



DETERMINAN PEMEKARAN WILAYAH DAN FRAGMENTASI PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Aan Zulyanto

Abstract. *The phenomenon of making new autonomous local government is increasingly widespread in line with the policies of regional autonomy and fiscal decentralization in Indonesia. Many literatures show the local government proliferation in Indonesia is one of the fastest and largest in the world. This study aims to examine the determinants of local government proliferation and government fragmentation in Indonesia. Using panel data from 32 provinces in Indonesia for the period 2001-2013 with fixed effect model (FEM) analysis techniques. The study found that population density, per capita income level, and political aspects are factors that significantly affect territorial splits and government fragmentation in Indonesia. Meanwhile, fiscal capacity, ethnic diversity and income inequality have not been shown to significantly affect the level of fragmentation. The impetus for territorial splits is seen to increase in areas with low population density, high per capita GRDP levels, and high percentage of votes for political parties winning legislative elections. The level of Government Fragmentation in Indonesia is also higher after the implementation of the direct election system for local government head.*

Keywords : *Local Government Proliferation, Government Fragmentation*

©2022 Universitas Prof. Dr. Hazairin, SH.

PENDAHULUAN

Pada akhir Juni 2022, Pemerintah dan DPR mengesahkan Undang-Undang Pemekaran Papua yang akhirnya memiliki tiga provinsi baru, yakni Provinsi Papua Selatan, Provinsi Papua Tengah, dan Provinsi Papua Pegunungan Tengah. Dengan demikian, saat ini Indonesia pun resmi memiliki total 37 provinsi. Pemekaran ini menjadi pemekaran pertama setelah hampir 8 tahun pemerintah melakukan moratorium sejak tahun 2014.

Tidak dapat dipungkiri, kebijakan penundaan pemekaran wilayah ini sebagai respon atas masivnya pemekaran yang terjadi sebelumnya. Selama kurun waktu 2001 – 2014, terdapat 171 kabupaten/kota hasil pemekaran dan 4 provinsi baru, yaitu Kepulauan Riau (2002), Sulawesi Barat (2004), Papua Barat (1999/2003), dan Kalimantan Utara (2012). Sebelumnya, dalam periode awal reformasi juga telah terbentuk cukup banyak Daerah Otonom Baru (DOB). Tahun 1999 terbentuk 45 DOB dan tahun 2000 terbentuk 3 DOB, termasuk pembentukan beberapa provinsi baru meliputi Provinsi Maluku Utara (1999), Provinsi Bangka Belitung (2000), Provinsi Gorontalo (2000), dan Provinsi Banten (2000). Dengan demikian, sejak tahun 1999 sampai tahun 2014 terdapat 223 DOB, yang terdiri atas 8 Provinsi, 181 Kabupaten, dan 34 Kota. Sementara total daerah otonom hingga tahun 2014 sebanyak 542 daerah, terdiri atas 34 Provinsi, 415 kabupaten, dan 93 Kota, tidak termasuk 1 kabupaten dan 5 kota dalam lingkup Provinsi DKI Jakarta karena bukan merupakan daerah otonom.

Dari berbagai literature, sesungguhnya Pemekaran daerah di Indonesia merupakan yang tercepat dan terbesar di dunia (Firman, 2009 ; Niazi, 2012; Zulyanto et all, 2019). Pemekaran

Aan Zulyanto (✉)

Universitas Muhammadiyah Bengkulu

Email : aanzulyanto@gmail.com

daerah ini tidak hanya terjadi pada daerah yang kaya sumber daya alam, atau daerah dengan jumlah penduduk besar, tetapi juga terjadi pada daerah-daerah miskin dan jumlah penduduk sedikit. Sebagian besar pemekaran daerah lebih disebabkan karena kepentingan politik, serta tidak efisien secara finansial dan ekonomi. Pembentukan daerah baru di Indonesia masih belum ideal dan menimbulkan banyak persoalan. Hasil evaluasi Kemendagri tercatat bahwa lebih dari 80 persen DOB belum mampu membawa kesejahteraan masyarakatnya menjadi lebih baik (Jaweng, 2014). Studi

Bappenas dan UNDP (2008) mengidentifikasi bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi di daerah pemekaran lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi di daerah induk. Kontribusi PDRB daerah otonom baru dalam total PDRB propinsi, juga lebih rendah dibandingkan kontribusi kelompok kontrol atau daerah induk. Menurut Firman (2009), sebagian besar pemekaran daerah lebih disebabkan kepentingan politik sehingga tidak efisien secara finansial dan ekonomi, dan kurang memberikan insentif bagi pemerintah lokal untuk menjadi lebih responsif dan akuntabel bagi masyarakat (Firman, 2009). Atas berbagai pertimbangan tersebut, sejak tahun 2014 pemerintah melakukan kebijakan moratorium bagi pembentukan wilayah otonom baru di Indonesia. Meskipun demikian, saat ini jumlah usulan pembentukan DOB makin terus bertambah banyak, baik melalui jalur inisiatif DPR maupun jalur pemerintah.

LANDASAN TEORI

Meningkatnya pemekaran daerah dan pembentukan daerah baru pasca reformasi 1999 memberikan pertanyaan tentang faktor-faktor apakah yang mempengaruhi tingkat fragmentasi di Indonesia. Bertambahnya jumlah kabupaten/kota seiring dengan euforia otonomi daerah tersebut, secara langsung telah meningkatkan fragmentasi di Indonesia.

Terminologi fragmentasi mengacu pada kondisi dimana dalam suatu kawasan terdapat banyak unit pemerintahan lokal, baik dalam arti absolut maupun relatif yang distandarisasi dengan jumlah penduduk atau luas wilayah. Kondisi sebaliknya, dimana terdapat sedikit jumlah pemerintahan lokal, bahkan dalam kondisi ekstrem hanya ada satu pemerintahan lokal yang menguasai seluruh kawasan, diidentifikasi sebagai struktur konsolidasi (Boyne, 1992).

Oates (1972) secara luas diakui telah membangun struktur teori yang menjelaskan determinan fragmentasi pemerintahan (Reino dan Vazquez, 2013; Padovano, 2013). Oates (1972) mengidentifikasi adanya *trade off* dalam upaya menentukan *jurisdictional size* yang optimal dalam menyediakan layanan terhadap masyarakat, yaitu pertama adanya *trade off* antara manfaat kesejahteraan yang dihasilkan oleh pemerintahan lokal yang kecil karena terciptanya kesesuaian alokasi pengeluaran dengan preferensi masyarakat dengan kebutuhan skala ekonomi atau berkaitan dengan biaya rata-rata yang lebih rendah. Para pembuat kebijakan dihadapkan pada pilihan untuk memperoleh skala ekonomi dari penyediaan barang publik yang tersentral, dimana biaya rata-rata penyediaan barang akan turun ketika produksi ditingkatkan, sementara di sisi lain ada kecenderungan bahwa kesejahteraan masyarakat akan lebih besar ketika penyediaan barang publik disesuaikan dengan preferensi masing-masing warganya (Oates 1972; Alesina and Spolaore, 1997; Alesina, 2003; Cantarero dan Perez, 2012; Martinez, 2013).

