

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

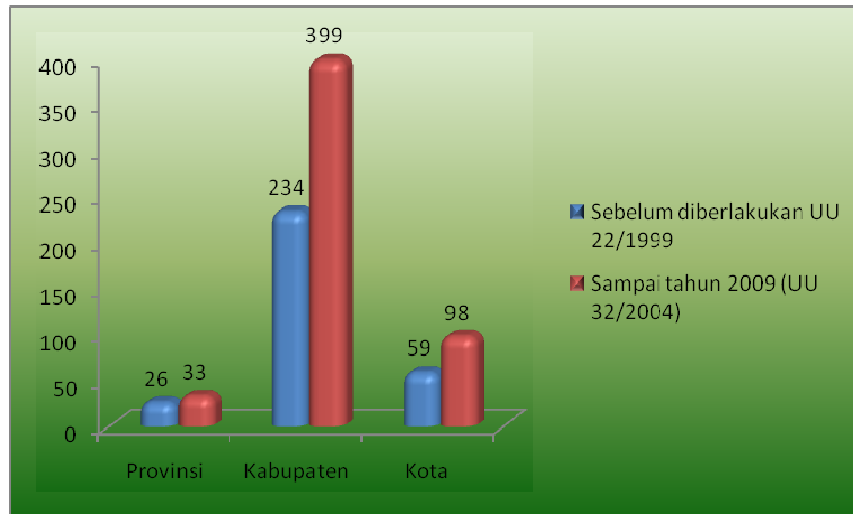
Maraknya tuntutan pembentukan daerah otonom saat ini, telah menjadi isu strategis dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Dinamika politik di tingkat masyarakat lokal baik yang dipicu oleh faktor sosial, ekonomi, administratif, maupun faktor politik itu sendiri mengerucut pada keinginan masing-masing komunitas masyarakat untuk menjadi daerah otonom sendiri. Pada dasarnya kecenderungan ini merupakan ekses dari adanya kekuasaan dan kewenangan yang melekat pada otonomi daerah itu sendiri, pasca pembentukan daerah otonom. Kekuasaan dan kewenangan yang dilembagakan secara konstitusional, memberi hak kepada daerah otonom untuk melaksanakan kewenangan dan kontrol atas seluruh aspek kekuasaan di daerah.

Muluk (2009) menyebutkan bahwa ada tiga kategori kekuasaan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom, yakni kekuasaan dalam pembuatan kebijakan yang mencakup baik kekuasaan mengatur (*policy making* atau *regeling*) dan mengurus (*policy executing* atau *bestuur*), kekuasaan keuangan yang menunjukkan adanya desentralisasi fiskal yang berarti ada distribusi kekuasaan untuk memutuskan sendiri penerimaan (*revenue*) dan pengeluaran (*expenditure*), serta kekuasaan bidang kepegawaian (kekuasaan dalam menentukan prasyarat, penetapan, penunjukkan, pemindahan, pengawasan, dan penegakkan disiplin).

Merujuk pada kategorisasi kekuasaan yang didesentralisasikan sebagaimana disampaikan Muluk di atas, dengan istilah yang berbeda namun tetap memiliki makna dan cakupan yang sama, maka jenis-jenis kekuasaan tersebut dapat dikelompokkan sebagai kekuasaan politik, kekuasaan fiskal dan kekuasaan birokrasi. Secara aktual kekuasaan yang melekat pada daerah otonom tersebut membuka ruang bagi terciptanya hubungan negara-masyarakat yang berwujud dalam konteks pembentukan daerah otonom yang disebabkan adanya tuntutan masyarakat kepada negara untuk melaksanakan sendiri kekuasaan dan kewenangan atas urusan pemerintahan di daerah melalui institusi yang disebut daerah otonom. Hal itu semakin mempertegas bahwa pembentukan daerah otonom menciptakan hubungan saling tergantung antara negara dan masyarakat dalam hal kekuasaan, seperti dikemukakan oleh Faulks (1999, h. 2) bahwa “terdapat hubungan kekuasaan yang saling tergantung (*interdependent*) antara negara dan masyarakat”.

