهه با تکثیر قلمرویی    |

مأخذ: یافته‌های پژوهش

## ۲-۴. نظام تقسیمات سیاسی جمهوری اسلامی ایران

در جمهوری اسلامی ایران «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری» (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵) [۳۴]، اصلاحات و الحاقات وارد بر آن و «آیین‌نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۶۲/۰۷/۲۲ [۳۵] معتبر است. قانون مذکور از ۲ فصل و ۱۸ ماده تشکیل شده است. فصل اول به «تعاریف» و فصل دوم به «نظام تقسیمات کشوری» اختصاص دارد.

قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری عمدتاً به تعیین عناصر تقسیماتی، تعریف آن‌ها، تعریف مفاهیم مرتبط با آن‌ها

(مرکز استان، شهرستان و ...)، میزان تراکم جمعیتی عناصر مذکور؛ دستورالعملی کلی درباره هرگونه ایجاد، انتزاع، الحاق، تبدیل و ادغام عناصر تقسیمات کشوری؛ روابط سلسله‌مراتبی میان سطوح تقسیمات کشوری از نظر نظام اداری؛ ارتباط میان محدوده واحدهای تقسیماتی با واحدها و سازمان‌های اداری (اجرایی و قضائی) و نهادهای انقلاب اسلامی و همچنین حوزه‌های انتخابیه و نیروهای انتظامی؛ و مواد متفرقه (الزام به ارائه لایحه قانونی درخصوص حدود وظایف و اختیارات مسئولان تقسیمات کشوری، تهیه آخرین آمار جمعیت کشور و ...) است. در کل قانون عمدتاً ناظر بر بُعد مکانی تقسیمات سیاسی است.

طبق ماده (۱) «عناصر تقسیمات کشوری عبارت‌اند از: روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان». نکته مهم در این خصوص این است که قانون اشاره‌ای صریح به تقسیمات بزرگ و کوچک کشور و نیز سطوح دولت محلی نکرده است. باین‌حال در ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون بیان شده است که دهستان «کوچک‌ترین واحد تشکیلاتی اداری، سیاسی کشور» است. ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی قانون نیز مقرر می‌دارد که «استان بزرگ‌ترین واحد تقسیمات کشوری است ... که از مجموع آن‌ها کشور جمهوری اسلامی ایران تشکیل شده است». در ادامه به شاخص‌ها، معیارها و روند ایجاد واحدهای تقسیماتی پرداخته می‌شود.

## ۴-۲-۱. شاخص‌ها و فرایند ایجاد سطوح و واحدهای تقسیماتی

### الف. شاخص‌ها

طبق قانون «تعداد جمعیت» و «تراکم» ملاک‌های اصلی تقسیم کشور، به واحدهای مختلف سیاسی - اداری است. قانون در کنار شاخص جمعیت و تراکم، ویژگی‌هایی را که «قلمرو تحت پوشش عناصر تقسیماتی» باید واجد آن باشند نیز ذکر کرده است که به‌منزله سایر شاخص‌های مورد نیاز برای ایجاد عناصر تقسیماتی است. در ادامه به شاخص‌ها پرداخته می‌شود:

۱. **جمعیت:** بررسی مواد (۲)، (۳)، (۴)، (۶)، (۷) و (۹) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری حاکی از این است که در حالی که برای تشکیل روستا (۱۰۰ نفر)، دهستان (در نقاط تراکم زیاد ۸۰۰۰ نفر؛ در نقاط تراکم متوسط ۶۰۰۰ نفر؛ و در نقاط تراکم کم ۴۰۰۰ نفر) و استان (یک میلیون نفر جمعیت)، شاخص جمعیتی مشخص تعریف شده است، اما برای تشکیل شهر، بخش و شهرستان، شاخص جمعیتی واحدی وجود ندارد.

۲. **مشخص بودن «حدود جغرافیایی» واحد مربوطه:** قانون برای تشکیل روستا داشتن «حوزه و قلمرو معین ثبتی و عرفی» (ماده ۲)، برای شهر داشتن «حدود قانونی» (ماده ۴) و برای دهستان، بخش، شهرستان و استان

دارا بودن «محدوده جغرافیایی معین» (ماده ۳، ۶، ۷ و ۹) را مقرر داشته است که به «مشخص بودن مرز»های واحدهای مذکور اشاره دارد.

۳. **همگنی:** در تشکیل روستا، دهستان، بخش و شهرستان بر عامل همگنی تأکید شده است. همچنین ماده (۱۷) آیین‌نامه اجرایی بر «حفظ جهات طبیعی، فرهنگی، اقتصادی» در مواقع انجام هر گونه انتزاع و الحاق تأکید دارد که از آن برداشت به همگن بودن می‌شود. مهم اینکه شاخص‌های همگنی در قانون تعریف نشده و معیاری برای سنجش آن‌ها مقرر نشده است. آیین‌نامه اجرایی قانون فقط در تعیین محدوده دهستان، معیارهای «حوزه آبریز، پستی و بلندی و آب و هوا» را از جمله معیارهای شاخص‌های اوضاع طبیعی برشمرده است (تبصره «۳» ماده ۴).

۴. **«موقعیت»:** قانون برای تشکیل استان توجه به «موقعیت‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و طبیعی» را مقرر داشته است. موقعیت سیاسی به صورت ضمنی بر توجه به عوامل و ملاحظات استراتژیک امنیتی نیز تأکید دارد. همچنین در تعریف بخش بر عامل «موقعیت» برای نیل به اهداف و برنامه‌ریزی‌های دولت (ماده ۶) تأکید شده است. درخصوص تعریف شهر، عبارت «کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی ...» (ماده ۴) به صورت ضمنی به عامل موقعیت اشاره دارد. همچنین در آیین‌نامه اجرایی قانون درخصوص چگونگی تعیین مرکز شهرستان (ماده ۱۲) بر در نظر گرفتن موقعیت طبیعی تأکید شده است. باین‌حال، شاخص موقعیت در قانون تعریف نشده و معیارهای سنجش موقعیت‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و طبیعی تعیین نشده است.

۵. **«دسترسی و روابط فاصله‌ای» و «حوزه نفوذ مکان‌های مرکزی»:** طبق ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون «در مواقع انجام هرگونه انتزاع و الحاق لازم است حفظ ... دسترسی نیز رعایت گردد». همچنین درخصوص تعریف شهر، عبارت «کانون مبادلات ... حوزه جذب و نفوذ پیرامون خود» (ماده ۴) به‌صورت ضمنی اشاره به عامل دسترسی و به‌صورت

مزرعه و مکان تابع برای روستا (تبصره «۳» ماده ۲)، وجود چند روستا، مکان، مزرعه همجوار برای تشکیل دهستان (ماده ۳)، محله، منطقه و حوزه شهری برای شهر (تبصره «۲»، «۳»، «۴» ماده ۴)، وجود «چند دهستان همجوار مشتمل بر چندین مزرعه، مکان، روستا و احیاناً شهر» برای تشکیل بخش (ماده ۵)، وجود «چند بخش همجوار» برای تشکیل شهرستان (ماده ۷)، وجود «چند شهرستان» برای تشکیل استان (ماده ۹).  
 بالین حال قانون اشاره صریحی به میزان قلمرو تحت پوشش (برای مثال اینکه یک استان دقیقاً باید متشکل از چه تعداد شهرستان باشد) نکرده است.

### ب. فرایند ایجاد واحدهای سیاسی

طبق ماده ۱۳ قانون هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نام‌گذاری واحدهای تقسیمات کشوری، به جز استان بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران خواهد بود. هرچند ایجاد استان موکول به تصویب قانون شده است، اما تعدیل قلمرو یک استان نیازمند تصویب قانون نیست. تبصره «۱» ماده ۹ قانون بیان می‌دارد: «وزارت کشور بنابه ضرورت می‌تواند با تصویب هیئت وزیران با انتزاع و الحاق روستاها، بخش‌ها یا شهرستان‌های مجاور، استان‌ها را تعدیل نماید». البته قانون ایجاد بخش و شهرستان در موارد استثنایی، یعنی مواردی که حائز الزامات مندرج در تبصره «۱» و «۲» ماده (۶) و تبصره «۱» و «۲» ماده ۷ قانون نیستند، را موکول به تصویب قانون توسط قانونگذار کرده است. همچنین تبصره «۲» ماده ۲۱ تشخیص تغییر نام و نام‌گذاری استان‌ها را به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب مجلس شورای اسلامی موکول کرده است. بنابراین به‌جز ایجاد استان جدید و نام‌گذاری و تغییر نام آن، و ایجاد بخش و شهرستان در نقاط استثنایی، سایر تغییرات در حوزه تقسیمات کشوری موکول به تصویب هیئت وزیران است.

### ۴-۲-۲. قدرت و اختیارات رده‌های تقسیماتی

طبق ماده ۱۲ قانون «از لحاظ نظام اداری دهستان تابع بخش و بخش تابع شهرستان و شهرستان تابع استان و استان تابع

صریح به حوزه نفوذ اشاره دارد. در آیین‌نامه اجرایی قانون نیز درخصوص جذب تدریجی مزارع و مکان‌ها و روستاهای کوچک و همجوار در مراکز دهستان‌ها یا روستاهای مستعد جذب و امکان دسترسی (تبصره «۵» ماده ۳)، تعریف مرکز دهستان (تبصره «۲» ماده ۴)، تعریف مرکز بخش (تبصره «۲» ماده ۸)، و چگونگی تعیین مرکز شهرستان (ماده ۱۲) بر سهولت دسترسی و حوزه نفوذ تأکید شده است. بالین حال دو شاخص دسترسی و روابط فاصله‌ای و حوزه نفوذ مکان مرکزی در قانون تعریف نشده و مشخص نیست برای مثال کانون‌ها چگونه تعیین و دسترسی چگونه سنجیده می‌شود.

