

PROBLEMATIKA PENGGABUNGAN DAERAH*

Oleh: Mardyanto Wahyu Tryatmoko

Abstract

The implementation of regional government splitting or proliferation in Indonesia has created many acute problems in the local level. Meanwhile, amalgamation of local government, as clearly stated in the regulation, is considered as being impossible implemented by the central government itself. Government is concerned that amalgamation policy will only bring turmoil in the region. This study explores both society's understanding and government's strategy regarding the possibility of local government amalgamation in Indonesia. This study also maps both driving and inhibiting factors of the amalgamation policy implementation in Indonesia. This study shows that both elite and people in the study areas do not have an understanding of concepts about the benefits of amalgamation as an alternative policy of regional arrangement.

Pendahuluan

Sebagaimana di negara-negara berkembang yang baru saja mengalami transisi demokrasi, kebijakan penataan daerah di Indonesia masih didominasi oleh pemekaran atau pembentukan daerah baru. Setidaknya ada tiga alasan mengapa pemekaran lebih populer dibanding penggabungan daerah di dalam kasus Indonesia. *Pertama*, dari sisi kepentingan publik, pemekaran atau pembentukan daerah baru menjanjikan pelayanan publik menjadi lebih efektif dan efisien. Faktor geografis menjadi alasan utama untuk lebih mendekatkan jangkauan wilayah pelayanan publik. *Kedua*, tidak ada kekhawatiran bagi daerah yang baru dibentuk karena pemerintah memberikan "jaminan hidup" baginya. Selain pemberian jaminan fiskal berupa dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK), pemerintah juga memberikan jaminan pengembangan daerah berupa asistensi dari daerah induk maupun propinsi bagi kabupaten baru. *Ketiga*, dari sisi kepentingan elite, terutama bagi elite birokrasi yang tidak memiliki posisi strategis di daerah induk, pembentukan atau pemekaran daerah dapat menyediakan lahan atau kursi baru baginya. Pemekaran daerah juga memberikan peluang yang lebih besar kepada para politisi

untuk dapat duduk dalam kursi lembaga perwakilan di daerah dan pusat.¹

Fakta menunjukkan bahwa kebijakan pemekaran daerah yang masif seiring demokratisasi di Indonesia menunjukkan lebih banyak dampak buruk daripada meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh UNDP, Bappenas, Depdagri, dan LIPI misalnya menunjukkan sebagian besar daerah hasil pemekaran justru mengalami kemunduran pembangunan. Ini menunjukkan bahwa cita-cita efektifitas dan efisiensi pemerintahan terutama kesejahteraan masyarakat yang didambakan dari hasil kebijakan pemekaran tidak terwujud. Tentu saja, banyak faktor yang menjadi penyebab kegagalan kebijakan pemekaran. Terlepas dari persoalan berbagai macam distorsi pelaksanaan kebijakan pemekaran daerah, kebijakan penggabungan daerah selalu menjadi anak tiri. Seperti tertuang dalam regulasi, kebijakan penggabungan daerah akan dilakukan bagi daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah. Namun, kebijakan penggabungan tersebut dianggap rentan menimbulkan resistensi lokal yang sangat

* Penelitian dengan judul tersebut dilakukan oleh tim peneliti yang beranggotakan: Mardyanto Wahyu Tryatmoko (koordinator), Afadlal, dan Tri Ratnawati.

¹ Implikasi dari pemekaran daerah adalah bertambahnya daerah pemilihan untuk pemilu legislatif dan jumlah kursi di DPR dan DPRD. Semula, 20 kabupaten induk, sebelum pemekaran, hanya memiliki 710 kursi DPRD. Namun, setelah dimekarkan hingga menjadi 20 kabupaten induk dan 26 kabupaten/kota pemekaran, jumlah kursi DPRD untuk daerah induk dan pemekaran menjadi 1.255 kursi DPRD atau naik 76,76 persen. *Kompas*, "DPRD Pemekaran", 26 Oktober 2009.

kuat karena selain bersifat *top-down*, kebijakan tersebut hanya diperuntukkan bagi daerah-daerah yang “miskin”.

Tulisan ini memaparkan secara ringkas hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim Otonomi Daerah Pusat Penelitian Politik LIPI terkait wacana penggabungan daerah. Penelitian yang dilakukan oleh tim pada 2010 ini mencoba mencermati tiga hal pokok tentang penggabungan daerah, yaitu *pertama* persepsi daerah dan pusat mengenai isu penggabungan daerah, *kedua* berkaitan dengan faktor-faktor apa saja yang mendorong dan menghambat kemungkinan penggabungan daerah; dan *ketiga* adalah kemungkinan proses dan mekanisme penggabungan daerah yang dapat dikembangkan. Tulisan ini menyajikan hasil secara singkat jawaban dari ketiga hal tersebut.

Desentralisasi dan Penataan Daerah

Desentralisasi pada hakekatnya merupakan kebijakan politik yang digunakan untuk membuka blokade sentralisasi birokrasi. Kebijakan ini terutama penting untuk mengobati manajemen pemerintahan yang buruk, dan memberikan sarana atau akses hubungan yang lebih dekat

dan langsung antara pemerintah dan masyarakat baik dalam hal politik dan administrasi pelayanan publik.² Guna mendukung efektivitas pelaksanaan desentralisasi, negara perlu melakukan penataan daerah. Penataan daerah atau yang disebut sebagai *territorial reform* merupakan manajemen penyusunan tingkatan atau besaran unit pemerintah daerah sesuai dengan tujuan administrasi dan politik.³

Hubungan antara desentralisasi dan penataan daerah sangat erat. Smith menyatakan bahwa desentralisasi dalam bentuk apapun membutuhkan pembagian wilayah negara ke dalam beberapa area.⁴ Ini berarti, optimalisasi pembagian wilayah akan menunjang efektivitas pemerintahan dan juga menentukan optimalisasi pelaksanaan kewenangan yang tersentralisasi maupun dides-

² Philip Mawhood, “Desentralization: the Concept and the Practice,” dalam Philip Mawhood (Ed.), *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. (Chichester, New York, Brisbane, Toronto, dan Singapore: John Wiley & Sons, 1983).

³ Gabriel Ferrazzi, *International Experiences in Territorial Reform—Implications for Indonesia*. (Jakarta: DRSP-USAID, 2007), hlm. 5.

