

**HUBUNGAN NEGARA-MASYARAKAT DALAM PROSES  
PEMBENTUKAN DAERAH OTONOM  
(Studi pada Proses Pembentukan Kabupaten Bolaang  
Mongondow Timur)**

**TESIS**

Untuk Memenuhi Persyaratan  
Memperoleh Gelar Magister



**LUKMAN DAMOPOLII  
NIM. 106030101011012**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
MALANG**

**2013**

**JUDUL TESIS:**

Hubungan Negara-Masyarakat dalam Proses Pembentukan Daerah Otonom  
(Studi pada Proses Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur)

Nama Mahasiswa : Lukman Damopolii  
NIM : 106030101011012  
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik  
Minat : Administrasi Pemerintahan Daerah

**KOMISI PEMBIMBING:**

Ketua : Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS  
Anggota : Dr. Drs. Luqman Hakim, M.Sc

**TIM DOSEN PENGUJI:**

Dosen Penguji 1 : Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS  
Dosen Penguji 2 : Dr. Tjahjanulin Domai, MS

Tanggal Ujian : 04 Juni 2013  
SK Penguji :



*Karya Ilmiah ini kupersembahkan kepada  
Ayahanda dan Ibunda tercinta,  
Isteri dan Putra tersayang.*

## RIWAYAT HIDUP

**Lukman Damopolii**, lahir di Desa Tadoy pada tanggal 2 September 1985. Anak kedua dari keluarga Bekang Damopolii, SE dan Djumiati Daeng Pawewang. Menamatkan Sekolah Dasar di SD Negeri II Tadoy pada tahun 1996, SMP Negeri I Kotamobagu tahun 1999, sempat sekolah di SMU Frater Don Bosco Manado tahun 1999 – 2001 selanjutnya pindah sekolah dan tamat di SMA Negeri I Bolaang pada tahun 2002. Tamat kuliah Sarjana (S1) pada tahun 2009 di Jurusan Akuntansi STIE Widya Darma Kotamobagu.

Pengalaman kerja, pernah menjadi fasilitator/pendamping Program Keluarga Harapan (PKH) Kecamatan Posigadan dan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) Bolaang Timur pada tahun 2009-2011. Ketua Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Bolaang Timur pada Pemilihan Gubernur Sulawesi Utara tahun 2010. Semasa kuliah merupakan surveyor di Lingkaran Survey Indonesia (LSI) dari tahun 2004-2008, kemudian pada Pemilu 2009 menjadi Koordinator Solidaritas Amanat Rakyat (SAR) Kabupaten Bolaang Mongondow untuk pemenangan calon anggota DPR RI dari Partai Amanat Nasional.

### Ucapan Terima Kasih

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari semua pihak, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, juga merupakan dosen pembimbing yang senantiasa memberi sumbangsih pemikiran untuk mengarahkan penulis pada konsep-konsep kunci tesis ini.
2. Bapak Drs. Andy Feftha Wijaya, MDA, Ph.D selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik.
3. Bapak Dr. Drs. Luqman Hakim, M.Sc selaku dosen pembimbing yang senantiasa mengarahkan penulis untuk memahami konsep-konsep kunci dalam tesis ini..
4. Para informan penelitian yang telah bersedia memberikan data dan informasi terkait masalah yang diangkat dalam tesis ini.
  - a. Bapak Drs. Jainudin Damopolii selaku mantan ketua Panitia Pemekaran Bolaang Mongondow
  - b. Bapak Muhammad Salim Landjar selaku tokoh masyarakat Kabupaten Bolaang Mongondow Timur
  - c. Ketua dan anggota BPD, Kepala Desa, pengurus Partai Politik, serta segenap masyarakat Kabupaten Bolaang Mongondow Timur

Terakhir kepada teman-teman yang senantiasa berbagi inspirasi bersama penulis ketika mengalami kesulitan dalam memahami dan mengembangkan konsep-konsep yang ada dalam tesis ini, terutama kepada sahabat penulis I Ketut Winaya, S.Sos, M.AP.