گفتنی است در زمان تشکیل یک واحد سیاسی دو عامل بر شاخص دسترسی و روابط فاصله‌ای تأثیرگذار است. نخست شکل هندسی واحد مربوطه، و دوم چگونگی استقرار مرکز واحد مربوطه. در قانون هیچ اشاره‌ای به شکل هندسی که واحدهای سیاسی باید داشته باشند نشده است. بالین حال درخصوص مراکز واحدها، قانون قائل به این است که «مناسب‌ترین» کانون و مرکز انتخاب شود (ماده ۳، تبصره «۳» ماده ۶، تبصره «۳» ماده ۷ و تبصره «۲» ماده ۹).

### ۶. سبک معیشت: شاخص سبک معیشت در تمایز

روستا و شهر کاربرد دارد. طبق ماده ۲ اکثریت ساکنان دائمی روستا «به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به یکی از فعالیت‌های کشاورزی، دامداری، باغداری به‌طور اعم و صنایع روستایی و صید و یا ترکیبی از آن‌ها» اشتغال دارند. در ماده ۴ نیز بر «اشتغال اکثریت ساکنان دائمی در مشاغل کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری» برای ایجاد شهر تأکید شده است. همچنین همگنی اقتصادی در مواد (۲)، (۳)، (۶)، (۷) به نوعی به سبک معیشت نیز دلالت دارد.

### ۷. قابلیت توسعه: آیین‌نامه اجرایی قانون در چگونگی

تعیین مرکز شهرستان بر عامل «قابلیت توسعه» تأکید کرده است. همچنین طبق ماده ۶ ازجمله اهداف ایجاد بخش، تسهیل شدن «توسعه امور رفاهی و اقتصادی» است.

### ۸. قلمرو تحت پوشش: قانون اجزای قلمرو

تحت پوشش عناصر تقسیماتی را بدین شرح تعیین کرده است:

نشریه آمایش سیاسی فضا

دوره ۶، شماره ۴، پاییز ۱۴۰۳

نحوه تأمین مالی آن‌ها و نیز دستورالعمل‌هایی درخصوص تشکیلات استانی، نحوه تعیین افراد برای پست‌های اداری، نحوه انتقال دارایی‌های منقول و غیرمنقول به واحد سیاسی جدید، نحوه تأیید مرزهای واحدهای سیاسی در بدو تأسیس را تعیین کرده است.

قانون دولت منطقه‌ای در ابتدا در قالب یک فصل (فصل دوم) به چگونگی تقسیم فضای کشور اندونزی می‌پردازد. ماده ۲ بیان می‌دارد «حکومت تک‌ساخت اندونزی به مناطق استانی تقسیم می‌شود و مناطق استانی به مناطق ریجنسی و شهر تقسیم می‌شوند». همچنین «نواحی شهر/ریجنسی، به کچامتان تقسیم می‌شوند و کچامتان به کلوراهان و یا دسا تقسیم می‌شوند». ماده ۳ بیان می‌دارد «استان‌ها و شهرها/ریجنسی‌ها، مناطقی هستند که هرکدام دارای دولت منطقه‌ای هستند». بدین ترتیب، قانونگذار با درج این بند از ابتدا واحدهای سیاسی را به‌همراه مدیریت آن‌ها در نظر گرفته است. ماده ۴ نیز ضمن اینکه به استان و شهر و ریجنسی وضعیت یک «منطقه» اعطا کرده است که در قانون اساسی ۱۹۴۵ این کشور ریشه دارد، بیان می‌دارد که قلمرو یک استان، یک منطقه اداری و حوزه کاری برای استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی و برای انجام امور عمومی دولت در قلمرو استان؛ و قلمرو یک شهر/ریجنسی یک منطقه اداری و یک حوزه کاری برای شهردار/ریجنس در انجام امور عمومی دولت در ناحیه شهر/ریجنسی است. گفتنی است که طبق استفساریه قانون ۱۹۵۷/۱، اصطلاح منطقه برای اشاره به واحدهای سیاسی در قانون به‌عنوان یک اصطلاح «فنی» به‌کار می‌رود تا مراد از قانون اساسی موقت را برآورده سازد. در ادامه به شاخص‌ها و روند ایجاد واحدهای سیاسی پرداخته می‌شود:

#### ۳-۴-۱. شاخص‌ها و فرایند ایجاد سطوح و

##### واحدهای تقسیماتی

فصل ششم قانون دولت منطقه‌ای اندونزی «ترتیبات منطقه‌ای» نام دارد. منظور از ترتیبات منطقه‌ای «ایجاد» مناطق و «تعدیل» مناطق است (بند «۳» ماده ۳۱). تعدیل

تشکیلات مرکزی خواهد بود». اما قانون، فاقد احکامی درخصوص چگونگی تقسیم وظایف میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی است. هرچند طبق آیین‌نامه اجرایی اداره امور هر دهستان با دهدار (تبصره «۱» ماده ۴) اداره امور بخش با بخشدار (تبصره «۱» ماده ۷)، اداره امور شهرستان با فرماندار (تبصره «۱» ماده ۱۴)، و اداره امور استان با استاندار (تبصره «۲» ماده ۱۵) است، اما قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب سال ۱۳۶۲، برخلاف قوانین سلف خود، فاقد احکامی درخصوص شرح وظایف و اختیارات استانداران، فرمانداران، بخشداران، و دهداران و همچنین چگونگی انتصاب آن‌هاست. هرچند ماده ۱۵ قانون بیان می‌دارد: «وزارت کشور موظف است ظرف مدت ۳ ماه لایحه قانونی حدود وظایف و اختیارات مسئولین واحدهای تقسیمات کشوری را تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید»، اما این امر تاکنون تحقق نیافته است.

#### ۳-۴-۲. نظام تقسیمات سیاسی جمهوری اندونزی

در کشور اندونزی «قانون شماره ۲۰۱۴/۲۳ جمهوری اندونزی درباره دولت منطقه‌ای» [۳۶] به‌همراه استفساریه آن و نیز «آیین‌نامه دولت جمهوری اندونزی شماره ۷۸، سال ۲۰۰۷ درمورد رویه‌های تشکیل، انحلال و ادغام مناطق» [۳۷] ملاک عمل در زمینه نظام تقسیمات سیاسی است. قانون ۲۰۱۴/۲۳ از «۲۷» فصل و ۴۱۱ ماده تشکیل شده است. مروری بر فصل‌ها و بخش‌های این قانون حاکی از این است که در کل قانون مقرر می‌دارد که یک واحد سیاسی چگونه و براساس چه شاخص‌هایی تشکیل می‌شود و پس از تشکیل چگونه اداره می‌شود و نظارت بر عملکرد آن چگونه صورت می‌گیرد. چگونگی اداره واحدهای سیاسی در قانون طیف وسیعی از مسائل در ابعاد مختلف اداری، اجتماعی و ... است. «آیین‌نامه دولت جمهوری اندونزی شماره ۷۸، سال ۲۰۰۷ درمورد رویه‌های تشکیل، انحلال و ادغام مناطق» نیز دستورالعملی جزئی درخصوص الزامات تشکیل مناطق، فرایند تشکیل و انحلال مناطق، راهبری واحدهای سیاسی جدیدالتأسیس و

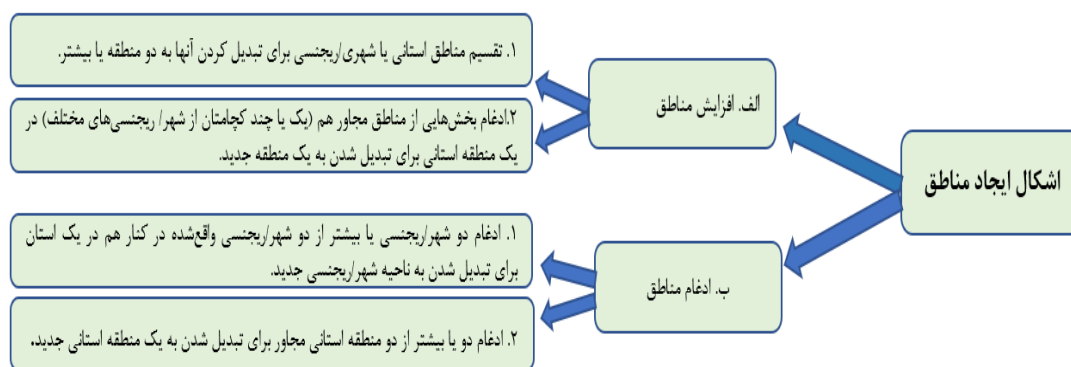
به صراحت بیان کرده است. طبق بند «۲» ماده ۳۱ هدف از ترتیبات منطقه‌ای «الف. تحقق بخشیدن به اثربخشی مدیریت منطقه‌ای؛ ب. تسریع در بهبود رفاه عمومی؛ پ. تسریع در بهبود کیفیت خدمات عمومی؛ ت. بهبود کیفیت حاکمیت؛ ث. افزایش رقابت ملی و رقابت‌پذیری منطقه‌ای؛ و ج. حفظ آداب و رسوم، سنت‌ها و فرهنگ منحصر به فرد مناطق» است.

سوم، قانونگذار اشکال ایجاد واحدهای سیاسی جدید را دسته‌بندی کرده است. بدین ترتیب که ایجاد مناطق استانی جدید و شهر/ریجنسی جدید را نتیجه دو رویکرد «افزایش مناطق» و «ادغام مناطق» در نظر گرفته است (ماده ۳۲) (شکل شماره ۲).

مناطق عبارت است از: الف. تغییرات در مرزهای منطقه‌ای؛ ب. تغییر نام منطقه؛ ج. نام‌گذاری و تغییر نام بخشی از زمین؛ د. جابه‌جایی پایتخت و/یا ه. تغییر نام پایتخت (ماده ۴۸). این فصل حائز چند ویژگی اساسی است:

نخست، طبق ماده ۵۶ دولت مرکزی باید یک استراتژی برای انجام ترتیبات منطقه‌ای تدوین و به مجلسین اندونزی (مجلس نمایندگان خلق جمهوری اندونزی، و مجلس نمایندگان مناطق جمهوری اندونزی) ارائه کند. استراتژی ترتیبات منطقه‌ای، در طرح عالی برنامه‌ریزی منطقه‌ای بیان می‌شود. طرح مذکور شامل تخمینی از تعداد تقسیمات منطقه‌ای در یک دوره زمانی معین است. این طرح بایستی به‌عنوان مرجع در ایجاد مناطق جدید در نظر گرفته شود.

