

Hubungan Negara-Masyarakat dalam Proses Pembentukan Daerah Otonom di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur

Lukman Damopolii¹, Bambang Supriyono^{1,2}, Luqman Hakim^{1,2}

¹Program Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

² Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

Abstrak

Tuntutan pembentukan daerah otonom di Indonesia dewasa ini semakin intensif dan masif. Seringkali diartikulasikan sebagai tuntutan politik tanpa melihat urgensi administratif sehingga cenderung mengesampingkan hakekat otonomi daerah dan tujuan desentralisasi. Otonomi daerah masih dipahami sebatas hak daerah memperoleh otonomi, tanpa memperhitungkan kapasitas daerah dalam berotonomi. Tujuan penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis latar belakang tuntutan pembentukan, proses pembentukan, dan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan daerah otonom di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan teknik analisa model Mills dan Huberman melalui langkah pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan; *pertama*, latar belakang tuntutan pembentukan sebagai upaya lokalisasi kekuasaan untuk menciptakan pusat kekuasaan baru di daerah dan faktor gerakan sosial yang dipicu konflik sosial berbasis etnik, gerakan reaksioner, perbandingan dengan pencapaian daerah lain, serta adanya peluang politik. *Kedua*, proses pembentukan terbagi dalam tiga tahap yakni sosialisasi dan konsolidasi elit, pemekaran desa dan kecamatan, serta pendekatan dan komunikasi politik di semua tingkatan. Pada aspek keterpenuhan syarat sebagaimana diatur UU 32/2004 dan PP 78/2007, daerah ini telah memenuhi syarat administratif dan fisik namun belum memenuhi syarat teknis. *Ketiga*, partisipasi masyarakat dilakukan dalam bentuk musyawarah, pengumpulan dana dan hibah tanah atau bangunan, serta pemasangan atribut pemekaran, sehingga secara keseluruhan telah ada pertanda partisipasi walaupun belum sampai pada derajat kendali warga.

Kata kunci: Gerakan sosial, Lokalisasi kekuasaan, Partisipasi masyarakat, Pembentukan daerah otonom

Abstract

The demand for autonomous region establishment in Indonesia has been intensively and massively sounded. It is articulated as political demand but disregards administrative urgency. The consequence is that the essence of local autonomy and the decentralization goal are often understated. Local autonomy is only understood as the right of the local to obtain autonomy without calculating local capacity for autonomy. The objective of research is to describe and to analyze the background of the demand for autonomous region establishment, establishment process, and community participation in the process of establishment of autonomous region of East Bolaang Mongondow District. Research method is qualitative with Miles and Huberman's model analysis technique which involves data collection, data reduction, data presentation and conclusion drawing/verification. Result of research has shown that *first*, the background of the demand for the establishment of autonomous region is the localization of power to create new power center in the local. The emergence of social movement is triggered by ethnic-based social conflict, reactionary movement, reactionary movement, the comparison with the achievement of other region, and the political opportunity. *Second*, the establishment of autonomous region involves three stages, such as the socialization and consolidation of elites, the extension of village and subdistrict, and the political approach and communication to all levels. In pursuance of Act 32/2004 and Government Regulation 78/2007, physical and administrative requirements are already verified, but technical preconditions are still waited for validation. *Third*, community participation is realized through the assembly of people, the activity of raising fund, land or building grants, and the installation of extension attribute. In general, there is a sign of participation although it is not yet controlled by the citizen.

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

PENDAHULUAN

Maraknya tuntutan pembentukan daerah otonom telah menjadi isu strategis dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Dinamika masyarakat lokal yang dipicu faktor sosial, politik,

ekonomi, administratif, dan faktor geografis, mengerucut pada keinginan masing-masing komunitas masyarakat untuk menjadi daerah otonom sendiri.

Alamat Korespondensi Penulis:

Lukman Damopolii

Email : lukmandamopolii@gmail.com

Alamat : Magister Administrasi Publik, Universitas Brawijaya Fakultas Ilmu Administrasi

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 tentang Pemerintahan Daerah, telah terbentuk banyak DOB di Indonesia. Data Ditjen Otonomi Daerah Depdagri menunjukkan jumlah daerah otonom di Indonesia sampai tahun 2009 telah menjadi 530 daerah otonom, dengan rincian; 33 provinsi, 399 kabupaten dan 98 kota.

Kabupaten Bolaang Mongondow Timur merupakan daerah otonom baru di Indonesia yang terbentuk pada tahun 2008. Termasuk dalam cakupan wilayah Provinsi Sulawesi Utara dan merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Bolaang Mongondow. Daerah ini terbentuk melalui proses dan dinamika sosial politik yang panjang. Selain untuk memenuhi harapan masyarakat atas meningkatnya kualitas layanan publik, tuntutan pembentukan daerah ini nampak sebagai bentuk perjuangan sosial dan politik dari masyarakat dan elit lokal. Pada satu sisi, kontestasi sosial ini dipicu konflik sosial berbasis etnik yang membentuk aspirasi masyarakat etnis mongondow untuk menjadi daerah otonom provinsi. Sementara di sisi lain, didorong oleh agenda terselubung elit lokal untuk melokalisasi kekuasaan atau menciptakan pusat kekuasaan baru di daerah.

Dengan tetap memperhatikan dimensi sosial politik yang membentuk tuntutan masyarakat untuk berotonomi (*political demand*), negara dituntut untuk berani memberi penilaian yang bersifat administratif (*administrative needs*). Benarkah melalui kerangka *division power* ke daerah, urusan pemerintahan dalam konteks pelayanan publik akan terlaksana secara efisien dan efektif serta terjadi peningkatan partisipasi masyarakat. Keduanya perlu menjadi landasan dan jaminan bagi negara dalam melaksanakan desentralisasi.

Pada saat yang sama, ketika melihat keterbatasan negara dalam hal sumberdaya fiskal, dengan banyaknya daerah otonom yang akan dibentuk tentunya akan meningkatkan alokasi anggaran negara, sementara hasilnya kesejahteraan dan partisipasi masyarakat tetap mengalami stagnasi. Pada kondisi seperti ini, desentralisasi tidak lagi solutif sebagai katalisator pemerintahan dalam pelaksanaan pembangunan

dan pemerataan kehidupan sosial, ekonomi, maupun politik bagi masyarakat lokal, namun semata-mata menjadi instrumen politik untuk bagi-bagi kekuasaan ke daerah. Sehingga itu dalam pembentukan daerah otonom, negara perlu memperhitungkan dengan cermat kondisi-kondisi ideal di daerah yang dapat mendukung pelaksanaan otonomi daerah, yang mencakup dimensi sosial, politik, ekonomi, geografi, dan administrasi.