Malang,  
Penulis,

Lukman Damopolii

## RINGKASAN

**Lukman Damopolii**, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang, “Hubungan Negara-Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Daerah Otonom (Studi pada Proses Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur)”. Komisi Pembimbing: Ketua, Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS; Anggota, Dr. Drs. Luqman Hakim, M.Sc

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh maraknya tuntutan pembentukan daerah otonom di Indonesia dewasa ini. Mengingat esensi otonomi daerah tidak sekedar hak daerah memperoleh otonomi, tetapi juga kewajiban daerah melaksanakan otonomi, maka sangat diperlukan kemandirian daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah terdesentralisasi. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis hubungan negara-masyarakat dalam proses pembentukan daerah otonom, dilihat dari aspek latar belakang tuntutan pembentukan, proses pembentukan, dan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang menghasilkan data deskriptif. Data diperoleh dari wawancara, observasi, dan dokumentasi. Teknik analisa digunakan model Milles dan huberman melalui langkah pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

Penelitian ini menemukan bahwa; *pertama*, latar belakang tuntutan pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur dipicu oleh upaya lokalisasi kekuasaan untuk menciptakan pusat kekuasaan baru di daerah dan gerakan sosial berbasis etnik. Lokalisasi kekuasaan terlihat pada upaya meningkatkan jumlah institusi politik, birokrasi, serta alokasi anggaran yang bersumber dari Pemerintah Pusat, dan elit lokal yang berperan dalam proses pembentukan selanjutnya menjadi aktor politik lokal pasca daerah ini terbentuk. Sementara gerakan sosial dipicu oleh konflik sosial antara etnis mongondow dan etnis minahasa, gerakan reaksioner masyarakat etnis mongondow untuk kembali pada kejayaan kerajaan Bolaang Mongondow masa lalu, perbandingan dengan pembentukan daerah otonom lain, adanya peluang politik yang dibuka oleh negara. *Kedua*, pembentukan daerah ini terbagi dalam tiga tahap yakni sosialisasi dan konsolidasi elit, pemekaran desa dan kecamatan, serta pendekatan dan komunikasi politik dengan partai politik dan anggota DPR. Dalam hal keterpenuhan syarat menurut UU 32/2004 dan PP 78/2007, daerah ini telah memenuhi syarat administratif dan teknis kewilayahan namun belum memenuhi syarat teknis. *Ketiga*, partisipasi masyarakat dilakukan dalam bentuk mengikuti musyawarah, pengumpulan dana dan hibah tanah atau bangunan, serta pemasangan atribut pemekaran. Secara keseluruhan telah ada pertanda partisipasi (*tokenism*), walaupun belum sampai pada derajat kendali warga.

Rekomendasi penelitian ini antara lain; 1) pemerintah perlu menetapkan rasio kapasitas keuangan daerah bagi calon daerah otonom; 2) perlu diperkuat dialogisme antar budaya untuk menghindari konflik sosial; 3) pemerintah perlu melakukan pengendalian internal terhadap pelaksanaan tugas pengujian usulan pembentukan daerah otonom; 4) revitalisasi musyawarah terutama dalam konteks perumusan agenda kebijakan pembentukan daerah otonom.

Kata kunci: *Pembentukan daerah otonom, lokalisasi kekuasaan, gerakan sosial, partisipasi masyarakat*

## SUMMARY

**Lukman Damopolii**, Brawijaya University Post Graduate Program, "State-Society Relations in The Process of Region Autonomous Establishment (Studies on the Establishment Process of Bolaang Mongondow Eastern Districts)". Chief Supervisor: Prof. Bambang Supriyono, MS; Associate Supervisor: Dr. Drs. Luqman Hakim, M.Sc

This research is motivated by the increased demand for the establishment of an autonomous region in Indonesia today. Considering the essence of local autonomy is not merely the right of the region, but also as a duty of the region, it is necessary local-self government to governing the affairs, especially in the fiscal capacities. This study aims to look at how state-society relations in the process of formation an autonomous region, viewed from the aspect of demand backgrounds, the process of formation, and community participation in the Bolaang Mongondow Eastern Districts formation processes.

This research uses a qualitative method that produces descriptive data. Data obtained from the study of literature, observation, and interviews with the research informants. The analysis technique used in this research is a Mills and Huberman Models.

Result of research indicates that first, the background of the demand for the establishment of East Bolaang Mongondow District triggered by the localization of power to create new power center in the local and also ethnical-based social movement. The localization of power is manifested through the increasing number of bureaucracies and political institutions, the allocation of budget from Central Government, and the local elite which has great stake in the next establishment by being local politic actor after the region is founded. Social movement develops from several causes such as social conflict between Mongondow Ethnic and Minahasa Ethnic, reactionary movement of Mongondow ethnic community who insists on reviving the glorious day of Boolang Mongondow Kingdom in the past, the comparison of one autonomous region to others, and the opening of political opportunity by the government. Second, the establishment of autonomous region involves three stages, which are the socialization and consolidation of elites, the extension of village and subdistrict, and the political approach and communication to political parties and members of House of Representatives. Pursuant to Act 32/2004 and Government Regulation 78/2007, the establishment has met administrative requirements, but not technical preconditions. Third, community participation is made to be sure by organizing a people assembly, a fundraising activity, an administration of land or building grants, and an installation of extension attribute. In general, there is a sign of participation (tokenism) although it is not yet under the degree of citizen control.