Pasca reformasi, jumlah daerah otonom baru (DOB) di Indonesia mengalami pertumbuhan yang sangat masif. Merujuk pada lampiran Permendagri Nomor 21 tahun 2010, data daerah otonom di Indonesia sebelum diberlakukannya UU Nomor 22 tahun 1999 terdapat 319 daerah otonom yang terdiri dari; 26 Provinsi, 234 Kabupaten dan 59 Kota. Seiring dengan diberlakukannya UU nomor 22 tahun 1999 telah terbentuk banyak DOB. Selanjutnya dari data Ditjen Otonomi Daerah Depdagri menunjukkan bahwa jumlah daerah otonom di Indonesia sampai tahun 2009 telah menjadi 530 daerah otonom, dengan rincian; 33 provinsi, 399 kabupaten dan 98 kota ([www.depdagri.go.id](http://www.depdagri.go.id)). Pesatnya pertumbuhan daerah otonom ini, dapat lihat pada gambar berikut:

Gambar 1.1  
Pertumbuhan DOB di Indonesia



Sumber: Dimodifikasi dari Lampiran Permendagri nomor 21 tahun 2010

Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang selanjutnya diubah dengan undang-undang Nomor 32 tahun 2004, mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Pada intinya, kedua undang-undang tersebut mengamankan bahwa Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia menggunakan sistem desentralisasi. Konsekuensi legal dari penerapan desentralisasi, yakni adanya penyerahan kekuasaan atau kewenangan atas urusan pemerintahan. Penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah yang merupakan manivestasi negara, kepada daerah otonom sebagai manivestasi masyarakat. Sebagaimana dimaksud Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, bahwa desentralisasi merupakan “penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Selanjutnya secara eksplisit, makna daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat termaktub pada pasal 1 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 sebagai “kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai

batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pasal 22 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini, mengamanatkan mengenai hak daerah otonom dalam menyelenggarakan otonomi, yakni:

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya,
- b. Memilih pimpinan daerah
- c. Mengelola aparatur daerah
- d. Mengelola kekayaan daerah
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah,
- g. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam Peraturan perundang-undangan

Melalui desentralisasi, daerah kemudian memperoleh otonomi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah. Hal ini ditegaskan oleh Smith (1985:18) bahwa:

Sub-bagian teritorial negara akan mempunyai ukuran otonomi yang akan mengatur diri sendiri melalui institusi politik yang mempunyai akarnya sendiri dalam wilayah dimana mereka mempunyai yurisdiksi, dan institusi-institusi tersebut akan direkrut secara demokratis

Mutlak bahwa daerah otonom akan memiliki otonomi (yang didalamnya adalah kekuasaan dan kewenangan) untuk mengatur diri sendiri melalui institusi politik dan bahwa institusi politik tersebut direkrut secara demokratis. Namun, pada aspek ke dua inilah (institusi politik tersebut direkrut secara demokratis) dinamika lokal dalam konteks tuntutan pembentukan daerah otonom menjadi sangat intensif dan masif. Terbukanya peluang kekuasaan melalui jabatan politik pada institusi politik yang lahir melalui proses politik (pemilihan) di daerah,

memicu kepentingan elit lokal di daerah untuk berperan aktif dalam proses pembentukan daerah otonom, sebagai upaya untuk menciptakan pusat-pusat kekuasaan baru di daerah.

Dalam konteks pembentukan daerah otonom, kondisi di atas dapat dikategorikan sebagai upaya lokalisasi kekuasaan (*localisation of power*). Kekuasaan dan kewenangan yang terlembagakan secara politik melalui institusi politik sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, serta kekuasaan dan kontrol atas sumber dan penggunaan anggaran di daerah, dapat memberi ekses yang signifikan bagi lahirnya tuntutan pembentukan daerah otonom. Pada akhirnya, pembentukan daerah otonom yang hanya didasarkan pada upaya lokalisasi kekuasaan (*localisation of power*), hanya akan menciptakan arena pertarungan politik di daerah. Salah satu indikator yang paling nampak adalah proses politik di daerah (melalui Pemilu DPRD maupun Pemilukada) untuk perebutan kekuasaan melalui institusi politik menjadi sangat intensif.