⁴ B. C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* (London: George Allen & Unwin, 1985), hlm. 61

Tabel 1. Keterkaitan antara Desentralisasi, *Territorial Reform*, dan *Governability*

Rationale Desentralisasi (Rondinelli & Cheema)	Parameter Tujuan Territorial Reform	Kebutuhan (needs) Governability	
		Alasan Pemekaran	Alasan Penggabungan
Menempatkan pelayanan dan fasilitas yang lebih efektif di dalam masyarakat.	Efektifitas Pelayanan Publik	Kedekatan masyarakat dengan pusat pemerintahan	Mendukung mobilitas sosial tanpa terhambat persoalan yurisdiksi
Mengurangi diseconomies of scale sehingga meningkatkan jumlah penyediaan barang dan jasa publik	Efisiensi Ekonomi	Diseconomies of scale terlihat di daerah-daerah yang berpenduduk lebih dari dua ribu digabungkan	Menyediakan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk merampingkan dan merasionalisasi organisasi
Meningkatkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan kemampuan bagi kelompok-kelompok yang berbeda untuk berpartisipasi langsung dalam pembuatan keputusan pembangunan	Demokratisasi	Semakin kecil unit politik, semakin besar kemampuan masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan publik	Memperkuat kelas menengah yang akan mengawasi jalannya pemerintahan daerah
Meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah dan inovasi lembaga-lembaga privat di daerah	Kemandirian	Memperkuat ekonomi daerah dan pusat	Memperkuat ekonomi daerah dan pusat

Sumber: Analisa dari konsep Rondinelli dan Cheema (1983), Kooiman (1994), Techera (2007), Mabuchi (2001), dan Montreal Economic Institute (2001).

entralisasikan kepada daerah. Pendapat lain menyatakan bahwa ukuran besaran unit politik dapat mempengaruhi kualitas *governance*. Knack dan Azfar menyatakan bahwa ketika lingkup pertanggungjawaban pemerintah semakin berkembang, dan masyarakat kekurangan sumber daya dan kapasitas untuk menyelesaikan hubungan antara *principal-agent* yang asimetri, *governance* yang lemah dan korup akan muncul.⁵ Oleh karena itu, upaya penguatan kapasitas pemerintahan daerah di suatu negara dalam mendukung kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dilakukan dengan memilih satu atau campuran model *territorial reform* yang dirasa paling tepat oleh negara tersebut. Penataan daerah ini dapat berupa pemekaran, penggabungan daerah, dan campuran antara keduanya. Pemilihan model penataan daerah ini tidak tergantung pada bentuk negara apakah federal atau kesatuan.

Tujuan setiap negara memilih penggabungan atau pemekaran dapat dikategorikan juga ke dalam empat tujuan besar desentralisasi yaitu efektivitas pelayanan publik, efisiensi ekonomi, demokratisasi, dan kemandirian lokal.⁶ Dengan demikian, pemilihan model *territorial reform* dapat memperkuat desentralisasi dan pada akhirnya akan menentukan kualitas *governability* lokal. Ini berarti tujuan *territorial reform* dapat dikatakan sebagai kebutuhan (*needs*) *governability* baik *state* maupun *society*, baik di tingkat nasional maupun lokal. Hubungan antara desentralisasi, *territorial reform* dan *governability* terlihat di tabel 1.

Dalam implementasinya, konsep dorongan pilihan penataan daerah sebagaimana terse-

but dalam tabel 1 seringkali tidak terwujud. Kenyataan menunjukkan, sebagaimana kasus beberapa daerah hasil pemekaran di Indonesia, bahwa konsep ideal tersebut berubah menjadi situasi yang terbalik, justru menunjukkan keterpurukan. Persoalannya tidak terletak pada kesalahan pilihan model, tetapi lebih terletak pada mekanisme melaksanakan pilihan itu. Penyimpangan dengan segala bentuk oligarki dalam mekanisme penataan daerah akan menimbulkan dampak ketidakpastian dan tidak serasinya institusi-institusi penyelenggara daerah baru.

Problematika Pemekaran Daerah

Berdasarkan penelitian terdahulu yang telah dilakukan oleh beberapa lembaga, pemekaran daerah yang masif berlangsung semenjak 1999 menimbulkan lebih banyak dampak buruk dibandingkan dengan keberhasilannya. Sebagian besar daerah hasil pemekaran justru mengalami kemunduran pembangunan. Dampak negatif tersebut tentu tidak sesuai dengan faktor-faktor pendorong pemekaran yang dicita-citakan oleh masyarakat dan negara. Pelbagai persoalan yang menimpa daerah-daerah hasil pemekaran menunjukkan beberapa kelemahan proses pemekaran. *Pertama*, pemekaran dilakukan tanpa memperhitungkan secara seksama potensi kemajuan daerah induk dan calon pemekaran. *Kedua*, praktik manipulasi data seringkali terjadi pada saat pengusulan daerah baru. *Ketiga*, institusi yang bertanggungjawab atas proses pemekaran sangat lemah dari sisi tanggungjawab dan kapasitas profesionalismenya.

Pemekaran kabupaten-kabupaten di daerah penelitian (Lampung dan Kalimantan Barat) yang masif mulai demokratisasi di Indonesia ternyata juga belum memberi keuntungan yang signifikan bagi masyarakat setempat. Setiap daerah tentu memiliki kelebihan dan kekurangan di sektor-sektor pembangunan tertentu. Meskipun demikian, di empat kabupaten hasil pemekaran yang diteliti kekurangan tersebut lebih banyak dibanding kelebihannya.

Setelah berpisah dengan Kabupaten Pontianak, masyarakat Kabupaten Landak menjadi lebih homogen dengan komposisi penduduk mayoritas suku Dayak. Bupati, saat penelitian dilakukan, dijabat oleh putera asli daerah yang

⁵ S. Knack and Azfar, Trade Intensity, Country Size and Corruption, *Economic of Governance*, Vol.4, No. 1, seperti dikutip dalam Omar Azfar, Satu Kahkonen, Anthony Lanyi, Patrick Meagher, dan Diana Rutherford, "Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements," dalam Mwangi S. Kimenyi dan Patrick Meagher (Eds.), *Devolution and Development: Governance Prospect in Decentralizing States*, (Aldershot, Hants: Ashgate Publishing Limited, 2004), hlm. 32-33.

