

B A B II

GORONTALO TAHUN 1953 – 1998

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia setelah proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, ditandai dengan diberlakukannya perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Sudah enam peraturan perundang-undangan tentang sistem pemerintahan daerah yang berlaku dari tahun 1945 sampai dengan Tahun 1999. **Pertama** adalah Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 mengenai Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID)¹ dan ketentuan pokok pemerintahan daerah yang berlaku sejak 23 November 1945. Undang-undang ini didasarkan pada pasal 18 ayat 1 Undang-undang Dasar 1945 yang dalam penjelasannya dikatakan :

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah dalam propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan Undang-undang.²

Melalui penetapan pembagian daerah ini, wilayah Republik Indonesia dibagi dalam susunan teritorial : propinsi, karesidenan, *kooti* (swapraja) dan kota (*Gemente*). Kepala Daerah yaitu Pamong Praja bersama-sama dengan Komite Nasional Indonesia Daerah melaksanakan tugas pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya. Hal ini dapat dilihat dari kedudukan atau fungsi Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri, bahwa Komite Nasional Indonesia Daerah menjadi badan legislatif dipimpin oleh seorang Kepala Daerah, sedangkan sebagian dari Komite Nasional Daerah dipimpin pula oleh Kepala Daerah yang menjalankan pemerintahan sehari-

¹ Komite Nasional Indonesia Daerah mempunyai tugas membantu menjalankan pemerintahan di daerah, namun secara nyata ikut menjalankan pemerintahan. Krishna D Darumurti, S.H., *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Jakarta, 2003, hlm. 32

² *Op.Cit.*, hlm. 8. Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 kemudian dikatakan bahwa Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi lagi dalam daerah yang lebih kecil lagi, yakni kabupaten, kotamadya/kota, kecamatan, kelurahan/desa.

hari.³ Sistem ini memperlihatkan bahwa pemerintah hendak menerapkan desentralisasi dan dekonsentrasi secara bersamaan dalam sistem pemerintahan daerah, namun penekanannya lebih ditekankan pada dekonsentrasi.⁴ **Kedua**, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, dikeluarkan pada tanggal 10 Juli 1948 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945. Undang-undang Nomor 22 tahun 1948 ini mengatur mengenai daerah otonom dan tidak menyinggung mengenai daerah administratif. Terdapat tiga tingkatan daerah otonom yaitu propinsi sebagai Daerah Tingkat I, kabupaten atau kota besar sebagai Daerah Tingkat II, dan desa atau kota kecil (termasuk di dalamnya nagari, marga dan sebagainya) sebagai Daerah Tingkat III.⁵ Sebagai pelaksanaan Undang-undang ini, dibentuklah propinsi-propinsi otonomi di Jawa, sebagian Sumatra dan Kalimantan sedangkan wilayah Indonesia Timur berlaku Undang-undang Nomor 44 Tahun 1950⁶. Sistem pemerintahan negara Republik Indonesia pada masa itu berdasarkan sistem parlementer, sehingga terjadi persaingan politik dari berbagai partai politik yang pada dasarnya melemahkan persatuan Indonesia. **Ketiga**, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957. Undang-undang ini merupakan produk dari sistem parlemen liberal hasil dari pemilihan umum pertama tahun 1955. Partai-partai politik di Parlemen menuntut adanya pemerintahan daerah yang lebih demokratis. Situasi demikian menimbulkan keresahan di kalangan Pamong

³ Hal tersebut menimbulkan persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena adanya dualisme kekuasaan eksekutif yakni kepala daerah menjalankan dua fungsi utama yaitu sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

⁴ Kepala Daerah diangkat dan berasal dari keanggotaan Komite Nasional Indonesia Daerah dan Kepala Daerah mempunyai kewenangan terbatas karena status mereka yang diangkat oleh pemerintah dan bukan karena dipilih.

⁵ Dr. Oentarto SM,dkk., *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Jakarta, 2004, hlm76 - 78

⁶ Dalam undang-undang nomor 22 tahun 1948 ini, penekanannya pada prinsip desentralisasi, namun kontrol pemerintah pusat terhadap daerah tetap berjalan. Hal ini dikarenakan kebanyakan daerah pada masa tahun 1948 masih berada di bawah kontrol Belanda yang ingin menjajah kembali di Indonesia dan menjadikan daerah-daerah yang didudukinya sebagai Negara bagian dengan sistim federal.

Praja yang bertugas melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat di daerah.⁷ Pemerintah daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kepala Daerah bertindak selaku ketua DPD, kekuasaan tertinggi di daerah terletak pada DPRD. DPRD membuat kebijakan daerah dan DPD bertugas melaksanakannya.⁸ **Keempat**, Undang-undang Nomor 18 tahun 1965. Dengan berlakunya kembali Undang-undang Dasar 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, diadakan pula perubahan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam Undang-undang nomor 18 tahun 1965 ini ditetapkan bahwa dekonsentrasi dan desentralisasi berjalan dengan sistem desentralisasi teritorial yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom) dan tersusun dalam tiga tingkatan yaitu propinsi dan/atau kota raya sebagai Daerah Tingkat I, kabupaten dan/atau kotamadya sebagai Daerah Tingkat II, kecamatan dan/atau kota praja sebagai Daerah Tingkat III. **Kelima**, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah. Berdasarkan penjelasan Undang-undang ini dikatakan bahwa tujuan desentralisasi dengan pemberian otonomi kepada daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.⁹ Prinsip otonomi dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 adalah prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab namun ada pembatasan-pembatasan terhadap keleluasaan otonomi. Hal ini terlihat dari beberapa ketentuan, seperti tentang pembentukan nama, batas,

⁷ Pamong praja yang dimaksud berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1956 terdiri dari Gubernur, Residen, Bupati, Wedana, dan asisten Wedana atau Camat

⁸ Kepala Daerah selaku alat daerah dan tidak bertanggung jawab kepada pusat. Kepala Daerah dan DPD baik secara sendiri-sendiri atau kolektif bertanggung jawab kepada DPRD. Kepala daerah diangkat oleh DPRD, namun harus mendapatkan pengesahan dari Presiden untuk Kepala Daerah Swatantra Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Swatantra Daerah Tingkat II dan Daerah Swatantra Tingkat III.

