

BAB III
DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DI PALEMBANG
1948 – 1957

Dari tahun 1945 hingga tahun 1957 pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai aturan tentang pemerintahan daerah. Di antaranya adalah Ketetapan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 19 Agustus 1945, Undang-Undang No. 1 tahun 1945, Undang-undang No. 22 tahun 1948, Undang-undang No. 44 tahun 1950 mengenai pemerintahan daerah di daerah-daerah kawasan timur Indonesia, dan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957.¹ Peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat merupakan usaha pemberian kepercayaan kepada daerah untuk mengatur rumah tangga, serta untuk menjalankan pemerintahan di daerah. Selain itu, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki landasan hukum untuk hal-hal yang menjadi kewenangan masing-masing pihak.²

¹ J. Soedjati Djiwodono dan T.A. Legowo (Penyunting). *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*. CSIS. 1996 :152

² berkaitan dengan pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilakukan melalui pertama, Desentralisasi yaitu pelimpahan kekuasaan secara penuh kepada daerah untuk melakukan keputusan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan daerahnya. Kedua, Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah kepada para pejabat yang berada di daerahnya. Ketiga, *Medebewind* atau tugas perbantuan yang turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dalam administrasi pemerintahan daerah berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi yang luas, dibutuhkan suatu organisasi Pemerintahan Daerah. Menurut Kaho,³ organisasi mengacu pada dua pengertian umum. Yang pertama, organisasi merupakan lembaga, wadah atau kelompok fungsi. Yang kedua proses pengorganisasian, yakni sebagai cara di mana kegiatan organisasi ditempatkan dan pembagian tugas di antara para anggota agar tujuan organisasi dapat dicapai dengan efisien. Tujuan organisasi harus dirumuskan dengan jelas, karena merupakan landasan dalam menetapkan haluan, bentuk, dan perkerjaan atau kegiatan yang akan dilaksanakan serta pejabat-pejabat yang akan melaksanakan. Dengan tujuan yang jelas, semua anggota organisasi, dari pimpinan hingga kepada pegawai yang terendah, dapat saling bekerjasama sesuai dengan fungsi, tugas, dan tanggung jawab untuk mencapai tujuan bersama.

Agar tujuan tersebut dapat berjalan dengan baik dan pelaksanaan pemerintahan daerah mampu untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, dibutuhkan suatu organisasi yang baik. Menurut The Liang Gie,⁴ organisasi adalah suatu proses yang hasilnya berupa rangka atau struktur sebagai wadah bagi berlangsungnya setiap usaha kerjasama, pola pembagian kerja antara orang-orang atau kelompok-kelompok orang yang merupakan kesatuan pelaksana wewenang dan tugas itu berikut tanggungjawabnya, serta jalinan hubungan kerja diantara orang-orang atau satuan-satuan itu.

³ Josep Riwu Kaho. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Rajawali Pers. Jakarta. 1991 : 232.

⁴ The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah, di Negara Republik Indonesia Jilid III*. Gunung Agung. Jakarta. 1968 : 191.

Dalam Undang-undang No.1 tahun 1945, disebutkan sebagai organisasi pemerintahan terdiri dari Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD), Badan Eksekutif, Kepala Daerah. BPRD bertugas untuk mengatur urusan rumah tangga daerah dan merupakan sebagai badan legislatif di daerah. Badan Eksekutif, merupakan pelaksana pemerintahan sehari-hari. Berdasarkan peraturan yang ditetapkan oleh BPRD, keanggotaan Badan Eksekutif dipilih oleh dan dari anggota BPRD. Kepala Daerah merupakan wakil Pemerintah Pusat di daerah dan menjadi ketua BPRD serta merangkap sebagai ketua Badan Eksekutif.⁵

Dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1948 ditetapkan bahwa pemerintah daerah terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Kepala Daerah merupakan wakil dari Pemerintah Pusat dan menjabat sebagai ketua dan anggota DPD. DPRD dan DPD tidak mengalami perubahan fungsi dalam pemerintahan di daerah sebagai sebuah badan legislatif. Mereka merupakan pelaksana pemerintahan sehari-hari di daerah. Perubahan terjadi pada kedudukan Kepala Daerah, bahwa Kepala Daerah sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagai pengawas terhadap DPRD dan DPD, serta memiliki hak untuk mengawasi pelaksanaan keputusan yang diambil oleh kedua dewan tersebut. Ia akan bertindak bila dipandang bertentangan dengan kepentingan umum atau dari peraturan peraturan perundangan yang lebih tinggi.⁶ Setelah dikeluarkan Undang-undang No. 22 tahun 1948, kedudukan kepala daerah sebagai ketua BPRD dan DPD yang dicantumkan pada Undang-undang No. 1 tahun 1948 dihapuskan. Kepala

⁵ The Liang Gie. *Op.Cit.* hal 193.