It is recommended that (1) the government needs to set the financial capacity ratio of autonomous region candidates; (2) the dialogism between cultures shall be enforced to avoid social conflict; (3) the government needs internal control to verify the proposal of autonomous region establishment; and (4) the revitalization of assembly in the context of the formulation of policy agenda of autonomous region establishment.

**Keywords:** Autonomous region establishment, localization of power, social movement, community participation



## KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Puji Syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang karena atas berkat dan rahmat-Nya semata, penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penyusunan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Tesis ini merupakan bentuk perhatian penulis terhadap isu pembentukan daerah otonom sebagai salah satu basis utama kebijakan desentralisasi. Penulis berharap tesis ini dapat menambah khasanah berfikir pemerintah bagi perbaikan politik desentralisasi Indonesia kedepan, yang senyatanya memiliki kompleksitas dan kontinuitas permasalahan di aras lokal. Dengan demikian, kualitas otonomi daerah akan terus meningkat demi perbaikan dan percepatan kesejahteraan masyarakat.

Penulis menyadari segala kekurangan dan keterbatasan penulis dalam yang tercermin dalam tesis ini, oleh karena itu penulis mengharapkan saran-saran yang bersifat konstruktif agar tulisan ini dapat bermanfaat bagi yang membutuhkan.

Malang, 25 Mei 2013

Penulis

## DAFTAR ISI

Halaman

<b>HALAMAN JUDUL</b>	
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b>	
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS</b>	
<b>UCAPAN TERIMA KASIH</b>	
<b>RINGKASAN</b>	
<b>SUMMARY</b>	
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP</b>	
<b>KATA PENGANTAR</b>	
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xi
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xiii
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	15
1.3 Tujuan Penelitian.....	16
1.4 Manfaat Penelitian.....	16
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b> .....	18
2.1 Penelitian Terdahulu.....	18
2.2 Hubungan Negara-Masyarakat.....	26
2.2.1 Negara.....	28
2.2.2 Masyarakat.....	33
2.2.3 Kekuasaan.....	34
2.2.4 Wewenang.....	40
2.2.5 Lokalisasi Keuasaan (Localisation of power).....	41
2.2.6 Gerakan Sosial.....	43
2.3 Desentralisasi.....	52
2.3.1 Otonomi Daerah dan Daerah Otonom.....	55
2.3.2 Kriteria dan Proses Pembentukan Daerah Otonom.....	66
2.4 Partisipasi.....	75
2.4.1 Mekanisme Partisipasi.....	77
2.4.2 Derajat Partisipasi.....	79
2.4.3 Partisipasi Politik.....	80
<b>BAB III ANALISIS LATAR SOSIAL PENELITIAN</b> .....	87
3.1 Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur.....	87
3.2 Hubungan Negara-Masyarakat dalam Proses Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur.....	89