⁹ Tujuan desentralisasi tersebut mengandung arti bahwa pemberian otonomi kepada suatu daerah perlu didukung oleh faktor-faktor yang bersifat teknis administratif dan dapat menjamin kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

ibukota, hak dan wewenang urusan serta modal pangkal daerah ditetapkan dengan undang-undang. Dalam Undang-undang ini juga ditetapkan tentang kemungkinan penghapusan suatu daerah. Dan **keenam**, Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Dalam undang-undang ini pemerintahan daerah yang dimaksud dinyatakan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan ini menggambarkan bahwa otonomi daerah adalah wewenang dari daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada kabupaten dan kota, sedangkan pada otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.¹⁰

2.1 Pembagian Wilayah Propinsi Sulawesi

Pulau Sulawesi merupakan salah satu pulau yang terdapat dalam kekuasaan hukum Negara Republik Indonesia. Ibukota propinsi Sulawesi adalah Makassar. Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 mengenai Komite Nasional Indonesia Daerah, Propinsi Sulawesi yang terletak di bagian timur Indonesia dibagi atas 12 daerah kabupaten, 1 kota besar dan 1 kota kecil, dengan perincian sebagai berikut :

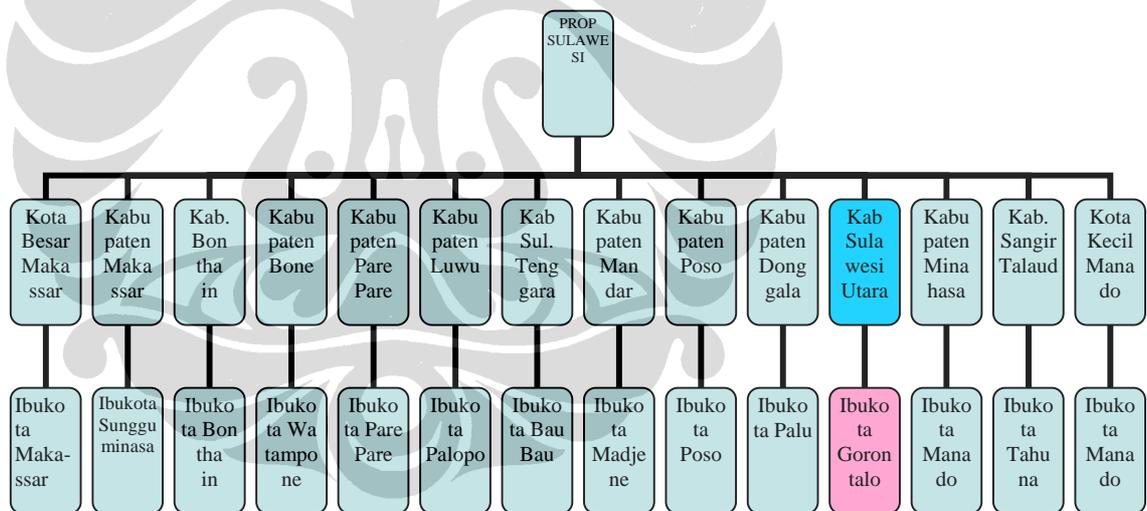
1. Kota Besar Makassar ibukota Makassar
2. Kabupaten Makassar ibukota Sungguminasa
3. Kabupaten Bonthain ibukota Bonthain
4. Kabupaten Bone ibukota Watampone
5. Kabupaten Pare Pare ibukota Pare Pare

¹⁰ Otonomi daerah yang dilakukan pada tingkat propinsi meliputi kewenangan-kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan daerah otonom kabupaten dan kota

6. Kabupaten Luwu ibukota Palopo
7. Kabupaten Sulawesi Tenggara ibukota Bau Bau
8. Kabupaten Mandar ibukota Madjene
9. Kabupaten Poso ibukota Poso
10. Kabupaten Donggala ibukota Palu
11. Kabupaten Sulawesi Utara ibukota Gorontalo
12. Kabupaten Minahasa ibukota Manado
13. Kabupaten Sangir/Talaud ibukota Tahuna
14. Kota Kecil Manado ibukota Manado.¹¹

Skema 1

Propinsi Sulawesi berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 :



Pembentukan Sulawesi dalam status propinsi sudah terbentuk sejak proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, dengan bentuk pemerintahan otonom di bawah pimpinan seorang Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan daerah/propinsi. Gubernur Sulawesi yang ditunjuk adalah Dr. G.S.S.J Ratulangi dan serentak ketika gubernur tiba

¹¹ Kementerian Penerangan, *Republik Indonesia Propinsi Sulawesi*, Jakarta, 1953, Hlm. 25

di Makassar pada tanggal 19 Agustus 1945 terbentuk Komite Nasional Indonesia. Namun, akibat Belanda melancarkan agresi untuk memecah belah persatuan Indonesia, propinsi yang telah terbentuk ini gagal. Gubernur dan anggota-anggota Komite Nasional Indonesia ditangkap oleh Belanda. Walau demikian pemerintahan berbentuk propinsi sempat berjalan selama kurang lebih 9 bulan (17 Agustus 1945 – 5 April 1946).¹² Pembentukan propinsi Sulawesi ini merupakan perintis perkembangan status daerah secara *juridis de facto* dan *de jure* yang semula Sulawesi masuk dalam Negara Indonesia Timur (NIT) hingga secara hukum terbentuk kembali ke Negara Kesatuan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1950.