⁶ Lihat perbedaan alasan pendukung dan penolak penggabungan daerah dalam Erika Teehera, "To Merge or Not To Merge: Local Government Amalgamations in Australia," *Macquarie Law Working Paper*, WP 2007-4, September 2007, Sidney: Macquarie University. Masaru Mabuchi, 2001. *Municipal Amalgamation in Japan*, (Washington: The World Bank), Montreal Economic Institute. *The Economic Arguments against Municipal Mergers*, October 2001. http://www.iedm.org/up-loaded/pdf/fusions_en.pdf (diakses 9 Januari 2010).

juga bersuku Dayak. Konstelasi politik inilah yang mungkin diharapkan oleh masyarakat atau elite lokal dari pemekaran. Meskipun demikian, semakin sempit wilayah administrasi ternyata tidak sebanding dengan peningkatan penyediaan infrastruktur secara signifikan. Kemajuan pesat lebih banyak dirasakan oleh masyarakat yang relatif dekat dengan pusat ibukota kabupaten daripada mereka yang berada di pedalaman. Masyarakat di daerah pedalaman kabupaten ini masih merasakan keterisolasian, di samping kehidupan mereka yang semakin termarginalkan oleh para investor yang menguasai lahan mereka. Dapat dikatakan secara umum bahwa setelah pemekaran, masyarakat di Kabupaten Landak belum merasakan pemerataan ketersediaan infrastruktur publik. Sebagai contoh, masih terdapat setidaknya enam kecamatan yang perlu mendapat perhatian karena fasilitas kesehatan yang minim. Suatu hal yang wajar jika kemudian terdapat agenda pembentukan kabupaten baru dengan nama Landak Utara.

Meskipun memiliki Indeks Pembangunan Manusia lebih tinggi, kondisi ekonomi Kabupaten Pontianak sebagai daerah induk justru bernasib lebih memprihatinkan dibanding Kabupaten Landak dan Kubu Raya. Setelah dimekarkan menjadi tiga kabupaten, Kabupaten Pontianak hanya memiliki luas 1/15 dari wilayah semula. Kondisi ini menyebabkan Kabupaten Pontianak baru mengalami penyusutan potensi ekonomi, baik dari sisi sumber daya manusia, sumber daya alam, dan infrastruktur lainnya. Penyusutan sumber-sumber PAD --diperkirakan sekitar 85% pindah ke Landak dan Kubu Raya-- berimbas pada perekonomian Kabupaten Pontianak. Dana Alokasi Umum yang diterima kabupaten ini juga menyusut dari sekitar Rp531 miliar menjadi hanya Rp185 miliar. Kondisi ini tentu sangat membebani Kabupaten Pontianak sehingga pemerintah daerah setempat pernah mengalami krisis hingga Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) banyak yang tidak beraktivitas karena kurang pendanaan.

Kasus Kabupaten Lampung Timur menunjukkan setting yang berbeda dengan kabupaten-kabupaten yang diteliti di Kalimantan Barat. Meskipun terbentuk dari Kabupaten Lampung Tengah, kabupaten ini masih memiliki wilayah

yang sangat luas dengan sumber daya alam yang melimpah. Persoalannya, pemda setempat kesulitan mengelolanya. Sebagai daerah yang memiliki potensi alam yang kaya, ironis melihat tingkat kemiskinan masyarakat di daerah ini tertinggi di antara kabupaten/kota pemekaran baru (1999) di Propinsi Lampung. Pembangunan infrastruktur pelayanan publik terlihat tidak merata dan banyak yang tidak berfungsi dengan baik karena faktor jarak dan keamanan. Upaya perbaikan pelayanan publik seperti pemberian Alokasi Dana Desa yang melebihi rata-rata dan pelayanan gratis untuk kartu kependudukan dianggap sebagai pihak dipakai hanya untuk menaikkan popularitas bupati. Kenyataan menunjukkan bahwa *governability* daerah ini masih sangat rendah, yang ditandai antara lain tingkat korupsi yang tinggi dan partisipasi masyarakat yang rendah. Keberhasilan bupati menaikkan popularitas melalui program populisnya, menyebabkan dia terpilih kembali meskipun masih dalam status tersangka korupsi.

Kabupaten Lampung Tengah sebagai daerah induk Kabupaten Lampung Timur juga tidak menunjukkan perkembangan pembangunan yang menggembirakan. PAD kabupaten ini justru lebih rendah dari daerah pemekarannya, di samping tingkat korupsi yang juga tergolong tinggi. Perbaikan infrastruktur yang rusak tidak pula mendapat perhatian dari pemda, padahal kualitas infrastruktur di daerah ini terlihat semakin menurun.⁷ Kinerja pemerintah daerah yang rendah, tingkat pendapatan daerah yang masih rendah, korupsi yang marak, dan kondisi infrastruktur yang kurang memadai tidak membuat penyelenggara pemerintah daerah Lampung Tengah segera menentukan kebijakan perbaikan manajemen pemerintahan. Kondisi ini justru digunakan oleh penyelenggara pemerintah setempat sebagai justifikasi keinginan memekarkan kembali kabupaten ini. Pada saat penelitian dilakukan, pemerintah Kabupaten Lampung Tengah tengah menyiapkan pembentukan Kabupaten Seputih Timur dan Kabupaten Seputih Barat.

⁷ Menurut salah satu anggota DPRD di Badan Anggaran, sepanjang tahun anggaran 2009, hampir tidak ada pembangunan infrastruktur di Lampung Tengah.

Menakar Penggabungan Daerah

Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 6 ayat 1 menyebutkan bahwa daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Ketentuan ini diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No.78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah terutama dalam bab V tentang tata cara penghapusan dan penggabungan daerah. Ketentuan ini menjadi problematik karena menempatkan penggabungan sebagai obat bagi daerah-daerah yang tidak mampu. Meskipun demikian, pasal ini dapat dikatakan “mandul” karena tidak pernah diimplementasikan.

Persepsi Lokal terhadap Penggabungan Daerah

Ancaman penggabungan daerah bagi daerah-daerah hasil pemekaran yang dinyatakan tidak mampu melaksanakan otonomi daerah tidak pernah terdengar hingga seluruh lapisan masyarakat. Temuan penelitian menunjukkan bahwa sebagian masyarakat tidak memahami bahkan tidak mengetahui ide penggabungan daerah sebagaimana telah tercantum secara eksplisit di dalam regulasi. Pendapat masyarakat dan elitepun terbelah ke dalam yang pro dan kontra untuk melakukan penggabungan daerah.

