

B A B III
OTONOMI DAERAH DAN PENGARUHNYA DI GORONTALO
1998 – 2000

Pengertian otonomi daerah (disingkat otoda) sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pengertian itu pemerintah Daerah Tingkat II diberi kewenangan untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan.¹

Pemberian kewenangan pada Daerah Tingkat II perlu memperhatikan unsur-unsur penting, yaitu *pertama*, kemantapan lembaga dalam arti memberikan peran lebih besar kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsinya sebagai legislatif, *ketiga*, potensi ekonomi daerah untuk menggali sumber pendapatannya sendiri, dan *keempat*, kemampuan pengelolaan keuangan daerah yang dipadukan dengan kebijakan investasi dan pembangunan daerah secara keseluruhan. Tentunya dalam setiap langkah pembangunan, pelimpahan wewenang dan tanggung jawab kepada daerah untuk mewujudkan daerah otonom, diperlukan peran serta aktif masyarakat.

Implementasi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah munculnya daerah-daerah baru hasil pemekaran daerah induk menjadi propinsi, kabupaten dan kota otonom yang baru serta peningkatan status kota administratif menjadi kota

¹ Titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa di Daerah Tingkat II ada hubungan langsung dengan masyarakat, sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat. Urusan pemerintahan diserahkan pada Daerah Tingkat II, menyangkut pelaksanaan, keterkaitannya dengan lokasi dan pelayanan masyarakat. Lihat Krishna D. Darumurti S.H., dan Umu Rauta, S.H., M.Hum, *Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Jakarta, hlm.41.

otonom hampir di seluruh Indonesia. Contohnya berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Gorontalo² yang semula berbentuk kabupaten terdiri dari 18 kecamatan, pada bulan Oktober 1999 dimekarkan menjadi dua kabupaten yaitu kabupaten Gorontalo dan Kabupaten Boalemo. Kotapraja Gorontalo pada tahun 1965 berubah menjadi Kotamadya Gorontalo berdasarkan Undang-undang nomor 18 Tahun 1965 dan sampai dengan tahun 1999 istilah kotamadya Gorontalo berubah menjadi Kota Gorontalo berdasarkan Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah.³

Skema 7

Gorontalo berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 :



² Wilayah Gorontalo yang dimaksud adalah Kabupaten Gorontalo yang dibentuk berdasarkan Undang-undang nomor 29 Tahun 1959 tentang pembentukan Daerah-daerah Tingkat II di Sulawesi. Ibukota kabupaten Gorontalo adalah Isimu. Wilayah Gorontalo terdiri dari 18 kecamatan , yaitu Atinggola, Batudaa, Batudaapantai, Boliohuto, Bonepantai, Kabila, Kwandang, Limboto, Marisa, Paguat, Paguyaman, Popayato, Sumalata, Suwawa, Tapa, Telaga, Tibawa, dan Tilamuta. Selanjutnya pada tahun 1978 ibukota Gorontalo dipindahkan ke Limboto.

³ Sejak diberlakukannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 istilah kotamadya tidak dipakai lagi, diganti dengan istilah kota, oleh karenanya untuk kotamadya Gorontalo menjadi kota Gorontalo

Dalam perkembangannya, setelah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 berjalan selama 18 tahun, pada tahun 1992 pemerintah mulai mempertimbangkan bahwa Daerah Tingkat II sudah seharusnya merupakan daerah otonom sepenuhnya. Pemerintah masih merasa perlu untuk melakukan uji coba terlebih dahulu. Oleh karenanya dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 tentang titik berat penyelenggaraan Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II sebagai proyek percontohan otonomi daerah. Untuk mendukung proyek percontohan tersebut, maka 19 (sembilan belas) urusan departemen teknis (kecuali Departemen Agama dan Penerangan) diserahkan kepada Daerah Tingkat II. Namun, setelah dua tahun berjalan proyek percontohan tersebut tidak ada perubahan dalam kinerja penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Tingkat II.⁴

Pada masa Orde Baru, sentralisasi kekuasaan dan pengambilan keputusan didominasi oleh pemerintah pusat, sementara kepentingan daerah hanya bersifat menjalankan dan menaati keputusan pemerintah pusat tersebut. Implikasinya adalah bahwa pelaksanaan program pembangunan di daerah cenderung meninggalkan substansi pembangunan yang dibutuhkan masyarakatnya, aspirasi masyarakat yang seharusnya direspon pemerintah pusat relatif kurang dilayani. Pembangunan daerah menjadi pekerjaan pusat (wilayah ibukota negara atau ibukota propinsi). Fenomena seperti ini menumbuhkan benih-benih ketidakpercayaan masyarakat daerah terhadap pemerintah pusat.

⁴ Op.Cit. hlm. 45

3.1 Sejarah Undang-undang Otonomi Daerah Sampai Dengan Tahun 2000

Undang-undang otonomi daerah di Indonesia sebenarnya berasal dari politik etis (*ethische politiek*) yang dijalankan oleh pemerintah Hindia Belanda⁵ dengan maksud meningkatkan kesejahteraan masyarakat namun yang terjadi dalam perkembangannya justru muncul gerakan-gerakan politik intelektual yang turut berperan dalam kehidupan ketatanegaraan. Untuk mengimbangi gerakan-gerakan politik tersebut, pemerintah Hindia Belanda melakukan perubahan-perubahan di bidang ketatanegaraan di antaranya dengan memberikan otonomi pada badan-badan politik.