Negara merupakan institusi yang menjamin seluruh komunitas masyarakat yang ada di dalamnya untuk mencapai kesejahteraan bersama. Esensi negara menurut Plato dan Aristoteles hampir serupa. Plato mendefinisikan negara sebagai entitas yang terdiri dari bagian-bagian yang berbeda yang saling melengkapi dan saling tergantung dan bertindak bersama-sama dalam mengejar tujuan bersama (Ebyhara, 2010). Sementara menurut Aristoteles, negara adalah komunitas keluarga dan kumpulan keluarga yang sejahtera demi kehidupan yang sempurna dan berkecukupan (Ebyhara, 2010). Selain itu Hetherington menganggap bahwa negara sebagai institusi atau seperangkat institusi yang menyatukan penduduknya dalam suatu wilayah teritorial yang ditandai secara jelas di bawah otoritas tunggal untuk menjamin tercapainya tujuan dasar dan kondisi kehidupan bersama (Strong, 2008).

Fungsi negara sebagai sebuah institusi untuk mencapai kesejahteraan bersama menjadi berkurang, manakala kesejahteraan rakyatnya rendah atau tidak merata. Kondisi seperti ini disebabkan banyak aspek yang dapat menghambat negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Salah satu hambatan negara adalah sistem pemerintahan yang sentralistik. Sistem sentralistik menyebabkan pemerintah pusat kurang mampu merespon kebutuhan masyarakat di tingkat lokal yang pada hakekatnya berbeda-beda mengikuti kondisi demografis dan geografis setempat. Sementara pada aspek administratif, rentang kendali pemerintahan yang panjang dengan kewenangan terpusat dan hierarkis menyebabkan penyelenggaraan urusan pemerintahan menjadi lamban dan seringkali tidak tepat sasaran. Pada akhirnya perubahan sistem pemerintahan daerah menuju arah desentralisasi, menjadi sebuah kebutuhan. Suharyo yang dikutip Holztappel dan Ramstedt (2009) menyatakan bahwa desentralisasi membawa pemerintahan lebih dekat kepada masyarakat, sehingga kebutuhan layanan publik

menjadi lebih efektif dan efisien. Selain itu, dari sudut pandang politik, desentralisasi memberikan kesempatan munculnya partisipasi masyarakat dan kemandirian daerah serta menjamin kecermatan pejabat publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Mills, 1991 dalam Domai, 2011:61)

Cheema dan Rondinelli (2007) mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan, tanggung jawab, dan sumberdaya melalui dekonsentrasi, delegasi atau devolusi - dari pemerintah pusat kepada pemerintahan di bawahnya. Dengan adanya desentralisasi maka 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 (Smith, 1985).

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan, dibutuhkan kemampuan atau bahkan kemandirian daerah dalam melaksanakan urusan tersebut. Kemampuan daerah dalam melaksanakan kekuasaan politik untuk mengatur (*regeling*) dan mengurus (*bestuur*) urusan pemerintahan, bahkan pada aspek yang paling vital yaitu kemandirian daerah dalam hal fiskal. Sidik dalam Yustika et al. (2008, h. 61) menggambarkan 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. Yustika et al. (2008:28) menjelaskan kemandirian daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan diukur dari kemampuan menggali dan mengelola keuangannya.

Beberapa pandangan tentang *local self-government* di atas, membawa kita pada satu pemahaman bahwa kualitas otonomi daerah salah satunya akan ditentukan oleh kemandirian daerah dalam hal fiskal. Semakin banyak kebutuhan daerah yang dapat dibiayai oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD), kian tinggi pula tingkat kualitas otonomi daerah dan juga semakin mandiri dalam bidang keuangan (Syamsi dalam Yustika et al., 2008).

Langkah awal untuk mewujudkan kemandirian daerah, bisa dimulai melalui proses pembentukan daerah otonom. Perlu dilakukan penilaian yang komprehensif dan terukur dengan

memperhitungkan kondisi sosial, ekonomi, politik, administratif, serta geografis di daerah sehingga memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah yang berkualitas. Dengan mempertimbangkan faktor-faktor tersebut, diharapkan tujuan desentralisasi secara politik guna mewujudkan demokrasi lokal yang partisipatif dan tujuan administratif untuk efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, dapat tercapai. Smith menjelaskan bahwa penetapan batas daerah sebagai penentuan pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik. Norton menambahkan bahwa penataan batas ini berkaitan dengan efisiensi ekonomi dan efektivitas demokrasi. Sementara Hoessein mendasarkan pada *catchment area*, yakni luas wilayah yang optimal bagi pelayanan publik, pembangunan, penarikan sumber daya, partisipasi dan kontrol baik masyarakat maupun birokrasi (Muluk, 2009).

Aspek selanjutnya yang juga sangat penting adalah partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam perumusan agenda kebijakan pembentukan daerah otonom seharusnya berada pada titik paling sentral dan fundamental. Hal ini karena esensi daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat itu sendiri, sehingga kendali warga dalam perumusan agenda kebijakan pemekaran menjadi aspek yang sangat penting dalam upaya membangun demokrasi lokal yang partisipatif. Arnstein yang dikutip Muluk (2007) menunjukkan kadar partisipasi sebagai *ladder of participation* (tangga partisipasi). Teori ini mengkategorikan partisipasi sebagai kekuasaan warga dalam mempengaruhi perubahan dalam pembuatan kebijakan. Menurut teori ini terdapat tiga derajat partisipasi yang kemudian diperinci lagi dalam delapan anak tangga partisipasi:

1. Derajat yang terendah adalah nonpartisipasi; *manipulasi* dan *terapi*
2. Derajat kedua merupakan derajat yang menunjukkan pertanda adanya partisipasi (*tokenism*); *pemberian informasi, konsultasi, penetraman, dan kemitraan*
3. Derajat tertinggi adalah kendali warga yang memberikan peluang keterlibatan lebih kuat dalam pembuatan kebijakan; *kuasa yang didelegasi* dan *kendali warga*.