Hadiz (2011) menjelaskan bahwa lokalisasi kekuasaan (*localisation of power*) terlihat pada dinamika pemilihan dan partai politik lokal. Secara lebih spesifik, Hadiz menggambarkan bagaimana lokalisasi kekuasaan (*localisation of power*) di Indonesia. Dinamika dalam pemilihan lokal dan partai politik sebagai indikator untuk melihat bagaimana artikulasi politik antara lokal dan nasional (Hadiz, 2011). Pernyataan Hadiz itu, memiliki relevansi yang signifikan apabila dikaitkan dengan kondisi di Indonesia pasca diberlakukannya kembali desentralisasi. Hal itu terlihat pada pesatnya pertumbuhan jumlah partai politik antara Pemilu tahun 1997 dan Pemilu tahun 1999. Pada Pemilu 1997 hanya diikuti oleh 3 partai politik, kemudian jumlahnya melonjak drastis menjadi 48 partai politik sebagai peserta Pemilu 1999, tepat pada masa peralihan sistem

pemerintahan daerah Indonesia dari sistem sentralistik menjadi desentralisasi. Indikator lainnya terlihat pada dinamika politik lokal saat ini yang begitu intens, seperti terlihat pada banyaknya sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah (Pemilu Kada) yang masuk ke Mahkamah Konstitusi.

Besarnya tendensi kekuasaan dalam dinamika tuntutan pembentukan daerah otonom, sering kali mengesampingkan pertanyaan inti terkait kemandirian daerah (*local self-government*) dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Kemandirian daerah ini menuntut adanya kapasitas daerah dalam hal politik, birokrasi, dan terutama kapasitas fiskal (keuangan). Daerah otonom yang kapabel akan mampu merumuskan kebijakan (*policy-making*) serta melaksanakan (*policy-implementing*) layanan publik yang melibatkan partisipasi masyarakat, serta mampu mengelola semua potensi daerah sebagai sumber penerimaan fiskal untuk penyelenggaraan pemerintahan.

Pada kenyataannya kapasitas daerah otonom terutama dalam hal fiskal yang masih sangat rendah, menimbulkan masalah besarnya ketergantungan fiskal daerah otonom kepada pemerintah pusat. Sidik dalam Yustika *et al.* (2008, h. 61) menyatakan bahwa ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya.

Fenomena lain yang juga ikut menyokong maraknya tuntutan pembentukan daerah otonom di Indonesia dewasa ini, yaitu gerakan sosial (*social movements*). Munculnya gerakan sosial (*social movements*) yang menuntut pembentukan daerah otonom, tak bisa lepas dari kondisi heterogenitas

atau keberagaman masyarakat Indonesia itu sendiri. Indonesia memiliki masyarakat yang beraneka ragam baik secara etnis, budaya, maupun agama. Oleh karena itu, jika suatu wilayah memiliki masyarakat yang cenderung heterogen, maka sangat potensial dan bahkan secara aktual terjadi konflik sosial antar komunitas masyarakat itu sendiri. Konflik sosial ini dapat menciptakan kecenderungan bagi salah satu komunitas masyarakat untuk memisahkan diri dari komunitas masyarakat lainnya. Secara empiris, konflik sosial ini dipicu oleh berbagai variabel, seperti ketidakadilan maupun deprivasi baik secara sosial, ekonomi, maupun politik yang dirasakan oleh salah satu komunitas masyarakat. Biasanya ketidak-adilan maupun deprivasi ini dialami oleh komunitas masyarakat minoritas.