Awal otonomi daerah di Indonesia dimulai pada masa pemerintahan Hindia Belanda dengan otonomi bertingkat, yaitu adanya hubungan hirarki antara daerah otonom yang tingkatannya lebih rendah dengan daerah otonom yang tingkatannya lebih tinggi, seperti propinsi dan kabupaten atau kotamadya/kota dan Kelurahan atau Desa.⁶ Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, satuan-satuan daerah yang berdasarkan hukum adat digolongkan menjadi 3, yaitu **pertama** daerah-daerah swatantra, yakni daerah yang diperintah oleh raja-raja yang mengakui kedaulatan Belanda atas daerah mereka. Daerah swatantra tetap dapat menjalankan pemerintahan sendiri, berdasarkan perjanjian politik yang diadakan masing-masing raja dengan pemerintah Belanda. Hal ini berlaku sampai dengan tahun 1899 ketika bentuk pemerintahan kerajaan dihapuskan oleh pemerintah Hindia Belanda.⁷ **Kedua**, Daerah-daerah persekutuan hukum adat (*Inlandse Rechtsgemeenschappen*) yaitu

⁵ Maksud politik etis ini adalah untuk meningkatkan kecerdasan dan kehidupan sosial ekonomi rakyat Indonesia, namun dalam perkembangannya, hasil yang menonjol adalah muncul dan tumbuhnya gerakan-gerakan politik kaum cendekiawan yang menuntut hak bangsa Indonesia untuk turut berperan menentukan dalam ketatanegaraan

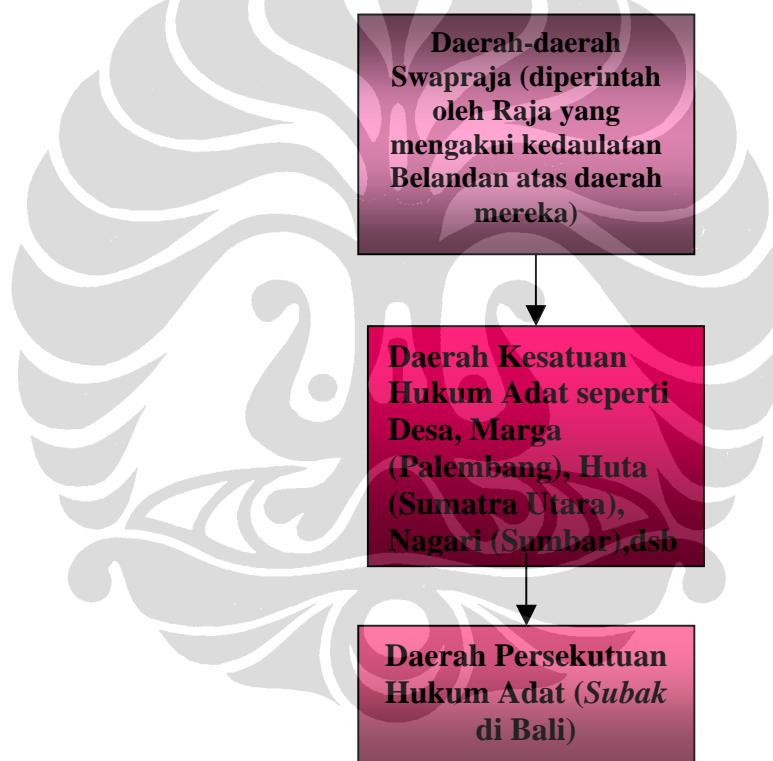
⁶ Otonomi bertingkat ini yang kemudian merupakan pelaksanaan otonomi daerah-daerah di Indonesia.

⁷ Dalam bekas daerah swatantra ini pemerintah Belanda mengangkat para tokoh adapt sebagai bagian dari birokrasi administrasi kolonial. Lihat *Staatblad* tahun 1889

kesatuan-kesatuan daerah adat (daerah otonom) yang mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hukum adat. Di Jawa dikenal sebutan Desa, di luar Jawa dikenal dengan sebutan sesuai daerahnya seperti Marga (Palembang), Huta (Sumatra Utara), Nagari (Padang)⁸. **Ketiga**, Persekutuan Hukum Adat, yaitu persekutuan adat yang tidak terikat oleh suatu daerah hukum dan hanya mengurus kepentingan tertentu, seperti di Bali dengan pengairan sawah-sawah yang disebut *Subak*.

Skema 8

Daerah berdasarkan hukum adat pada masa pemerintahan Hindia Belanda :



Otonomi daerah dengan azas desentralisasi diperkenalkan pemerintah Hindia Belanda di Indonesia berdasarkan Undang-undang Desentralisasi 1903 (*Decentralitatie Wet 1903*). Undang-undang Desentralisasi 1903 memungkinkan

⁸ Tokoh kepala adapt dimasukkan dalam birokrasi tradisional, yaitu struktur birokrasi yang dibentuk pemerintah Hindia Belanda dan terdiri atas orang pribumi (*Inlandsche Bestuur*), disamping dalam birokrasi yang dibentuk pemerintah kolonial (*Binnenlandsce Bestuur*), namun tokoh kepala adat tersebut tidak mendapat gaji dari pemerintah Belanda. Di Gorontalo kepala-kepala adat disebut *Oleo Lo Lipoe*. Mereka duduk dalam jabatan-jabatan seperti *Jogugu, Marsaoleh, dan Kimalaha*.

dibukanya daerah-daerah baru dengan cara menetapkan ordonansi (undang-undang), Dewan-dewan daerah. Atas dasar ordonansi inilah maka dibentuk dewan-dewan daerah *Gewest*⁹.

Pada masa pendudukan Jepang sistim pemerintahan diatur secara militer. Sumatra dan Jawa diperintah di bawah Angkatan Darat yang bermarkas di Bukittinggi dan Jakarta. Di luar Pulau Jawa dan Pulau Sumatra, Indonesia berada di bawah Angkatan Laut dengan markas besarnya di Makassar, Sulawesi Selatan. Gorontalo sebagai bagian dari wilayah pemerintahan Angkatan Laut menjadi suatu daerah administratif yang disebut *syu*. Pimpinannya adalah *Syuchokan*.