Berdasarkan fenomena maraknya tuntutan pembentukan daerah otonom saat ini, maka penelitian ini bertujuan mendeskripsikan dan menganalisis latar belakang tuntutan pembentukan daerah otonom, proses pembentukan daerah otonom, dan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan daerah

otonom di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Pemilihan metode kualitatif disesuaikan dengan tujuan penelitian, yang bermaksud mendapatkan gambaran tentang perilaku-perilaku manusia baik secara individu maupun kelompok dalam lingkup interaksi sosial. Sugiyono (2009) menegaskan kapan metode kualitatif digunakan, yaitu termasuk didalamnya ketika penelitian bermaksud memahami interaksi sosial dan memahami perasaan orang, maka penelitian seyogyanya menggunakan metode kualitatif.

Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan dengan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Moleong (2011:234) menyebutkan bahwa data dapat dikumpulkan melalui wawancara, pengamatan, dari dokumen atau secara gabungan daripadanya. Penggunaan masing-masing teknik pengumpulan data tersebut dipilih mengikuti jenis data yang ingin diperoleh peneliti.

Metode Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah model Mills dan Huberman, dengan langkah/tahapan; pengumpulan data (*data collecting*), reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan / verifikasi (*conclusion drawing / verification*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kabupaten Bolaang Mongondow Timur merupakan daerah otonom baru yang termasuk dalam cakupan wilayah Provinsi Sulawesi Utara. Daerah ini merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Bolaang Mongondow, yang dibentuk pada tahun 2008 melalui UU 29/2008.

1. Latar Belakang Tuntutan Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur

1.1 Lokalisasi Kekuasaan

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). Artinya terdapat tiga bentuk kekuasaan yang diserahkan ke daerah, yaitu kekuasaan politik, kekuasaan fiskal, dan kekuasaan birokrasi.

Adanya kekuasaan yang diserahkan kepada daerah otonom tersebut secara empirik memicu upaya lokalisasi kekuasaan untuk menciptakan pusat kekuasaan baru di daerah. Lokalisasi kekuasaan (*localisation of power*) dapat dilihat dari dinamika politik dalam pemilihan dan partai politik (Hadiz, 2011:63). Hadiz melanjutkan bahwa dinamika dalam pemilihan dan partai politik dapat memberi petunjuk penting mengenai alam lokalisasi kekuasaan. Keduanya memberi pengetahuan mengenai cara lembaga-lembaga desentralisasi dan demokrasi di tingkat lokal sebenarnya berjalan dan jenis-jenis kepentingan yang mereka kedepankan dan kesampingkan (Hadiz, 2011:63).

Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur salah satunya dilatarbelakangi oleh upaya untuk menciptakan pusat kekuasaan baru di daerah. Tujuannya adalah:

1. Meningkatkan dana perimbangan dari pemerintah pusat (dana alokasi umum maupun dana alokasi khusus)
2. Meningkatkan jumlah jabatan politik di daerah (Keanggotaan/Kursi DPRD dan Jabatan Bupati)
3. Meningkatkan komposisi dan jumlah jabatan Birokrasi di daerah

Temuan di atas semakin diperkuat oleh fakta empirik dimana elit lokal yang berperan dalam proses pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur, selanjutnya menjadi aktor-aktor politik lokal, pelaksana (kontraktor) proyek pembangunan daerah, dan pejabat teras di birokrasi, pasca daerah ini terbentuk.

Elit-elit politik lokal seperti mantan wakil bupati dan ketua DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow (daerah induk), keduanya menjadi calon Bupati daerah ini. Adapun Ketua panitia pemekaran mencalonkan diri sebagai Wakil Walikota Kotamobagu (salah satu daerah hasil pemekaran Kabupaten Bolaang Mongondow). Sementara elit politik yang lain menjadi calon anggota DPRD dan atau menjadi ketua partai politik pada Pemilu 2009, dimana sebagian besar dari mereka terpilih menjadi anggota DPRD.

Para elit ekonomi yang memiliki andil dalam pemekaran, menjadi pelaksana (kontraktor) proyek-proyek pembangunan di daerah, sementara sebagian lainnya ikut terjun dalam dunia politik. Selanjutnya semua elit birokrasi

(perangkat daerah) menduduki jabatan-jabatan strategis di lingkungan pemerintahan daerah. Beberapa camat dan PNS yang ikut berperan dalam pemekaran, saat ini menjadi kepala dinas/badan di beberapa SKPD.

Lokalisasi kekuasaan seperti ini dapat dikategorikan sebagai patologi desentralisasi. Kekuasaan semata-mata diciptakan namun tidak dapat dinikmati secara inklusif oleh segenap masyarakat. Hal seperti ini cenderung mengesampingkan hakekat otonomi. Padahal desentralisasi memiliki tujuan administratif dan tujuan politik yang seharusnya menjadi dasar pembentukan daerah otonom. Pada hakekatnya desentralisasi untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat sehingga dapat mendorong efisiensi dan efektivitas pemerintahan dalam pelayanan publik serta menciptakan demokrasi lokal yang partisipatif.

Suharyo yang dikutip Holtappel dan Ramstedt (2009) menyatakan bahwa desentralisasi membawa pemerintahan lebih dekat kepada masyarakat, sehingga kebutuhan layanan publik menjadi lebih efektif dan efisien. Dari sudut pandang politik, desentralisasi memberikan kesempatan munculnya partisipasi masyarakat dan kemandirian daerah serta menjamin kecermatan pejabat publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Mills, 1991 dalam Domai, 2011:61).

1.2 Gerakan Sosial

Relasi antara negara dan masyarakat sipil seringkali bertransformasi melalui aksi-aksi gerakan sosial (Faulks, 1999:139). Dalam konteks pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur, selain bertujuan membentuk daerah otonom kabupaten itu sendiri, juga merupakan bagian dari skenario besar masyarakat etnis Mongondow untuk membentuk Provinsi Bolaang Mongondow. Gerakan sosial menjadi metode masyarakat untuk mempengaruhi agenda kebijakan negara (pemerintah) karena dipicu beberapa variabel.