2.2 Kabupaten Gorontalo

Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 tahun 1945, Propinsi Sulawesi dibagi dalam 12 kabupaten, 1 kota besar dan 1 kota kecil. Salah satu kabupaten dalam propinsi Sulawesi adalah Kabupaten Sulawesi Utara dengan ibukota Gorontalo. Setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, Gorontalo tergabung pada Negara Indonesia Timur yang didirikan berdasarkan hasil Konferensi Malino pada 5 – 25 Juli 1946 dan kemudian dilanjutkan dengan konferensi Denpasar pada tanggal 8 Desember 1946. Ketika Negara Indonesia Timur didirikan muncul gerakan-gerakan atau melalui organisasi di bawah tanah yang berjuang untuk menuju pada Negara Republik Indonesia yang berbentuk kesatuan sesuai dengan jiwa proklamasi kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945. Gerakan-gerakan bawah tanah ini juga dilakukan di daerah-daerah lain, termasuk di daerah Gorontalo. Di Gorontalo diadakan demonstrasi dan rapat untuk

¹² Dikatakan bahwa dengan sistim pemerintahan yang berbentuk propinsi selama 9 bulan ini belum terlihat perkembangan dalam bidang pembangunan, namun untuk sistim pemerintahan propinsi dapat dikatakan sebagai perintis bagi perkembangan selanjutnya hingga terlepas dari Negara Indonesia Timur (NIT). Kementerian Penerangan, *Republik Indonesia Propinsi Sulawesi*, Jakarta, 1953, hlm. 176-177

menuntut pada pembentukan negara Republik Indonesia Serikat (RIS) dan membubarkan Negara Indonesia Timur (NIT).¹³

Sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1950, terbagi atas daerah-daerah propinsi sebagai berikut :

1. Propinsi Jawa Barat,
2. Propinsi Jawa Tengah,
3. Propinsi Jawa Timur,
4. Propinsi Sumatra Utara,
5. Propinsi Sumatra Tengah,
6. Propinsi Sumatra Selatan,
7. Propinsi Kalimantan,
8. Propinsi Sulawesi,
9. Propinsi Maluku, dan
10. Propinsi Sunda Kecil.¹⁴

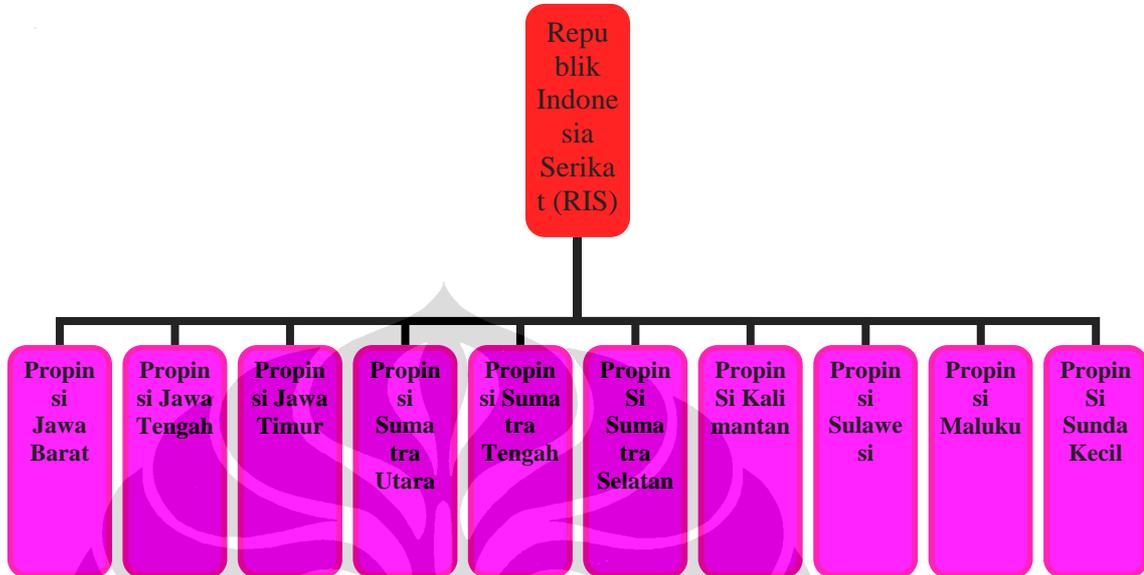
Daerah-daerah propinsi tersebut bersifat administratif yang akan dibangun sebagai daerah-daerah otonom menurut dasar-dasar dalam Undang-undang. Diatur pula masalah administratif pemerintahan, menyusun alat-alat perlengkapan, dan tenaga yang dibutuhkan.

¹³ Belanda melaporkan seolah-olah di Gorontalo tidak terjadi apa-apa, padahal Koran-koran Indonesia banyak tersebar di Gorontalo dan memuat pidato Sudirman yang berisi tentang perjuangan. Oleh Belanda hal tersebut dianggap membahayakan keamanan. Dianggap oleh Belanda, Gorontalo mengalami ketenangan. Sebenarnya pemerintahan mengalami kesulitan dengan adanya rapat-rapat dan demonstrasi yang diadakan di Gorontalo untuk menentang pembentukan Negara Indonesia Timur. Lihat Dr. van der Wal, *Officiele Bescheiden Betreffende de Nederlands – Indonesische Betrekkingen 1945 – 1950*, tiende deel, 21 Juli – 31 Agustus 1947, Martinus Nijhoff – 's – Gravenhage, 1973

¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1950

Skema 2

Daerah-daerah propinsi Republik Indonesia Serikat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1950 :



Pada tahun 1949, Gorontalo berada di bawah Republik Indonesia Serikat (RIS). Wilayah Gorontalo dan sekitarnya dikenal dengan nama Dewan Kepemerintahan Sulawesi Utara (DKSU) terdiri dari tiga *landschap*¹⁵ (Neo Swapraja) atau Kepala Pemerintahan Negeri (KPN) meliputi Gorontalo, Buol dan Mongondow.¹⁶

Ketika Republik Indonesia Serikat dibubarkan pada tahun 1950 dan kembali pada Negara Kesatuan Republik Indonesia, wilayah Gorontalo dimasukkan dalam bagian dari propinsi Sulawesi.¹⁷

Sejalan dengan terbentuknya Negara Kesatuan pada tanggal 17 Agustus 1950, Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Serikat Anak Agung Gde Agung mempunyai

¹⁵ *Landschap* mempunyai dua arti, pada masa kolonial cenderung sebagai daerah khusus swapraja (aspek pemerintahan), sedangkan pada setelah masa kemerdekaan *landschap* secara geografi merupakan bentang lahan (wilayah yang belum jadi secara administrasi). Jadi *Landschap* adalah merupakan wilayah hasil pemetaan oleh para ahli geografi kewilayahan. Istilah ini digunakan untuk kajian geografis yang diberikan kepada para ahli hukum dan para pembuat kebijakan dalam rangka menentukan batas wilayah administratif.