Pernyataan menolak paling tegas terhadap ide penggabungan disampaikan oleh elite eksekutif daerah. Argumentasi sebagai dasar penolakan mereka adalah: *pertama*, mereka sudah merasa nyaman dengan kondisi pasca pemekaran. *Kedua*, mereka mengawatirkan dampak dari rasionalisasi pegawai daerah yaitu baik menyangkut pengurangan jumlah maupun penyederhanaan jabatan. *Ketiga*, bagi mereka pemekaran justru harus dibuka lebar karena kegagalan pembangunan di daerah bukan disebabkan oleh pemekaran daerah. *Keempat*, mereka tidak menerima alasan efisiensi APBN sebagaimana yang sering dilontarkan oleh pemerintah nasional. Bagaimanapun juga, menurut mereka, percepatan pembangunan tetap membutuhkan anggaran pemerintah.

Sementara itu, pendapat para elite politik di lembaga legislatif dalam menyikapi peng-

gabungan bervariasi. Di Kabupaten Pontianak, penolakan keras terhadap ide penggabungan daerah dilontarkan oleh beberapa politisi di DPRD. Persoalan yang menjadi argumen mereka ini adalah persoalan budaya dan kekhawatiran pengurangan jumlah kursi. Di Lampung, penolakan politisi terhadap ide penggabungan lebih lunak. Beberapa anggota Dewan justru menerima ide penggabungan.

Tanggapan masyarakat di daerah mengenai penggabungan daerah juga bervariasi. Mereka yang menolak ide penggabungan merasa bahwa ide ini akan kembali menjauhkan mereka dengan pusat-pusat pelayanan publik. Jarak tempuh untuk koordinasi antar perangkat pemerintahan juga akan kembali jauh. Mereka yang menolak ini tidak bersedia digabung secara paksa dengan daerah induk atau daerah tetangga yang sama-sama miskin. Isu etnis atau budaya bahkan menjadi dasar penolakan masyarakat yang tidak setuju dengan penggabungan daerah di Kabupaten Pontianak dan Kabupaten Landak.

Tidak seluruh masyarakat menolak ide penggabungan. Di antara mereka justru ada yang masih ragu-ragu dengan ide ini karena mereka tidak mengetahui secara persis konsepnya dan masih optimis untuk dapat meningkatkan pembangunan daerah mereka. Tidak sedikit juga di antara mereka yang tidak peduli dengan ide penggabungan karena menurut mereka penggabungan dan pemekaran, sebagaimana korupsi, adalah urusan elite.

Mereka yang menerima ide penggabungan memberikan usulan prasyarat bahwa pemerintah harus memiliki standar penilaian yang masuk akal jika ingin melakukan penggabungan paksa, dan pemerintah harus konsisten dengan kebijakannya itu. Meskipun demikian, ada juga masyarakat yang sepenuhnya menerima ide penggabungan karena mereka merasa pemekaran daerah menyebabkan daerah mereka tidak berkembang dengan baik.

Persepsi Pusat terhadap Penggabungan Daerah

Praktisi, akademisi, dan juga politisi di Jakarta (Pusat) menyadari bahwa pemekaran masih menjadi primadona bagi hampir setiap elemen di daerah. Para pengusul pemekaran

selalu mengambil landasan konstitusional dan perundang-undangan tanpa melihat kemampuan daerah untuk mengembangkan daerah baru dan juga pemerintah nasional yang memikul pembiayaan. Meskipun fakta menunjukkan bahwa pemekaran semakin memberatkan keuangan negara dan hasilnya juga belum menggembirakan, pemekaran sulit dihentikan apalagi diubah dengan kebijakan lainnya. Moratorium pemekaran daerah sebagai kontrol administrasi dari pemerintah (presiden) dianggap oleh para politisi sebagai penghambat hak-hak politik.

Opsi penggabungan sebagaimana tertera dalam UU dan PP yang notabene disahkan oleh parlemen dan pemerintah, dianggap oleh mereka sendiri sebagai hal yang mustahil diimplementasikan. Penggabungan menjadi suatu yang utopi karena DPR mengaku tidak bisa menutup pemekaran sebagai aspirasi politik. Sementara itu, Pemerintah tidak hanya sadar memberikan peluang pemekaran melalui Desain Besar Peta Daerah (Desartada) hingga 2025 tetapi juga masih berpeluang memberikan perlakuan khusus kepada suatu daerah yang sedang bergejolak.

Mereka yang mempersoalkan penggabungan menyatakan bahwa penggabungan tidak identik dengan pembenahan daerah-daerah yang mengalami keterpurukan. Keterpurukan ini muncul karena banyak hal, misalnya jumlah tenaga pengawas di kemdagri yang tidak memadai, kualitas SDM lokal yang kurang memadai, dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, solusi yang dapat diambil untuk pembenahan persoalan tersebut sangat banyak, meskipun pemerintah sendiri belum memiliki formula yang tepat untuk itu.

Salah satu upaya pencegahan dampak negatif pemekaran yang sedang dirancang oleh pemerintah adalah pembentukan daerah administratif di masa transisi. Manajemen transisi ini untuk menjamin kapasitas administratif pemerintah daerah baru. Namun ide ini mendapat kritikan dari beberapa kalangan karena tidak sesuai dengan konstitusi pasal 18. Di samping itu, ide ini masih membutuhkan operasionalisasi konsep terutama menyangkut administrasi pemerintahan, terutama persoalan kepegawaian dan sebagainya.

Ide lain yang muncul sebagai alternatif penggabungan dan sekaligus pembenahan kapasitas pemerintahan daerah adalah kerjasama antar

pemerintah daerah. Menurut kalangan pengusaha ide ini sangat bagus. Kalau DOB-DOB bisa melakukan kerjasama antar pemerintah daerah, banyak permasalahan-permasalahan ekonomi perusahaan dapat ditemukan jawabannya dan jelas menguntungkan dunia usaha di bawah satu atap manajemen. Konsep megapolitan yang memayungi kerjasama antar-daerah, membuat isu penggabungan daerah menjadi tidak begitu menonjol. Sebaliknya, jika kerjasama antar-daerah tidak bisa berjalan karena masing-masing daerah memegang otonominya sendiri, justru beberapa pengusaha mengusulkan bahwa penggabungan daerah harus menjadi jawaban terhadap permasalahan keterbelakangan wilayah selama ini.