Selanjutnya faktor lain yang mendorong lahirnya gerakan sosial (*social movements*), yakni adanya faktor pembandingan (*invidious comparison*). Faktor pembandingan (*invidious comparison*) lahir di dalam suatu komunitas masyarakat karena melihat pencapaian komunitas masyarakat lain yang telah terbentuk menjadi daerah otonom baru. Dalam hal ini yakni dibentuknya suatu komunitas masyarakat menjadi daerah otonom yang didasarkan pada batas sosial masyarakatnya (baik secara etnisitas, budaya, maupun agama), serta inkonsistensi antara ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pembentukan daerah otonom dengan pembentukan daerah otonom yang dilaksanakan pemerintah sehingga terbentuk daerah otonom yang pada dasarnya belum memenuhi syarat. Implikasinya, kedua faktor itu terakumulasi dan membentuk aspirasi masyarakat lainnya sehingga menuntut pembentukan daerah otonom melalui gerakan sosial (*social movements*). Mengutip Diani dan Bison (2004), bahwa gerakan sosial sebagai sebetuk aksi kolektif dengan

orientasi konfliktual yang jelas terhadap lawan sosial dan politik tertentu, dilakukan dalam konteks jejaring lintas kelembagaan yang erat oleh aktor-aktor yang diikat rasa solidaritas dan identitas kolektif yang kuat melebihi bentuk ikatan dalam koalisi dan kampanye bersama (Triwibowo, 2006).

Penelitian Zulkifly (2005) dan Novi Andrianthy (2009) menunjukkan bahwa tuntutan pembentukan daerah otonom di Indonesia dewasa ini, telah banyak berlandaskan pada keinginan masyarakat untuk menentukan batas daerahnya dengan merepresentasikan batas sosial mereka di masa lampau. Lebih khusus ditandai oleh batas wilayah kekuasaan kerajaan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa ada gerakan reaksioner (*reactionary movement*) dalam tuntutan pembentukan daerah otonom, karena bertujuan untuk kembali pada institusi maupun nilai-nilai masa lalu. Sebagaimana dinyatakan Kornblum yang dikutip Sahid (2011) bahwa apabila tujuan gerakan sosial untuk kembali ke institusi dan nilai di masa lampau dan meninggalkan institusi dan nilai masa kini, disebut sebagai gerakan reaksioner (*reactionary movement*). Temuan penelitian Zulkifly (2005) menunjukkan bahwa keinginan masyarakat untuk membentuk Kota Subulussalam adalah adanya sejarah kejayaan masa lalu yang pernah dialami oleh masyarakat Kota Subulussalam. Sementara dalam penelitian Novi Andrianthy (2009) menemukan bahwa gerakan GEMKARA dalam mendorong pemekaran Kabupaten Batubara dipicu oleh faktor sejarah Kabupaten Batubara yang pernah berdiri Kerajaan Siak dan Kerajaan Johor.

Kabupaten Bolaang Mongondow Timur merupakan salah satu daerah otonom baru yang termasuk dalam wilayah Provinsi Sulawesi Utara. Daerah ini adalah hasil pemekaran dari Kabupaten Bolaang Mongondow melalui Undang-undang Nomor 29 tahun 2008. Kabupaten dengan luas wilayah keseluruhan



897,93 km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 76.895 jiwa ini, terbagi dalam lima kecamatan, yaitu; Kecamatan Tutuyan, Kotabunan, Modayag, Nuangan, dan Modayag Barat. Luasnya wilayah geografis, lemahnya kondisi administratif, kurangnya keterwakilan politik, dan rendahnya pertumbuhan dan pemerataan ekonomi di daerah ini melandasi pertimbangan Pemerintah Kabupaten Bolaang Mongondow untuk melakukan pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur. Namun lepas dari aspek-aspek tersebut, dinamika sosial dan politik yang mendorong masyarakat Kabupaten Bolaang Mongondow Timur dalam menuntut pembentukan daerahnya, menjadi kunci bagi keberhasilan pembentukan daerah ini.