Kedua adanya *trade off* antara kebutuhan akuntabilitas dan biaya administrasi. Pemerintahan yang lebih kecil cenderung lebih akuntabel namun banyaknya jumlah pemerintahan lokal akan meningkatkan biaya administrasi. Sebaliknya struktur pemerintahan yang terdiri atas lebih sedikit pemerintah lokal yang besar akan mengurangi biaya administrasi, namun akan mengurangi tingkat akuntabilitasnya.



Meskipun literatur teoritis dan empiris mengenai manfaat fragmentasi dalam efisiensi ekonomi dan pemerintah cukup tersedia, namun dalam konteks empiris mengenai determinan fragmentasi justru masih sangat terbatas. Studi Alesina (2004) dan Reino dan Vazquez (2013), Padovano, Petrarca dan Rocaboy (2013) telah memberikan perhatian terhadap determinan fragmentasi ini. Dalam konteks Indonesia, studi determinan fragmentasi terutamanya dapat ditemui dalam Fitriani, Hofman & Kaiser (2005), Qitbhiyyah (2008), serta Imansyah dan Vazquez (2010)

Studi ini juga berdasarkan model yang dibangun oleh Reino dan Vazquez (2013) dan studi Alesina (2004). Studi Fitriani, Hofman & Kaiser (2005) juga menjadi referensi untuk menyesuaikan model dalam konteks Indonesia. Hal yang membedakan adalah pada studi sebelumnya, kebanyakan menggunakan data *cross country*, karena memang sebagian besar ketersediaan data dalam time series untuk jumlah pemerintahan daerah relatif tidak banyak mengalami perubahan. Namun studi ini menggunakan data panel dari provinsi-provinsi di Indonesia yang sejak tahun 1999 mengalami perkembangan yang sangat besar dalam jumlah pemerintah daerah khususnya kabupaten/kota. Dengan demikian kasus Indonesia dapat menjadi literatur yang menarik dalam kaitannya dengan determinan fragmentasi. Adapun perbedaan studi ini dengan Fitriani, Hofman & Kaiser (2005) terletak pada teknik analisis dan periodeisasi yang lebih menekankan periode setelah desentralisasi fiskal (2001-2013). Selain itu, studi ini menggunakan proxy variabel politik yang berbeda, yaitu dilihat melalui persentase perolehan suara parpol pemenang pemilu (Majority). Sejak pemilu 1999, jumlah partai politik yang menjadi peserta pemilu tergolong sangat banyak, sehingga persentase perolehan suara parpol pemenang pemilu menjadi layak untuk diperhatikan dalam melihat aspek politik pemekaran daerah, dan hal tersebut juga mengikuti penyediaan data yang dilakukan BPS.

Dalam studi terdahulu, Fitriani, Hofman dan Kaiser (2005) dan Qitbhiyyah (2008), belum menemukan pengaruh signifikan faktor politik dalam pemekaran wilayah atau pembentukan yurisdiksi baru di Indonesia. Oleh sebab itu, studi ini juga mengkaji faktor politik sebagai variabel moderating yang dapat memperkuat pengaruh variabel kepadatan penduduk (luas wilayah) yang dalam studi terdahulu terbukti berpengaruh kuat dibalik alasan pemekaran. Selain itu, dilihat juga periodeisasi sistem pemilihan kepala daerah langsung yang mulai dilaksanakan pertama kali pada Juni 2005. Selanjutnya untuk menangkap aspek kemampuan keuangan daerah dalam perkembangan fragmentasi, studi ini memasukan indeks kapasitas fiskal daerah, dimana kapasitas fiskal yang besar diduga menjadi salah satu alasan dibalik pemekaran yang terjadi.

Struktur teori mengenai determinan fragmentasi pemerintahan lokal umumnya dibangun berdasarkan pemikiran Oates (1972) yang mengidentifikasi adanya *trade off* dalam penyediaan barang publik, antara lain antara skala ekonomi dan heterogenitas biaya (Reino dan Vazquez, 2013; Padovano dkk, 2013). Struktur pemerintahan yang terfragmentasi diharapkan membawa kesejahteraan masyarakat yang lebih baik karena dapat menyesuaikan preferensi yang beragam atas penyediaan suatu barang dan layanan publik. Tiebout (1956) menjelaskan adanya potensi keuntungan yang diperoleh dari fragmentasi pemerintahan lokal. Menurutnya, pembayar pajak akan memilih tempat yang sesuai dengan preferensinya mengenai layanan yang diterima dengan pajak yang dibayarkan. Keseimbangan tercapai bila setiap warga memaksimalkan kesejahteraannya atas manfaat barang dan jasa yang disediakan pemerintah dengan pembayaran pajak yang mereka lakukan. Sampai tingkat tertentu, tingkat fragmentasi akan mendorong efisiensi, karena keragaman preferensi membutuhkan keragaman paket layanan pemerintah.

Alesina dkk (2004) menjelaskan bahwa pada saat keberagaman meningkat, semakin banyak masyarakat atau daerah yang kurang puas dari kebijakan pemerintah terpusat. Pada kenyataannya, banyak pertikaian domestik berkaitan dengan keragaman suku bangsa (*ethnic*),



agama, bahasa dan justru dapat mengancam stabilitas nasional. Barro (1991) menjelaskan bahwa suatu yurisdiksi besar memberikan keuntungan karena dapat mendistribusikan biaya penyediaan barang publik kepada lebih banyak pembayar pajak sehingga menjadi lebih murah, tetapi yurisdiksi yang besar juga terdiri atas populasi yang lebih beragam yang sulit dipuaskan oleh satu yurisdiksi. Dengan demikian fragmentasi juga merupakan sebuah upaya untuk memberikan kepuasan kepada lebih banyak warga karena tersedia beragam layanan publik sesuai preferensi.

Trade off lainnya berhubungan dengan kebutuhan akuntabilitas pemerintah daerah dan biaya administrasi. Struktur pemerintahan dapat saja terdiri atas pemerintahan yang kecil (*smaller local government*) yang lebih *accountable*, namun jumlah pemerintahan lokal yang banyak tersebut akan meningkatkan biaya administrasi. Sebaliknya struktur pemerintahan yang terdiri atas lebih sedikit pemerintah lokal yang besar akan mengurangi biaya administrasi, namun akan mengurangi tingkat akuntabilitasnya (Reino dan Vazquez, 2013 ; Padovano, 2013). Semakin besar yurisdiksi, maka kemampuan relatif warga untuk mempengaruhi keputusan pemerintah (akuntabilitas politik) semakin berkurang (Seabright, 1996; Tommasi dan Weinschelbaum 1999). Secara empiris, beberapa studi membuktikan hadirnya *trade off* atas penyediaan barang publik ini (Alesina and Spolaore, 1997; Alesina, 2003; Cantarero dan Perez, 2012; Martinez, 2013).