<b>BAB IV METODE PENELITIAN.....</b>	<b>94</b>
4.1 Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	94
4.2 Lokasi dan Situs Penelitian.....	95
4.3 Fokus Penelitian.....	95
4.4 Sumber Data.....	97
4.5 Teknik Pengumpulan Data.....	98
4.6 Teknik Analisis Data.....	101
4.7 Keabsahan Data.....	104
<b>BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>107</b>
5.1. Gambaran Umum Objek Penelitian .....	107
5.1.1. Kabupaten Bolaang Mongondow .....	107
5.1.2 Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	120
5.1.3 Perbandingan Kabupaten Bolaang Mongondow dan Bolaang Mongondow Timur .....	135
5.2 Latar Belakang Tuntutan Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	137
5.3 Proses Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .	177
5.4 Partisipasi Masyarakat dalam Kerangka Hubungan Negara- Masyarakat pada Proses Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	195
5.5 Relevansi Hasil Penelitian Dengan Penelitian Terdahulu.....	205
5.6 Pembahasan.....	208
<b>BAB VI PENUTUP.....</b>	<b>241</b>
6.1 Kesimpulan.....	241
6.2 Saran.....	243
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>245</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel	Judul	Halaman
2.1	Matriks Penelitian Terdahulu .....	24
5.1	Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow .....	110
5.2	Jumlah Desa Menurut Kecamatan, Jarak Tempuh, dan Waktu Tempuh dari Ibukota Kecamatan Menuju Ibukota Kabupaten Bolaang Mongondow.....	111
5.3	Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Tingkat Pendidikan yang Ditamatkan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Bolaang Mongondow .....	112
5.4	Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow.....	114
5.5	Luas Wilayah, Jumlah Penduduk, dan Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Tahun 2006 .....	115
5.6	Rasio Murid-Guru di Kabupaten Bolaang Mongondow .....	116
5.7	Penduduk Menurut Etnis di Kabupaten Bolaang Mongondow ....	118
5.8	Realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Daeah (APBD) Kabupaten Bolaang Mongondow 2006 .....	119
5.9	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Bolaang Mongondow .....	119
5.10	Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	122
5.11	Jarak Antara Ibukota Kabupaten Dengan Ibukota Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	123
5.12	Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Tingkat Pendidikan yang Ditamatkan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	124
5.13	Anggota DPRD Menurut Partai Politik dan Jenis Kelamin di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	124
5.14	Fasilitas Pendidikan Menurut Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	125
5.15	Sebaran Guru Menurut Kecamatan dan Sarana Pendidikan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	125
5.16	Fasilitas Kesehatan Menurut Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	126
5.17	Sebaran Tenaga Medis Menurut Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	127
5.18	Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	128
5.19	Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	128
5.20	Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	129
5.21	Angka Partisipasi Sekolah (APS) di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	130

5.22	Penduduk Berdasarkan Agama yang Dianut dan Etnis Menurut Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	130
5.23	Banyaknya Sarana Peribadatan Menurut Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	131
5.24	Jumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS) dan Pemilih Terdaftar Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur pada Pemilihan Umum 2009 .....	131
5.25	Jumlah Pemilih Terdaftar dan Pemilih yang Menggunakan Hak Pilih Menurut Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur pada Pemilihan Umum 2009 .....	132
5.26	Realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bolaang Mongondow Timur 2011 .....	133
5.27	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur 2006 – 2010 .....	134
5.28	Fraksi Partai Politik di DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow Timur Periode 2009 – 2014 .....	142
5.29	Realisasi Pendapatan Menurut Sumber Pendapatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur 2011 .....	145
5.30	Realisasi PAD Menurut Sumber Pendapatan Terhadap Total Pendapatan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur 2011 .....	153
5.31	Matriks Kepentingan Elit Lokal .....	161
5.32	Faktor dan Indikator dalam Syarat Teknis Pembentukan Daerah Otonom .....	179
5.33	Jumlah Desa Menurut Kecamatan di Calon Cakupan Wilayah Kabupaten Bolaang Mongondow Timur 2005 .....	190
5.34	Desa Hasil Pemekaran Menurut Desa Induk dan Kecamatan di Calon Cakupan Wilayah Kabupaten Bolaang Mongodow Timur Per 2005 - 2008 .....	192
5.35	Relevansi Hasil Penelitian Dengan Penelitian Terdahulu .....	206

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Judul	Halaman
1.1	Pertumbuhan DOB di Indonesia.....	3
2.1	Aspek Penentu Penataan Daerah .....	69
2.2	Faktor Krusial Penataan Daerah .....	72
2.3	Indikator Catchment dan Discatchment Area .....	73
2.4	<i>Ladder of Participation</i> (Tangga Partisipasi) .....	80
4.1	Komponen dalam analisis data ( <i>flow model</i> ) .....	102
4.2	Komponen dalam analisis data ( <i>interactive model</i> ) .....	102
5.1	Peta Bolaang Mongondow Raya .....	109
5.2	Komposisi Kursi Partai Politik di DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow Periode 2004 – 2009 .....	113
5.3	Peta Kabupaten Bolaang Mongondow Timur.....	121
5.4	Perbandingan Luas Wilayah Kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	122
5.5	Realisasi Penerimaan Daerah Menurut Sumber Penerimaan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur .....	133
5.6	Kontribusi Lapangan Usaha Terhadap PDRB Kabupaten Bolaang Mongondow Timur 2010 .....	135
5.7	Struktur Panitia Pemekaran Kabupaten Bolaang Mongondow ..	170