3.2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Penerapannya di Gorontalo

Lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah (otonomi daerah) merupakan tahap awal suatu tatanan pemerintahan daerah yang demokratis. Tujuan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 adalah untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan melibatkan peran masyarakat dalam pengambilan keputusan. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia menganut sistem pemerintahan negara kesatuan. Penyelenggaraan otonomi daerah ini sebagai salah satu upaya mendasar untuk memperbaiki kinerja pembangunan nasional akibat krisis multidimensional yang terjadi sejak tahun 1997, dengan menata kembali sistem manajemen pemerintahan nasional.

Otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dinyatakan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur

⁹ *Geweest* adalah adalah suatu istilah yang menunjuk pada luas wilayah tertentu dalam konotasi pemerintahan.

dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri dan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰ Otonomi daerah yang dimaksud merupakan wewenang dari daerah terkait dengan hak dan kewajiban.¹¹ Penyelenggaraan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, dalam arti kewenangan pemerintahan secara nyata dilaksanakan oleh daerah¹². Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada kabupaten dan kota, sedangkan otonomi daerah di tingkat propinsi meliputi kewenangan-kewenangan yang belum dilaksanakan daerah otonom kabupaten dan kota.¹³

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 jika dikaitkan dengan sistem otonomi (rumah tangga daerah) pada prinsipnya menganut sistem rumah tangga material yaitu pembagian penanganan urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten dan kota¹⁴. Sementara sistem rumah tangga riil tampak dari adanya kemungkinan untuk pembentukan, pemekaran, penggabungan dan penghapusan daerah dan kemungkinan adanya daerah propinsi menjalankan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten/kota.

Usulan pemekaran wilayah pada tingkat propinsi dan kabupaten maupun kecamatan dan desa (kelurahan), sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22

¹⁰Krishna D. Darumurti S.H., dan Umbu Rauta, S.H., M.Hum, *Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Jakarta, hlm.48

¹¹ Hak tersebut mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur dan mengelola sendiri, sementara kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya, secara vertical berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan.

¹² Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan. Kewenangan daerah dalam wujud tugas dan kewajiban, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah dalam rangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹³ Pada pasal 4 ayat 2 Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dinyatakan bahwa daerah-daerah yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri dan aspirasi masyarakat, masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain.

¹⁴ Lebih lanjut masalah kewenangan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom

tahun 1999 sudah menggejala secara umum di seluruh Indonesia. Salah satunya di Sulawesi, ketika Indonesia baru merdeka tahun 1945 merupakan satu wilayah administrasi yang berstatus propinsi.

Pemekaran wilayah yang terjadi adalah karena memanfaatkan peluang desentralisasi berdasarkan Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Pada kasus propinsi Sulawesi Utara terjadi pemekaran wilayah yaitu menjadi Propinsi Sulawesi Utara dan Propinsi Gorontalo. Propinsi Sulawesi Utara dengan wilayahnya meliputi kabupaten Bolaang Mongondow, kabupaten Minahasa, kabupaten Sangihe Talaud, dan dua kota yakni Kota Manado dan Kota Bitung. Sementara Propinsi Gorontalo wilayahnya meliputi kabupaten Gorontalo, kabupaten Boalemo dan Kota Gorontalo.

Skema 9

Propinsi Sulawesi Utara berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 :



Sejarah menunjukkan bahwa tuntutan untuk status otonomi¹⁵ dalam arti adanya perimbangan kekuasaan dan pembangunan antara penyelenggaraan pemerintahan di “pusat” dengan penyelenggaraan pemerintahan di “daerah” sudah disuarakan oleh tokoh-tokoh daerah Sulawesi seperti Letkol H.N. Ventje Sumual dan Letkol Saleh Lahade menyuarkan masalah pembangunan dan otonomi di Indonesia Timur¹⁶. Peristiwa ini yang kemudian dikenal dengan Peristiwa Permesta pada tahun 1957.

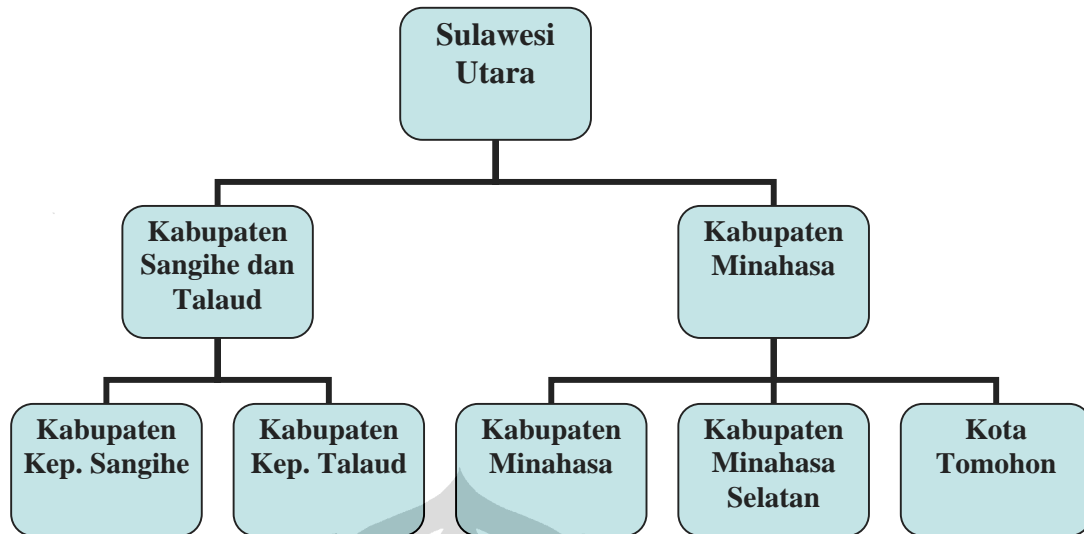
Pada tingkatan kabupaten di wilayah propinsi Sulawesi Utara, wilayah kabupaten Sangihe dan Talaud telah dimekarkan menjadi kabupaten Kepulauan Sangihe dan kabupaten Kepulauan Talaud; Kabupaten Minahasa dimekarkan menjadi dua kabupaten yakni kabupaten Minahasa dan kabupaten Minahasa Selatan, ditambah dengan satu kota yaitu Tomohon. Semangat dan prinsip otonomi di bawah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini dapat dilihat bahwa ada keinginan untuk mewujudkan kemandirian daerah dan peningkatan kapasitas daerah menuju masyarakat yang sejahtera dan diharapkan akan dapat ditingkatkan kualitas hubungan antara pusat dan daerah.