دوم، قانونگذار هدف از ایجاد مناطق و تعدیل مناطق را



شکل ۲: اشکال ایجاد واحدهای سیاسی جدید در ماده ۳۲ قانون دولت منطقه‌ای اندونزی و استفساریه آن

شرایط رسماً با تصویب قانون به واحد سیاسی جدید تبدیل می‌شود.

قانونگذار سپس الزامات مورد نیاز برای تشکیل منطقه مقدماتی را تعیین کرده که شامل «الزامات اساسی» و «الزامات اداری» است (بند «۳» ماده ۳۳). الزامات اساسی درواقع به شاخص‌هایی که یک محدوده جغرافیایی برای تبدیل به یک منطقه مقدماتی باید داشته باشد اشاره دارد. درحالی که الزامات اداری بیشتر ناظر بر فرایند اولیه ایجاد یک منطقه مقدماتی است. همچنین قانونگذار مقرر داشته که ایجاد مناطق و تعدیل مناطق باید «براساس ملاحظات مربوط به منافع استراتژیک

چهارم، قانون امکان انحلال مناطق را پیش‌بینی و فرایند گام به گام انحلال را تشریح کرده است (ماده ۲۲).

پنجم، قانون برای تشکیل استان، ریجنسی و شهر جدید یک پیش‌نیاز مقرر کرده و آن ایجاد یک «منطقه مقدماتی» (آماده‌سازی) است. طبق ماده (۳۳)، «افزایش مناطق، ... از طریق مراحل منطقه مقدماتی استانی یا منطقه مقدماتی شهرداری/ریجنسی انجام می‌شود». منطقه مقدماتی بخشی از یک یا چند منطقه مجاور است که برای تبدیل به منطقه جدید آماده می‌شوند (بند «۲۱» ماده ۱). دوره مقدماتی سه سال است (ماده ۳۹). پس از سه سال، منطقه مقدماتی در صورت احراز

نشریه آمایش سیاسی فضا

دوره ۶، شماره ۴، پاییز ۱۴۰۳

ملی» انجام شود (ماده ۳۱). در ادامه به شاخص‌های ایجاد مناطق مقدماتی پرداخته می‌شود:

### الف - شاخص‌ها

#### - الزامات اساسی:

قانونگذار الزامات «اساسی» برای تشکیل مناطق مقدماتی را به دو دسته تقسیم می‌کند که عبارت‌اند از: «الزامات اساسی قلمرویی»؛ و «الزامات اساسی ظرفیت منطقه‌ای» (بند «۱» ماده ۳۴). الزامات اساسی قلمرویی عبارت‌اند از:

۱. **حداقل وسعت:** حداقل وسعت، براساس گروه جزایر یا مجمع‌الجزایر تعیین می‌شود.

۲. **حداقل جمعیت:** حداقل جمعیت، براساس گروه جزایر یا مجمع‌الجزایر تعیین می‌شود.

۳. **مرز (خط مرزی):** مرزهای ناحیه توسط نقاط مختصات بر روی نقشه مبنا ثابت می‌شوند.

۴. **ناحیه تحت پوشش:** ناحیه تحت پوشش، شامل موارد زیر است: الف. حداقل ۵ منطقه شهر/ریجنسی برای تشکیل مناطق استانی؛ ب. حداقل ۵ کچامتان برای تشکیل منطقه ریجنسی؛ و ج. حداقل ۴ کچامتان برای تشکیل منطقه شهر.

۵. **حداقل محدوده سنی:** حدود حداقل سن، شامل موارد زیر است: الف. حدود حداقل سن برای یک ناحیه استانی ۱۰ سال است و برای یک ناحیه ریجنسی/شهری ۷ سال از تاریخ تشکیل است؛ ب. حدود حداقل سن برای کچامتان جهت تبدیل شدن به ناحیه تحت پوشش شهر/ریجنسی ۵ سال از زمان تشکیل است (ماده ۳۴ و ۳۵).

الزامات اساسی ظرفیت منطقه‌ای عبارت‌اند از:

۱. **جغرافیا:** پارامتر جغرافیایی، شامل: الف. موقعیت پایتخت، ب. هیدرولوژی؛ ج. آسیب‌پذیری بلایای طبیعی است.

۲. **جمعیت‌شناسی:** پارامتر جمعیت‌شناختی شامل الف. کیفیت منابع انسانی؛ و ب. توزیع جمعیت است.

۳. **امنیت:** پارامترهای امنیت شامل: الف. اقدامات مجرمانه عمومی؛ ب. تضاد (مناقشه) اجتماعی است.

#### ۴. سیاست اجتماعی، آداب و رسوم و سنت‌ها:

پارامتر سیاست اجتماعی، آداب و رسوم و سنت‌ها، شامل: الف. مشارکت عمومی در انتخابات؛ ب. انسجام اجتماعی؛ ج. سازمان‌های اجتماعی است.

#### ۵. پتانسیل اقتصادی: پارامتر پتانسیل اقتصادی شامل:

الف. رشد اقتصادی و ب. پتانسیل منطقه‌ای است.

#### ۶. دارایی منطقه‌ای: پارامترهای مالی منطقه‌ای شامل:

الف. پتانسیل درآمد اصلی منطقه مادر؛ ب. پتانسیل درآمد اصلی ناحیه کاندیدا برای تبدیل به منطقه مقدماتی؛ ج. مدیریت دارایی و مالی منطقه‌ای است.

#### ۷. قابلیت‌های حکمرانی: پارامتر پتانسیل حکمرانی

منطقه‌ای شامل: الف. دسترسی به خدمات آموزش اساسی؛ ب. دسترسی به خدمات بهداشتی اساسی؛ ج. دسترسی به زیرساخت‌های خدمات اساسی؛ د. تعداد کارکنان دستگاه‌های دولتی در منطقه اصلی؛ و ه. پیش‌نویس طرح برنامه‌ریزی فضایی منطقه‌ای ناحیه مقدماتی است (ماده ۳۶).

گفتنی است که استفساریه قانون، توضیحات دقیقی درخصوص شاخص‌ها و معیارهای سنجش الزامات اساسی مقرر داشته است. برای مثال برای تعیین حداقل جمعیتی که یک استان، شهر یا ریجنسی جدید باید داشته باشد، نه حدنصاب جمعیتی بلکه یک فرمول تعیین شده است. بدین ترتیب که میانگین تعداد ساکنان در یک منطقه استانی، ریجنسی یا شهری در گروهی خاص از جزایر یا مجمع‌الجزایر، به‌علاوه تعداد کم‌ترین جمعیت منطقه استانی، ریجنسی یا شهری در یک گروه از جزایر یا مجمع‌الجزایر می‌شود و سپس بر دو تقسیم می‌شود. بدین ترتیب حداقل جمعیتی که یک واحد سیاسی جدید در آن گروه از جزایر یا مجمع‌الجزایر باید داشته باشد به‌دست می‌آید.

قانون شاخص‌های ایجاد کچامتان را نیز تعیین کرده است. تشکیل کچامتان باید الزامات اساسی (حداقل جمعیت؛ حداقل مساحت؛ حداقل تعداد (دسا)/کلوراهان که تبدیل به قلمرو آن می‌شوند؛ و حداقل سن کچامتان) و الزامات فنی (ظرفیت مالی منطقه‌ای؛ امکانات و زیرساخت‌های دولتی؛ و دیگر الزامات فنی

تنظیم شده در مفاد قوانین و مقررات) را برآورده کند (ماده ۲۲۲).

### – ملاحظات مربوط به منافع استراتژیک ملی:

رعایت منافع استراتژیک ملی در تشکیل مناطق «درمورد نواحی مرزی، جزایر بیرونی، و برای حفاظت از منافع و حاکمیت حکومت تک‌ساخت جمهوری اندونزی اعمال می‌شود». مهم‌ترین ملاحظات عبارت‌اند از: دورهٔ مقدماتی برای ایجاد واحدهای سیاسی در نواحی مرزی و جزایر بیرونی «حداکثر ۵ سال» است. دوم، در ایجاد مناطق مقدماتی در نواحی مذکور باید «پارامترهای دفاعی و امنیتی، پتانسیل اقتصادی و دیگر پارامترهایی که حاکمیت حکومت تک‌ساخت اندونزی را تقویت می‌کند» در نظر گرفت (ماده ۴۹). سوم، «نواحی مرزی کشور باید خارجی‌ترین کچامتان‌ها باشد – کچامتان‌هایی که مستقیماً در مجاورت سایر کشورها قرار دارند» (بند «۱» ماده ۳۶۱).

### – الزامات اداری برای ایجاد مناطق جدید باید به‌ترتیب

انجام شود. در قانون برای تشکیل استان: ۱. تأیید مشترک پارلمان شهر/ریجنسی و شهردار/ریجنتی که تبدیل به ناحیهٔ تحت‌پوشش ناحیهٔ مقدماتی استانی خواهند شد؛ و ۲. تأیید مشترک پارلمان استانی مبدأ و استاندار استان مبدأ. و برای تشکیل شهر/ریجنسی: ۱. تصمیم شورای روستایی که تبدیل به ناحیهٔ تحت‌پوشش شهرداری/ریجنسی خواهد شد (طبق بند «الف» ماده ۱۶ آیین‌نامه ۲۰۰۷/۷۸، تصمیمات شورای روستا براساس درخواست اکثریت جوامع محلی است)؛ ۲. تأیید مشترک پارلمان شهر/ریجنسی مادر و شهردار/ریجنت منطقهٔ مادر؛ و ۳. تأیید مشترک پارلمان استانی و استاندار استانی که ناحیهٔ مقدماتی شهر/ریجنسی تحت‌پوشش قلمرو آن است به‌عنوان الزامات اداری تعیین شده است (ماده ۳۷). طبق آیین‌نامه ۲۰۰۷/۷۸، تصمیم (تأیید) پارلمان شهر/ریجنسی براساس خواسته‌های اکثر مردم محلی است (بند «ب» ماده ۱۴) و تصمیم شهردار/ریجنت براساس نتایج مطالعهٔ منطقه‌ای است (ماده ۱۴).