Berdasarkan *trade off* tersebut, model formal Alesina dkk (2004) secara spesifik merumuskan tentang faktor yang mempengaruhi jumlah dan ukuran yurisdiksi lokal. Alesina (2003) mengidentifikasi empat aspek utama terkait dengan hal tersebut meliputi ukuran dan kepadatan penduduk (*density*), aspek yang berkaitan dengan biaya tetap (*fixed cost*), preferensi untuk barang publik (*preferences for publik goods*), dan keragaman preferensi (heterogeneity of preferences). Sebagai *proxy* preferensi masyarakat atas barang publik, digunakan pendapatan rata-rata, *share* tingkat pendidikan masyarakat, dan *share* penduduk usia > 65 tahun, serta *share* sektor industri karena diperkirakan akan mempengaruhi tingkat preferensi barang publik. Selanjutnya, untuk menangkap aspek keberagaman preferensi, digunakan *proxy* fraksionalisasi etnik, fraksionalisasi agama, dan ketimpangan pendapatan.

Alesina dkk (2004) membuktikan *trade off* skala ekonomi dan heterogenitas merupakan determinan penting yang mempengaruhi jumlah dan besaran yurisdiksi pemerintah daerah di Amerika Serikat. Keberagaman ras secara konsisten memiliki efek positif terhadap jumlah pemerintahan lokal. Terdapat bukti kuat jika masyarakat rela mengorbankan skala ekonomi untuk mendapatkan keseragaman ras pada suatu yurisdiksi tertentu. Keberagaman pendapatan, agama, dan warna kulit juga terbukti memiliki *trade off* terhadap skala ekonomi, meskipun dengan magnitudo yang lebih kecil.

Model formal lainnya diperkenalkan Reino dan Vazquez (2013) yang menjelaskan determinan fragmentasi pemerintah lokal yang meliputi heterogenitas, skala ekonomis, dan *political accountability*. Menurutnya, faktor heterogenitas memiliki peran penting dalam peningkatan fragmentasi pemerintah daerah. Preferensi yang beragam cenderung mengakibatkan fragmentasi semakin tinggi. Hipotesis ini berangkat dari Oates yang mempostulatkan bahwa semakin besar keberagaman semakin kecil ukuran yurisdiksi yang optimal bagi layanan barang publik. Dalam tingkat operasionalisasi, preferensi yang beragam dapat dilihat dari dipersinya pendapatan, suku bangsa (*ethnic*), dan usia.

Dalam konteks Indonesia, studi Fitriani, Hofman dan Kaiser (2005) merupakan salah satu studi awal terkait pemekaran wilayah di Indonesia. Mereka mengidentifikasi bahwa sebaran geografis, keberagaman etnis, kekayaan sumber daya alam, faktor politik serta perilaku mencari keuntungan oleh birokrasi akan mempengaruhi pemekaran wilayah di Indonesia. Studi ini mencakup dua periodisasi waktu, yaitu sebelum desentralisasi (1998-2000) dan setelah desentralisasi (2001-2003). Namun karena tidak tersedianya data yang memadai, analisis terkait variabel politik hanya mencakup periode sebelum desentralisasi,



termasuk penggunaan proxy *share* Partai Golkar lebih dari 33% kursi parlemen sebagai proxy variabel politik. Studi determinan fragmentasi lainnya dilakukan oleh Qibthiyyah (2008). Selain variable-variabel heterogenitas,

Qibthiyyah juga melibatkan variabel politik yang diproxy dengan jumlah LSM aktif dalam kabupaten/kota serta kompetisi politik (*Political Competition*) yang diukur berdasarkan jumlah desa dimana Golkar bukan sebagai pemenang utama dari tiga peserta pemilu legislatif tahun 1999. Namun kedua studi belum dapat membuktikan secara statistik tentang faktor politik dalam pemekaran di Indonesia. Sementara Imansyah dan Martinez-vazquez (2010) melihat potensi pemekaran yang berasal dari sejarah gerakan separatis keras, sehingga mereka membuat variabel boneka (*dummy variable*) untuk separatisme, yang memiliki nilai satu untuk Papua dan Aceh, serta Nol untuk daerah lainnya. Hasil studi juga tidak membuktikan bahwa sejarah separatisme menjadi alasan kuat dibalik pemekaran yang terjadi.

Nelson (1992) menemukan bahwa jumlah yurisdiksi berkorelasi positif dengan tingkat heterogenitas preferensi individu, yang diukur dengan dispersi pendapatan dan dispersi usia. Vazquez, Rider, and Walker (1997) menemukan bahwa peningkatan keragaman ras telah meningkatkan jumlah *district school*, yang mengindikasikan adanya kebijakan untuk memenuhi preferensi yang semakin beragam. Shelton (2007) menemukan bahwa keragaman preferensi, yang diukurnya dengan indeks fraksionalisasi *ethnolinguistic*, telah mendorong desentralisasi yang semakin besar, terutama dalam bidang pendidikan dan kesehatan, dimana salah satu atau keduanya menunjukkan keragaman preferensi karena faktor sosial dan demografi.

Berbeda dengan preferensi heterogen yang mendorong fragmentasi, sebaliknya, hadirnya aspek skala ekonomi dalam penyediaan barang publik ini diakui secara solid dapat mengurangi peningkatan fragmentasi. Akan tetapi, bukti empiris yang menunjukkan hubungan ini masih sangat terbatas. Salah satu penyebabnya adalah pengukuran skala ekonomis tidak mudah dilakukan dan memiliki kendala tersendiri (Reino dan Vazquez, 2013). Pada dasarnya, secara tradisional jumlah penduduk merupakan salah satu *proxy* yang sering digunakan untuk mengukur skala ekonomi. Meskipun demikian, dalam suatu meta analisis, Reino dan Vazquez (2011) mendapatkan bahwa penggunaan jumlah penduduk sebagai ukuran skala ekonomi akan menghasilkan estimasi yang lebih rendah (*underestimate*). Dalam studi lintas negara, Reino dan Gomez menggunakan *proxy Technological Readiness*, sebuah sub indeks dari Global Competitive Indeks (GCI), namun hasil estimasi menunjukkan *proxy* ini tidak signifikan dalam mempengaruhi tingkat fragmentasi. Studi Nelson (1992) yang tidak menampilkan sebuah pengukuran untuk skala ekonomi, juga merupakan suatu sinyal jelas tentang adanya kesulitan untuk mengukur variabel ini (Reino dan Gomez, 2013). Terlepas dari kesulitan pengukuran tersebut, eksistensi skala ekonomi dalam penyediaan barang publik diakui cukup luas dan tanpa kontroversi berarti. Studi Reino dan Vazquez (2011) mendapatkan bahwa pendidikan, transportasi perkotaan, pengumpulan sampah, air dan sanitasi adalah layanan-layanan yang memiliki potensi besar untuk menciptakan skala ekonomi.