Skema 10

Pemekaran Kabupaten di Sulawesi Utara berdasarkan UU nomor 22 Tahun 1999

¹⁵ Pada saat pemekaran Propinsi Sulawesi menjadi dua propinsi tahun 1960, tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan peristiwa Permesta. Di satu sisi, status otonomi dipenuhi dengan pemekaran wilayah, namun pada sisi yang lain, sebagai upaya mereduksi dan memperkecil kekuatan di daerah agar mudah dikontrol.

¹⁶ Berdasarkan pembicaraan yang dihasilkan pada bulan September 1956 di Jakarta, ada suatu rencana pembangunan di wilayah Indonesia Timur dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun. Pembangunan meliputi bidang pertanian, pembangunan masyarakat, transmigrasi, irigasi dan tenaga, perindustrian dan pertambangan, pengangkutan dan perhubungan serta kesejahteraan sosial. Maka dibentuklah panitia untuk mempelajari masalah-masalah tersebut. Namun, menurut panitia, rencana pembangunan lima tahun tersebut kurang memadai untuk Indonesia Timur. Hal ini disebabkan kurangnya data tentang daerah Indonesia Timur. Anggaran untuk pengangkutan di daerah sangat minim juga masalah sarana pengangkutan sehingga menyebabkan daerah tersebut tertinggal secara ekonomis dan terpencil. Lihat R.Z. Leirissa, *PRRI Permesta Strategi Membangun Tanpa Komunis*, Jakarta, 1991, hlm. 97 - 111



Berbicara tentang propinsi Sulawesi Utara, terdapat beragam komunitas etnis di dalamnya baik besar maupun kecil. Komunitas etnis tersebut adalah sebagai berikut : “orang Gorontalo”; “orang Minahasa” yang terdiri dari sub etnis Totemboan, Toulour, Tombulu, Tonsea, dan Tonsawang; “orang Sangir”; “Orang Bolaang Mongondow” dan “orang Talaud”. Dalam komunitas etnis kecil adalah orang Bantik, orang Bajau, orang Jatun, dan komunitas etnis dari Nusantara yang sudah lama menetap di Sulawesi Utara. Dalam berbagai aspek kehidupan di Sulawesi Utara yang berperan besar adalah komunitas etnis “orang Minahasa”, hal ini disebabkan karena orang-orang Minahasa mempunyai pranata pendidikan modern yang baik sejak masa pemerintahan Hindia Belanda serta ditunjang dengan ciri budaya dan tradisi sekolahnya.¹⁷

Penyelenggaraan pemerintahan di Sulawesi Utara pada tahun 1980-an muncul semangat kesetaraan dari warga komunitas non etnis Minahasa. Hal ini oleh para penyelenggara pemerintahan di tingkat propinsi ditanggapi dengan kebijakan yang

¹⁷ Minahasa pada masa pemerintahan Hindi Belanda merupakan pusat pendidikan modern, sehingga banyak orang-orang dari Minahasa khususnya yang mengenyam pendidikan hingga mereka menduduki jabatan strategis di Sulawesi Utara.

tertuang dalam slogan *bohusami*, akronim dari *bo* sama dengan Bolaang Mongondow, *hu* sama dengan *Hulontalo* (Gorontalo), *sa* sama dengan Sangihe dan Talaud, dan *mi* sama dengan Minahasa¹⁸. Kebijakan ini untuk mengakomodir perwakilan dari komunitas etnis yang ada di propinsi Sulawesi Utara pada tataran elit khususnya eksekutif¹⁹. Kebijakan ini pada akhirnya menjadi kesepakatan yang tidak tertulis hingga diterapkan pada unit kerja yang lebih kecil. Namun, seiring dengan pemberlakuan Undang-undang nomor 22 tahun 1999 terjadi perubahan. Ketika orang Gorontalo merasa sudah saatnya diberi kesempatan menduduki jabatan strategis dalam eksekutif dan tidak dipenuhi, maka pemekaran wilayah menjadi solusinya. Slogan *bohusami* menjadi terlupakan dan diganti dengan slogan *torang samua basudara* “kita semua bersaudara”.

Skema 11

Jabatan struktural pemerintahan di propinsi Sulawesi Utara berdasarkan *bohusami* era tahun 1980-an :



¹⁸ Makalah Alex John Ulaen “Pemekaran Wilayah Haruskah ke akar Etnis” pada Seminar Nasional Pemekaran Wilayah di Makassar bulan April 2006.

¹⁹ Jika yang menduduki jabatan gubernur orang Minahasa maka pejabat di bawahnya adalah perwakilan dari komunitas etnis lainnya.