Mereka yang sependapat dengan ide penggabungan menyatakan bahwa konsistensi pemerintah untuk menjalankan regulasi sangat diperlukan. Jika daerah memang benar-benar terpuruk, penggabungan sangat layak untuk dilakukan. Bagaimanapun juga, pemerintah memiliki otoritas untuk memekarkan dan begitu pula sebaliknya, melakukan penggabungan daerah jika merasa perlu. Meskipun demikian, penggabungan terhadap DOB harus strategis mempertimbangkan banyak hal termasuk usia daerah (masa pertumbuhan). Lebih penting dari itu adalah pemerintah harus memiliki alasan dasar yang kuat untuk menggabungkan beberapa daerah.

Di tingkat pusat, alternatif solusi pembenahan pemekaran dan juga konsep penggabungan sangat terbuka lebar. Pendapat mengenai pembenahan konsep penggabungan terutama adalah perlunya penyertaan insentif, sebagaimana kebijakan pemekaran yang menjadi primadona dewasa ini. Salah satu bentuk usulan insentif ialah melalui restrukturisasi kebijakan fiskal. Ide ini masih mengambang karena belum ada usulan yang jelas mengenai bentuk nyata rekonstruksi fiskal. Ide ini mendapat tantangan untuk segera diformulasikan karena daerah juga menantinya.

Problematika (Penghambat dan Peluang) Penggabungan Daerah

Dari kenyataan perkembangan daerah yang ada (evaluasi) dan respon daerah terhadap penggabungan maka sulit untuk memberlakukan penggabungan paksa, kecuali pemerintah nasi-

onal memiliki argumen yang kuat berdasarkan data yang *reliable* untuk itu. Kasus di Kabupaten Landak dan Kabupaten Pontianak menunjukkan bahwa potensi dan karakter daerah yang dimiliki berbeda. Jika mengambil parameter ekonomi daerah, kedua daerah layak untuk digabungkan. Persoalannya menjadi tidak sederhana jika memperhatikan komposisi etnis kedua daerah yang berbeda. Perbedaan etnis/agama ini lah yang dahulu menjadi alasan kuat pemekaran daerah. Konflik horizontal kemungkinan akan terjadi jika pemerintah melakukan penggabungan paksa kedua daerah ini.

Sementara itu, untuk kasus Lampung Timur dan Lampung Tengah, kedua daerah ini sama-sama memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah. Persoalannya, kedua daerah ini sama-sama masih memiliki kapasitas pengelolaan pemerintahan yang rendah. Sebagai buktinya, kedua daerah ini sama-sama memiliki tingkat PAD yang rendah di samping tingkat korupsi yang tinggi, dan kemampuan yang rendah dalam mengelola potensi daerah. Mungkin persoalan manajemen pemerintahan tersebut tidak akan teratasi hanya dengan menggabungkan kedua daerah. Persoalan luas wilayah juga perlu menjadi pertimbangan jika daerah ini digabungkan karena faktor ini yang menjadi alasan utama pemekaran. Dengan memperhatikan respon masyarakat, kedua daerah ini sulit digabungkan karena alasan kedua daerah yang sama-sama lemah dalam mengelola daerah sehingga terlihat miskin.

Dari gambaran kedua kasus tersebut, problematika utama opsi penggabungan daerah di Indonesia adalah tidak adanya dimensi yang jelas, yang dapat dijadikan sebagai landasan prinsip bagi kebutuhannya. Prasyarat “daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah” sebagai acuan penggabungan daerah, sebagaimana tercantum dalam regulasi saat ini, masih belum dapat diterjemahkan secara jelas dalam parameter tertentu. Dalam pengertian yang lebih luas, opsi penggabungan sebagai alternatif kebijakan pemekaran di Indonesia belum memiliki pijakan prinsip yang kuat untuk mendukung desentralisasi dan otonomi daerah.

Selain itu, keyakinan yang kuat terhadap dampak positif pemekaran merupakan faktor

penghambat utama kemungkinan pemberlakuan kebijakan penggabungan daerah di Indonesia. Ide penggabungan tidak akan tersusun dengan jelas jika paradigma elite dan masyarakat masih berpihak pada pemekaran. Terlebih lagi, ide penggabungan daerah akan semakin jauh terwujud menjadi kenyataan jika Desartada yang disusun pemerintah masih membuka peluang yang besar bagi pemekaran daerah.

Penelitian ini menunjukkan bahwa baik elite maupun masyarakat di daerah penelitian belum memiliki pemahaman konsep mengenai manfaat penggabungan sebagai alternatif kebijakan penataan daerah. Tidak adanya konsep dan pemahaman mengenai urgensi penggabungan daerah justru akan membenturkan keyakinan antara yang pro dan kontra opsi ini berdasarkan atas emosi pendapat subyektif. Hal ini jelas merupakan kendala yang berpotensi negatif jika penggabungan model *top-down* (secara paksa) dilaksanakan oleh pemerintah. Tidak adanya konsep dan pemahaman mengenai penggabungan daerah dari masyarakat dan elite daerah tidak akan memunculkan konsep alternatif ataupun usulan dari bawah mengenai hal ini. Sementara itu, penentangan wacana penggabungan daerah secara keras oleh para elite di lembaga eksekutif daerah akan semakin mempersulit diskusi mengenai kemungkinan pelaksanaannya. Dengan demikian tidak ada peluang bagi munculnya inisiatif penggabungan dari bawah.

Ide pengembangan konsep penggabungan daerah banyak muncul dari elemen-elemen nasional. Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) yang disusun oleh pemerintah juga memuat tentang perlunya penggabungan daerah. Perlunya penerapan insentif sebagai penyerta penggabungan daerah merupakan salah satu ide yang juga ada dalam Desartada. Ide ini masih membutuhkan perumusan yang matang. Sebagaimana kasus di Jepang, insentif ini dapat berupa anggaran untuk persiapan daerah baru hasil penggabungan, jaminan pendapatan daerah dari pajak (*local allocation tax*), pemberian proyek-proyek subsidi negara dan prioritas pekerjaan umum, dan bantuan keuangan kepada prefektur (setingkat propinsi) yang telah mendorong penggabungan municipal di wilayahnya.