¹⁶ Kementerian Penerangan Republik Indonesia, *Sulawesi*, Jakarta, 1953, hlm. 14.

¹⁷ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Propinsi

tugas untuk menyelenggarakan penyusunan pemerintahan di daerah-daerah. Daerah-daerah yang akan dibentuk adalah daerah propinsi sebagai persiapan daerah-daerah otonom.¹⁸

Propinsi Sulawesi terbagi dalam beberapa daerah dengan rincian sebagai berikut :

- a. Sulawesi Selatan terdiri dari bekas daerah administratif residensi Sulawesi Selatan
- b. Sulawesi Tengah terdiri dari bekas *afdeling*¹⁹ Poso dan *afdeling* Donggala
- c. Sulawesi Utara terdiri dari bekas *afdeling* Gorontalo termasuk Buol dan Bolaang Mongondow
- d. Minahasa yang melingkungi bekas *afdeling* Manado
- e. Sangir Talaud yang melingkungi bekas *onderafdeling* Sangir Talaud.²⁰

Skema 3

Propinsi Sulawesi Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1950 :



¹⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1950

¹⁹ *Afdeling* adalah satuan wilayah administrasi pemerintahan bagian dari karesidenan. Untuk kasus Gorontalo, daerah ini berada di bawah karesidenan Manado dipimpin oleh seorang asisten residen

²⁰ Op. Cit. Kementerian Penerangan, hlm 179-180

Setelah Republik Indonesia Serikat dibubarkan dan kembali pada Negara Kesatuan Republik Indonesia, Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Serikat Anak Agung Gde Agung mengangkat B.W. Lopian sebagai Pelaksana Tugas Gubernur Propinsi Sulawesi pada 15 Agustus 1950. Titik berat setelah pengangkatan Pelaksana Tugas Gubernur adalah pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di seluruh propinsi Sulawesi, sesuai dengan program kabinet Negara Kesatuan yang mendahulukan pemilihan umum. Pada 1 Maret 1951, dibentuk Koordinator Pemerintahan di wilayah utara propinsi Sulawesi yang meliputi daerah Sangir Talaud, Minahasa, Sulawesi Utara dan Sulawesi Tengah. Dikarenakan dengan situasi politik di Sulawesi yang kondusif dengan adanya pemilihan umum di Minahasa, maka Koordinator pemerintahan di wilayah utara Sulawesi dihapuskan. Berdasarkan desakan-desakan dari partai-partai agar dipilih seorang Gubernur tetap di Propinsi Sulawesi, maka pada tanggal 28 Juni 1951, dilantik Sudiro sebagai Gubernur Sulawesi menggantikan Acting Gubernur B.W. Lopian. Pada masa Gubernur Sudiro ini dibentuk daerah-daerah otonom setingkat Kabupaten di seluruh daerah Sulawesi langsung di bawah daerah otonom propinsi Sulawesi yang akan segera dibentuk.

2.3 Peraturan Pemerintah Tahun 1953 dan Pembentukan Daerah Otonom di Propinsi Sulawesi

Seiring dengan pembubaran Negara Indonesia Timur dan kembali pada Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1950 serta perkembangan politik yang terjadi di Indonesia, Presiden Republik Indonesia Soekarno mengeluarkan Lembaran Negara Nomor 17 tahun 1953 tentang peraturan pembubaran daerah Sulawesi Utara dan

pembentukan daerah tersebut sebagai daerah yang bersifat satuan kenegaraan²¹ dan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah Sulawesi Utara yang dimaksud adalah Sulawesi Utara berdasarkan Undang-undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 tahun 1950. Tempat kedudukan pemerintahan Sulawesi Utara adalah Gorontalo.²² Jika dalam keadaan luar biasa, maka tempat pemerintahan daerah Sulawesi Utara yaitu Gorontalo untuk sementara waktu oleh Gubernur Provinsi Sulawesi dapat dipindahkan ke lain tempat.

Wilayah Sulawesi Utara yang terdiri dari Gorontalo, Buol dan Bolaang Mongondow secara yuridis formal bertanggung jawab kepada pemerintah pusat di Makassar. Dengan demikian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Gorontalo yang sudah ada pada waktu ini dibekukan. Karena Nani Wartabone akan dipindahkan ke Minahasa, maka untuk pertanggungjawaban soal-soal pemerintahan Sulawesi Utara diangkat Kepala Daerah Samadikun.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 1953, di propinsi Sulawesi dibentuk daerah Otonom. Untuk wilayah Sulawesi Utara meliputi Neo Swapraja Bolaang Mongondow, Neo Swapraja Gorontalo dan Buol dengan pusatnya di Gorontalo. Pada tahun 1954 Neo Swapraja Bolaang Mongondow dipisahkan menjadi Daerah Otonom Tingkat II, sehingga wilayah Sulawesi Utara hanya terdiri dari bekas Neo Swapraja Gorontalo dan Buol.

²¹ Menjelang berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah daerah Sulawesi Utara merupakan bagian dari Negara Indonesia Timur. Berdasarkan Piagam Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Republik Indonesia pada 19 Mei 1950, pemerintah RIS bertindak dengan mandat penuh atas nama pemerintah Negara Indonesia Timur. Sehingga dalam rangka persiapan pembentukan daerah-daerah otonom, Sulawesi Utara sebelumnya termasuk dalam NIT kemudian menjadi Satuan Kenegaraan dalam arti kembali menjadi daerah otonom yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

²² Pembubaran daerah Sulawesi Utara dilakukan sementara menunggu peraturan mengenai daerah-daerah Swatantra (otonom) yang resmi di seluruh Indonesia Oleh karenanya Sulawesi Utara dibentuk sebagai daerah otonom yang bersifat satuan-kenegaraan. (Lihat Lembaran Negara Nomor 17 Tahun 1953).