Sumber : diolah dari Makalah Alex John Ulaen “Pemekaran Wilayah Haruskah ke Akar Etnis”, Makalah untuk Seminar Nasional Pemekaran Wilayah di Makassar, Sulawesi Selatan, bulan April 2006

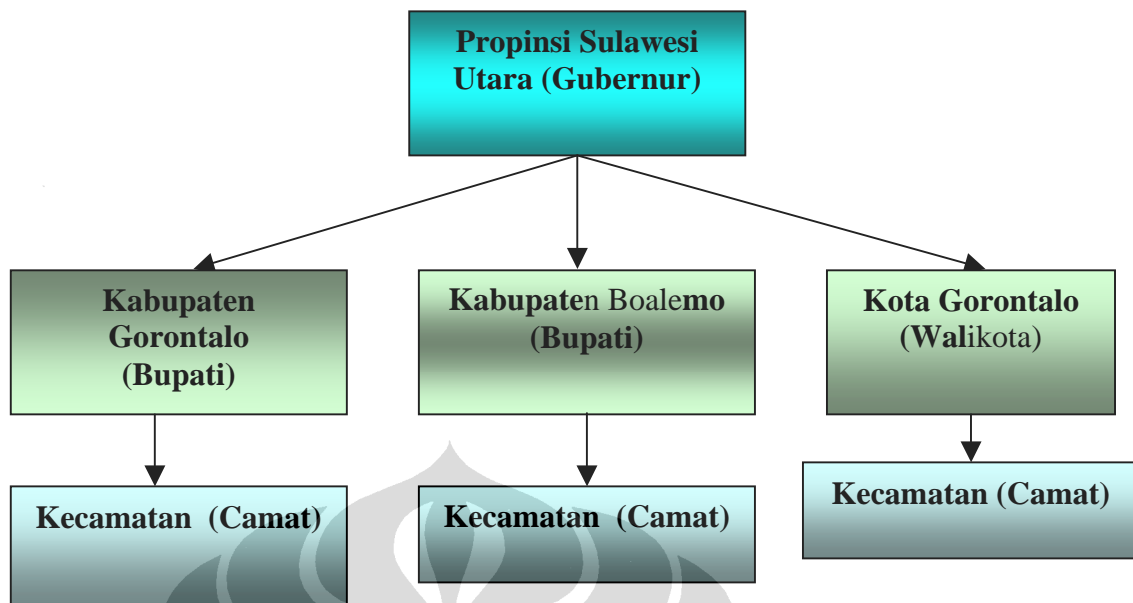
3.3 Rencana Pembentukan Propinsi Gorontalo

Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, telah memunculkan aspirasi masyarakat untuk melakukan pemekaran. Pada pasal 4 ayat 1 dinyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Selanjutnya dalam ayat 2 dinyatakan bahwa daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain. Pada pasal 5 ayat 1 disebutkan bahwa daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah²⁰. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka dimungkinkan dibentuk daerah baru (propinsi, kabupaten/kota) di Indonesia, sepanjang memenuhi kriteria tersebut.

Skema 12

Struktur Kepala Daerah di propinsi Sulawesi Utara berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 :

²⁰ Lihat Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999



Catatan : susunan Gorontalo yang terdiri dari kabupaten Gorontalo, kabupaten Boalemo dan Kota Gorontalo adalah susunan yang ada hingga terbentuknya propinsi Gorontalo.

Hal ini juga ditunjang dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Tentunya ini menjadikan adanya peluang bagi daerah untuk pemekaran wilayah karena didukung oleh perimbangan keuangan yang memberikan kewenangan besar bagi daerah untuk mengelola dan menikmati potensi dan kekayaan yang dimiliki untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Wacana yang berkembang tentang pemekaran daerah ini adalah untuk mempercepat proses pembangunan di daerah, mendekatkan pemerintah kepada masyarakatnya, sehingga memudahkan masyarakat memperoleh akses dalam pelayanan publik²¹. Hal ini menggema hampir di seluruh Indonesia, termasuk di Propinsi Sulawesi Utara.

Beberapa daerah di Sulawesi Utara, cenderung mengalami keterlambatan dalam pembangunan. Hal ini adalah “buah” dari sistim pemerintahan orde baru.

²¹ Denny Mangala dalam tulisannya tentang “Otonomi Daerah dan Pemekaran Wilayah”, dimuat dalam Manado Post, Selasa, 4 Juli 2000, hlm. 14 kolom 3-6

Kesenjangan pembangunan yang terjadi antara Manado (selaku ibukota propinsi) dengan daerah begitu besar dan telah berlangsung cukup lama sejak Indonesia merdeka.

Letak wilayah geografis wilayah Gorontalo berada di sebelah barat propinsi Sulawesi Utara dan berbatasan langsung dengan propinsi Sulawesi Tengah. Keberadaan wilayah Gorontalo merupakan eks karesidenan Gorontalo dan sebagai pusat wilayah kerja pembantu Gubernur Sulawesi Utara wilayah II yang meliputi kota Gorontalo, Kabupaten Boalemo dan kabupaten Bolaang Mongondow. Mengkaji fakta yang ada dan menilik sejarah, budaya, potensi sumber daya alam, potensi sumber daya manusia, potensi ekonomi dan infrastruktur yang ada, wilayah Gorontalo dan sekitarnya diberi kesempatan untuk dapat mengatur nasibnya sendiri melalui pembentukan “propinsi baru” sebagai pemekaran wilayah dari propinsi Sulawesi Utara. Hal ini kemudian berkembang menjadi aspirasi seluruh masyarakat di daerah Gorontalo maupun yang berada di perantauan seperti di Makassar, Manado, Jakarta maupun di Yogyakarta untuk bersama-sama dengan masyarakat di Gorontalo berjuang menjadikan Gorontalo Propinsi.