الزامات اداری برای تشکیل کچامتان نیز عبارت‌اند از:

۱. توافق شورای روستا و/یا تصمیم انجمن ارتباطات کلوراهان ... در کچامتان مادر؛ ۲. توافق شورای روستا و/یا تصمیم انجمن

ارتباطات کلوراهان در قلمرویی که کچامتان تشکیل خواهد شد. کچامتان توسط شهرداری/ریجنسی طبق مقررات دولتی تشکیل می‌شود (ماده ۲۲۱-۲۲۲).

### ب. فرایند تشکیل مناطق مقدماتی

استان‌ها، شهرها و ریجنسی‌ها، از طریق تصویب قانون ایجاد می‌شوند (ماده ۳). همچنین تغییرات در مرزهای استان‌ها، شهرها و ریجنسی‌ها توسط قانون تعیین می‌شود. اما تغییر در نام منطقه، نام‌گذاری و تغییر نام بخشی از زمین، انتقال پایتخت، و تغییر نام پایتخت، توسط مقررات دولت تعیین می‌شود (ماده ۴۸). منطقهٔ مقدماتی به‌موجب مقررات دولت ایجاد می‌شود (ماده ۳۹)، باین‌حال مجلسین نیز نقش مهمی در تشکیل مناطق مقدماتی دارند. فرایند بدین‌شرح است:

۱. ایجاد منطقهٔ مقدماتی بعد از احراز الزامات اساسی قلمرویی و الزامات اداری، توسط استاندار به دولت مرکزی و مجلسین اندونزی پیشنهاد می‌شود.

۲. دولت مرکزی براساس پیشنهاد استاندار تحقق الزامات قلمرویی اساسی و الزامات اداری را ارزیابی خواهد کرد.

۳. نتایج ارزیابی، بایستی به مجلسین ارائه شود.

۴. در صورتی که پیشنهاد ایجاد یک منطقهٔ مقدماتی، مطابق با الزامات اساسی قلمرویی و الزامات اداری اعلام شود، با تأیید مجلسین، دولت مرکزی یک تیم بررسی مستقل تشکیل می‌دهد.

۵. وظیفهٔ تیم بررسی مستقل انجام بررسی درخصوص الزامات اساسی ظرفیت منطقه‌ای است.

۶. نتایج مطالعهٔ تیم بررسی به دولت مرکزی برای مشورت بیشتر با مجلسین ارائه می‌شود.

۷. نتایج مشورت باید توسط دولت مرکزی در امکان‌سنجی تشکیل یک منطقهٔ مقدماتی در نظر گرفته شود (ماده ۳۸). درواقع در صورت مثبت بودن نتایج، منطقهٔ مقدماتی طبق مقرر دولت ایجاد می‌شود (ماده ۳۹).

مهم اینکه قانون چگونگی تعیین رئیس منطقهٔ مقدماتی (ماده ۳۹)، چگونگی تأمین بودجهٔ منطقهٔ مقدماتی (ماده ۴۰)، و



تعهدات متقابل منطقه مادر و منطقه مقدماتی (ماده ۴۱) را تعیین کرده است. دولت مرکزی هدایت، نظارت و ارزیابی نواحی مقدماتی طی دوره مناطق مقدماتی را انجام می‌دهد. باین‌حال مجلسین اندونزی نیز بر مناطق مقدماتی نظارت دارند. در این راستا دولت مرکزی موظف است پیشرفت‌ها در توسعه هدایت، نظارت و ارزیابی مناطق مقدماتی را به مجلسین ارائه دهد. نتایج ارزیابی نهایی دوره مناطق مقدماتی توسط دولت با مجلسین به مشورت گذاشته می‌شود. این ارزیابی درواقع مشخص می‌کند که مناطق مقدماتی واجد شرایط برای تبدیل شدن به یک واحد سیاسی جدید و مقرر توسط قانون هستند یا خیر. چنانچه مناطق مقدماتی طبق نتایج ارزیابی نهایی، وضعیتشان نامناسب اعلام شود می‌بایست وضعیت آن‌ها به‌عنوان مناطق مقدماتی توسط مقررات دولت ابطال و به منطقه مادر بازگردانده شوند (ماده ۴۲). درصورت تأیید، لایحه قانونی جهت تصویب به مجلس نمایندگان خلق جمهوری اندونزی ارائه می‌شود و با تصویب قانون، واحد سیاسی جدید رسماً ایجاد می‌شود. آیین‌نامه ۲۰۰۷/۷۸، نیز حاوی احکامی درخصوص راهبری واحدهای جدیدالتأسیس، تأمین بودجه واحدهای جدیدالتأسیس و ... است.

گفتنی است که قانون درخصوص ادغام دو یا چند استان برای تبدیل به یک استان جدید و ادغام دو یا چند شهر/ریجنسی برای تبدیل به یک شهر/ریجنسی جدید، دو پیش‌نیاز شامل «توافق منطقه‌ای مربوطه؛ و نتایج ارزیابی دولت مرکزی تعیین کرده است» (ماده ۴۴). زمانی که ادغام براساس توافق مناطق مربوطه انجام می‌شود، باید الزامات اداری و الزامات اساسی ظرفیت منطقه‌ای احراز شود (ماده ۴۵). فرایند بدین شرح است که پس از احراز الزامات اداری، ادغام توسط استاندار به دولت مرکزی، و مجلسین پیشنهاد می‌شود. چنانچه موضوع پیشنهاد ادغام دو یا چند استان باشد، ادغام مربوطه باید مشترکاً توسط استاندارانی که قلمرو استان متبوعشان ادغام خواهد شد به دولت مرکزی و مجلسین پیشنهاد شود. دولت مرکزی طبق پیشنهاد، احراز الزامات اداری را ارزیابی و نتایج ارزیابی را به مجلسین ارائه می‌کند. درصورتی که احراز الزامات

اداری اعلام شود، دولت مرکزی با تصویب مجلسین یک تیم مطالعاتی مستقل تشکیل می‌دهد که وظیفه بررسی الزامات ظرفیت منطقه‌ای را برعهده دارد. نتایج بررسی این تیم، به دولت مرکزی برای مشورت بیشتر با مجلسین ارائه می‌شود. نتایج این مشورت توسط دولت مرکزی، و مجلسین در تصویب قانون درخصوص ادغام مناطق درنظر گرفته می‌شود. درصورتی که ادغام مناطق، نامناسب اعلام شود، دولت مرکزی و مجلسین باید رد پیشنهاد را به‌صورت کتبی همراه با دلایل رد پیشنهاد به استاندار اعلام کنند (ماده ۴۶). همچنین طبق ماده ۴۷ ادغام مناطق منتج از ارزیابی دولت، درصورتی انجام می‌شود که یک یا بیشتر از یک منطقه توانایی اجرای خودمختاری منطقه‌ای را نداشته باشند. ارزیابی توانایی یک منطقه برای اجرای خودمختاری منطقه‌ای، توسط دولت مرکزی انجام می‌شود.

#### ۴-۳-۲. قدرت و اختیارات سطوح تقسیماتی

قانون‌گذار فصلی با عنوان «امور دولتی» پیش‌بینی کرده است. در این فصل امور دولتی دسته‌بندی شده است. به‌این‌ترتیب که امور دولتی به سه دسته «امور دولتی مطلق، امور دولتی مشترک، و امور دولتی عمومی» تقسیم شده است (بند «۱» ماده ۹) (جدول ۳):

– **امور دولتی مطلق:** امور دولتی هستند که کاملاً تحت اختیارات دولت مرکزی هستند (بند «۲» ماده ۹).

– **امور دولتی مشترک:** اموری هستند که بین دولت مرکزی و مناطق استانی و شهری/ریجنسی تقسیم می‌شوند و مبنایی را برای اجرای خودمختاری منطقه‌ای تشکیل می‌دهند (بند «۳» و «۴» ماده ۹). امور دولتی مشترک خود به دو دسته «امور دولتی اجباری» و «امور دولتی اختیاری» تقسیم می‌شوند. امور دولتی اجباری نیز خود به «امور دولتی مرتبط با خدمات اساسی» و «امور دولتی غیرمرتبط با خدمات اساسی» تقسیم می‌شوند. امور دولتی اجباری مرتبط با خدمات اساسی، امور دولتی اجباری هستند که برخی از مفاد آن را خدمات پایه تشکیل می‌دهد (ماده ۱۱).

- امور دولتی عمومی: امور دولتی تحت اختیارات رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس دولت هستند (بند «۵» ماده ۹).