Perkembangan sistem ketatanegaraan di Indonesia menunjukkan bahwa sistem otonomi daerah berjalan dengan adanya pemerintah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini diperkuat dengan adanya Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6 tahun 1957 yang dikeluarkan Presiden Soekarno pada tanggal 17 Januari 1957. Lembaran Negara ini menetapkan Undang-undang Nomor 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah²³.

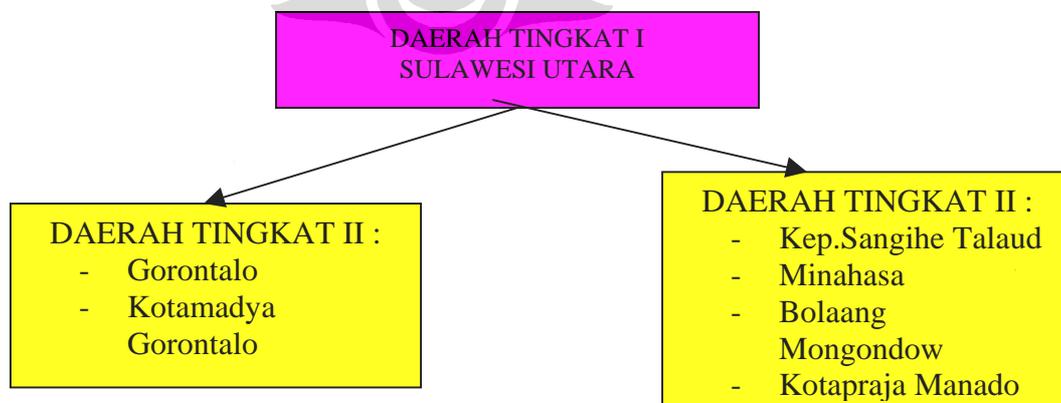
Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 dinyatakan bahwa wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, dan berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Setidaknya terdapat tiga tingkatan yang urutan hirarkisnya adalah sebagai berikut :

- a. Daerah Tingkat ke-I, termasuk kotapraja Jakarta Raya
- b. Daerah tingkat ke-II termasuk kotapraja, dan
- c. Daerah Tingkat ke-III²⁴

Struktur Pemerintah Daerah Tingkat I Sulawesi Utara menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 :

Skema 4

Struktur Pemerintah Daerah Tingkat I Sulawesi Utara Berdasarkan UU No.1 Thn 1957



²³ Daerah yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 1957 ini adalah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, disebut Daerah Swatantra dan Daerah Istimewa. (Lihat Lembaran Negara Nomor 16 tahun 1957).

²⁴ Lihat Lembaran Negara Nomor 6 Tahun 1957, Bab II Pasal 2

Pembentukan Daerah berdasarkan tingkatan-tingkatan tersebut ada aturan-aturannya, seperti untuk kotapraja adalah daerah yang merupakan kelompok kediaman penduduk dengan jumlah sekurang-kurangnya 50.000 jiwa. Dan dalam kotapraja tersebut juga dibentuk daerah swatantra tingkat lebih rendah kecuali Kotapraja Jakarta. Wilayah Gorontalo dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 1 tahun 1957 ini menjadi kotapraja Gorontalo.

Berdasarkan Lembaran Negara Nomor 6 Tahun 1959 di wilayah Sulawesi, dibentuk beberapa daerah tingkat II berdasarkan Undang-undang Nomor 29 tahun 1959. Sulawesi Utara yang dimaksudkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 1953 dipisahkan menjadi dua daerah tingkat II yaitu Kotapraja Gorontalo dan Daerah tingkat II setelah dikurangi dengan daerah swapraja Buol²⁵. Sulawesi Utara dibagi dalam beberapa bagian yang meliputi Kota Gorontalo dengan batas-batasnya akan dirumuskan kemudian dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri. Untuk daerah-daerah swatantra Tingkat II/Kotapraja maka di Sulawesi dibentuk empat kotapraja dan tiga puluh Daerah Tingkat II. Kotapraja tersebut yaitu Kotapraja Manado, Kotapraja Gorontalo, Kotapraja Makassar dan Kotapraja Pare-pare.

Hal-hal yang berkaitan dengan penyerahan kekuasaan termasuk urusan rumah tangga, seperti tanah, bangunan, gedung dan barang-barang tidak bergerak lainnya milik pemerintah, kebutuhan daerah untuk memenuhi tugas dan kewajibannya diserahkan pengelolaannya kepada daerah yang bersangkutan. Demikian halnya dengan barang-barang inventaris dan barang-barang lainnya yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga dan kewajiban daerah diserahkan juga kepada

²⁵ Undang-undang Nomor 29 tahun 1959 tentang pembentukan Daerah-daerah Tingkat II di Sulawesi.

daerah²⁶. Dalam bidang keuangan, sesuai ketetapan Menteri yang bersangkutan, anggaran daerah tetap masuk dalam anggaran belanja Kementerian yang bersangkutan. Sulawesi Utara setelah terbagi dalam Daerah-daerah tingkat II, anggaran keuangannya masih tetap harus dipertanggungjawabkan kepada Daerah Tingkat I. Dalam kasus Gorontalo, anggaran itu dipertanggungjawabkan kepada Daerah Tingkat I Sulawesi Utara.

2.4 Peraturan Pemerintah Tahun 1960 dan Pembentukan Propinsi Sulawesi Utara - Tengah

Berlakunya kembali Undang-undang Dasar 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, mengakibatkan perubahan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada tanggal 16 November 1959, keluarlah Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959. Penetapan Presiden ini dikeluarkan sebagai tindak lanjut Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah. Kepala Daerah mempunyai dua fungsi yaitu sebagai eksekutif dan wakil pusat di daerah.²⁷ Kekuasaan daerah terletak pada Kepala Daerah dan pusat mengontrol Kepala Daerah yang direkrut dari Pamong Praja.²⁸

²⁶Termasuk didalamnya segala milik berupa barang tetap dan barang tidak tetap serta perusahaan daerah Sulawesi Utara dahulu diserahkan kepada daerah untuk dipakai dan diurus guna keperluannya. Di bidang pembangunan jalan dan gedung meliputi pembuatan, perbaikan, pemeliharaan dan penguasaan jalan-jalan yang tidak diurus langsung oleh pemerintah satu tingkat diatasnya menjadi urusan daerah otonom. Dan pembuatan, perbaikan, pemeliharaan dan penguasaan gedung-gedung dan bangunan umum yang diperlukan untuk daerah, diserahkan pemerintah kepada daerah otonom.