Meskipun demikian, penggabungan daerah bukan suatu hal yang sama sekali mustahil bagi Indonesia. Masih ada peluang untuk mewujudkan ide penggabungan daerah di masa yang akan datang dengan memperbaiki konsep yang kini telah ada. Jika masyarakat di daerah belum memiliki konsep mengenai penggabungan daerah, pemerintah bersama masyarakat di tingkat nasional dapat merumuskan modifikasi konsep penggabungan model *top-down* atau model *bottom-up* dengan memperhatikan pendapat masyarakat lokal. Setidaknya, model penggabungan sebagaimana berlaku di negara-negara maju dapat digunakan sebagai pijakan konsep.

Peluang penggabungan daerah, meskipun dengan mekanisme *top-down*, masih memungkinkan karena dari hasil penelitian sebagian masyarakat terutama di daerah urban bersedia menerimanya. Mereka yang bersedia biasanya memiliki opsi bergabung dengan daerah yang lebih maju dan relatif dekat secara geografis. Demikian juga dengan elite di lembaga legislatif daerah masih bersedia menerima opsi penggabungan selama kriteria yang digunakan jelas. Untuk saat ini penolakan keras hanya muncul dari elite eksekutif daerah. Hal ini wajar karena mungkin mereka yang dahulu menginginkan dan mendesain pemekaran daerah. Suasana mungkin menjadi lain ketika suatu saat mereka tergantikan oleh mereka yang kini merupakan golongan menengah di pemerintahan. Golongan menengah di pemerintahan ini cenderung lebih menerima penggabungan dibanding para elitnya.

Kesimpulan dan Rekomendasi Model Penggabungan

Kesimpulan

Saat penelitian dilakukan, penggabungan daerah merupakan suatu hal yang menimbulkan kontroversi di tengah euforia pemekaran daerah. Penggabungan tidak mudah diwujudkan hanya sekedar untuk menyatukan kembali daerah-daerah yang telah mekar sebagai obat bagi mereka yang dinyatakan “sakit,” apalagi kriteria ini belum jelas. Penggabungan secara paksa tidak dapat dilakukan tanpa didasarkan atas prinsip dasar penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, misalnya efisiensi, efektivitas pelayanan

publik dan demokratisasi. Fakta menunjukkan bahwa masyarakat bahkan elite di daerah tidak memikirkan persoalan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana menjadi pertimbangan utama masyarakat di negara-negara maju yang menganut penggabungan daerah.

Penelitian ini tidak menemukan konsep penggabungan alternatif yang diusulkan oleh masyarakat maupun para elite di daerah. Ide-ide bagus muncul dari elemen-elemen di tingkat nasional. Meskipun demikian, pengembangan operasionalisasi ide-ide ini terhambat oleh fakta politik bahwa penyelenggara negara tidak mampu menghentikan tuntutan daerah yang masih ingin mekar. Selain itu, ide penggabungan juga semakin tertutup oleh opsi lain peningkatan kapasitas daerah seperti melalui kerjasama daerah dan manajemen transisi daerah administratif bagi daerah baru.

Meskipun banyak hambatan kemungkinan penggabungan daerah, peluang pengembangan ide ini tetap ada mengingat beberapa hal. *Pertama*, sebagian elite di lembaga legislatif daerah dan sebagian masyarakat tidak menolak ide penggabungan daerah. Mereka menerima penggabungan daerah asalkan ada standar yang rasional sebagai prasyaratnya. *Kedua*, masyarakat yang menerima ide penggabungan juga cenderung memilih bergabung dengan daerah yang lebih maju dan relatif dekat secara geografis. *Ketiga*, banyaknya masyarakat yang apatis terhadap kebijakan penggabungan maupun pemekaran merupakan peluang bagi pemerintah jika akan melakukan penggabungan dengan model *top-down*. *Keempat*, Desartada mencoba menempatkan kebutuhan penggabungan sejajar dengan pemekaran daerah.

Dari beberapa peluang kemungkinan pengembangan ide penggabungan tersebut, pemerintah dapat membenahi konsep penggabungan daerah jika memang membutuhkannya sebagai pendukung pelaksanaan otonomi daerah. Model kebijakan penggabungan daerah secara paksa adalah tidak mungkin diberlakukan kecuali pemerintah memiliki standar penilaian yang *reliable*, strategis, dan juga memiliki daya dorong (insentif) untuk itu. Penggabungan daerah adalah mungkin bagi Indonesia selama tujuan dan kriteria urgensinya jelas.

Di beberapa kasus, penggabungan yang menjadi strategi kebijakan nasional justru tidak memuaskan masyarakat lokal. Di Kanada misalnya, suatu studi menemukan bahwa masyarakat justru tidak mendapatkan hasil sesuai dengan tujuan yang diharapkan.⁸ Studi (survey) yang dilakukan oleh Dale H. Poel ini justru menemukan penolakan yang semakin meningkat di samping menurunnya jumlah pendukung dalam kasus penggabungan di Halifax Regional Municipality, Nova Scotia. Pada kenyatannya, penggabungan daerah ini tidak berkontribusi pada peningkatan pelayanan publik maupun tingkat partisipasi politik lokal.

Dampak negatif penggabungan juga dapat dicermati dalam kasus penggabungan sukarela di Jepang. Mekanisme bottom-up dengan menggunakan metode jajak pendapat dalam setiap kebijakan penggabungan di Jepang justru menimbulkan diskriminasi terhadap daerah-daerah yang "miskin." Daerah-daerah yang kaya cenderung memilih bergabung dengan daerah yang kaya atau strategis. Daerah yang kaya ini terkadang tidak bersedia bergabung dengan daerah-daerah kurang potensial. Dampak dari fakta ini adalah penggabungan justru menyisakan kantong-kantong daerah yang kurang memiliki potensi untuk menjadi daerah otonom.

Berdasarkan fakta-fakta dampak negatif penggabungan sebagaimana kasus Kanada dan Jepang tersebut, pemerintah Indonesia seharusnya lebih seksama dalam menyusun strategi penataan daerah khususnya penggabungan daerah. Dampak negatif pemekaran sebagaimana terlihat dewasa ini selayaknya tidak terjadi juga dalam penggabungan daerah seandainya diimplementasikan. Oleh karena itu, pemerintah harus menyusun kebijakan penataan daerah khususnya penggabungan daerah berdasarkan kajian dan evaluasi yang komprehensif dan obyektif. Jika perlu, pemerintah dapat membuat proyek percontohan untuk melihat efektivitas penggabungan daerah.