Berkaitan dengan rencana pembentukan propinsi Gorontalo dan dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, maka hal ini telah diperjuangkan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Tahap awal rencana pembentukan propinsi Gorontalo adalah dengan dilegitimasinya keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota Gorontalo, DPRD kabupaten Gorontalo dan DPRD kabupaten Boalemo tentang persetujuan rencana pembentukan propinsi Gorontalo, agar untuk selanjutnya dapat disetujui oleh DPRD Sulawesi Utara sebagai propinsi induk. Setelah diproses di Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Sulawesi

Utara dan disetujui, maka ditindaklanjuti oleh Gubernur Sulawesi Utara E.E. Mangindaan untuk meneruskan membuat surat kepada Presiden Republik Indonesia melalui Menteri Dalam Negeri tentang usulan pembentukan propinsi Gorontalo.²² Usulan pembentukan propinsi Gorontalo ini ditindaklanjuti kepada Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI).

Adapun alasan utama yang mendasari pembentukan propinsi Gorontalo antara lain : **pertama**, potensi sumber daya alam (laut, hutan dan tambang) yang dimiliki Gorontalo untuk menopang sektor ekonomi masyarakatnya; **kedua**, sumber daya manusia yang cukup besar dan dapat ditingkatkan guna memacu pertumbuhan ekonomi; **ketiga**, keinginan untuk mengatasi kesenjangan ekonomi, kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat secara mandiri; **keempat**, sebagai upaya memperpendek rentang kendali pemerintahan yang disebabkan oleh jarak yang jauh dari Gorontalo ke Manado (\pm 500 Km) sehingga sasaran pembangunan lebih terukur, efektif dan tepat sasaran²³.

Rencana pembentukan propinsi Gorontalo ini kemudian diformalkan dengan dibentuknya Panitia Persiapan Pembentukan Propinsi Gorontalo (P4GTR) dan ditunjuk secara aklamasi sebagai ketua Drs. H. Nasir Mooduto²⁴. Hal ini diikuti oleh masyarakat yang ada di Gorontalo maupun di perantauan dengan membentuk Presidium Nasional Pembentukan Provinsi Gorontalo (Presnas P2GTR) yang diketuai Dr. Nelson Pomalingo.

²² Wawancara dengan Dr. Nelson Pomalingo, Phd, di Gorontalo 9 Juni 2007

²³ Wawancara dengan Dr. Nelson Pomalingo, Phd, di Gorontalo 9 Juni 2007. Lihat juga Data Kelayakan Pembentukan Propinsi Gorontalo, hlm. 7

²⁴ Pada saat itu yang terpilih sebagai ketua sebenarnya adalah Prof.Drs. Kadir Abdussamat, namun karena adanya keinginan dari masyarakat untuk tidak melibatkan unsure birokrasi dan Abdussamat juga menolak posisi tersebut, maka Mooduto yang terpilih. Lihat Manado Post, Rabu, 8 Desember 1999, hlm. 1

Langkah-langkah yang dilakukan Panitia Persiapan Pembentukan Propinsi Gorontalo ini adalah dengan melakukan koordinasi dengan Presnas P2GTR dan masyarakat di perantauan baik yang berada di Manado, Makassar dan Jakarta. Untuk melancarkan usaha-usaha tersebut dan berdasarkan pada alasan-alasan yang tersebut di atas, oleh Presnas P2GTR disusun data kelayakan propinsi Gorontalo sebagai bahan acuan untuk Rancangan Undang-undang (RUU) Pembentukan Propinsi Gorontalo dan dengan data kelayakan dapat digunakan untuk pembahasan oleh pemerintah dalam menilai urgensi kelayakan pembentukan propinsi Gorontalo.

Berdasarkan data kelayakan pembentukan propinsi Gorontalo, faktor penting yang berpengaruh dalam efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat di propinsi Sulawesi Utara (Manado) dengan Gorontalo adalah kedekatan wilayah (daerah) adalah kedekatan dalam hal jarak.

Jarak ibukota kabupaten/kota di Gorontalo dengan ibukota propinsi Sulawesi Utara (Manado) dapat dilihat seperti pada tabel berikut :

Tabel 1

Jarak dari kabupaten menuju ibukota propinsi :

Kecamatan sebagai ibukota Kabupaten/ Kota	Jarak menuju ibukota propinsi Sulawesi Utara (Manado)	Waktu tempuh dari ibukota kabupaten/kota ke ibukota propinsi
Kota Selatan sebagai pusat pemerintahan kota Gorontalo	442,81 Km	9,5 jam (darat)
Limboto sebagai ibukota kabupaten Gorontalo	427,69 Km	9 jam (darat)
Tilamuta sebagai ibukota kabupaten Boalemo	487,81 Km	12,5 jam (darat)

Sumber : BPS kota/kabupaten Gorontalo tahun 1999

Berdasarkan tabel di atas, menunjukkan bahwa dari segi jarak penyelenggaraan pemerintahan propinsi Sulawesi Utara ke Gorontalo sangat jauh, sehingga untuk pelayanan administrasi pemerintahan dan pelaksanaan program pembangunan membutuhkan waktu, dan dan fasilitas yang besar. Demikian juga halnya dengan masalah evaluasi pelaksanaan program terkait penggunaan dana masyarakat sulit dikontrol dan diukur. Dengan terbentuknya propinsi Gorontalo, hal tersebut akan menjadi mudah dalam pengelolaan program pembangunan serta segi efisiensi dan efektivitasnya, karena kedekatan pusat layanan pemerintahan propinsi dengan kabupaten/kota lebih memudahkan aksesibilitas masyarakat²⁵.