Selanjutnya Reino dan Vazquez (2013) menangkap peran signifikan akuntabilitas politik dalam mendorong fragmentasi. Dalam suatu sampel antar negara, mereka menemukan bahwa akuntabilitas politik menyebabkan yurisdiksi yang semakin kecil dan lebih banyak jumlah pemerintah daerah. Akuntabilitas politik dipahami sebagai kemampuan pemilih untuk mempengaruhi pemilihan dan tindakan-tindakan wakil-wakil mereka di legislatif. Kemampuan ini diharapkan berdampak pada responsivitas terhadap penyediaan berbagai barang publik lokal sesuai dengan preferensi warga (Seabright, 1996). Dengan demikian, tuntutan akuntabilitas politik akan mendorong fragmentasi karena dalam yurisdiksi yang lebih kecil, pengawasan oleh masyarakat dapat lebih ditingkatkan. Tommasi dan



Weinschelbaum (1999) mengidentifikasi beberapa saluran, dimana yurisdiksi yang lebih kecil dapat meningkatkan pengawasan atas perwakilan politik mereka sehingga memastikan prioritas mereka ditindaklanjuti. Pertama, sejalan dengan teori tindakan bersama, yurisdiksi yang lebih kecil mengurangi insentif bagi penumpang gelap (*free rider*). Kedua, adanya kompetisi yardstick (*yardstick competition*) sebagai salah satu tolak ukur tambahan atas kinerja politik yang tidak mudah dimanipulasi oleh wakil-wakil mereka di legislative ataupun pemerintahan. Warga dapat menilai kinerja wakil-wakil mereka dengan membandingkan informasi ketersediaan barang publik dan menu pajak yang ada di daerah lainnya. Ketiga, kedekatan fisik memudahkan warga untuk mengakses wakil-wakil di legislatif, mengurangi biaya transaksi dan memberikan insentif bagi politisi untuk mematuhi tuntutan warga.

Di luar argumen utama ekonomi, aspek lainnya terkait fragmentasi pemerintah daerah berhubungan dengan isu-isu kelembagaan, demografi, dan geografis. Beberapa fitur kelembagaan seperti bentuk negara (federal atau kesatuan), sejarah pemerintahan desentralisasi, persoalan budaya dan etnis, konflik sipil atau bersenjata, dan sebagainya. Namun tidak banyak penelitian empiris yang melibatkan masalah tersebut (Reino dan Vazquez, 2013). Berlandaskan studi Reino dan Vazquez tersebut, Padovano (2013) mengakomodir beberapa fitur kelembagaan dan akuntabilitas politik antara lain *dictatorship*, dimana jika suatu negara memiliki skor yang rendah (semakin tidak diktator) terhadap hak-hak politik dan kebebasan sipil, maka semakin besar tingkat fragmentasi. Usia demokrasi dan usia autokrasi turut pula menentukan tingkat fragmentasi, dimana periode demokrasi yang telah lama berhubungan dengan fragmentasi yang semakin tinggi. Sebaliknya, usia autokrasi berhubungan fragmentasi yang semakin rendah. Sistem pemerintahan (presidential atau parlement) dan sistem pemilihan kepala daerah (*sub-national election*) juga menjadi variabel kontrol yang digunakan untuk menangkap bagaimana akuntabilitas politik mempengaruhi fragmentasi pemerintah daerah.

Sebagaimana Alesina dan Spolaore (1997) menemukan bahwa demokrasi cenderung mendorong terjadinya pemisahan atau pemecahan yurisdiksi.

Di sisi lain, variabel demografi dan geografis umumnya juga digunakan sebagai variabel kontrol dalam analisis empiris fragmentasi pemerintah daerah. Populasi di wilayah metro dan luas area berkorelasi positif dan berpengaruh signifikan terhadap jumlah pemerintah (Nelson, 1992), Demografi dan geografis yang luas lebih sulit dikelola, dengan demikian fragmentasi akan meningkatkan efisiensi (Bowler dan Donovan, 2004). Dengan demikian, semakin luas wilayah suatu daerah, akan ada kecenderungan untuk membentuk wilayah baru dalam rangka lebih mendekatkan diri pada pemerintahan yang lebih lokal.

METODOLOGI

Jenis dan Sumber Data

Studi ini menggunakan data *unbalanced panel*, yaitu 32 provinsi dari 34 provinsi di Indonesia dengan perodesasi tahun 2001-2013. Provinsi DKI Jakarta dikeluarkan dari data, karena kabupaten/kota di provinsi DKI tidak memiliki hak otonom, tetapi menjadi bagian integral dalam pemerintahan provinsi. Dalam studi terdahulu, Fitriani, Hofman & Kaiser (2005) dan Qibthiyah (2008) juga tidak memasukkan provinsi ini. Bahkan Imansyah dan Martinez-Vazquez (2010) hanya melibatkan 25 provinsi dari 33 provinsi yang ada di Indonesia. Selanjutnya Provinsi Kalimantan Utara juga tidak dilibatkan karena baru terbentuk pada tahun 2013, sehingga data yang tersedia tidak memadai.



Model dan Teknik Analisis

Model ini utamanya berdasarkan model yang dibangun oleh Reino dan Vazquez (2013) tentang determinan fragmentasi dalam studi lintas negara serta Alesina (2004) dan Fitriani, Hofman & Kaiser (2005).

$$\text{Frag}_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{Density}_{it} + \alpha_2 \text{Ethnic}_{it} + \alpha_3 \text{PDRBcap}_{it} + \alpha_4 \text{Gini}_{it} + \alpha_5 \text{KFD}_{it} + \alpha_6 \text{Majority}_{it} + \alpha_7 \text{Election}_{it} + \alpha_8 \text{Density} * \text{Majority}_{it} + e_{it} \dots\dots\dots (1)$$

Dimana ;

- Frag = Tingkat fragmentasi pemerintahan
- Density = Kepadatan Penduduk (km²)
- Ethnic = Ethnic Fractionalization (Alesina, 2004)
- PDRBCAP = PDRB perkapita
- Gini = Indeks Gini
- KFD = Kapasitas Fiskal Daerah
- Majority = Perolehan suara parpol pemenang pemilu legislatif (%)
- Election = Dummy periode Pilkada langsung dan tidak langsung