جدول ۳: دسته‌بندی امور دولتی در قانون ۲۰۱۴/۲۳ حکومت اندونزی درخصوص دولت منطقه‌ای

| امور دولتی |         |                                                                                                                               | توضیحات و مصادیق                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| مطلق       |         |                                                                                                                               | امور دولتی مطلق، عبارت‌اند از الف. سیاست خارجی؛ ب. دفاع؛ ج. امنیت؛ د. عدالت (دادگستری)؛ ه. امور مالی و پولی ملی؛ و. مذهب (ماده ۱۰).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| مشترک      | اجباری  | مرتبط با خدمات اساسی                                                                                                          | الف. آموزش؛ ب. بهداشت؛ ج. امور عمومی و آمایش سرزمین؛ د. مسکن عمومی و نواحی مسکونی؛ ه. صلح، نظم عمومی و حفاظت از عموم؛ و. امور اجتماعی (ماده ۱۲).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|            |         | غیرمرتبط با خدمات اساسی                                                                                                       | الف. نیروی کار؛ ب. توانمندسازی زنان و حفاظت از کودکان؛ ج. غذا؛ د. زمین؛ ه. محیط‌زیست؛ و. مدیریت نفوس و ثبت‌احوال؛ ز. توانمندسازی جامعه و روستا؛ ح. کنترل جمعیت و تنظیم خانواده؛ ط. حمل و نقل؛ ی. ارتباطات و اطلاعات؛ ک. تعاونی‌ها، شرکت‌های کوچک و متوسط؛ ل. سرمایه‌گذاری‌ها؛ م. ورزش و جوانان؛ ن. آمارها؛ س. برنامه‌نویسی؛ ع. فرهنگ؛ ف. کتابخانه؛ و. ص. مدیریت مدارک (بایگانی) (ماده ۱۲).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|            | اختیاری | الف. شیلات و دریانوردی؛ ب. توریسم؛ ج. کشاورزی؛ د. جنگلداری؛ ه. انرژی و منابع معدنی؛ و. تجارت؛ ز. صنعت؛ و ح. مهاجرت (ماده ۱۲). |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| عمومی      |         |                                                                                                                               | امور عمومی دولت، عبارت‌اند از: الف. تقویت بصیرت ملی و تاب‌آوری ملی به‌منظور تقویت عمل به پانکاسیلا، اجرای قانون اساسی ۱۹۴۵ جمهوری اندونزی، حفظ وحدت در عین تنوع و حفظ و دفاع از یکپارچگی حکومت تک‌ساخت جمهوری اندونزی؛ ب. تقویت وحدت و یکپارچگی ملی؛ ج. تقویت توازن بین قومی و بین‌قبیله‌ای، جوامع دینی، نژادها، و دیگر گروه‌ها در راستای ایجاد ثبات امنیت ملی و منطقه‌ای؛ د. رسیدگی به تعارض‌های اجتماعی براساس قوانین و مقررات؛ ه. هماهنگی اجرای وظایف بین نهادهای دولتی در مناطق استانی، شهری/ریجنسی برای حل مشکلات ناشی از رعایت اصول دموکراسی، حقوق بشر، برابری، عدالت، امتیازات، ویژگی‌ها و تنوع بالقوه و منطقه‌ای مطابق با احکام قوانین و مقررات. و. توسعه زندگی دموکراتیک براساس پانکاسیلا؛ و ز. اجرای تمام امور دولتی که تحت اختیارات مناطق نیست و توسط نهادهای عمودی انجام نمی‌شود (ماده ۲۵). |

قانون برای توزیع امور دولتی مشترک بین دولت مرکزی و مناطق استانی و نیز نواحی شهر/ریجنسی، چهار اصل «پاسخ‌گویی، کارایی، اثرات خارجی و نیز منافع استراتژیک ملی» مقرر کرده است. سپس با توجه به چهار اصل مذکور، معیارهای توزیع امور مشترک بین دولت مرکزی، دولت استانی و دولت شهر/ریجنسی را تعیین کرده است (ماده ۱۳) (جدول ۴).

جدول ۴: معیارهای توزیع امور دولتی مشترک میان دولت مرکزی، دولت استانی و دولت شهر/ریجنسی در قانون ۲۰۱۴/۲۳ حکومت اندونزی درباره دولت منطقه‌ای

| امور دولتی که تحت اختیار دولت مرکزی قرار می‌گیرند                                                               | امور دولتی که تحت اختیارات دولت استانی قرار می‌گیرند                                                               | امور دولتی که تحت اختیارات دولت شهر/ریجنسی قرار می‌گیرند                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| الف. امور دولتی که در سراسر استان‌ها یا مناطق سراسر کشور واقع شده است؛ ب. امور دولتی که مخاطبان آن فرااستانی یا | الف. امور دولتی که در سراسر مناطق شهرها/ریجنسی‌ها [در یک استان] واقع شده‌اند؛ ب. امور دولتی که مخاطبان آن فراتر از | الف. امور دولتی واقع درون منطقه شهر/ریجنسی؛ ب. امور دولتی که مخاطبان آن درون |

نشریه آمایش سیاسی فضا دوره ۶، شماره ۴، پاییز ۱۴۰۳

| امور دولتی که تحت اختیار دولت مرکزی قرار می‌گیرند                                                                                                                                                                                      | امور دولتی که تحت اختیارات دولت استانی قرار می‌گیرند                                                                                                                                                          | امور دولتی که تحت اختیارات دولت شهر/ریجنسی قرار می‌گیرند                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| فراکشوری هستند؛<br>ج.امور دولتی که دارای منفعت یا تأثیرات منفی فرااستانی یا فراکشوری هستند.<br>د.امور دولتی که اگر توسط دولت مرکزی انجام شوند از منابع کارآمدتر استفاده می‌شود.<br>ه.امور دولتی که نقشی استراتژیک برای منافع ملی دارد. | مناطق ریجنسی‌ها/شهرها [در یک استان] هستند.<br>ج.امور دولتی با منافع یا تأثیرات منفی در سراسر مناطق شهر/ریجنسی‌ها [یک استان]؛<br>د. امور دولتی که اگر توسط استان انجام شود، از منابع کارآمدتری استفاده می‌شود. | منطقه شهر/ریجنسی هستند.<br>ج.امور دولتی که منافع یا تأثیرات منفی آن‌ها تنها درون ناحیه شهر/ریجنسی است؛<br>د.امور دولتی اگر توسط شهرداری/ریجنسی انجام شوند از منابع کارآمدتری استفاده می‌شود. |

همچنین قانون حیطه اختیارات هر کدام از سطوح دولت در زمینه انجام امور مشترک دولتی را تعیین کرده است:

دولت مرکزی دارای اختیار برای «ایجاد هنجارها، استانداردها، رویه‌ها و معیارها در ارتباط با اداره امور دولتی» و «هدایت و نظارت بر اجرای امور دولتی که تحت اختیارات مناطق است» است. هنجارها، استانداردها، رویه‌ها و معیارهای فوق‌الذکر در شکل مقررات قانونی است که توسط دولت مرکزی تعیین می‌شود». اختیارات دولت مرکزی، توسط وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی غیروزارتی اجرا می‌شود (ماده ۱۶).

در مقابل «مناطق دارای حق برای اتخاذ خط‌مشی‌های منطقه‌ای برای انجام امور دولتی هستند که تحت اختیارات مناطق است. باین‌حال «مناطق در اتخاذ خط‌مشی‌های منطقه‌ای، باید براساس هنجارها، استانداردها، رویه‌ها و معیارهای تنظیم شده توسط دولت مرکزی عمل کنند». «در صورتی که خط‌مشی‌های منطقه‌ای اتخاذ شده در زمینه اداره امور دولت که تحت اختیارات مناطق است عطف به هنجارها، استانداردها، رویه‌ها و معیارها [تعیین شده توسط دولت مرکزی] نباشد، دولت مرکزی خط‌مشی منطقه‌ای اتخاذ شده توسط مناطق را لغو می‌کند» (ماده ۱۷). در خصوص نحوه انجام امور:

- در انجام امور دولتی مطلق، دولت مرکزی: «امور را خود انجام می‌دهد» یا «اختیارات را به نهادهای عمودی در مناطق یا استانداران به‌عنوان نمایندگان دولت مرکزی طبق اصل تراکم‌زدایی تفویض می‌کند» (ماده ۱۰).

- امور دولتی مشترک که تحت اختیارات دولت مرکزی

است: «الف. مستقلاً توسط دولت مرکزی؛ ب. با تفویض اختیار آن به استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی یا به نهادهای عمودی در مناطق براساس اصل تراکم‌زدایی؛ و ج. با واگذار کردن به مناطق براساس اصل وظیفه کمک» انجام می‌شوند (ماده ۱۹). همچنین امور دولتی مشترک، که تحت اختیارات مناطق استانی است «الف. مستقلاً توسط استان؛ ب. با واگذار کردن به مناطق ریجنسی/شهرداری براساس اصل وظیفه کمک؛ یا ج. با واگذار کردن به روستاها». انجام می‌شود (ماده ۲۰).

- امور عمومی دولت «توسط استانداران و شهرداران/ریجنت‌ها در حوزه کاری مربوطه انجام می‌شود». برای انجام امور عمومی دولت، استانداران و شهرداران/ریجنت‌ها توسط نهادهای عمودی مورد کمک قرار می‌گیرند. در انجام امور عمومی دولت، استاندار در برابر رئیس‌جمهور از طریق وزیر و شهردار/ریجنت در برابر وزیر از طریق استاندار، به‌عنوان نماینده دولت مرکزی، مسئول است. استانداران و ریجنت‌ها/شهرداران در انجام امور عمومی دولت توسط بودجه دولت تأمین مالی می‌شوند». ریجنت/شهردار در انجام امور عمومی دولت، در سطح کچامتان اجرا را به چامات [رئیس کچامتان] تفویض می‌کند (ماده ۲۵).

علاوه بر این دسته‌بندی کلی، تقسیم امور دولتی مشترک بین دولت مرکزی و مناطق استانی و مناطق شهری/ریجنسی در پیوست قانون لیست شده که بخشی لایتنجا از قانون است. همچنین وزارتخانه‌ها یا نهادهای دولتی غیروزارتی همراه

سیستماتیک اختصاص دارد که حجم مقاله حاضر و البته تعداد زیاد مواد قانون، امکان پرداختن جزئی به آن‌ها را سلب می‌کند و بررسی مسائل مذکور می‌تواند موضوع پژوهشی مجزا باشد.