Pertama, adanya konflik sosial berbasis etnik. Konflik ini dipicu oleh dominasi etnis minahasa dalam dimensi struktural pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara yang sudah berlangsung lama. Hal tersebut menyebabkan ketidakadilan sosial dan ketimpangan ekonomi sebagai dampak kurangnya aksesibilitas masyarakat etnis mongondow terhadap agenda politik kebijakan daerah. Dengan kata lain menciptakan deprivasi secara politik, ekonomi, maupun sosial yang dirasakan

masyarakat etnis mongondow sehingga menuntut pembentukan daerahnya menjadi sebuah Provinsi. Para ahli psikologis seperti Horton dan Hunt serta ahli sosiologis (Giddens, Kornblum, Light, Keller dan Calhoun) menjelaskan bahwa orang melibatkan diri dalam gerakan sosial karena menderita deprivasi (kehilangan, kekurangan dan penderitaan), misalnya di bidang ekonomi (seperti hilangnya peluang untuk dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokoknya; pangan, sandang dan papan) (Sahid, 2011).

Kedua, adanya gerakan reaksioner. Upaya masyarakat Bolaang Mongondow untuk memekarkan diri menjadi provinsi juga dilatarbelakangi aspek historis masyarakat Bolaang Mongondow, dimana dahulu daerah Bolaang Mongondow merupakan satu kerajaan. Kornblum dalam Sahid (2011) mengkategorisasikan ini sebagai gerakan reaksioner; manakala tujuannya adalah untuk kembali ke institusi dan nilai di masa lampau dan meninggalkan institusi dan nilai masa kini. Gerakan reaksioner ini perlu mendapat perhatian dari negara, karena bilamana aspek ini telah mendominasi aspirasi atau usulan pembentukan daerah otonom berikutnya, maka bisa diprediksi daerah otonom di Indonesia pada masa mendatang akan terbagi menurut batas-batas sosial masyarakat di masa lampau. Indikator yang paling nampak adalah batas-batas kerajaan yang pernah ada. Secara matematis jumlah daerah otonom provinsi akan linier dengan jumlah kerajaan yang pernah ada di Indonesia.

Ketiga, adanya perbandingan dengan pencapaian daerah atau komunitas masyarakat lainnya. Terlihat upaya masyarakat Bolaang Mongondow untuk menjadi Provinsi sangat dipengaruhi oleh pembentukan provinsi Gorontalo yang masyarakatnya mayoritas etnis Gorontalo. Selanjutnya oleh pembentukan Kabupaten Minahasa Tenggara yang belum memenuhi syarat, sebagai buah inkonsistensi pemerintah. Kedua aspek tersebut kemudian membentuk aspirasi masyarakat etnis Mongondow (umumnya) dan masyarakat Bolaang Mongondow Timur (khususnya) untuk membentuk daerah otonom Kabupaten sebagai agenda awal dalam rangka memenuhi syarat fisik guna pembentukan Provinsi Bolaang Mongondow. Pruitt dan Rubin (1986) menyebutnya *invidious comparison* (perbandingan yang menyakitkan hati). *Invidious comparison* dapat menstimulasi peningkatan aspirasi untuk alasan yang dianggap realistis (karena rasanya masuk akal bila orang yang

menjadi pembandingnya dapat melakukan sesuatu maka ia pun dapat melakukan hal yang sama) maupun idealistis (karena orang berfikir bahwa hasil kerjanya harus sebaik orang yang menjadi pembandingnya) (Pruitt dan Rubin, 1986).

Keempat, adanya peluang politik bagi munculnya aksi-aksi gerakan sosial. Gerakan sosial dari masyarakat justru mendapat sokongan dari elit politik Kabupaten Induk (Kabupaten Bolaang Mongondow), serta adanya peluang bagi masyarakat untuk mengusulkan pembentukan daerah otonom yang diatur UU 32/2004 sebagai undang-undang pemerintahan daerah di Indonesia.

Dimensi peluang politik yang membentuk kemampuan gerakan sosial untuk mempengaruhi agenda kebijakan politik diidentifikasi McAdam *et al.* (1996:27) sebagai berikut:

- (1) Relatif terbuka atau tertutupnya sistem kelembagaan politik
- (2) Stabilitas atau instabilitas jajaran elit yang secara khusus mendasari pemerintahan
- (3) Ada atau tidak adanya persekutuan para elit
- (4) Kapasitas dan kecenderungan negara untuk menekan

Fakta adanya lokalisasi kekuasaan dan gerakan sosial yang melatarbelakangi tuntutan pembentukan daerah otonom dewasa ini, menjadi bukti yang cukup bahwa desentralisasi belum dipahami secara utuh sebagai solusi masyarakat lokal untuk keluar dari himpitan kesejahteraan yang disebabkan rendahnya kemampuan administratif dalam melaksanakan layanan publik dan rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam perumusan dan pelaksanaan agenda kebijakan pembangunan di daerah. Dimana muara keduanya adalah inefisiensi dan inefektivitas pemerintahan dalam menyediakan layanan publik serta bentuk/jenis layanan yang tidak konsolidatif dengan kebutuhan masyarakat di daerah.

Lokalisasi kekuasaan hanya akan menciptakan utilitas secara eksklusif kepada segelintir orang yang memegang kekuasaan. Selanjutnya gerakan sosial yang hanya berdiri pada aspirasi idealistis akan cenderung mengesampingkan rasionalitas administratif atau kapasitas daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam pelayanan publik. Dalam kondisi seperti ini, kemandirian daerah dianggap sebagai aspek yang tidak begitu penting.

Kemandirian daerah (*local-self government*) seharusnya menjadi pertimbangan utama, karena otonomi daerah tidak sebatas hak daerah untuk

berotonomi, tapi juga kewajiban daerah yang mensyaratkan kapasitas daerah dalam hal kapasitas politik, birokrasi, dan terutama kapasitas fiskal, sehingga dapat menjalankan urusan pemerintahan.

Seperti temuan penelitian ini bahwa kapasitas fiskal Kabupaten Bolaang Mongondow Timur, masih sangat rendah. Persentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) kabupaten ini terhadap total APBD hanya 1,49 persen. Hal itu menggambarkan tingginya ketergantungan fiskal daerah ini kepada pemerintah pusat.

Menurut Sidik dalam Yustika *et al.* (2008, h. 61), 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.

Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD khususnya pajak dan retribusi daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara (Yustika *et al.*, 2008).