Definisi Operasional Variabel

Tabel 1. Definisi Operasional Variabel

Variabel	Ukuran	Referensi	Sumber
Fragmentasi (Frag)	Jumlah kabupaten dan Kota dalam satu provinsi per 100.000 penduduk.	Schneider (1986), Dolan (1990), Craw (2008) Stansel (2006), Hendrick, Jimenez dan Lal (2011), Goodman (2015),	BPS, Kemendagri Perhitungan Penulis
Kepadatan Penduduk (Density)	Jumlah penduduk per daerah (km ²) pada masing-masing provinsi	Alesina (2004)	BPS
Keberagaman Etnis (Ethnic)	Fraksionalisasi Ethnic linguistic Model Alesina ; <i>share</i> suatu kelompok	Alesina (2003; 2004), Reino dan Vazquez (2013)	BPS Perhitungan Penulis



	etnis terhadap total 30 kelompok etnis yang terdapat dalam suatu provinsi		
Ketimpangan Pendapatan (Gini)	Nilai Indeks Gini provinsi	Alesina (2004), Reino dan Vazquez (2013)	BPS
Pendapatan Perkapita (PDRBcap)	Ln PDRB perkapita harga konstan	Alesina (2004), Reino dan Vazquez (2013)	BPS
Kapasitas Fiskal Daerah (KFD)	Kapasitas Fiskal Provinsi. Share PAD dan DBH dalam pendapatan daerah	Kemenkeu (2012)	BPS, Perhitungan Penulis
Perolehan suara Parpol Pemilu (Majority)	Persentase Perolehan Suara Parpol Pemenang Pemilu legislatif di tingkat Provinsi	Fitriani (2005) Reino dan Vazquez (2013)	BPS, Statistik Politik
Sistem Pilkada (Election)	Menggunakan Dummy, Angka 0 untuk sebelum pilkada langsung, dan 1 untuk periode pilkada langsung	Reino dan Vazquez (2013)	Dummy

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil estimasi yang dilakukan terhadap Model determinan fragmentasi di Indonesia, terlihat bahwa variabel kepadatan penduduk (*density*) berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat fragmentasi di Indonesia. Semakin tinggi tingkat kepadatan penduduk, maka semakin rendah tingkat fragmentasi. Koefisien variabel *density* sebesar



0.0003768 menunjukkan bahwa jika tingkat kepadatan penduduk bertambah 1 orang per km², maka akan mengurangi tingkat fragmentasi sebesar 0.0003768. Hasil ini sejalan dengan temuan Fitriani, Hofman dan Kaiser (2005) dan Imansyah dan Vazquez (2010) tentang pemekaran wilayah di Indonesia, dimana sebaran administratif baik karena jumlah penduduk ataupun wilayah tanah yang lebih luas, memainkan peran penting dalam bertambahnya jumlah pemerintah daerah. Wilayah yang luas dengan kepadatan penduduk rendah memiliki potensi untuk memisahkan wilayah dan membentuk yurisdiksi baru. Dengan demikian menegaskan preferensi warga untuk mendapatkan kedekatan administratif dengan pemerintahan lokal.

Tabel 2. Hasil Estimasi Model Determinan Fragmentasi di Indonesia
Dependent Variable: Tingkat Fragmentasi

VARIABEL	Coef.	Robust Std. Err.	t-statistic
Constant	-1.066043	0.770659	-1.33 *
<i>DENSITY</i>	-0.0003768	0.000136	-2.78 ***
ETNIK	-0.052293	0.070117	-0.75
PDRB CAP	0.0984235	0.051401	1.91 **
GINI	0.0261145	0.170918	0.15
KFD	0.000582	0.181143	0.32
MAJORITY	-0.000806	0.00084	-0.96
ELECTION	0.0224337	0.011601	1.93 **
MAJORITY* <i>DENSITY</i>	4.10E-06	1.50E-06	2.74 ***
R Square	0.1141		
F Value	2.65		
Prob > F	0.0244		
Number of obs	405		
Province Fixed Effect	Yes		
Year Fixed Effect	No		

Sumber : Hasil perhitungan STATA. Tanda (*) menunjukkan signifikan pada Alpha 10%, (**) 5 % dan, (***)1 %.

Nelson (1992) juga mendapatkan bahwa luas area berpengaruh signifikan terhadap jumlah pemerintah, dimana yurisdiksi yang memiliki wilayah yang luas (kepadatan penduduk rendah), cenderung akan menambah jumlah pemerintahan lokal. Hasil ini juga sejalan dengan pandangan Bowler dan Donovan (2004) bahwa demografi dan geografis yang luas lebih sulit dikelola sehingga perlu struktur fragmentasi dalam rangka meningkatkan efisiensi. Dalam konteks Indonesia, daerah-daerah yang memiliki kepadatan penduduk rendah memang cenderung memiliki tingkat fragmentasi yang tinggi, seperti yang terjadi di Provinsi Papua Barat, Papua, Kalimantan Tengah, Maluku Utara, Maluku, dan Sulawesi Tenggara. Sebagian besar pemekaran wilayah juga terkonsentrasi di luar Jawa dan biasanya merupakan wilayah dengan kepadatan penduduk rendah.

Sementara itu variabel keragaman etnis (etnik) berpengaruh negatif tetapi tidak signifikan dalam mempengaruhi tingkat fragmentasi di Indonesia. Koefisien variabel etnik sebesar -0.052293 dapat diartikan bahwa peningkatan satu satuan tingkat keragaman etnik akan mengurangi tingkat fragmentasi sebesar 0.052293. Sementara itu variabel Keragaman Etnis (etnik) berpengaruh negatif tetapi tidak signifikan dalam mempengaruhi tingkat fragmentasi di Indonesia. Hasil ini berbeda dengan temuan Alesina (2004) yang



menunjukkan bahwa Keragaman Etnik memiliki efek positif terhadap jumlah pemerintahan lokal di Amerika Serikat. Menurut Alesina dkk (2004), pada saat keragaman meningkat, maka semakin banyak masyarakat atau daerah yang kurang puas dari kebijakan pemerintah terpusat. Apalagi di beberapa wilayah, banyak pertikaian domestik berkaitan dengan keragaman suku bangsa (*ethnic*), agama, bahasa yang dapat mengancam stabilitas nasional.