Manfaat kekuasaan dan kewenangan yang terlembagakan dengan terbentuknya Kabupaten Bolaang Mongondow Timur, memainkan peran penting dalam orientasi dan dinamika pembentukan daerah ini. Bertambahnya jabatan politik, jabatan birokrasi, serta meningkatnya struktur anggaran lokal yang akan ditransfer pemerintah pusat ke daerah (dana perimbangan; dana alokasi umum), mendasari upaya pembentukan daerah ini. Elit lokal yang berperan dalam proses pembentukan daerah ini, sebahagian besar menjadi aktor politik lokal sementara yang lain menjadi pejabat birokrasi dan pelaksana proyek-proyek pembangunan di daerah (kontraktor), pasca daerah ini terbentuk.

Selain itu, pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur sebagai bagian dari upaya masyarakat etnis mongondow untuk memenuhi syarat fisik kewilayahan dalam rangka pembentukan provinsi Bolaang Mongondow. Hal ini karena konflik sosial yang terjadi antara masyarakat etnis Mongondow dan etnis Minahasa. Etnis Minahasa sebagai mayoritas di Provinsi Sulawesi utara, dipersepsikan oleh masyarakat etnis Mongondow sebagai penyebab

ketimpangan, ketidakadilan, maupun deprivasi yang dialami masyarakat etnis Mongondow baik secara ekonomi, politik, maupun sosial. Selain itu, terbentuknya Provinsi Gorontalo yang masyarakatnya merupakan satu kesatuan etnis sendiri, menjadi pembandingan (*invidious comparison*) bagi masyarakat etnis mongondow untuk ikut menjadi daerah otonom provinsi sebagai satu kesatuan masyarakat sendiri. Lebih khusus dalam pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur, pembandingan (*invidious comparison*) yang membentuk keinginan masyarakat daerah ini adalah terbentuknya Kabupaten Minahasa Tenggara yang pada kenyataannya belum memenuhi syarat fisik kewilayahan sebagaimana diatur ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gerakan reaksioner yang dilakukan masyarakat etnis mongondow untuk membentuk provinsi Bolaang Mongondow adalah upaya untuk kembali pada kejayaan kerajaan Bolaang Mongondow masa lalu. Lebih khusus dalam pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur, keberhasilan gerakan sosial oleh masyarakat karena keterbukaan elit lokal dan nasional yang ikut membantu perjuangan pembentukan daerah ini. Komunikasi dan pendekatan politik yang dilakukan elit lokal terhadap partai politik dan anggota parlemen nasional (DPR RI), menjadi kunci keberhasilan pembentukan daerah ini. Dengan demikian, aliansi elit ini menjadi peluang politik (*political opportunity*) bagi masyarakat di daerah untuk menuntut pembentukan daerah otonom kepada negara.

Secara normatif, pembentukan daerah otonom untuk kabupaten memiliki beberapa persyaratan. Dalam pasal 5 UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dijelaskan persyaratannya meliputi; syarat administratif, tehnik dan fisik kewilayahan. Syarat administratif meliputi adanya persetujuan

DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Sedangkan syarat fisik meliputi paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan. Syarat administratif yang terkandung di sini telah mencakup proses politik, dimana keputusan DPRD merupakan wujud dari aspirasi sebagian besar masyarakat yang tertuang dalam dokumen keputusan Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Forum Kelurahan.

Secara teoretis, kriteria dalam pembentukan daerah otonom sangat tergantung pada bentuk desentralisasi yang dipilih dan fungsi yang diselenggarakan oleh pemerintah sub-nasional / daerah otonom. Sebagaimana dinyatakan Smith (1985, h. 63), bahwa *"The choice of criteria for delimiting governmental area will depend upon both the form of decentralization chosen (political or bureaucratic) and the functions to be performed by subnational institution"*. Klasifikasi Smith ini menghasilkan lima prinsip dalam menetapkan daerah otonom, yaitu masyarakat (*communities*), efisiensi (*efficiency*), struktur manajemen organisasi (*managerial*), teknis (*technical*), dan Sosial (*social*) (Smith, 1985). Dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip yang diutarakan Smith, maka pembentukan daerah otonom akan benar-benar memperhatikan kemampuan daerah dalam melaksanakan pemerintahan daerah serta dapat mengakomodasi kearifan lokal (*local wisdom*) yang dimiliki masing-masing

daerah. Manfaat berikutnya adalah membantu dan memudahkan pelaksanaan asas dekonsentrasi oleh instansi-instansi vertikal yang ada di daerah.