Rekomendasi Model Penggabungan

Konsep penggabungan di Indonesia harus diawali dengan penelitian dan evaluasi kinerja daerah secara komprehensif dan dengan menggunakan metode yang obyektif dan meyakinkan. Fakta menunjukkan bahwa pemekaran daerah di Indonesia tidak menunjukkan kontribusi yang berarti pada peningkatan ekonomi masyarakat/daerah maupun demokratisasi di tingkat lokal. Selain ketergantungan pada dana transfer dari pemerintah nasional, banyak kabupaten yang kesulitan meningkatkan PAD. Situasi ini menyebabkan daerah kesulitan membiayai pengadaan infrastruktur pelayanan publik. Di sisi politik, pemekaran daerah justru memperkuat oligarki elite, meningkatkan apatisme masyarakat, dan memperkecil pengawasan pemerintahan.

Atas dasar fakta kemampuan ekonomi dan persoalan politik tersebut, pengembangan konsep penggabungan daerah di Indonesia setidaknya dapat didasarkan dan diarahkan pada prinsip efisiensi dan efektivitas pelayanan publik (ekonomi) dan demokratisasi (politik). Dasar pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik untuk penggabungan berasal dari logika ekonomi. Skala ekonomi (*economies of scale*) merupakan dasar pemikiran ini, dimana keuntungan ekonomi akan mudah diperoleh dengan jalan ekspansi usaha. Biaya produksi dapat turun sebagaimana skala output meningkat. *Scale economies* merupakan konsep jangka panjang yang mengarah pada pengurangan biaya unit sebagaimana ukuran fasilitas dan level penggunaannya meningkat.

Dengan berpedoman pada prinsip ini, pemerintah daerah dapat lebih otonom. Pembiayaan setiap usaha atau pelayanan daerah tidak seharusnya selalu bergantung pada alokasi dari Pusat. Selain itu, pemerintah dapat menggunakan sedikit modal untuk mendapatkan dua keuntungan ganda. *Pertama*, kebutuhan pelayanan masyarakat terpenuhi dengan baik dan kedua adalah hasil (*outcomes*) dari penyediaan infrastruktur tersebut akan kembali menjadi keuntungan daerah.

Dalam hal prinsip demokrasi (politik), penggabungan daerah di Indonesia dapat didasarkan pada pemikiran bahwa: *pertama*, penggabungan dapat dijadikan sarana reintegrasi

⁸Dale H. Poel, "Amalgamation Perspectives: Citizen Responses to Municipal Consolidation," *Canadian Journal of Regional Science*, XXIII: 1, Spring 2000, 31-48.

fragmentasi identitas yang sangat masif pada masa transisi demokrasi. *Kedua*, kontestasi politik akan berkembang dengan baik di suatu daerah yang lebih plural. *Ketiga*, keberagaman kepentingan masyarakat-masyarakat yang bergabung akan memperkuat kelas menengah dan mengikis oligarki elite politik dan birokrasi.

Prinsip ekonomi dan politik dari konsep penggabungan ini dapat menjawab tiga topik arah penataan daerah sebagaimana tercantum dalam Desartada yaitu integrasi nasional, pengembangan ekonomi, dan peningkatan pelayanan publik. Jika kedua prinsip ini rasional menjawab persoalan penataan daerah di Indonesia, ide dasar penggabungan ini dapat dikampanyekan secara luas sebagai reaksi atas kegagalan pemekaran daerah di Indonesia. Prinsip-prinsip ini dapat digunakan sebagai *rationale* penggabungan bagi daerah-daerah yang normal. Pengertian normal disini mengarah pada kondisi dimana suatu daerah tidak harus digabung atau dimekarkan secara paksa oleh pemerintah karena alasan strategis nasional.

Dalam rangka mendukung prinsip dasar penggabungan ada beberapa landasan yang harus mendapat perhatian. Di dalam Desartada pemerintah telah menyebutkan tiga dimensi utama penataan daerah, yaitu dimensi geografi, demografi, dan dimensi sistem. Penggabungan daerah, sebagaimana pemekaran (pembentukan), juga selayaknya memperhatikan tiga dimensi ini. Beberapa parameter penting yang dapat dikembangkan dari tiga dimensi sebagai prasyarat penggabungan daerah adalah sebagai berikut:

1. Dimensi Geografi

Dimensi geografi ini penting dijadikan dasar penentuan besaran luas suatu propinsi/kabupaten/kota. Di beberapa kasus, prasyarat dimensi geografi untuk pemekaran atau penggabungan tidak cukup hanya melihat luas minimal. Meskipun luas wilayah minimal dapat digunakan sebagai prasyarat penggabungan, ada tiga faktor penting dalam dimensi geografi yang harus diperhatikan oleh para pemangku kepentingan baik di daerah maupun nasional. Ketiga faktor atau parameter penting dalam dimensi geografi yang dapat dipakai pemerintah sebagai dasar penggabungan daerah adalah persoalan hidrografi, tata ruang dan lingkungan serta

geo-hazards. Persoalan hidrografi menyangkut potensi wilayah terhadap keberadaan dan manajemen air yang didasarkan pada permukaan dan air tanah. Penggabungan daerah dapat mengatasi daerah-daerah yang mengalami krisis air. Persoalan tata ruang dan lingkungan menyangkut potensi sumber daya alam, konservasi, ketersediaan infrastruktur jaringan transportasi dan komunikasi. Dalam hal ini, penggabungan daerah misalnya dapat membantu daerah yang miskin sumber daya alam atau tidak dapat mengelolanya karena status konservasi. Dalam hal geo-hazards, penggabungan daerah akan mempersempit wilayah rawan bencana dan menyediakan zona aman yang lebih luas.

2. Dimensi Demografi

Dimensi demografi menunjukkan perlunya perhatian pada jumlah penduduk produktif, persentase tingkat pendidikan, dan karakteristik etnisitas di suatu daerah tertentu. Penggabungan daerah dapat beranjak dari persoalan-persoalan yang dihadapi daerah menyangkut matra demografinya. Misalnya, dengan menggunakan parameter jumlah penduduk produktif, tingkat pendidikan, dan karakter etnisitas, pemerintah dapat mengidentifikasi daerah-daerah terpencil, *enclave*, maupun daerah-daerah terbelakang dan kemudian menggunakan justifikasi ini untuk mengeluarkan kebijakan penggabungan. Penggabungan ini dimaksudkan untuk mengefektifkan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di dalam Desartada juga disebutkan bahwa dalam parameter sumber daya manusia perlu ada perhatian yang difokuskan pada jumlah penduduk berusia 20-54 tahun dan pemenuhan kebutuhan birokrasi sekurang-kurangnya tingkatan diploma. Data menunjukkan bahwa sebagian besar kabupaten/kota (55 persen) hanya kurang dari 5% penduduk berusia 20-54 tahun berpendidikan tinggi. Penggabungan daerah diharapkan mampu meningkatkan jumlah dan mutu sumber daya manusia yang dibutuhkan suatu daerah.