Ketiadaan batasan atau rasio yang menjadi tolok ukur dalam menentukan suatu daerah sudah dikatakan mandiri, juga menjadi persoalan tersendiri. Oleh karena itu, pemerintah perlu menetapkan rasio kemampuan keuangan daerah dengan menggunakan ukuran persentase PAD terhadap total penerimaan daerah. Minimal PAD mampu membiayai sebagian atau bahkan seluruh biaya operasional birokrasinya. Idealnya, rasio tersebut perlu dijadikan syarat bagi calon daerah otonom yang akan dibentuk. Atau dimungkinkan digunakan sebagai ukuran penilaian setelah suatu daerah dibentuk. Bilamana tidak mencapai batasan angka rasio, maka suatu daerah otonom yang sudah dibentuk akan dihapus atau digabung kembali dengan daerah induknya.

Yustika *et al.* (2008, h. 28) menjelaskan bahwa kemandirian daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan diukur dari kemampuan menggali dan mengelola keuangannya. Ditambahkan Syamsi bahwa semakin banyak kebutuhan daerah yang dapat dibiayai oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD), kian tinggi pula tingkat kualitas otonomi daerah dan juga semakin mandiri dalam bidang keuangan (Yustika *et al.* 2008).

Upaya meningkatkan kemampuan penerimaan daerah, khususnya penerimaan dari pendapatan asli daerah, harus diarahkan pada usaha-usaha yang terus menerus dan berlanjut agar pendapatan asli tersebut terus meningkat, sehingga pada akhirnya diharapkan dapat memperkecil ketergantungan terhadap sumber penerimaan dari pemerintah di atasnya (pemerintah pusat) (Yustika *et al.* 2008:63). Dalam upaya meningkatkan pendapatan asli daerah tersebut pada dasarnya dapat ditempuh melalui upaya intensifikasi dan ekstensifikasi (Yustika *et al.* 2008:63-68).

Dipandang dari sudut komunikasi antar budaya, otonomi yang nantinya akan dinikmati oleh daerah-daerah dengan sistem budaya yang beraneka ragam mengandung di dalamnya berbagai masalah, khususnya bila otonomi tersebut ditafsirkan semata sebagai alat untuk menjaga kepentingan diri sendiri (daerah, suku, agama), maka ia akan menjadi sebuah faktor penghambat komunikasi antarbudaya (Piliang, 2005). Oleh karena itu maka di era otonomi daerah ini yang dibangun tidak hanya kebebasan daerah dalam menentukan dirinya sendiri (*monologisme*), akan tetapi bagaimana dapat dikembangkan sikap yang menganggap penting interaksi dan komunikasi dengan daerah-daerah lainnya (otonomi dialogis) (Piliang, 2005).

Negara harus kembali diperkuat sehingga menjadi institusi yang tegas dalam melakukan pengaturan distribusi kekuasaan sehingga kesejahteraan rakyat dapat tercapai dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap terjaga. Sebagaimana dinyatakan Wilson bahwa negara adalah orang-orang yang diatur menurut hukum dalam suatu batas wilayah teritorial tertentu (Strong, 2008).

2. Proses Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur

Dalam penelitian ini, proses pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur dianalisis melalui dua bagian yakni tahapan pembentukan dan keterpenuhan syarat.

2.1 Tahapan Pembentukan

a. Sosialisasi dan konsolidasi elit

Untuk mendapatkan persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD) di semua desa yang ada dalam calon cakupan wilayah Kabupaten Bolaang Mongondow Timur, Panitia Pemekaran bersama DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow menggelar rapat konsolidasi yang dihadiri oleh seluruh BPD, Pemerintah Desa serta tokoh-tokoh masyarakat. Panitia Pemekaran dan DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow mensosialisasikan tentang manfaat-

manfaat pemekaran sekaligus meminta tanggapan dan persetujuan dari seluruh peserta yang hadir tentang rencana pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur itu sendiri. Rapat menghasilkan keputusan bahwa seluruh BPD, Pemerintah Desa serta tokoh-tokoh masyarakat mendukung sepenuhnya pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur, kemudian mensosialisasikan kepada masyarakat tentang hasil keputusan rapat tersebut.

b. Pemekaran Desa dan Kecamatan

Pada tahun 2005 jumlah kecamatan dan desa yang berada di wilayah cakupan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur terdiri dari 3 kecamatan dan 33 desa. Melalui upaya-upaya pemekaran desa yang telah mulai dilakukan daerah ini dari tahun 2005 sampai awal tahun 2008, telah terbentuk 18 desa dan 2 kecamatan baru, sehingga total cakupan wilayahnya menjadi 51 desa dan 5 kecamatan. Upaya pemekaran desa dan kecamatan dilakukan semata-mata untuk memenuhi syarat fisik kewilayahan.

c. Pendekatan dan Komunikasi Politik di semua Tingkatan

Panitia Pemekaran Bolaang Mongondow selaku organisasi yang dibentuk untuk menyiapkan segala kebutuhan pemekaran, menjadi aktor penentu yang melakukan pendekatan dan komunikasi politik dengan semua level pemerintahan mulai dari DPRD dan Bupati Bolaang Mongondow, DPRD dan Gubernur Sulawesi Utara, sampai Kementerian Dalam Negeri, bahkan sampai melakukan pendekatan dan komunikasi politik dengan beberapa anggota DPR RI melalui Partai Politik. Huntington dan Nielson dalam Sahid (2011) menjelaskan bahwa mencari koneksi (*contacting*) adalah tindakan perorangan yang ditujukan terhadap pejabat-pejabat pemerintah dan biasanya dengan maksud memperoleh manfaat baik hanya seorang atau beberapa orang.

2.2 Keterpenuhan Syarat

Pembentukan daerah otonom di Indonesia memiliki beberapa persyaratan, sebagaimana tertuang dalam UU 32/2004 tentang pemerintahan daerah. Dalam pasal 5 UU tersebut dikatakan bahwa pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Syarat administratif meliputi tiga aspek, yakni; persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur, dan rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Syarat teknis mencakup sebelas faktor, yaitu kemampuan

ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Sementara syarat fisik menyangkut empat hal, yakni paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Pada aspek keterpenuhan syarat, Kabupaten Bolaang Mongondow Timur telah memenuhi syarat administratif dan fisik, namun belum memenuhi syarat teknis pada saat dibentuk. Fakta tersebut menunjukkan bahwa pembentukan daerah ini cenderung dipaksakan dan mengesampingkan rasionalitas administratif. Kedua menunjukkan adanya inkonsistensi antara implementasi pemerintah terhadap muatan UU 32/2014, dalam hal pelaksanaan pembentukan daerah otonom.