Dalam konteks pembentukan daerah otonom, logika awal yang perlu dibangun adalah pemahaman akan esensi dari daerah otonom itu sendiri. Dalam UU nomor 32 tahun 2004 yang dimaksud dengan daerah otonom adalah “kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Definisi normatif ini meletakkan esensi daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat, bukan sebagai daerah yang bermakna geografis belaka. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan agenda pembentukan daerah otonom, menjadi hal yang sangat fundamental.

Secara yuridis, bahkan dalam proses pembentukan daerah otonom telah diamanatkan bahwa usulan pembentukan daerah otonom harus lahir sebagai aspirasi sebagian besar masyarakat. Sebagaimana diatur dalam syarat pembentukan daerah otonom (syarat administratif) tersurat bahwa proses awal pembentukan daerah otonom harus lahir dari aspirasi masyarakat. Pada pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007, dijelaskan bahwa proses pembentukan daerah otonom berawal dari “aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dimekarkan”.

Berangkat dari ketentuan itu, maka partisipasi masyarakat sangatlah penting dan mendasar di dalam proses pembentukan daerah otonom. Baik

dalam hal melahirkan keputusan terkait agenda pemekaran itu sendiri, maupun dalam hal implementasi dari agenda pemekaran itu sendiri. Akan tetapi, karena lemahnya peraturan perundang-undangan dalam mengatur bagaimana seharusnya mekanisme partisipatif yang perlu dijalankan oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) maupun Forum Kelurahan dalam memutuskan agenda pemekaran, menjadi sebuah celah bagi lembaga yang merupakan representasi masyarakat ini untuk memutuskan agenda pemekaran tanpa melakukan konsultasi maupun konsolidasi dengan masyarakat.

Dalam proses pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur, masyarakat tidak dilibatkan dalam musyawarah perumusan agenda pemekaran, karena hanya dilakukan di jajaran elit, yaitu antara seluruh BPD, Panitia Pemekaran, dan DPRD Bolaang Mongondow. Masyarakat dilibatkan hanya dalam melaksanakan agenda pemekaran yang telah diputuskan di jajaran elit ini, melalui kegiatan pengumpulan dana, pemberian hibah, dan pemasangan atribut pemekaran. Pelaksanaan ketiga kegiatan tersebut, diputuskan melalui musyawarah.

Kecenderungan saat ini menganggap bahwa partisipasi masyarakat hanya sebatas partisipasi politik dalam pemilihan umum (partisipasi pasif), merupakan pemahaman yang sempit tentang demokrasi itu sendiri. Pada akhirnya melahirkan alienasi masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan. Menurut Sastroatmodjo (1995) yang dikutip Sahid (2011) bahwa kegiatan partisipasi politik dapat dibedakan menjadi partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Partisipasi aktif mencakup kegiatan warga negara mengajukan usul mengenai suatu kebijakan umum, mengajukan alternatif kebijakan yang berbeda dengan kebijakan pemerintah, mengajukan saran dan kritik untuk mengoreksi kebijakan

pemerintah, membayar pajak dan ikut dalam proses pemilihan pimpinan pemerintahan. Sedangkan partisipasi pasif berupa kegiatan menaati peraturan/pemerintah, menerima dan melaksanakan begitu saja setiap keputusan pemerintah.