Motivasi dibentuknya propinsi Gorontalo karena adanya semangat kebersamaan dalam mengejar ketertinggalan. Dengan demikian diharapkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah Sulawesi Utara dapat segera merealisasikannya dengan Undang-undang pembentukan propinsi Gorontalo. Masyarakat Gorontalo baik yang berada di Gorontalo maupun yang berada di perantauan melalui wirausahanya membangun daerahnya. Usaha yang berskala nasional banyak juga banyak yang dipegang oleh orang Gorontalo seperti usaha milik Rahmat Gobel dengan P.T. Nasional Gobel, Ir. Fadel Muhammad dengan P.T. Bukaka Group, dan Arifin Panigoro dengan perusahaan minyaknya. Dengan semangat kewirausahaan yang dimiliki orang-orang Gorontalo dapat lebih memacu untuk pengembangan potensi ekonomi daerah Gorontalo.

Berkenaan dengan kewenangan dan tugas pemerintahan propinsi Gorontalo yang akan dibentuk sebagai implementasi Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, maka struktur organisasi administratif pemerintahan direncanakan terdiri atas unsur

²⁵ Data Kelayakan Propinsi Gorontalo, Gorontalo, 2000, hlm. 29

struktural yang di kepalai oleh seorang Gubernur dengan unsur dibawahnya adalah yang membantu dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan seperti dalam tabel berikut :

Tabel 2

Struktur Organisasi perangkat pemerintahan daerah Propinsi Gorontalo²⁶ :

Struktural	Unsur staf	Unsur Pelaksana	Unsur Pendukung
Gubernur	Sekretaris Dewan Sekrs Wil/Daerah 3 Asisten 6 Biro : 1. Kepegawaian dan Organisasi Tata Laksana 2. Pemerintahan 3. Penyusunan Program 4. Perekonomian 5. Hukum 6. Umum	1. Dinas Pekerjaan Umum 2. Dinas Kesehatan 3. Dinas Pertanian dan Kehutanan 4. Dinas Pendapatan dan Keuangan 5. Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM 6. Dinas Perhubungan dan Pariwisata 7. Dinas Tenaga Kerja 8. Dinas Pendidikan 9. Dinas Informasi dan Komunikasi 10. Dinas sosial	1. Bappeda (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) 2. Badan Pengawas 3. PMD 4. Bapedalda 5. BKPM

²⁶ Berdasarkan Data Kelayakan Pembentukan Propinsi Gorontalo Tahun 2000

3.4 Reaksi Masyarakat Gorontalo tentang Rencana Pembentukan Propinsi Gorontalo Tomini Raya

Rencana pembentukan propinsi Gorontalo mendapat dukungan dari berbagai pihak sebagai berikut : **Pertama**, Masyarakat Gorontalo yang sangat antusias, hal ini dibuktikan ketika diadakan apel akbar pendeklarasian pembentukan Propinsi Gorontalo oleh Dr. Nelson Pomalingo, di Lapangan Talaga, Gorontalo pada tanggal 23 Januari 2000. Mereka datang berbondong-bondong menyaksikan pendeklarasian tersebut.²⁷ Masyarakat juga memberikan dukungan berupa materi yang disumbangkan untuk operasional. Dari kalangan Pegawai Negeri Sipil menyisihkan dengan kerelaan gajinya dipotong untuk sumbangan materi keuangan dalam rangka pembentukan propinsi Gorontalo.²⁸ **Kedua**, Para pelajar dan mahasiswa yang berada di Gorontalo maupun yang berada di perantauan seperti Manado, Makassar, Jakarta, Surabaya, Palu, dan Yogyakarta. Pelajar dan mahasiswa yang berada di perantauan membentuk Himpunan Pelajar Mahasiswa Gorontalo (HPMG). Mereka memberi dukungan dengan melakukan aksi-aksinya untuk mewujudkan keinginan seluruh masyarakat Gorontalo agar daerah Gorontalo dapat menjadi propinsi. **Ketiga**, Partai-partai politik diantaranya, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan yang menyatakan bahwa pembentukan propinsi Gorontalo merupakan tahapan awal dalam rangka memperpendek dan memfokuskan rentang kendali birokrasi pemerintahan. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan berpegang teguh pada Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan Pasal

²⁷ Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan salah seorang warga di kota Gorontalo, Bapak Wahyu, 47 tahun, pengemudi bentor menyatakan bahwa sebelum apel akbar dilaksanakan, ia sudah mulai tahu bahwa Gorontalo akan menjadi satu propinsi, dan ada pengharapan suatu perbaikan hidup untuk dirinya dan keluarganya. Hal ini terbukti setelah terbentuk propinsi, ada perubahan karena Gorontalo semakin berkembang dan itu membuat penghasilannya meningkat. Wawancara dengan Bapak Wahyu, di Gorontalo pada tanggal 7 Juli 2007. Lihat juga dalam berita di Manado Post, Rabu 12 Januari 2000, hlm 8, kolom 4-5

²⁸ Suara Gorontalo, edisi 6, November 2000 tahun I

18 UUD 1945 yang menggariskan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan sistim pemerintahan yang ditetapkan oleh Undang-undang²⁹. Fraksi Kebangkitan Bangsa memandang positif usul pembentukan propinsi Gorontalo. FKB melihat dari sisi kemampuan ekonomi, Gorontalo mempunyai sumber daya alam yang cukup memadai dengan lahan pertanian di kabupaten Gorontalo. Kekayaan sumber daya alam lainnya seperti mineral, bahan galian tambang terdapat di kabupaten Gorontalo dan Boalemo. **Keempat**, dukungan juga datang dari Forum Komunikasi Mahasiswa Gorontalo se-Sulawesi Utara yang menyuarakan kesepakatan untuk segera terealisasi pembentukan propinsi Gorontalo³⁰. Demikian juga halnya dengan enam organisasi masyarakat yang berada di Makassar menyatakan sikapnya dan mengusulkan ke pemerintah pusat untuk segera membentuk propinsi Gorontalo. Keenam organisasi masyarakat tersebut adalah Kerukunan Keluarga Gorontalo (KKIG), Forum Solidaritas Intelektual Muda Indonesia Gorontalo (FSIMIG), Himpunan Pelajar Mahasiswa Gorontalo (HPMG), Forum Komunikasi Mahasiswa Indonesia Tino Gorontalo (FKMITG), Himpunan Pelajar Mahasiswa Indonesia Boalemo Gorontalo (HPMIBG) dan Ikatan Sarjana Gorontalo (ISG)³¹. **Kelima**, dukungan dari kalangan legislatif ditunjukkan anggota Dewan Pertimbangan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi Sulawesi Utara yang berasal dari Gorontalo, Amir Piola Isa secara tegas mendukung aspirasi yang digulirkan masyarakat Gorontalo untuk membentuk propinsi. **Keenam**, Masyarakat Gorontalo yang berada di Jakarta, tergabung dalam Himpunan Pelajar Mahasiswa Gorontalo (HPMG) melakukan aksi demo dengan mendatangi DPR Republik Indonesia pada