Berangkat dari realitas tersebut, penataan daerah otonom di Indonesia perlu diarahkan kembali pada suatu penilaian terukur yang mengakomodasi dimensi sosial, politik, ekonomi, administratif, serta geografis daerah. Hal ini penting dilakukan untuk memastikan terselenggaranya otonomi daerah yang berkualitas serta menjamin efisiensi dan efektivitas pemerintahan serta demokrasi lokal yang partisipatif.

Berdasarkan pendapat Smith, Muluk (2009:98) menjelaskan bahwa penetapan batas daerah sebagai penentuan pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik.

1. Pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi
Jika suatu masyarakat memiliki interaksi sosial yang erat satu sama lain serta memiliki interaksi ekonomi yang erat dalam kehidupan kesehariannya maka pada dasarnya telah terbentuk pola spasial sosial dan ekonomi. Pembedaan daerah berdasarkan karakteristik kawasan pedesaan (*rural*) dan kawasan perkotaan (*urban*) pada dasarnya merupakan salah satu contoh penentuan batas daerah berdasarkan pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi.
2. Rasa identitas politik
Umumnya identitas politik tidak ditentukan oleh penguasaan partai politik tertentu dalam sebuah komunitas namun dipicu oleh kesamaan dalam faktor lainnya yang berkembang menjadi isu politik yang sensitif sehingga menjadi tekanan politik yang kuat dengan identitas politik tertentu sehingga menuntut penentuan sebagai daerah otonom

tersendiri. Rasa identitas politik ini bertujuan agar tersedia keterwakilan dalam masyarakat politik tersebut sehingga aspirasi bisa menjadi lebih didengar atau karakternya bisa lebih terwakili dalam proses pembuatan kebijakan.

3. Efisiensi pelayanan publik
Tuntutan efisiensi ini merupakan isu yang universal karena pada dasarnya pemerintah memiliki sumber daya yang terbatas untuk memenuhi semua kebutuhan masyarakat. Efisiensi pelayanan publik akan terjadi sejalan dengan prinsip *subsidiaritas*, yakni pengambilan keputusan kebijakan diberikan pada institusi terendah yang berkenaan dengan ruang lingkup pengambilan sumber daya dan dampak yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut yang sejalan dengan batas-batas institusi itu sendiri. Dengan batas daerah yang tepat akan memungkinkan biaya birokrasi pelayanan publik akan menjadi lebih rendah serta biaya koordinasi, monitoring dan kontrol akan lebih murah dan efektif sehingga efektivitas pelayanan publik akan lebih besar.

Pertimbangan atas terciptanya iklim demokrasi yang baik di tingkat lokal menjadi sangat penting, karena salah satu tujuan politik dari desentralisasi itu sendiri adalah menciptakan demokrasi lokal yang partisipatif. Dalam hal ini, maka efektivitas demokrasi perlu menjadi pertimbangan dalam pembentukan daerah otonom, sehingga dapat membuka dan memperluas aksesibilitas politik bagi masyarakat terhadap formulasi dan implementasi agenda politik kebijakan di daerah.

Norton (1994) yang dikutip Muluk (2009) menambahkan bahwa penataan batas ini berkaitan dengan efisiensi ekonomi dan efektivitas demokrasi.

a) Efisiensi ekonomi

Pertimbangan efisiensi yang menjadi dasar bagi penentuan batas daerah meliputi beberapa hal:

- 1) Perhitungan tentang biaya perjalanan dan komunikasi rendah sehingga menyebabkan efisiensi dan baiknya pelayanan publik dan koordinasi pemerintahan,
- 2) Sejauh mana pemerintah daerah mampu memenuhi kebutuhan finansial, tanah, dan sumber daya lainnya dari dalam daerahnya sendiri sehingga meminimalkan ketergantungan ekonomi dari susunan pemerintahan di atasnya atau bergantung pada daerah lainnya,

- 3) Minimalisasi biaya eksternal yang berasal dari daerah lainnya sehingga dapat menyebabkan biaya tambahan bagi suatu daerah,
 - 4) Kemampuan melakukan fasilitasi kolaborasi dan koordinasi diantara berbagai jenis pelayanan yang diberikan dan lembaga pelayanan yang ada,
 - 5) Kemampuan untuk menyesuaikan wilayah dengan lembaga-lembaga swasta, masyarakat, dan pemerintah beserta berbagai kepentingan terkait untuk memfasilitasi kerja sama dan koordinasi guna kepentingan bersama dan interdependensi antar lembaga tersebut.
- b) Efektivitas demokrasi
- Penetapan batas daerah diharapkan mampu menjamin beberapa hal:
- 1) Batas daerah yang tepat akan mampu mengeksplorasi dengan tepat tentang apa saja yang diinginkan oleh para pemilih,
 - 2) Batas daerah yang tepat akan menjamin keterwakilan yang adil bagi kaum minoritas,
 - 3) Mudah nya aksesibilitas penduduk dalam memilih anggota dewan dan pejabat pemerintah daerah,
 - 4) Pemahaman publik terhadap sistem dan tujuan Pemerintahan Daerah,
 - 5) Rentang kendali kekuasaan dan tanggung jawab yang mendukung pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan penduduk setempat baik pada masa kini dan mendatang, serta memberikan pilihan-pilihan dalam penyediaan barang-barang publik.

Senada dengan Smith dan Norton, Hoessein (2000) dalam Muluk (2009) menambahkan bahwa penentuan batas daerah dapat pula didasarkan pada *catchment area*, yakni luas wilayah yang optimal bagi pelayanan publik, pembangunan, penarikan sumber daya, partisipasi dan kontrol baik masyarakat maupun birokrasi. Kondisi ideal *catchment area* adalah bahwa seluruh masyarakat terjangkau oleh pelayanan publik. Kegagalan dalam mencapai *catchment area* ini akan diikuti adanya kondisi *discatchment area*, yakni sebuah kondisi yang menunjukkan rendahnya daya jangkau lembaga dan aparat pemerintahan terhadap masyarakatnya.

Dengan menggunakan indikator-indikator pada ketiga perspektif di atas, diharapkan pembentukan daerah otonom di masa yang akan datang akan benar-benar memperhitungkan kondisi ideal di daerah yang dapat menunjang

terlaksananya otonomi daerah. Melalui pertimbangan yang kohesif dan integratif atas dimensi sosial, politik, administratif, ekonomi, dan geografis. Bahkan pada aspek yang paling penting, perlu mengakomodasi nilai-nilai kearifan lokal (*local wisdom*) yang ada pada masing-masing daerah.