Pada hakekatnya desentralisasi dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pemerintahan guna meningkatkan kualitas layanan publik, serta menumbuhkan nilai-nilai demokrasi di tingkat lokal. Pemerintahan Daerah diberi kewenangan dalam hal *policy formulation* (perumusan kebijakan) dan *policy implementation* (pelaksanaan kebijakan) yang terkonsolidasi dengan kebutuhan masyarakat serta melibatkan partisipasi masyarakat di dalamnya.

Desentralisasi memiliki tujuan administratif dan tujuan politik. Tujuan administratifnya adalah membawa pemerintahan lebih dekat kepada masyarakat sehingga efisiensi dan efektifitas pemerintahan dapat tercapai. Sementara tujuan politiknya adalah memberikan pendidikan politik bagi masyarakat sehingga dapat menciptakan demokrasi lokal yang partisipatif. Secara administratif / pemerintahan, tujuan ini ditegaskan Suharyo dalam Holztappel dan Ramstedt (2009) bahwa "*decentralization brings government closer to the people, thus the provision of public services becomes more effective and efficient*" (desentralisasi membawa pemerintahan lebih dekat kepada masyarakat, sehingga kebutuhan layanan publik menjadi lebih efektif dan efisien) dan Wijaya (2002) bahwa tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Sementara itu dari sudut pandang politik, Mills (1991) yang dikutip Domai (2011:61) menyatakan bahwa desentralisasi memiliki tujuan politik yang penting baik secara filosofis dan ideologis. Alasannya karena hal itu memberikan kesempatan munculnya partisipasi masyarakat dan kemandirian daerah serta

menjamin kecermatan pejabat publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berangkat dari dinamika tuntutan pembentukan daerah otonom yang telah diuraikan di atas, serta melihat banyaknya derivasi persoalan desentralisasi yang menyangkut hubungan negara-masyarakat dalam konteks pembentukan daerah otonom, memunculkan ketertarikan penulis untuk mengkaji bagaimana **“Hubungan Negara-Masyarakat dalam Proses Pembentukan Daerah Otonom” (studi pada proses pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur)**, untuk mendapatkan gambaran empiris tentang proses dan dinamika pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur sebagai salah satu daerah otonom di Indonesia.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, dirumuskan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah latar belakang tuntutan pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur?
2. Bagaimanakah proses pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur?
3. Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam kerangka hubungan negara-masyarakat dalam proses pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis:

1. Latar belakang tuntutan pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur.
2. Proses pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur.
3. Partisipasi masyarakat dalam kerangka hubungan negara-masyarakat pada proses pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi teoritis maupun praktis terkait isu pemerintahan daerah, utamanya proses pembentukan daerah otonom dalam kerangka hubungan negara-masyarakat. Adapun manfaat penelitian yang ingin dicapai antara lain:

#### **1. Manfaat Teoretis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi bagi ilmu pengetahuan tentang teori negara, administrasi publik, lebih khusus administrasi pemerintahan daerah. Terutama terkait dengan kebijakan pembentukan daerah otonom sebagai konsekuensi desentralisasi yang memiliki dimensi yang saling terkait antara dimensi geografis, administratif, politik, sosial dan ekonomi.



## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti dalam membangun pemahaman yang lebih mendalam tentang pembentukan daerah otonom sebagai konsekuensi kebijakan desentralisasi, yang merupakan penghubung antara negara dan masyarakat.

### b. Bagi Instansi Terkait

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perbaikan hubungan negara-masyarakat di era desentralisasi saat ini.

### c. Bagi masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan masyarakat tentang hakikat otonomi daerah dan pentingnya partisipasi mereka dalam proses pembentukan daerah otonom. Terbangunnya pemahaman akan otonomi daerah, akan membuat tuntutan pembentukan daerah otonom berdiri pada pertimbangan akan kapasitas daerahnya sendiri dalam melaksanakan fungsi pemerintahan. Pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan daerah otonom, merupakan pembelajaran politik bagi masyarakat, sehingga menjadi modal sosial (*social capital*) dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang partisipatif.