²⁹ Sistim yang ditetapkan oleh undang-undang dimaksud adalah dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam pemerintahan Negara hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa..

³⁰ Lihat Manado Post, Kamis, 9 Desember 1999, hlm 4

³¹ Intim, Nomor 62, Tahun II/13 – 20 Desember 1999

tanggal 6 Desember 2000 menuntut agar wilayah Gorontalo menjadi propinsi sendiri pisah dari propinsi Sulawesi Utara. **Ketujuh**, dari kalangan eksekutif, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten Gorontalo Husin Bilondatu mengatakan bahwa ide pembentukan propinsi disebabkan adanya ketimpangan dan ketidakadilan dalam mensejahterakan daerah-daerah di Sulawesi Utara. Dalam proyek-proyek pembangunan untuk daerah-daerah Kabupaten di Sulawesi Utara, Gorontalo selalu mendapatkan bagian terkecil, sehingga menimbulkan tuntutan karena ketidakadilan tersebut.

Dalam rangka pembentukan propinsi Gorontalo ini dibutuhkan dana operasional mulai dari perencanaan, menyusun Rancangan Undang-undang di tingkat Propinsi Sulawesi Utara maupun pada tingkat pusat di Jakarta. Kegembiraan masyarakat Gorontalo yang berada di perantauan dengan rencana pembentukan propinsi Gorontalo memberikan dukungan dalam bentuk dana. Hal ini dibuktikan dengan melakukan pengumpulan dana oleh masyarakat Gorontalo yang berada di Jakarta guna kelancaran pembahasan Rancangan Undang-undang pembentukan propinsi Gorontalo di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di Jakarta. Pengumpulan dana dilakukan dengan pagelaran kesenian dengan mengundang artis-artis terkenal maupun yang berasal dari Gorontalo. Para undangan yang hadir menyumbangkan uangnya untuk digunakan bagi perjuangan masyarakat dalam mendirikan propinsi Gorontalo.

Dukungan yang diberikan baik dari kalangan legislatif dalam hal ini yang berada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Sulawesi Utara berupa koordinasi dengan Tim Panitia Persiapan Pembentukan Propinsi Gorontalo guna pengajuan usul Rancangan Undang-undang pembentukan propinsi hingga menjadi

Undang-undang Pembentukan propinsi Gorontalo secara resmi. Hal yang sama juga dilakukan kalangan eksekutif yaitu Gubernur Sulawesi Utara E.E. Mangindaan yang membuat Surat Usulan Tentang Pembentukan Propinsi Gorontalo kepada Presiden Republik Indonesia melalui Menteri Dalam Negeri. Di samping itu juga dukungan diberikan oleh Bupati Gorontalo, Bupati Bualemo dan Walikota Gorontalo dengan membuat surat pernyataan untuk terbentuknya propinsi Gorontalo.

3.5 Simpulan

Diberlakukannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah telah menyebabkan adanya daerah propinsi, kabupaten dan kota baru hasil pemekaran wilayah, serta adanya peningkatan status dari kota administratif menjadi kota otonom. Dalam Undang-undang nomor 22 tahun 1999 ini merupakan tahap awal tatanan pemerintahan daerah yang demokratis. Kepala Daerah dipilih berdasarkan pada pemilihan kepala daerah (Pilkada) oleh masyarakat. Sistem pemerintahan daerah otonom pada prinsipnya adalah pembagian penanganan urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, propinsi, kabupaten dan kota.

Usulan atas pembentukan propinsi, kabupaten maupun pada tingkat kecamatan (desa), sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 menjadi semakin menggejala. Salah satunya adalah propinsi Sulawesi Utara, terjadi pemekaran menjadi propinsi Sulawesi Utara dan propinsi Gorontalo.

Pembentukan propinsi Gorontalo merupakan aspirasi keinginan masyarakat Gorontalo yang sudah lama menghendaki hal ini. Oleh karenanya, masyarakat sangat mendukung baik segi materi maupun dukungan lainnya, melalui organisasi yang dibentuk dalam rangka melancarkan jalannya proses pembentukan propinsi

Gorontalo, seperti Panitia Persiapan Pembentukan Propinsi Gorontalo Tomini Raya (P4GTR), Presidium Nasional Pembentukan Propinsi Gorontalo Tomini Raya (Presnas P2GTR) dan masih banyak lagi. Dukungan datang dari masyarakat yang tinggal di Gorontalo maupun yang di perantauan, mereka berkoordinasi mulai dari pengajuan usulan pembentukan propinsi Gorontalo, rekomendasi yang dibawa ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Sulawesi Utara, hingga menjadi Surat Permohonan Pembentukan Propinsi Gorontalo yang diajukan kepada pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah untuk kemudian nantinya disahkan oleh Presiden republik Indonesia dalam bentuk Undang-undang tentang pembentukan propinsi Gorontalo.