3. Partisipasi Masyarakat

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur adalah:

3.1 Musyawarah

Salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur adalah melalui mekanisme musyawarah. Namun musyawarah yang seharusnya menjadi forum konsultatif guna membahas perlu tidaknya agenda pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur itu sendiri, hanya bersifat satu arah. Musyawarah sekedar menjadi forum sosialisasi oleh BPD dan Pemerintah Desa tentang rencana pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur, yang merupakan tindak lanjut dari hasil rapat antara seluruh BPD dan Pemerintah Desa se-Kabupaten Bolaang Mongondow Timur bersama Panitia Pemekaran Bolaang Mongondow.

Sisk *et al.* (2001, h. 15) terkait pentingnya musyawarah, bahwa demokrasi bukanlah semata berarti pemilu. Didalamnya terkandung unsur-unsur penting seperti dialog, debat, dan diskusi yang bermakna, yang muaranya adalah mencari solusi bagi segala masalah yang timbul di dalam masyarakat. Perundingan atau musyawarah juga bukan sekedar mendengar dan menampung keluhan warga. Demokrasi berdasar musyawarah pasti melibatkan dialog yang bersifat saling memberi dan menerima antar kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat tentang keputusan-keputusan terpenting dan tindakan-tindakan yang mereka hadapi dan tanggung bersama-sama.

Musyawarah yang bersifat konsultatif (komunikasi dua arah) hanya terwujud dalam pembahasan bentuk dukungan / bantuan masyarakat untuk upaya pemekaran, baik berupa dukungan dana, hibah, maupun peminjaman fasilitas pribadi atau umum baik lapangan olahraga sampai rumah masyarakat.

3.2 Pengumpulan dana dan hibah

Masyarakat mengumpulkan dana dan membayar iuran untuk membantu panitia pemekaran dalam memperjuangkan pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow

Timur. Selain itu masyarakat juga menghibahkan lapangan olahraga serta meminjamkan rumah mereka untuk keperluan bangunan pemerintahan atau digunakan untuk pembangunan perkantoran, agar proses pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur segera tercapai.

3.3 Pemasangan Atribut Pemekaran

Bentuk partisipasi lain yang juga dilakukan oleh masyarakat Kabupaten Bolaang Mongondow Timur adalah memasang umbul-umbul di bagian depan halaman rumah yang bertuliskan "*Boltim Yes*". Istilah "*Boltim*" merupakan singkatan dari Kabupaten Bolaang Mongondow Timur.

Arnstein yang dikutip Muluk (2007) menunjukkan kadar partisipasi sebagai *ladder of participation* (tangga partisipasi). Teori ini mengkategorikan partisipasi sebagai kekuasaan warga dalam mempengaruhi perubahan dalam pembuatan kebijakan. Menurut teori ini terdapat tiga derajat partisipasi yang kemudian diperinci lagi dalam delapan anak tangga partisipasi:

1. Derajat yang terendah adalah nonpartisipasi, yang terdiri dari dua tangga; *manipulasi* dan *terapi*.
2. Derajat kedua merupakan derajat yang menunjukkan pertanda adanya partisipasi (*tokenism*), terdiri dari empat tangga; *pemberian informasi*, *konsultasi*, *penetrasi*, dan *kemitraan*.
3. Derajat tertinggi adalah kendali warga yang memberikan peluang keterlibatan lebih kuat dalam pembuatan kebijakan, terdiri dari dua tangga; *kuasa yang didelegasi* dan *kendali warga*.

Ketiga bentuk partisipasi masyarakat di atas, dapat dipisahkan kedalam dua ruang partisipasi, yakni; partisipasi dalam perumusan agenda kebijakan pemekaran, dan partisipasi dalam pelaksanaan agenda kebijakan pemekaran. Dengan menggunakan kadar partisipasi (*ladder of participation*) dalam perspektif Arnstein yang dikutip Muluk (2007) jelas terlihat perbedaan derajat partisipasi pada masing-masing ruang.

Ruang pertama adalah partisipasi dalam perumusan agenda kebijakan pemekaran. Pada ruang ini, partisipasi masyarakat hanya berada pada anak tangga ke empat, yaitu *Pemberian Informasi*. Masyarakat hanya menerima sosialisasi dari BPD dan Pemerintah Desa tentang rencana dan manfaat pemekaran Kabupaten Bolaang Mongondow Timur, yang merupakan hasil rapat antara BPD, Pemerintah Desa, DPRD Bolaang Mongondow, dan Panitia Pemekaran Bolaang Mongondow. Sementara pada ruang kedua,

dalam pelaksanaan agenda kebijakan pemekaran, partisipasi masyarakat berada pada anak tangga kelima, yaitu *Konsultasi*. Dalam ruang kedua inilah terbangun partisipasi yang bersifat komunikasi dua arah. Masyarakat diundang dalam musyawarah untuk membahas bagaimana bentuk kontribusi masyarakat dalam membantu proses pelaksanaan agenda kebijakan pemekaran.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Kabupaten Bolaang Timur dapat dikatakan relatif baik karena telah menunjukkan adanya pertanda partisipasi (*tokenism*). Namun, derajat partisipasi tersebut seharusnya dapat didorong hingga mencapai derajat tertinggi, yakni *kendali warga*.

Pentingnya kendali warga dalam konteks lahirnya kebijakan/keputusan pembentukan daerah otonom, juga telah diatur dengan jelas dalam muatan PP 78/2007. Pasal 16 ayat (1) PP tersebut meletakkan usulan pembentukan daerah otonom pada "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". Dengan demikian bahwa aspirasi masyarakat seharusnya menjadi landasan utama dalam melaksanakan semua tahapan pembentukan daerah otonom.