Meskipun demikian, hasil negatif tidak signifikan ini tetap sejalan dengan temuan Fitriani, Hofman dan Kaiser (2005), dimana mereka juga menemukan keragaman etnis (*ethnic fraksionalizaton*) tidak menjadi alasan kuat meningkatnya tingkat fragmentasi di Indonesia. Salah satu penjelasan yang dapat dikemukakan atas hubungan negatif ini bisa ditemukan dalam studi terbaru Mavridis (2015) tentang keragaman etnis dan modal sosial di Indonesia. Hasil studi menemukan fakta bahwa keragaman etnis di Indonesia justru dapat meningkatkan toleransi antar etnis yang berbeda. Bahkan menariknya, di beberapa daerah ada kecenderungan untuk lebih mempercayai etnis lain dibandingkan etnis mereka sendiri. Adapun pertikaian etnis yang terjadi, seringkali tidak semata karena adanya perbedaan etnis, tetapi lebih berkaitan dengan faktor ekonomi dan ketidaksetaraan yang menjadi pencetus kecemburuan sosial (Barron, Kaiser, Pradhan, 2009; Ahmad, Habib, 2004). Menurut Collier dan Hoeffler (2002) dan Fitriani, Hofman dan Kaiser (2005), akar penyebab gerakan pemisahan diri di banyak Negara mungkin bukan disebabkan identitas etnis, tetapi dapat dipicu dan dieksploitasi oleh politisi untuk mendapatkan keuntungan ekonomi.

Hasil negatif signifikan keragaman etnis dan fragmentasi dapat ditemukan dalam studi Reino dan Vazquez (2013). Kelompok etnis yang lebih tersebar cenderung menyebabkan fragmentasi yang lebih rendah, baik pada yurisdiksi kecil ataupun yurisdiksi yang lebih besar. Menurut Reino-Vazquez (2013) Salah satu alasan dibalik hasil ini adalah bahwa secara historis terdapat resistensi untuk fragmentasi yang lebih tinggi dalam upaya melestarikan identitas nasional atau kelompok. Argumentasi ini sepertinya juga sejalan dengan konteks Indonesia, dimana ideologi Pancasila dan Bhinneka Tunggal Ika selama ini menjadi perekat dari berbagai perbedaan yang ada, baik perbedaan etnis, agama, bahasa, dan golongan politik. Pancasila dan Bhinneka Tunggal Ika menjadikan Indonesia tumbuh dalam keragaman yang kompleks (Lestari, 2015; Kansil, 2006).

Variabel PDRB Perkapita terbukti berpengaruh positif signifikan terhadap meningkatnya fragmentasi. Semakin tinggi PDRB per kapita, maka semakin tinggi tingkat fragmentasi. Koefisien variabel PDRB perkapita sebesar 0.0984235 menunjukkan bahwa peningkatan satu persen PDRB perkapita akan meningkatkan fragmentasi sebesar 0.0984235. Menurut Alesina (2004), tingkat pendapatan merefleksikan preferensi masyarakat atas barang publik. Masyarakat yang berpendapatan tinggi memiliki lebih banyak keinginan dan tuntutan serta eksistensi diri yang lebih besar sehingga berpotensi mendorong fragmentasi. Masyarakat yang berpendapatan tinggi juga bersedia mengeluarkan lebih besar biaya dalam rangka memiliki wilayah yang lebih lokal atau memiliki kedekatan administratif. Selain itu, Vazquez (2011) menjelaskan bahwa ada kecenderungan untuk efisiensi alokatif menurun dalam skalanya, dimana setiap orang mungkin merasa lebih didengar dan diwakili dalam kelompok yang kecil, daripada dalam kelompok yang sangat besar.

Ketimpangan Pendapatan (Gini) berpengaruh positif tetapi tidak signifikan terhadap tingkat fragmentasi di Indonesia. Koefisien variabel Gini sebesar 0.0261145 mengindikasikan bahwa peningkatan indeks Gini sebesar satu satuan dapat menyebabkan tingkat fragmentasi bertambah sebesar 0.0261145. Sementara Kapasitas Fiskal Daerah berpengaruh positif tetapi tidak signifikan terhadap fragmentasi, dengan koefisien sebesar 0.000582. Arah hubungan positif ini sesuai dengan dugaan awal dan temuan Alesina (2004), dimana semakin tinggi dispersi pendapatan maka ada kecenderungan meningkatnya jumlah yurisdiksi baru.

Variabel kapasitas fiskal juga tidak terbukti berpengaruh positif signifikan terhadap tingkat fragmentasi di Indonesia. Tidak cukup bukti untuk menyatakan adanya dorongan atau



insentif fiskal sebagai faktor utama dibalik pemekaran daerah di Indonesia. Temuan ini sejalan dengan argumentasi Vazquez (2011) yang menyatakan bahwa jika insentif fiskal menjadi alasan pemekaran, seharusnya pemekaran terjadi secara cukup merata di berbagai wilayah Indonesia. Pada kenyataannya, pemekaran tersebut terjadi secara tidak merata, dimana peningkatan terbesar terjadi di Papua dan Maluku, dan sebaliknya praktis tidak ada perubahan yang berarti di pulau Jawa. Sementara pemekaran di wilayah Bali_Nusa Tenggara dan Kalimantan berada di tingkat pertengahan.

Sementara itu Sistem Pemilihan Kepala Daerah secara langsung (*election*) terbukti berpengaruh positif signifikan terhadap tingkat fragmentasi di Indonesia. Tingkat fragmentasi dalam periode sistem pemilihan kepala daerah secara langsung lebih tinggi sebesar 0.0224337 dibandingkan sebelum periode pemilihan kepala daerah secara langsung.

Selanjutnya, faktor politik yang menjadi perhatian dan diduga berpengaruh secara signifikan terhadap peningkatan fragmentasi ternyata tidak cukup terbukti. Hasil estimasi terhadap mayoritas suara parpol pemenang pemilu dalam pemilu legislatif Provinsi (Majority) secara statistik tidak signifikan. Dalam studi terdahulu, Fitriani, Hofman dan Kaiser (2005) dan Qibthiyah (2008) juga belum mendapatkan pengaruh signifikan faktor politik dalam pemekaran wilayah atau pembentukan yurisdiksi baru di Indonesia. Dorongan politik dibalik pemekaran mungkin ada, tapi tidak terlalu terlihat jelas seperti aspek lainnya (Vazquez, 2011).

Namunpun demikian, berbagai referensi tetap mencurigai adanya motif politik dalam pembentukan daerah baru di Indonesia. Apalagi sebagian besar proses yang sering diikuti untuk pemekaran merupakan jalur politik yang berada di luar PP 129 (2000) karena melibatkan persetujuan DPR. Jalur pintas ini sering dipakai oleh para elite lokal yang menginginkan pemekaran, untuk mendesak DPR agar menerbitkan UU yang mengesahkan pembentukan pemerintah daerah baru. Jalur politik ini sering mengabaikan proses dan persyaratan teknis dan administratif dalam PP 129, dan terlalu cepat memberikan hasil. Dari 205 DOB yang terbentuk selama 1999 – 2009, sebanyak 42 persen merupakan inisiatif DPR (Martinez_Vazquez, 2011; Jaweng, 2014).