²⁷ Kepala Daerah juga bertindak sebagai Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bertanggung jawab kepada DPRD namun tidak dapat diberhentikan oleh DPRD. Sebagai wakil pusat maka kepala daerah bertanggung jawab kepada pemerintah pusat

²⁸ Penetapan presiden Nomor 6 Tahun 1960 ini menandai beralihnya kebijaksanaan pemerintahan daerah kearah dekonsentrasi. Kalangan Pamong Praja mendominasi jabatan Bupati dan walikota.

Upaya perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah terus dilakukan untuk mengintensifkan dan melancarkan jalannya pemerintahan dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 yang menetapkan Kepala Daerah sebagai wakil pusat. Kepala Daerah merupakan unsur pemerintah daerah yang berdiri sendiri berdampingan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah dan tidak bertanggung jawab DPRD.²⁹

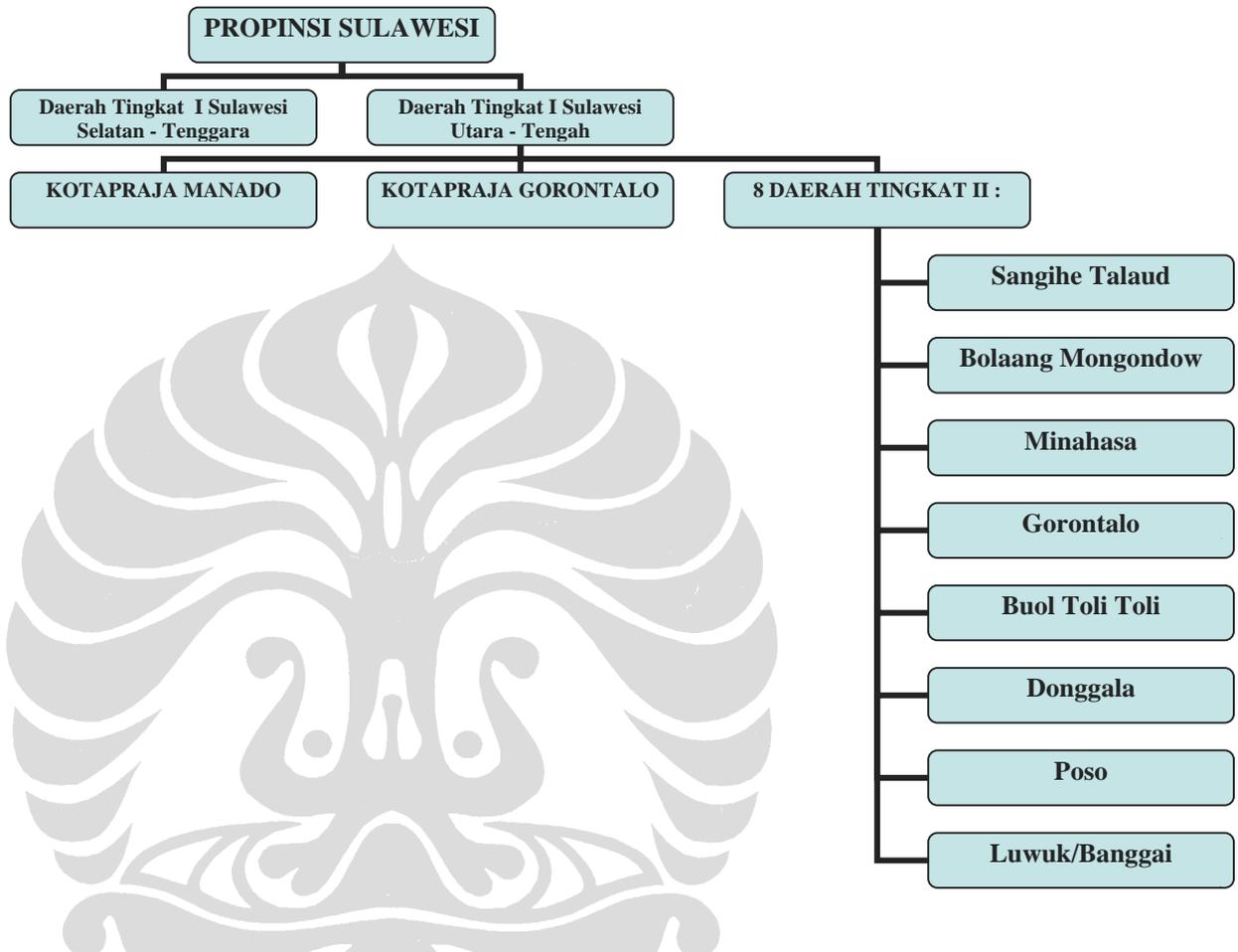
Pembentukan propinsi Sulawesi Utara mempunyai latar belakang sejarah yang cukup panjang sebelum daerah tersebut menjadi Daerah Tingkat I (Propinsi). Sulawesi Utara pada awal kemerdekaan Republik Indonesia berstatus karesidenan yang merupakan bagian dari propinsi Sulawesi. Berdasarkan Undang-undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi, Sulawesi Utara merupakan "daerah", yang dimaksud daerah adalah Daerah Tingkat II atau Kotapraja. Berdasarkan Undang-undang Nomor 47 Tahun 1960 tentang pembentukan Daerah Tingkat I di Propinsi Sulawesi, Propinsi Sulawesi dibagi dalam dua Daerah Tingkat I yaitu Daerah Tingkat I (Propinsi) Sulawesi Selatan – Tenggara dan Daerah Tingkat I (Propinsi) Sulawesi Utara – Tengah. Gubernur pertama propinsi Sulawesi Utara – Tengah adalah Mr. A.A. Baramuli dengan Wakil Gubernur Letkol. F.J. Tumbelaka.