3. Dimensi Sistem

Dimensi sistem yang dimaksud dalam Desartada mencakup banyak hal termasuk sistem ekonomi dan politik yang menjadi prinsip

dasar penggabungan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Di samping aspek ekonomi dan politik yang menjadi fokus prinsip dasar penggabungan daerah, terdapat juga aspek sistem pertahanan dan keamanan, aspek sistem administrasi publik, dan aspek sistem manajemen pemerintahan. Aspek terpenting selain ekonomi dan politik yang dijadikan dasar penataan daerah adalah sistem pertahanan dan keamanan. Untuk memperkuat wilayah-wilayah strategis dari sisi pertahanan dan keamanan, pemerintah dapat melakukan penggabungan atau pemekaran paksa.

Titik berat otonomi daerah juga menentukan kebutuhan besaran daerah otonom. Jika mencermati pembagian kewenangan antara propinsi dan kabupaten/kota saat penelitian dilakukan maka ada peluang untuk melakukan penggabungan kabupaten/kota; yakni banyak kabupaten yang memiliki kewenangan pelayanan publik tetapi memiliki keterbatasan sumber daya (alam dan manusia) dan kesulitan menggali pendapatan asli daerah. Situasi ini berbeda dengan posisi propinsi yang tidak begitu dekat dan tidak banyak memberikan pelayanan publik secara langsung tetapi pendapatan daerah lebih mudah diperoleh. Oleh sebab itu, penggabungan dapat ditekankan untuk tingkat kabupaten dalam rangka peningkatan efisiensi produksi penyediaan infrastruktur dan peningkatan pendapatan daerah.

Terkait dengan mekanisme proses penggabungan, pemerintah dapat menggunakan dua mekanisme sekaligus, yaitu secara paksa (*top-down*) dan sukarela (*bottom-up*). Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya bahwa penggabungan paksa atas dasar alasan untuk mengobati daerah-daerah yang “gagal melaksanakan otonomi daerah” akibat pemekaran daerah tidak dapat diterapkan di Indonesia. Penggabungan paksa juga tidak dapat diterapkan sebagaimana kasus di Victoria, Australia dengan alasan rasionalitas prinsip dasar penggabungan. Namun demikian, mekanisme *top-down* dapat diambil pemerintah baik untuk penggabungan maupun pemekaran atas dasar kepentingan strategis nasional. Pemekaran untuk daerah-daerah perbatasan dengan negara lain layak merupakan kondisi yang tidak dapat dicegah oleh aturan normal. Demikian juga penggabungan paksa dapat dilakukan jika pemerintah nasional merasa

perlu membangkitkan daerah-daerah tertinggal yang tidak lagi memiliki potensi untuk maju.

Penggabungan bagi daerah-daerah normal (bukan karena alasan strategis nasional) di Indonesia hanya dapat dilakukan dengan mekanisme sukarela (*bottom-up*) atas dasar keinginan masyarakat. Meskipun demikian, mekanisme ini tidak akan berjalan tanpa sosialisasi yang intensif mengenai keuntungan dan pentingnya penggabungan bagi daerah. Selain itu perlu ada insentif, sebagaimana kasus di Jepang, untuk mendorong keinginan daerah untuk saling bergabung. Mekanisme sukarela ini harus benar-benar mencerminkan aspirasi masyarakat banyak dan bukan merupakan hasil manipulasi dan mobilisasi oleh elite lokal. Fakta menunjukkan bahwa mekanisme *bottom-up* yang didominasi oleh elite lokal menunjukkan hasil pemekaran yang tidak sesuai dengan cita-cita masyarakat. Untuk itu, mekanisme sukarela ini seharusnya dilakukan dengan menggunakan metode jajak pendapat masyarakat. Fakta menunjukkan bahwa jajak pendapat di Jepang sebagian besar berhasil menyelesaikan gejolak/pertentangan di antara masyarakat dan elite daerah dalam penentuan penggabungan dengan daerah tetangga.

Daftar Pustaka

- Ferrazzi, Gabriel. 2007. *International Experiences in Territorial Reform-Implications for Indonesia*. Jakarta: DRSP-USAID.
- Kimenyi, Mwangi S. dan Patrick Meagher (Eds.). 2004. *Devolution and Development: Governance Prospect in Decentralizing States*. Aldershot, Hants: Ashgate Publishing Limited.
- Kooiman, Jan (Ed.). 1994. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publication.
- Mabuchi, Masaru. 2001. *Municipal Amalgamation in Japan*. Washington: The World Bank.
- Mawhood, Philip (Ed.). 1983. *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. Chicester, New York, Brisbane, Toronto, dan Singapore: John Wiley & Sons.
- Ratnawati, Tri (Ed.). 2009. *Studi Tentang Pemekaran Daerah: Pemetaan Problematika Politik, Ekonomi dan Sosial Budaya di Daerah-daerah Pemekaran Era Reformasi*. Jakarta: LIPI Press.

- Rondinelli, Dennis A (Eds.). 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. California, New Delhi, dan London: SAGE Publication.
- Smith, B. C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Dollery, Brian. "Local Government Amalgamation" (Working Paper, Centre for Local Government, The University of New England, 2009), <http://www.une.edu.au/clg/working-papers/02-2009.pdf>, diunduh 12 februari 2010.
- Techera, Erika. "To Merge or Not To Merge: Local Government Amalgamations in Australia," *Macquarie Law Working Paper*, WP 2007-4, September 2007, Sidney: Macquarie University.
- Montreal Economic Institute, *The Economic Arguments against Municipal Mergers*, October 2001. http://www.iedm.org/uploaded/pdf/fusions_en.pdf, diunduh 14 April 2011.
- The Japan Council of Local Authorities for International Relations, *Municipal Merger in Japan*, fact sheet No. 9, 2006. <http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/fs09-en.pdf>, diunduh 13 April 2011.