Untuk menggali lebih jauh peran faktor politik ini, maka digunakan satu variabel interaksi yang melibatkan faktor politik dengan variabel utama pemekaran yaitu kepadatan penduduk (*density*). Hasil estimasi variabel interaksi kepadatan penduduk dengan perolehan suara parpol menunjukkan hasil positif dan sangat signifikan. Hasil ini menunjukkan bahwa faktor politik memiliki peran sebagai variabel *moderating* terhadap tingkat fragmentasi, dimana faktor politik dapat memperkuat pengaruh variabel *density* dalam mendorong tingkat fragmentasi di Indonesia. Dengan dukungan faktor politik, daerah dengan tingkat kepadatan rendah berpotensi lebih besar untuk menambah yurisdiksi baru dan meningkatkan fragmentasi. Menurut Jaweng (2014), para politisi melihat pemekaran sebagai strategi untuk menambah daerah pemilihan (dapil) guna memperluas sebaran kader-kader dalam kursi legislatif dan eksekutif di daerah baru. Dengan demikian, hasil ini cukup memberikan penjelasan berbeda atas hasil studi terdahulu yang belum menemukan peran signifikan faktor politik dalam pembentukan yurisdiksi baru di Indonesia.

Berdasarkan model determinan di atas diketahui bahwa variabel kepadatan penduduk, tingkat pendapatan perkapita, dan aspek politik merupakan faktor yang telah meningkatkan fragmentasi di Indonesia. Dorongan untuk terjadinya penambahan atau pemekaran wilayah kabupaten dan kota terlihat meningkat pada wilayah yang memiliki tingkat kepadatan penduduk rendah, tingkat PDRB perkapita yang tinggi, serta persentase suara parpol pemenang pemilu legislatif tinggi. Namunpun demikian, dalam perspektif yang lebih luas, faktor-faktor tersebut tidaklah berdiri sendiri terkait keputusan pemekaran daerah. Sebagaimana Grossman, Pierskalla, Dean (2017) menemukan bahwa pemekaran daerah tidak hanya menciptakan *yardstick competition*, tetapi juga mengisyaratkan adanya realokasi



sumber daya pemerintah seperti fiskal, personil birokrasi, dan administrasi ke daerah-daerah baru, yang mungkin mempengaruhi kemampuan penyediaan barang publik. Oleh sebab itu, analisis realokasi sumber daya secara tepat menjadi diperlukan dalam kaitannya dengan kebutuhan pemekaran daerah. Dalam konteks ini, pemekaran daerah kabupaten/kota seyogyanya tidak menjadi beban bagi pemerintahan provinsi ataupun pemerintah pusat, bahkan sebaliknya, pemekaran tersebut dapat mengurangi beban pembangunan yang menjadi tanggung jawab pemerintahan di atasnya. Menurut Tenrini (2013), penilaian atas urgensi pemekaran wilayah harusnya lebih didasarkan pada variabel pelayanan publik dan kajiannya secara detil, daripada memperdebatkan faktor-faktor di luar variabel utama, seperti faktor politis atau asumsi-asumsi kekuasaan..

Salah satu persoalan yang muncul terkait pemekaran daerah selama ini adalah ketergantungan terhadap APBN yang semakin tinggi dan mempersempit kapasitas fiskal pemerintah pusat. Pembentukan daerah baru mengisyaratkan adanya tambahan pengeluaran dikarenakan daerah-daerah baru tersebut juga berhak mendapat transfer seperti DAU dan DAK. Beberapa konsekuensi yang mungkin muncul dari pemekaran tersebut terhadap APBN atau APBD, antara lain (Abdullah, 2011); (i) Porsi riel DAU tiap daerah penerima akan semakin berkurang karena bertambahnya faktor pembagi. Apalagi sejak 2008, prinsip *hold harmless* dimana daerah tidak akan menerima DAU yang lebih rendah dari tahun sebelumnya sudah dihilangkan. (ii) Meningkatnya DAK untuk pra-sarana ataupun pembangunan instansi vertikal di daerah. (iii) Meningkatnya Dana Pendampingan Daerah dan ini bisa menjadi beban terhadap APBN serta APBD Provinsi dan Kabupaten/Kota. (iv) Meningkatnya Dana Bantuan Pemerintah Provinsi dikarenakan pemerintah provinsi berkewajiban membantu dan membiayai pembangunan di Kabupaten dan Kota melalui dana bagi hasil dan dana bantuan.

Dengan demikian, urgensi pemekaran, selain memperhatikan berbagai determinannya, juga perlu memperhatikan keseimbangan fiskal sehingga tidak memperlemah kemampuan keuangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, ataupun kabupaten/kota induk. Kasus moldova, misalnya dapat menjadi perhatian, dimana secara administratif territorial, Moldova memiliki struktur yang sangat terfragmentasi, dengan 898 kabupaten/kota yang mencakup 3.4 juta penduduk atau terdapat 26.4 kota dalam setiap 100.000 penduduk. Dalam kondisi ini, pemerintahan daerah menjadi sangat tergantung pada transfer dari pemerintah pusat dan juga inefisiensi dalam kapasitas administratif. Sehingga diperlukan konsolidasi administrasi dan territorial, peningkatan sumber-sumber penerimaan, dan memperbaiki komposisi belanja (Cevik, 2014).

SIMPULAN

Secara keseluruhan, hasil studi menyimpulkan bahwa Variabel kepadatan penduduk, tingkat pendapatan perkapita, dan aspek politik merupakan faktor yang secara signifikan mempengaruhi pemekaran wilayah dan fragmentasi pemerintahan di Indonesia. Sementara Kapasitas fiskal, keragaman etnis dan ketimpangan pendapatan, belum terbukti signifikan mempengaruhi tingkat fragmentasi di Indonesia. Selain itu dorongan untuk terjadinya penambahan atau pemekaran wilayah kabupaten dan kota terlihat meningkat pada wilayah yang memiliki tingkat kepadatan penduduk rendah, tingkat PDRB perkapita yang tinggi, serta persentase suara parpol pemenang pemilu legislatif tinggi. Tingkat Fragmentasi Pemerintahan di Indonesia juga lebih tinggi setelah berlakunya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pemekaran daerah mengisyaratkan adanya realokasi sumber daya pemerintah seperti fiskal, personil birokrasi, dan administrasi ke daerah-daerah baru, yang dapat mempengaruhi kemampuan penyediaan barang publik. Oleh sebab itu, pilihan pemekaran tidak hanya