²⁹ Justru sebaliknya pimpinan DPRD dalam menjalankan tugasnya mempertanggungjawabkan kepada Kepala daerah. Krishna D. Darumurti, S.H., dan Uumbu Rauta, S.H., M.Hum, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran Pengaturan dan Pelaksanaan*, Jakarta, 2003, hlm. 36 - 37

Skema 5

Daerah Tingkat I dalam propinsi Sulawesi Utara – Tengah berdasarkan

Undang-undang Nomor 47 Tahun 1960 :



Skema diolah berdasarkan Undang-undang nomor 47 Tahun 1960

Wilayah Propinsi Sulawesi Utara – Tengah adalah Kotapraja Manado, Kotapraja Gorontalo, dan delapan Daerah Tingkat II masing-masing, yaitu Sangihe Talaud, Bolaang Mongondow, Minahasa, Gorontalo, Buol Toli-Toli, Donggala, Poso dan Luwuk/Banggai³⁰.

Sehubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dengan mengurus rumah tangganya sendiri, daerah Sulawesi perlu dibagi lagi menjadi empat

³⁰ Undang-undang Nomor 47 Tahun 1960

Daerah Tingkat I dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 13 tahun 1964 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara. Dengan demikian maka Sulawesi menjadi empat Daerah Tingkat I (Propinsi) yaitu Daerah Tingkat I Sulawesi Utara, Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah, Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan dan Daerah tingkat I Sulawesi Tenggara.

Daerah tingkat I Sulawesi Utara setelah sebagian wilayahnya dipisahkan untuk dimasukkan ke dalam wilayah Sulawesi Tengah, meliputi : Daerah Tingkat II Kepulauan Sangihe dan Talaud, Daerah Tingkat II Minahasa, Daerah Tingkat II Bolaang Mongondow, Daerah Tingkat II Gorontalo, Kotapraja Manado dan Kotapraja Gorontalo. Pemerintahan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara berkedudukan di Manado. Jadi Kepala Daerah yang ada adalah Kepala Daerah Tingkat I Sulawesi Utara dan Kepala Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan . Sementara untuk wakil pusat di masing-masing Daerah Tingkat I yang baru terbentuk, Presiden mengangkat seorang Wakil Kepala Daerah bagi Daerah Tingkat I Sulawesi Utara, Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah, Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan, dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara³¹. Pembagian Sulawesi menjadi empat bagian Daerah Tingkat I masing-masing sebagai badan hukum yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan keuangan sendiri.

2.5 Kotamadya Gorontalo dalam Lingkup Propinsi Sulawesi Utara

Pemerintah Daerah Tingkat I Sulawesi Utara dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1964 beribukota di Manado. Daerah Tingkat I (Provinsi)

³¹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara Pasal 6.

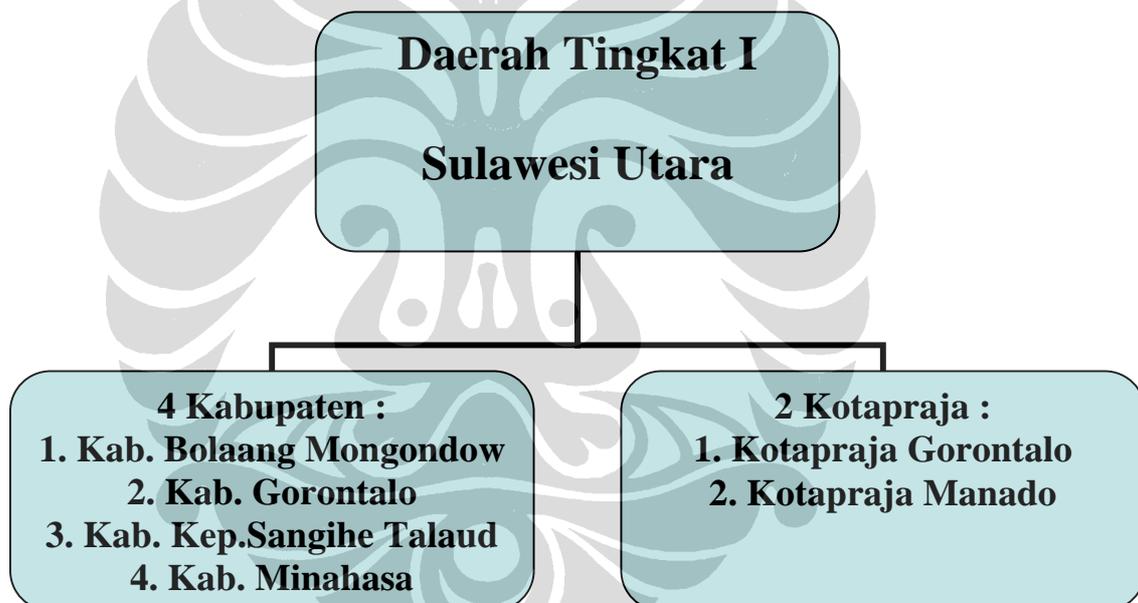
tersebut terdiri dari Daerah Tingkat II (Kabupaten) dan Kotapraja. Provinsi Sulawesi Utara wilayahnya meliputi :

1. 4 (empat) Kabupaten yaitu Kabupaten Bolaang Mongondow, Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Kepulauan Sangihe Talaud dan Kabupaten Minahasa
2. 2 (dua) Kotapraja yaitu Kotapraja Gorontalo dan Kotapraja Manado³².