## ۵. بحث

در ادامه قانون ایران و اندونزی از منظر دو سؤال مطرح‌شده در این مقاله مقایسه می‌شود:

### ۵-۱. شاخص‌ها و فرایند ایجاد واحدهای سیاسی

**الف. شاخص‌های ایجاد واحدهای سیاسی:** در نظام تقسیماتی ایران غلبه با شاخص کمی «جمعیت» در ایجاد و ارتقای سطوح تقسیمات کشوری است. در این زمینه قانون حدنصاب‌های جمعیتی تعیین کرده است. سایر شاخص‌های مورد اشاره در قانون (موقعیت، همگنی، حوزه نفوذ، و ...) تعریف نشده و معیاری برای سنجش آن‌ها ارائه نشده است. همچنین ابتدا یک عنصر تقسیماتی طبق قانون یا مقرر دولت ایجاد و سپس به تشکیل یا تکمیل زیرساخت‌ها و نیروی انسانی و ... در آن واحد تقسیماتی پرداخته می‌شود. در نظام حقوقی اندونزی دو دسته الزامات (شاخص‌های) اساسی و اداری برای ایجاد مناطق مقدماتی - که پس از طی دوره مقدماتی تبدیل به یک واحد سیاسی جدید طبق تصویب قانون می‌شوند - تعیین شده است. الزامات اساسی (قلمرویی و ظرفیت منطقه‌ای) شاخص‌هایی است که یک محدوده جغرافیایی برای ارتقای سطح در نظام تقسیماتی باید از آن برخوردار باشد. مهم اینکه این شاخص‌ها تعریف و معیارهای سنجش آن‌ها تعیین شده است. با کنار هم قرار گرفتن این شاخص‌ها، مجموعه‌ای متنوع و چندبعدی از ویژگی‌هایی ایجاد می‌شود که یک محدوده جغرافیایی برای ارتقا در نظام تقسیماتی باید از آن برخوردار باشد. برآیند این ویژگی‌ها این است که یک واحد سیاسی جدید زمانی ایجاد می‌شود که از قابلیت‌های لازم برای اتکا به خود برخوردار باشد. الزامات اداری درواقع پیش‌نیاز شروع فرایند بررسی ایجاد یک واحد تقسیماتی در دولت و مجلسین اندونزی است و در واقع حاکی از این است که یکی از شاخص‌های

با دولت منطقه‌ای، با هم امور دولتی اجباری غیرمرتبط با خدمات اساسی و امور دولتی اختیاری را تعیین می‌کنند. نتایج تعیین امور دولتی اجباری غیرمرتبط با خدمات اساسی و امور اختیاری دولت، بعد از اخذ پیشنهاد از وزیر، در مقررات وزارتی مقرر می‌شود (ماده ۲۴).

فصل هفتم قانون «مدیران دولت‌های منطقه‌ای» نام دارد. در این فصل وظایف و اختیارات مدیران منطقه‌ای تعیین شده است. رئیس یک منطقه (استاندار، ریجنت و شهردار) دارای وظایف:

الف. راهبری اجرای امور دولتی که طبق قوانین و مقررات و سیاست‌هایی که به‌طور مشترک با پارلمان محلی تعیین شده، تحت اختیار منطقه است؛ ب. حفظ صلح و نظم عمومی؛ ج. تدوین و ارائه پیش‌نویس مقررات منطقه‌ای درخصوص طرح توسعه منطقه‌ای بلندمدت، طرح توسعه منطقه‌ای میان‌مدت برای بحث مشترک با پارلمان، و نیز تدوین و مقرر کردن طرح توسعه منطقه‌ای سالانه؛ د. تدوین و ارائه پیش‌نویس مقررات منطقه‌ای درخصوص بودجه درآمدی و هزینه‌ای منطقه‌ای، تغییرات بودجه درآمدی و هزینه‌ای منطقه‌ای و پاسخ‌گویی درخصوص اجرای بودجه درآمدی و هزینه‌ای منطقه‌ای برای ارائه به پارلمان محلی برای بحث مشترک؛ ه. نمایندگی منطقه در داخل و خارج دادگاه (یا انتصاب یک نماینده قانونی برای نمایندگی منطقه در دادگاه طبق قوانین و مقررات)؛ و. پیشنهاد انتصاب معاونان رؤسای منطقه‌ای؛ و. انجام دیگر وظایف در تطابق با قوانین و مقررات است. همچنین رئیس منطقه در انجام وظایف خود دارای اختیارات برای:

الف. ارائه پیش‌نویس مقررات منطقه‌ای؛ ب. توشیح مقررات منطقه‌ای که مورد تأیید متقابل با پارلمان قرار گرفته‌اند؛ ج. تألیف و توشیح مقررات منطقه‌ای و تصمیمات رئیس منطقه‌ای؛ د. اتخاذ اقدامات خاص در موقعیت‌های اضطراری که به‌شدت مورد نیاز جامعه و/یا منطقه است؛ و ه. انجام دیگر اختیارات طبق مفاد قانون است (ماده ۶۵).

گفتنی است که مابقی قانون به سایر مسائل مرتبط با نحوه اداره مناطق و نظارت بر عملکرد مناطق به‌صورت

لایحه به مجلس واحد سیاسی جدید طبق قانون ایجاد می‌شود. قانون فرایندی را که برای ایجاد یک منطقه مقدماتی جدید در سطح استان، دولت مرکزی و مجلسین طی می‌شود تا زمان تصویب قانون ایجاد یک استان یا ریجنسی/شهرداری جدید به صورت گام‌به‌گام شرح داده است.

## ۲-۵. وظایف و اختیارات واحدهای سیاسی

قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری رویکردی «مکان‌محور» به تقسیمات سیاسی دارد. به سخن دیگر قانون به نحوه تقسیم سرزمین تمرکز دارد بدون اینکه شرحی از چگونگی مدیریت سطوح تقسیماتی ارائه دهد. اما قانون فاقد احکامی درخصوص چگونگی تفکیک امور ملی از محلی، چستی وظایف و اختیارات سطوح تقسیماتی، نحوه هماهنگی و ارتباط آن‌ها با دولت مرکزی، و ... است. در مقابل قانون دولت منطقه‌ای اندونزی رویکردی «فضامحور» دارد. به سخن دیگر در این قانون به سطوح تقسیمات سیاسی به‌عنوان موجودیت‌هایی قانونی با تمام مسائل، امور و فرایندها از ابعاد مختلف نگریسته شده است. بحث چگونگی تقسیم سرزمین و ایجاد واحدهای سیاسی جدید، تنها یک فصل از قانون را تشکیل می‌دهد و مابقی قانون شرح دقیقی از چگونگی تفکیک امور ملی از منطقه‌ای و محلی، وظایف و اختیارات سطوح مرکزی و منطقه‌ای و سایر مسائل مربوط به مدیریت واحدهای سیاسی (ازجمله مالیه منطقه‌ای، ساختار و تشکیلات، نظارت بر عملکرد و ...) ارائه می‌کند (جدول ۵).

موردنیاز برای ایجاد واحدهای سیاسی جدید، یک درخواست جدی از سوی مردم است که به تأیید پارلمان (شوراهای محلی، شهردار/ریجنس و پارلمان استانی و استاندار رسیده باشد.

## ب. فرایند ایجاد واحدهای سیاسی: درخصوص

روند ایجاد واحدهای سیاسی در ایران، قانون هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییرنام و نام‌گذاری واحدهای تقسیمات کشوری، به‌جز استان را موکول به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران کرده است. البته قانون و آیین‌نامه اجرایی آن ایجاد شهرستان و بخش در نواحی که از الزامات مقرر در قانون برخوردار نیستند را نیز موکول به ارائه لایحه به مجلس کرده است. اما در عرصه عمل تنها ایجاد استان از طریق تصویب قانون صورت می‌گیرد. در واقع فرایند ایجاد واحدهای سیاسی در ایران یک فرایند «بالا به پایین» است. مهم اینکه قانون درخصوص مراحل مختلف این فرایند سکوت کرده است.

در اندونزی استان‌ها و شهرها/ریجنسی‌ها، از طریق تصویب قانون ایجاد می‌شوند. همچنین هرگونه تغییر در مرزهای مناطق توسط قانون مقرر می‌شود. اما تغییر در نام منطقه، نام‌گذاری و تغییر نام بخشی از زمین، انتقال پایتخت، و تغییر نام پایتخت، توسط مقررات دولت تعیین می‌شود. وجه مشخصه نظام حقوقی اندونزی در این زمینه این است که قبل از تصویب قانون ایجاد یک واحد سیاسی، ابتدا باید یک منطقه مقدماتی برای یک دوره آزمایشی (سه ساله) طبق مقرر دولت ایجاد شود و طی این دوره مقدماتی پیش‌نیازهای شروع به کار یک استان، ریجنسی/شهر جدید آماده شود (زیرساخت‌ها، تأمین منابع انسانی و ...). طی دوره مقدماتی، ارزیابی وضعیت منطقه مقدماتی توسط دولت انجام و در صورت تأیید از طریق ارائه

جدول ۵. مقایسه قانون تقسیمات کشوری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی

| متغیرها                  | ایران                                    | اندونزی                                             |
|--------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| تعداد سطوح تقسیمات سیاسی | چهاررده‌ای: استان، شهرستان، بخش و دهستان | دوره‌ای: استان، شهرداری/ریجنسی                      |
| چگونگی تشکیل یک واحد     | ایجاد شهرستان، بخش، دهستان، شهر و        | استان، ریجنسی و شهرداری از طریق تصویب قانون در مجلس |