berdasarkan determinannya, tetapi perlu memperhatikan realokasi sumber daya serta keseimbangan fiskal antar tingkatan pemerintahan tersebut agar kebijakan pemekaran wilayah sesuai dengan tujuannya, yaitu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Alesina Alberto, 2003. The size of countries: Does it matter? *Journal of the European Economic Association*, April–May 2003 1(2–3): 301–316
- Alesina Alberto, Baqir Reza, Hoxby Caroline, 2004. Political Jurisdictions in Heterogeneous Communities, *Journal of Political Economy*, 2004, vol. 112, no. 2
- Alesina, A. and E. Spolaore, 1997. On the Number and Size of Nations, *Quarterly Journal of Economics*, 112, pp. 1027–1056, November.
- Bappenas dan UNDP, 2008. *Studi evaluasi Dampak pemekaran daerah 2001-2007*. BRIDGE (Building and Reinventing Decentralised Governance).
- Barro RJ, 1996, Government Spending in a Simple Model of endogenous growth. *Journal Polit Econ* 98; S103-S125.
- Barron Patrick, Kaiser Kai, Pradhan Menno, 2009. Understanding Variations in Local Conflict: Evidence and Implications from Indonesia, *World Development* Vol. 37, No. 3, pp. 698–713, 2009
- Bowler, S., and Donovan, T, 2004. Evolution in state governance structures: unintended consequences of state tax and expenditure limitations, *Political Research Quarterly*, 57 (2), 189-96.
- Boyne, G. A. 1992. Local government structure and performance: Lessons for America? *Public Administration* 70 (3)
- Cantarero. David dan Perez. Patricio, 2012. Decentralization and regional government size in Spain, *Port Econ J* (2012) 11:211–237
- Cevik, Serhan. 2014. *Fragmentation and Vertical Fiscal Imbalances: Lessons from Moldova*, International Monetary Fund, WP/14/233.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 2002. *The Political Economy of Secession*, Development Research Group, World Bank, Washington DC, mimeo, 23 December.
- Dirjen Otda, Kemendagri, 2014. Pembentukan Daerah-daerah Otonom sampai Tahun 2014
- Dirjen Otda, Kemendagri. 2011. Laporan Hasil Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran (EDOHP) 2011.
- Dolan, D. E. 1990. “Local Government Fragmentation: Does It Drive Up the Cost of Government?” *Urban Affairs Quarterly* 26 (1): 28–45.
- Firman. Tommy, 2009. Decentralization Reform and Local-Government Proliferation In Indonesia: Towards a Fragmentation Of Regional Development, *Review of Urban & Regional Development Studies (RURDS)* Vol. 21, No. 2/3, July/November 2009.
- Fitria Fitriani , Bert Hofman & Kai Kaiser, 2005. Unity in diversity? The creation of new local governments in a decentralising Indonesia, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 41, No. 1, 2005.
- Goodman. Christopher B, 2015. Local Government Fragmentation and the Local Public Sector: A Panel Data Analysis. *Public Finance Review* 2015, Vol. 43(1) 82-107.
- Grossman Guy, Pierskalla Jan H, Dean Emma Boswell, 2017. Government Fragmentation and Public Goods Provision, *The Journal of Politics*, volume 79, number 3.
- Habib, Achmad. 2004. *Konflik Antar Etnik di Pedesaan: Pasang Surut Hubungan Cina-Jawa*. Yogyakarta: Lkis.
- Hendrick. Rebecca M, Jimenez. Benedict S. dan Lal. Kamna, 2011. Does Local Government Fragmentation Reduce Local Spending? *Urban Affairs Review* 47(4) 467–510



- Imansyah, M.H. dan Vazquez, M Jorge, 2010. Understanding Sub-National Government Proliferation and Options for Reform. Bank Pembangunan Asia, Jakarta. 2010.
- Jaweng, Robert Endi. 2014. Pemekaran dan Daerah Otonom Baru; Bayi Prematur Yang Tumbuh Abnormal, *Analisis CSIS*, Vol. 43 No. 1, Maret 2014.
- Lestari, Gita, 2015; Bhinneka Tunggal Ika: Khasanah Multicultural Indonesia di Tengah Kehidupan Sara, *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Th. 28, Nomor 1, Februari 2015.
- Mavridis, Dimistris, 2015. Ethnic Diversity and Social Capital in Indonesia, *World Development* Vol. 67, pp. 376–395, 2015.
- Nelson, M.A, 1992. Municipal Amalgamation And The Growth Of The Local Public Sector In Sweden, *Journal of Regional Science*, 32 (1), 39-53.
- Niazi, Tariq H, 2012. *Decentralization, dalam diagnosing the Indonesia economy ; toward inclusive and green growth*, Asian Development Bank.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Padovano Fabio, Petrarca Ilaria, Rocaboy Yvon, 2013. *Historical Determinants Of Government Fragmentation: A Cross Country Analysis*, Paper presented at the International Seminar of the Centre Condorcet for Political Economy, Rennes and at the PEARLE meetings, May 2013.
- Qibthiyyah, Riatu M, 2008. Essays on Political and Fiscal Decentralization, Dissertation, Georgia State University,
- Reino-Juan Luis Gomez dan Vazquez-Jorge Martinez, 2013. *An International Perspective on The Determinants of Local Government Fragmentation*, In The Challenge of Local Government Size : Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform by Penas-Santiago Lago dan Vazquez-Jorge Martinez, Edward Elgar Publishing, Inc, Massachusetts USA.
- Schneider, M, 1986. Fragmentation and growth of local government. *Public Choice* 48 (3), 255-263.
- Seabright, P. 1996. Accountability and decentralization in government: an incomplete contracts model', *European Economic Review*, 40 (1), 61-89.
- Shelton, C.A. 2007. The size and composition of government expenditure, *Journal of Public Economics*, 91 (11-12), 2230-60
- Tenrini Rita Helbra, 2013. *Pemekaran Daerah : Kebutuhan Atau Euforia Demokrasi ? Menyibak Kegagalan Pemekaran*, https://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/2013_kajian_pkapbn_menyibak_kegagalan_pemekaran_rth.pdf
- Tiebout, C.M, 1956. A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64.
- Tommasi, M., and F. Weinschelbaum, 1999. *A principal-agent building block for the study of decentralization and integration*', Working Papers 20, Universidad de San Andres, Departamento de Economia, (revised) November.
- Vazquez Martinez, J., Rider, M., and Walker, M.B, 1997. Race And The Structure Of School Districts In The United State, *Journal of Urban Economics*, 41 (2), 281-300.
- Vazquez, M Jorge & Timofeev, Andrey, 2010. Decentralization Measures Revisited, *Public Finance and Management*, Volume 10, Number 1.
- Vazquez, M Jorge, 2011. Mengelola Tekanan Pemekaran, dalam *Desentralisasi Fiskal Di Indonesia Satu Dekade Setelah Ledakan Besar*, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- <http://kesbangpol.kemendagri.go.id/index.php/subblog/read/2015/4918/Mendagri-286-Daerah-Ajukan-Pemekaran/5308>, diakses 11 Desember 2015