Gorontalo pada tahun 1964 masih berstatus kotapraja. Kotapraja yang dimaksud adalah Daerah Tingkat III setingkat dengan Kecamatan.³³

Skema 6

Sulawesi Utara berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1964 :



Seiring dengan perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia dalam rangka kembali kepada Undang-undang Dasar 1945 sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, wilayah Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak

³² Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1964. Provinsi Sulawesi Utara yang dimaksud dalam Lembaran Negara tahun 1960 nomor 151 setelah sebagian wilayahnya dipisahkan dari Daerah Tingkat I Sulawesi Utara - Tengah

³³ Berdasarkan Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 151 wilayah Sulawesi Utara dibagi dalam 4 daerah tingkat II dan 2 kotapraja

mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu : Provinsi dan/atau kota raya sebagai Daerah Tingkat I; Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II; Kecamatan dan/atau kota praja sebagai Daerah Tingkat III.³⁴ Pembagian daerah ini tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 83 tahun 1965 dengan menetapkan Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Daerah yang dimaksud dalam Undang-undang ini adalah daerah besar dan daerah kecil. Istilah provinsi, kabupaten dan kecamatan-kotamadya adalah istilah-istilah untuk nama jenis daerah dan bukan merupakan penunjukan wilayah administratif.³⁵

Istilah kotapraja berubah menjadi Kotamadya berdasarkan Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok pemerintahan daerah. Inti dari Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 ini menetapkan desentralisasi teritorial. Pasal 88 Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 disebutkan tentang Kotapraja yang dimaksudkan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, sejak tanggal 1 September 1965 istilah kotapraja diganti menjadi Kotamadya.³⁶

2.6 Simpulan

Sistem pemerintahan di Indonesia sejak awal kemerdekaan pada 17 Agustus 1945 hingga tahun 1998 terjadi enam kali perubahan. Sistem pemerintahan yang

³⁴ Krishna D. Darumurti, S.H. dan Umbu Rauta, S.H., M.Hum, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Hlm. 38

³⁵ Lembaran Negara Nomor 83 Tahun 1965, Bab 1 Pasal 1.

³⁶ Hal ini dikarenakan perkembangan ketatanegaraan dan pembaharuan ketentuan perundangan tentang pokok pemerintahan, maka istilah-istilah seperti propinsi, Kabupaten dan Kecamatan sebagaimana halnya dengan Kota raya, Kotamadya dan Kotapraja adalah istilah untuk nama jenis daerah. Wilayah Gorontalo yang semula berstatus kotapraja Gorontalo sejak tanggal 20 Mei 1960, berubah menjadi Kotamadya Gorontalo pada tahun 1965. Nama Kotamadya Gorontalo ini tetap dipakai hingga tahun 1999. Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, istilah kotamadya tidak dipakai lagi diganti dengan sebutan Kota, maka Gorontalo yang semula bernama Kotamadya Gorontalo menyesuaikan diri menjadi Kota Gorontalo. Kota Gorontalo pada tanggal 5 Desember 2000 dengan lahirnya Provinsi Gorontalo ditetapkan sebagai ibukota Gorontalo. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000 Pasal 7.

dimaksud adalah tercantum dalam pasal 18 ayat 1 Undang-undang Dasar 1945, bahwa dalam Negara Kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah dalam propinsi, dan propinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota. Dalam sistem ini pemerintah ingin menerapkan desentralisasi dengan tujuan agar pemberian otonomi kepada daerah perlu didukung oleh faktor-faktor yang bersifat teknis administratif dan dapat menjamin kemampuan dari daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pembentukan Sulawesi dalam status propinsi yang otonom dipimpin oleh seorang Gubernur sebagai Kepala pemerintahan daerah/propinsi. Berdasarkan Undang-undang nomor 1 Tahun 1945, Sulawesi dibagi dalam 12 kabupaten, 1 kota besar dan 1 kota kecil. Salah satu kabupaten di Sulawesi adalah kabupaten Sulawesi Utara dengan ibukota Gorontalo. Ketika Negara Indonesia Timur didirikan, Gorontalo menolak untuk bergabung dan tetap termasuk dalam wilayah Reupblik Indonesia. Sehingga ketika pada tahun 1949, Gorontalo berada di bawah Republik Indonesia Serikat, dikenal dengan nama Dewan Kepemerintahan Sulawesi Utara (DKSU). Pada waktu Republik Indonesia Serikat dibubarkan pada tahun 1950 dan kembali pada Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1950, wilayah Gorontalo masuk dalam bagian dari wilayah Sulawesi Utara. Tahun 1953, berdasarkan Lembaran Negara Nomor 17 tahun 1953, daerah Sulawesi Utara dibubarkan dan dibentuk dalam satuan kenegaraan dalam arti kembali menjadi daerah otonom yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Wilayah Sulawesi Utara terdiri dari Neo Swapraja Gorontalo dan Buol dengan pusatnya di Gorontalo. Sistim otonomi daerah ini diperkuat lagi dengan dikeluarkannya Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 6 tahun 1957 yang menetapkan tentang pokok-pokok pemerintahan daerah yang menyatakan bahwa wilayah Republik

Indonesia di bagi dalam daerah besar dan kecil, dan berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Wilayah Gorontalo menjadi kotapraja Gorontalo.

Diberlakukannya kembali Undang-undang Dasar 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, terjadi perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959 yang menyatakan bahwa terdapat peran Kepala Daerah eksekutif dan wakil pusat di daerah. Pusat mengontrol kepala daerah yang direkrut dari Pamong Praja. Pamong Praja ini yang kemudian mendominasi jabatan Bupati dan Walikota.

Bahwa Perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah terus dilakukan untuk mengintensifkan lancarnya pemerintahan daerah, untuk Sulawesi Utara berdasarkan Undang-undang nomor 47 tahun 1960, dibagi dalam dua Daerah Tingkat I, yaitu Daerah Tingkat I (Propinsi) Sulawesi Selatan – Tenggara dan daerah Tingkat I (Propinsi) Sulawesi Utara – Tengah. Sehubungan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang otonom, maka daerah sulawesi dibagi lagi menjadi empat Daerah Tingkat I dengan Undang-undang nomor 13 tahun 1964. Sulawesi terdiri dari Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah, Daerah Tingkat I Sulawesi Utara, Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara. Daerah Tingkat II (Kabupaten) Gorontalo termasuk dalam wilayah Daerah Tingkat I Sulawesi Utara.

Perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah ini juga merubah status kotapraja menjadi kotamadya. Wilayah Gorontalo yang semula berstatus kotapraja Gorontalo dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, berubah menjadi Kotamadya Gorontalo. Penggunaan nama Kotamadya Gorontalo ini berlangsung hingga tahun 1999. Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, maka istilah kotamadya tidak digunakan lagi. Dengan demikian maka

Kotamadya Gorontalo berubah menjadi Kota Gorontalo pada tanggal 5 Desember 2000, dan ditetapkan sebagai ibukota propinsi Gorontalo berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000.