| متغیرها                                        | ایران                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | اندونزی                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| سیاسی جدید                                     | روستا از طریق مصوبات هیئت وزیران است. ایجاد استان جدید، و ایجاد بخش و شهرستان در نقاط استثنایی از طریق تصویب قانون در مجلس شورای اسلامی است.                                                                                                                                                                                                                                                     | ایجاد می‌شوند. کچامتان و کلوراهان توسط شهرداری/ریجنسی و طبق مقررات دولتی تشکیل می‌شود.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| جایگاه شهر در نظام تقسیماتی                    | یک واحد و نه سطح تقسیماتی محسوب می‌شود.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | یک سطح از تقسیمات سیاسی است.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| شاخص‌های ایجاد واحدهای سیاسی جدید              | <p>– جمعیت، تراکم، مشخص بودن حدود جغرافیایی، همگنی، دسترسی و روابط فاصله‌ای، حوزه نفوذ، سبک معیشت، قابلیت توسعه، قلمرو تحت پوشش.</p> <p>– به استثنای جمعیت که برای آن حدنصاب تعیین شده سایر شاخص‌ها در قانون تعریف نشده و معیاری برای سنجش آن‌ها ارائه نشده است.</p> <p>– در قانون تأکید بر این است که یک محدوده برای ارتقا باید قابلیت توسعه داشته باشد (واحدها با هدف توسعه ایجاد می‌شوند)</p> | <p>– الزامات اساسی قلمرویی (حداقل وسعت، حداقل جمعیت، مرز، ناحیه تحت پوشش، و حداقل حدود سن).</p> <p>– الزامات اساسی ظرفیت منطقه‌ای (جغرافیا، جمعیت‌شناسی؛ امنیت؛ سیاست اجتماعی؛ آداب و رسوم و سنت‌ها؛ پتانسیل اقتصادی؛ دارایی منطقه‌ای؛ و قابلیت‌های حکمرانی)</p> <p>– الزامات اداری (درخواست مردم، تأیید پارلمان‌های منطقه‌ای و سران منطقه‌ای یعنی شهردار/ریجنت و استانداران).</p> <p>– شاخص‌ها تعریف و معیار سنجش آن‌ها تعیین شده است.</p> <p>– برآیند شاخص‌ها این است که یک منطقه در نظام تقسیماتی اندونزی زمانی ارتقا می‌یابد که از سطح پایداری و توسعه لازم و درآمد لازم و نیز منابع مالی و انسانی موردنیاز برای اداره خود برخوردار باشد.</p> |
| حدنصاب جمعیتی برای تشکیل یک واحد سیاسی جدید    | تعیین حدنصاب جمعیتی در قانون                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | برای جمعیت نه حدنصاب بلکه فرمول محاسبه تعیین شده است.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| پیش‌نیازهای شروع به کار یک واحد سیاسی          | پس از تشکیل یک واحد سیاسی، زیرساخت‌های مورد نیاز تشکیل یا تکمیل می‌شود.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | در قالب یک دوره مقدماتی (۳ ساله) و قبل از تصویب قانون ایجاد استان، ریجنسی و شهر، الزامات شروع به کار یک واحد سیاسی جدید (زیرساخت‌ها، منابع انسانی و ...) ایجاد می‌شود.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| شرط سنی برای تغییر/ارتقا                       | درخصوص تشکیل شهرستان، بخش، دهستان و شهر و روستا، یک محدوده جغرافیایی در یک مصوبه واحد می‌توان هم‌زمان چند تغییر وضعیت را طی کند (برای مثال یک روستا در یک مصوبه واحد می‌تواند ابتدا تبدیل به بخشی از قلمرو یک دهستان جدید و یا مرکز آن و سپس بلافاصله تبدیل به محدوده یک بخش جدید و شهرستان جدید در همان مصوبه بشود).                                                                            | شرط سنی برای تغییر وضعیت و تقسیم واحدها تعیین شده است (۱۰ سال برای یک استان و ۷ سال برای ریجنسی/شهر تاریخ تشکیل). برای مثال وقتی ریجنسی/شهر تشکیل می‌شود از زمان تصویب قانون تشکیل آن تا ۷ سال امکان اینکه ریجنسی/شهر مربوطه تقسیم شود یا تبدیل به یک استان شود وجود ندارد.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| پیش‌بینی انحلال و ادغام واحدهای سیاسی در قانون | عدم پیش‌بینی انحلال و ادغام (به‌استثنای روستاهایی که در حریم شهر قرار دارند)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | پیش‌بینی انحلال واحدها و ادغام در واحدهای دیگر به‌همراه دلایل و فرایند انجام                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| فرایند تشکیل واحدهای سیاسی                     | عمدتاً بالا به پایین                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | پایین به بالا                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

| متغیرها                          | ایران                 | اندونزی           |
|----------------------------------|-----------------------|-------------------|
| تفکیک امور ملی و منطقه‌ای و محلی | عدم پیش‌بینی در قانون | پیش‌بینی در قانون |
| وظایف و اختیارات واحدهای سیاسی   | عدم پیش‌بینی در قانون | پیش‌بینی در قانون |
| نحوه اداره واحدهای سیاسی         | عدم پیش‌بینی در قانون | پیش‌بینی در قانون |

### نتیجه‌گیری

مبحث تقسیمات کشوری به‌ویژه در حکومت‌های تک‌ساخت از دو وجه اصلی برخوردار است. وجه نخست این است که واحدهای سیاسی در سطوح منطقه‌ای، میانی و محلی براساس چه شاخص‌ها و فرایندی ایجاد می‌شوند. دومین وجه به چگونگی تخصیص مسئولیت و اختیارات میان سطوح دولت اختصاص دارد. در مقاله حاضر به مقایسه تطبیقی قوانین تقسیمات کشوری ایران و اندونزی از منظر دو وجه فوق پرداخته شد.

از منظر شاخص‌های ایجاد واحدهای سیاسی، در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، به جمعیت، تراکم، مشخص بودن حدود جغرافیایی، همگنی، دسترسی و روابط فاصله‌ای، حوزه نفوذ، سبک معیشت، قابلیت توسعه، و قلمرو تحت پوشش اشاره شده است. اما به استثنای جمعیت که برای آن حدنصاب تعیین شده سایر شاخص‌ها در قانون تعریف نشده و معیاری برای سنجش آن‌ها ارائه نشده است. در عرصه عمل نیز عامل تعیین‌کننده شاخص جمعیت است. در مقابل، در قانون اندونزی دو دسته الزامات - الزامات اساسی و الزامات اداری - برای ایجاد واحدهای سیاسی جدید تعیین شده است. الزامات اساسی خود به الزامات قلمرویی (حداقل وسعت، حداقل جمعیت، مرز، ناحیه تحت پوشش، و حداقل حدود سن) و الزامات ظرفیت منطقه‌ای (جغرافیا، جمعیت‌شناسی؛ امنیت؛ سیاست اجتماعی؛ آداب و رسوم و سنت‌ها؛ پتانسیل اقتصادی؛ دارایی منطقه‌ای؛ و قابلیت‌های حکمرانی) تقسیم می‌شود. مهم اینکه همه شاخص‌های مذکور در قانون و آیین‌نامه مربوطه تعریف و معیارهای سنجش آن‌ها مشخص شده است. الزامات

اداری نیز در واقع پیش‌نیازهای اداری فرایند تصویب ایجاد واحدهای سیاسی جدید توسط دولت و مجلسین اندونزی است که در واقع به درخواست مردم برای ایجاد واحد سیاسی جدید اشاره دارد که باید به تأیید پارلمان (شورای محلی، و سپس شهردار/ریجنت و در مرحله بعد پارلمان استانی و استاندارد برسد. فرایند ایجاد واحدهای سیاسی جدید در نظام تقسیماتی جمهوری اسلامی ایران یک فرایند عمدتاً «بالا به پایین» است و قانون هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نام‌گذاری واحدهای تقسیمات کشوری، به‌جز استان را موقوف به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران کرده است. قانون درخصوص فرایند گام‌به‌گام ایجاد واحدهای سیاسی جدید سکوت اختیار کرده است. همچنین یک واحد سیاسی در ابتدا از طریق مصوبات دولت و قانون (درخصوص ایجاد استان) ایجاد می‌شود و سپس به ایجاد زیرساخت‌های لازم پرداخته می‌شود. وجه تمایز جمهوری اندونزی با ایران این است که در اندونزی، همه سطوح تقسیمات سیاسی توسط قانون ایجاد می‌شود و همچنین قبل از تصویب ایجاد یک واحد سیاسی جدید از طریق قانون، طی یک دوره مقدماتی سه‌ساله که از طریق مقررات دولت تعیین می‌شود، الزامات شروع به فعالیت یک واحد سیاسی جدید (ابنیه، نیروی انسانی و غیره) فراهم می‌شود. قانون، فرایندی که برای ایجاد یک منطقه مقدماتی جدید طی می‌شود، نحوه ارزیابی وضعیت منطقه مقدماتی، و فرایند تصویب قانون درخصوص ایجاد یک استان یا ريجنسی/شهرداری جدید را به‌صورت گام‌به‌گام با جزئیات شرح داده است. از منظر نحوه تخصیص وظایف و اختیارات میان سطوح

دولت، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری فاقد احکامی درخصوص تفکیک امور ملی از منطقه‌ای و محلی و شرح وظایف استانداران و فرمانداران و غیره است و درواقع رویکردی مکان‌محور به مبحث تقسیمات کشوری دارد. در مقابل، قانون دولت منطقه‌ای اندونزی، رویکردی فضا‌محور دارد و ضمن تفکیک امور ملی از منطقه‌ای به شرح وظایف و اختیارات سران منطقه‌ای پرداخته است. بدین منظور قانون امور دولتی را دسته‌بندی کرده و امور را به سه دسته «امور دولتی مطلق، امور دولتی مشترک، و امور دولتی عمومی» تقسیم کرده است. امور دولتی مطلق امور دولتی هستند که کاملاً تحت اختیارات دولت مرکزی هستند. امور دولتی مشترک، اموری هستند که بین دولت مرکزی و مناطق استانی و شهری/ریجنسی تقسیم می‌شوند و امور عمومی دولتی، امور تحت اختیار رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس دولت هستند. قانون براساس چهار اصل پاسخ‌گویی، کارایی، اثرات خارجی و نیز منافع استراتژیک ملی، معیارهای توزیع امور مشترک بین دولت مرکزی، دولت استانی و دولت شهر/ریجنسی را تعیین کرده و همچنین حیطه اختیارات هر کدام از سطوح دولت در زمینه انجام امور مشترک دولتی را مقرر کرده است. بنابراین قانون دولت منطقه‌ای اندونزی، یک واحد سیاسی را به‌عنوان یک ظرف خالی و تنها با توجه به بعد مکانی آن نمی‌بیند، بلکه فضای یک واحد سیاسی را با تمام محتویات، امور و روابط آن در نظر می‌گیرد.

فراتر از دو وجه فوق یک تمایز مهم میان قانون تقسیمات کشوری ایران و اندونزی این است که در اندونزی، قانون دولت را ملزم به تدوین یک استراتژی مشخص درخصوص ایجاد، ادغام و انحلال واحدهای سیاسی و ارائه آن به مجلسین اندونزی کرده است. این استراتژی درواقع دربرگیرنده یک تخمین از تعداد واحدهای سیاسی در یک دوره زمانی معین است که به‌عنوان مرجع درخصوص انتزاع و الحاقات سطوح تقسیمات کشوری در نظر گرفته می‌شود. در مقابل در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و قوانین و اسناد بالادست چنین الزام قانونی وجود ندارد و در نتیجه چشم‌انداز مشخصی درباره اینکه برای مثال ۵۰ سال بعد کشور از چه تعداد استان

یا شهرستان تشکیل می‌شود، وجود ندارد.