Aspirasi masyarakat yang diwujudkan melalui partisipasi mereka dalam pembentukan daerah otonom, terutama pada tahap perumusan agenda kebijakan pemekaran sampai pelaksanaannya, harus menjadi pemegang kendali sehingga usulan pembentukan daerah otonom murni lahir sebagai kebutuhan dan keinginan seluruh masyarakat, bukan bersifat mobilitatif.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Hasil penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kecenderungan untuk memekarkan lima kecamatan di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur menjadi daerah otonom dalam bentuk kabupaten baru menggambarkan kecenderungan untuk melokalisasi kekuasaan (*localizing power*). Tujuannya adalah menciptakan pusat-pusat kekuasaan baru di daerah.
2. Gerakan Sosial dalam Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur merupakan Gerakan Reaksioner. Pembentukan daerah ini merupakan bagian dari skenario yang lebih besar untuk

membentuk provinsi baru (Provinsi Bolaang Mongondow), yang didasarkan pada batas sosial masyarakat Bolaang Mongondow pada masa lampau sebagai satu wilayah kerajaan.

3. Modus operandi utama untuk mewujudkan pusat kekuasaan baru atau Kabupaten Bolaang Mongondow Timur dilakukan dengan memprovokasi gerakan sosial (*social movements*). Hal ini dapat ditengarai dari upaya untuk membangkitkan potensi konflik sosial keagamaan antara komunitas etnis Mongondow yang mayoritas beragama Islam dan etnis Minahasa yang mayoritas beragama Kristen.
4. Kuatnya dinamika lokalisasi kekuasaan (*localisation of power*) dan gerakan sosial (*social movements*) dalam tuntutan pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur dan daerah-daerah otonom lain di Indonesia, cenderung mengesampingkan arti penting kapasitas daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, terutama dalam hal fiskal, serta terwujudnya dialogisme budaya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
5. Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur mengesampingkan rasionalitas administratif, karena kondisi sebenarnya daerah ini belum memenuhi syarat teknis sebagaimana diatur Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Dalam kaitan usulan pembentukan daerah otonom ini, partai politik dan anggota parlemen (DPR RI) berfungsi sebagai perantara (*broker*) atau penghubung antara masyarakat dan negara.
6. Demokrasi dalam proses-proses pemekaran daerah ini belum tampak dalam kelahiran Kabupaten Bolaang Mongondow Timur. Hal ini dapat ditengarai dari proses pengambilan keputusan yang relatif terpusat hanya di antara BPD dan unsur Pemerintahan Daerah (Bupati dan DPRD), serta Panitia Pemekaran.

Saran

1. Pemerintah perlu menetapkan rasio kapasitas keuangan daerah sebagai tolok ukur dalam menentukan kemandirian daerah dalam aspek fiskal. PAD harus mampu membiayai kebutuhan operasional (belanja birokrasi) pemerintah daerah.
2. Sebagai antisipasi terjadinya konflik sosial baru akibat kecenderungan lokalisasi kekuasaan lain, perlu diperkuat kerangka institusional

(kelembagaan) dan operasional untuk memfasilitasi dan membangun dialog budaya antar berbagai kelompok etnis di Indonesia terutama yang posisi geografisnya saling berdekatan. Oleh karena itu, perlu dibentuk sebuah lembaga yang khusus menangani masalah lintas budaya atau melakukan revitalisasi dan integrasi fungsi pada lembaga-lembaga yang saat ini memiliki fungsi sosial.

3. Pemerintah terutama Kementerian Dalam Negeri perlu melakukan pengendalian dan pengujian kelayakan usulan pembentukan daerah otonom berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Hal ini penting untuk menghindari inkonsistensi yuridis yang selama ini terjadi dalam pembentukan daerah otonom. Pengabaian akan aturan ini dapat menimbulkan efek domino pada kecenderungan lokalisasi kekuasaan yang tidak bertanggung jawab.
4. Musyawarah harus dikembalikan sebagai sarana vital dalam berdemokrasi. Oleh karena itu, pemerintah perlu melakukan perbaikan atas muatan PP No. 78 tahun 2007, dengan mengatur mekanisme atau prosedur musyawarah yang wajib dilaksanakan oleh BPD dan Forum Kelurahan sebelum menyetujui usulan pembentukan daerah otonom dan menuangkannya dalam bentuk dokumen pemekaran.

DAFTAR PUSTAKA

- [1]. Cheema, G. Shabbir & Dennis A. Rondinelli. 2007. *Decentralization and Development*. SAGE Publications. USA.
- [2]. Domai, Tjahjanulin, 2011. *Sound Governance*. Universitas Brawijaya Press (UB Press). Malang.
- [3]. Ebyhara, Abu Bakar. 2010. *Pengantar Ilmu Politik*. Ar-Ruzz Media Yogyakarta.
- [4]. Faulks, Keith. 1999. *Political Sociology : A Critical Introduction*. Terjemah oleh Helmi Mahadi dan Shohifullah, 2010. Edisi Pertama. Nusa Media, Bandung.
- [5]. Hadiz, Vedi R. 2011. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. ISEAS Publishing, Singapore.
- [6]. Holtzappel, Coen J. G. & Martin Ramstedt. 2009. *Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia: Implementing and Challenges*. ISEAS Publishing. Singapore.

- [7]. Sahid, Komarudin. 2011. *Memahami Sosiologi Politik*. Ghalia Indonesia. Bogor.
- [8]. McAdam, Doug, John D. McCarthy & Mayer N. Zald. 1996. *Comparative Perspective on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structure, and Cultural Framings*. Cambridge University Press.
- [9]. Muluk, Khairul M. R. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah*. Bayumedia Publishing. Malang.
- [10]. _____ 2009. *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. ITS Press, Surabaya.
- [11]. Moleong, Lexy J. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi Revisi. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung.
- [12]. Piliang, Yasraf Amir. 2005. *Transpolitika: Dinamika Politik di dalam Era Virtualitas*. Jalasutra. Yogyakarta.
- [13]. Pruitt, Dean G. & Jeffrey Z. Rubin. 1986. *Teori Konflik Sosial*. Terjemah oleh Helly P. Sucipto & Sri Mulyani Sucipto. 2009. Pustaka Pelajar.
- [14]. Sisk, Timothy D. et al. 2001. *Demokrasi di Tingkat Lokal*. Buku Panduan International IDEA Seri 4. Terjemah oleh Arif Subiyanto. 2002. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Swedia.
- [15]. Smith, B. C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. George Allen & Unwin, London.
- [16]. Strong, C. F. 1966. *Modern Political Konstitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. Terjemah oleh Derta Sri Widowatie. 2008. Edisi kedua. Nusa Media. Bandung.
- [17]. Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Alfabeta. Bandung.
- [18]. Triwibowo, Darmawan. 2006. *Gerakan Sosial: Wahana Civil Society bagi Demokratisasi*. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.