هرچند قانون دولت منطقه‌ای اندونزی واجد برخی ویژگی‌هاست که برای کشور مذکور تبعات منفی در برداشته است (برای مثال روند پایین به بالای ایجاد واحدهای سیاسی موجب تکثیر خارج از کنترل واحدهای سیاسی شده‌است که ازجمله پیامدهای آن تکه‌تکه‌شدن فضایی است که تبعات منفی توسعه‌ای در برداشته است) و الگوبرداری محض از آن توصیه نمی‌شود. با این حال بررسی قانون دولت منطقه‌ای اندونزی نشان می‌دهد که جهت اصلاح نظام تقسیمات کشوری ایران با رویکردی که قوانین برنامه پنج‌ساله چهارم (ماده ۷۳)، پنجم (ماده ۱۸۶)، و هفتم (ماده ۱۰۵) توسعه تعیین کرده‌اند، ضروری است لایحه جامع تقسیمات کشوری به‌گونه‌ای تدوین شود که نخست، یک تجدیدنظر در سطوح تقسیمات کشوری (شامل تجدیدنظر در جایگاه شهر در نظام تقسیماتی)، شاخص‌های ایجاد واحدهای سیاسی به‌همراه تعریف و معیارهای سنجش آن‌ها و نیز فرایند ایجاد واحدهای سیاسی صورت گیرد. دوم، ضروری است قانون تقسیمات کشوری به تفکیک امور ملی از محلی، شامل تقسیم وظایف و صلاحیت‌ها بین دولت مرکزی، و سطوح دولت محلی پردازد. در نتیجه چنین قانونی ضرورتاً باید شامل نحوه انتخاب/انتصاب رؤسای دولت‌های محلی، وظایف و اختیارات تمام سطوح دولت، ساختار و تشکیلات دولت‌های محلی، نحوه تأمین مالی جهت وظایف تفویض شده به دولت‌های محلی، نحوه نظارت دولت مرکزی بر دولت‌های محلی و ... باشد. قطعاً تدوین لایحه جامع تقسیمات کشوری با چنین رویکردی، مستلزم تنقیح و ادغام قوانین تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، قانون شهرداری، قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا و سایر قوانین مربوطه در قالب یک قانون جامع است. براینده چنین قانونی ارائه تصویری جامع و شفاف از چگونگی ایجاد واحدهای سیاسی جدید و حکمرانی منطقه‌ای و محلی و درواقع نحوه اداره استان‌ها و سطوح ذیل آن‌ها خواهد بود.

**قدردانی:** نویسنده از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به دلیل فراهم آوردن شرایط انجام این پژوهش



- perspective. Quarterly Journal Military Science and Tactics. 2022; 61:198-183. [In Persian]
7. Mirhaydar, D, Rasti, O, Mirahmadi, F, The Basic Themes in Political Geography. SAMT, Tehran. 2014. [In Persian]
  8. Choudhry, S, Stacey Richard. Decentralization in Unitary States: Constitutional Frameworks for the Arab States Region. The Center for Constitutional Transitions, International IDEA and United Nations Development Program Reports: Constitutional Design in the Middle East and North Africa (2015), 2015.
  9. Fitriani, F, Hofman, B, Kaiser, K, Unity in diversity? The creation of new local governments in a decentralising Indonesia. Bulletin of Indonesian Economic Studies. 2005; 1: 57-79.
  10. Kovács Ilona Pálné. Governance without power? The fight of the Hungarian counties for survival. In Contemporary Trends in Local Governance: Reform, Cooperation and Citizen Participation, (pp. 45-65) Springer, 2020.
  11. Shan, A, Sana, S, The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Government. Local Governance in Developing Countries. Washington DC, TheIBRD/The World Ban. 2006.
  12. Ahmadipour, Z, Mirshekaran, Y, Hourcade, B, Political Organization of Space in Unitary Systems. International Quarterly of Geopolitics. 2014; 35: 176-199. [In Persian]
  13. Wollmann, H, Devolution of public tasks between (political) decentralisation and (administrative) deconcentration—in comparative (European) perspective. Social Science Institute of Tokyo University, 2007.
  14. Junaenah, I, Model of Local Government in Indonesia: What does the 1945

کمال قدردانی را دارد.

**تأییدیه‌های اخلاقی:** موردی توسط نویسنده گزارش نشده است.

**تعارض منافع:** موردی توسط نویسنده گزارش نشده است.

**سهم نویسندگان در مقاله:** نویسنده اصلی (۱۰۰ درصد)

**منابع مالی/حمایت‌ها:** موردی توسط نویسنده گزارش نشده است.

## References

1. Chung, J, H, The evolving hierarchy of China's local administration: tradition and change. In China's Local Administration (pp. 15-27). Routledge. 2009.
2. Bahrami, JS, Salehabadi, R, Shivark, R, Assessing the role of national divisions in the implementation of land management programs in west Azerbaijan province . Journal of Regional Plannig. 2022; 47: 77-94. [In Persian]
3. Ahmadipour, Z, Romina, E, Rahnema, M R, Administration Divisions role in national development Case: Iran. MJSP. 2001; 2: 17-39. [In Persian]
4. Riahi, V, Afrakhteh, H, Salehpour, Sh, Factors Affecting Inefficiency of the Country Divisions System at the Local Level (Case Study: Urmia County). International Quarterly of Geopolitics. 2020; 59:119-147. [In Persian]
5. Kazeminia, H, Shiri, T, Safari Shali, R, Pathology of the current state of country divisions in Iran by looking at the perspective document of 2025. Journal of socio-cultural changes. 2021; 68: 159-174. [In Persian]
6. Zaki, Y, Mossadegh, M, Amereh, M, Pathology of the issues of Iran's division of the country from a political and security

- diversity. 2020.
24. Lewis Blane, D, Decentralising to villages in Indonesia: Money (and other) mistakes. Public Administration and development. 2015; 5: 347-359,.
  25. INC IBP. NDONESIA labor laws regulations handbooks volume 1 strategic information and basic laws. International business publications, U.W.D., USA – Indonesia. 2017.
  26. Hill, H, editor. Regional dynamics in a decentralized Indonesia. Institute of Southeast Asian Studies, 2014.
  27. Ahmadipour, Z, Mansourian, A, Administrative Divisions and Political Instabilities in Iran (1906-1978). International Quarterly of Geopolitics. 2005; 3: 62-89. [In Persian]
  28. Hammarlund, E, Divide and Conquer: Political Decentralization and Secessionist Suppression in Indonesia and the Philippines. Politics & Government Undergraduate Theses. Retrieved 10/12/2023 from [https://soundideas.pugetsound.edu/pg\\_theses/5](https://soundideas.pugetsound.edu/pg_theses/5). 2015.
  29. Kimura, E, Political change and territoriality in Indonesia: Provincial proliferation. Routledge. 2013.
  30. Usman Syaikhu. Regional autonomy in Indonesia: field experiences and emerging challenges. 2002.
  31. Haug, M, Rössler, M, Grumblies, A-T, Introduction: Contesting and reformulating centre–periphery relations in Indonesia. In Rethinking power relations in Indonesia. Routledge. 2016.
  32. Morrell, E, Local Agency and Region Building in Indonesia's Periphery: Shifting the Goalposts for Development. Asian Journal of Political Science. 2010; 1: 48-68.
  33. Talitha, T, Tommy, F, Delik, H. Welcoming two decades of Constitution Intend?. PETITA. 2021; 13: 13-26.
  15. Silva, N, Pitanguy, Contemporary trends in local governance. Springer International Publishing, 2020.
  16. Kákai, L, From Financial Centralisation to Political Centralisation. The Focal Points of the Municipal Reforms from the Transition Until Present Day Hungary. Contemporary Trends in Local Governance: Reform, Cooperation and Citizen Participation. 67-86, 2020.
  17. Galindo, C R, Santasusagna Riu Albert, Tort Donada Joan. Regional Administrative Boundaries and the Building of Internal Borders in Decentralised States. The Case of Two Spanish Interregional Borders. 131-150, 2020.
  18. Smoke, P, Decentralization in Indonesia. The European union's Adm Multi Program. 2015.
  19. Haug, M, Rössler, M, Grumblies Anna-Teresa. Introduction: Contesting and reformulating centre–periphery relations in Indonesia. In Rethinking power relations in Indonesia. Routledge. 2016.
  20. Istania, R, Territorial change and conflict in Indonesia: Confronting the fear of secession. Taylor & Francis. 2022.
  21. Statistical Center of IRAN. Data and statistical information. 2023. Retrieved on 10/11/2023 from <https://www.amar.org.ir/statistical-information>. [In Persian]
  22. Badiie Azandehie, M, Mirahmadi Fatemeh, S. Comparative Study about Constitution of Iran and Pakistan with Respect to Basic Civil Rights and their Effects on Presentation of National Unity. Human Geography Research. 2014; 1: 151-176. [In Persian]
  23. Russell, M, Political institutions in Indonesia: Democracy, decentralisation,

- <https://peraturan.go.id/files/uu23-2014bt.pdf>.
37. PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 78 TAHUN 2007 TENTANG TATA CARA PEMBENTUKAN, PENGHAPUSAN, DAN PENGGABUNGAN DAERAH. Retrieved 02/010/2023 from <https://peraturan.go.id/files/pp78-2007.pdfwww>.
38. Indonesia (IDN) Administrative Boundary Common Operational Database (COD-AB). Retrieved 10/12/2023 from <https://data.humdata.org/dataset/cod-ab-idn>.
39. Nasution Anwar. The government decentralization program in Indonesia. In Central and local government relations in Asia 2017 Sep 29 (pp. 276-305). Edward Elgar Publishing. 2017.
- decentralization in Indonesia: a regional development perspective. Territory, Politics, Governance. 2020; 5: 690-708.
34. Law on Definitions and Rules of Country Divisions approved on 04/15/1362 with subsequent amendments and additions.. Retrieved on 06/07/1983 from Laws and Regulations portal of Islamic Republic of Iran: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/83309>. [In Persian]
35. Executive Regulations of the Law on Definitions and Rules of Country Divisions of the Islamic Republic of Iran" approved on 14/10/1984. Retrieved on 02/11/2023 from <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/108354>. [In Persian]
36. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH. Retrieved 02/010/202 from