⁶*Ibid*

daerah hanya sebagai ketua dari DPD sebagai Dewan Eksekutif pada Pemerintahan di daerah.⁷

Undang-undang pengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang pertama merupakan hasil dari ketetapan PPKI. Karena Indonesia baru saja menjadi suatu negara merdeka, dibutuhkan suatu tindakan yang cepat dan efisien. Dalam penyusunannya peraturan itu masih bersifat singkat, serta sesuai dengan perkembangan yang berlaku pada masa tersebut. Untuk pembagian daerah di dalam negeri, Republik Indonesia dibagi ke dalam 8 provinsi. Masing-masing provinsi dipimpin oleh seorang gubernur. Provinsi tersebut di bagi atas Keresidenan yang dikepalai oleh Residen. Pembentukan badan legislatif pada tingkat nasional terwujud di dalam sebuah Komite Nasional Pusat yang disahkan pada tanggal 29 Agustus 1945. Dengan dasar ini, dibentuk pula Komite Nasional Daerah atas usul Komite Nasional Pusat melalui Undang-Undang No. 1 tahun 1945. Komite Nasional Daerah merupakan Badan Perwakilan Daerah yang diadakan untuk setiap tingkat Pemerintahan Daerah kecuali daerah khusus, seperti Surakarta dan Yogyakarta. Pada masa ini, fungsi Komite Nasional Pusat dan Komite Nasional Daerah sebagai pendamping Kepala Daerah untuk menjalankan pemerintahan sehari-hari. Pembagian wewenang dari Pemerintah Pusat untuk Pemerintah Daerah belum jelas. Hanya disebutkan bahwa “asal tidak bertentangan dengan kebijakan Pemerintahan Pusat.”⁸

Melalui Undang-undang No. 22 tahun 1948 merupakan penyempurnaan terhadap Undang-undang No.1 tahun 1945. menurut The Liang Gie,⁹ pembuatan undang-undang ini dilakukan untuk mengimbangi undang-undang dibuat oleh Belanda untuk negara

⁷ Otong Rosadi. *Hukum Tata Negara Indonesia Teori dan Praktek*. Fakultas Hukum Universitas Ekasakti Padang, Jakarta. 2004 : 74.

⁸ Tim. *Local Autonomy in urban areas : a Compertive study of local Autonomy ini Depok and Tama City*. 2003 : 31.

⁹ The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Republik Indonesia jilid II*. 1968 : 121

federal, sehingga isi Undang-Undang No.22 tahun 1948 harus bersifat demokratis. Lembaga pemerintahan telah terbentuk melalui dewan eksekutif yaitu Dewan Pimpinan Daerah, legislatif melalui Dewan Perwakilan Daerah. Pelaksana penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam pelaksanaan harian dibentuk Dewan Perwakilan Daerah yang bertanggung jawab kepada DPRD.¹⁰ Undang-undang No. 22 tahun 1948 membagi daerah menjadi Provinsi, Kabupaten (kota besar), dan Desa (kota kecil). Pada perkembangan selanjutnya, susunan wilayah tersebut diubah menjadi Daerah Tingkat I (Provinsi), Daerah Tingkat II (Kabupaten), dan Daerah Tingkat III (Desa). Provinsi mengawasi Kabupaten dan Kabupaten mengawasi Desa. Hal ini mungkin dilakukan karena terdapat dua asas penyelenggaraan pemerintahan yaitu asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Perbedaan yang terkandung dalam Undang-undang No.1 tahun 1945 dan Undang-undang No. 22 tahun 1948 terlihat dalam skema berikut,

UNDANG-UNDANG NO.1 TAHUN 1945	UNDANG-UNDANG NO.22 TAHUN 1948
<ol style="list-style-type: none"> 1. Kedaulatan rakyat daerah. 2. Menampung semangat kedaulatan rakyat,pada awal kemerdekaan Indonesia. 3. Lembaga Pemerintahan Daerah Badan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan eksekutif, dan kepala daerah. 4. Kepala Daerah ketua Badan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi bukan anggota dan tidak memiliki hak suara dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. menjabat sebagai ketua yang merangkap sebagai anggota badan eksekutif. Kepala daerah adalah pejabat pusat yang diangkat oleh pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. 5. Posisi Dewan Perwakilan Rakyat 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistem Pemerintahan daerah yang demokratis. 2. Menunjukan bahwa sistem pemerintahan daerah di Republik Indonesia lebih demokratis dari sistem pemerintahan di negara buatan Belanda. 3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintahan Daerah berdasarkan sistem pemerintahan kolegal. 4. Wakil Pemerintah Pusat di daerah, merangkap ketua dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, Kepala Daerah bukan bagian struktur pemerintah daerah. 5. Dewan Perwakilan Daerah Rakyat Daerah sebagai pelaksana utama

¹⁰ Tim. Op. Cit. hal 8.

<p>Daerah sebagai badan legislatif yang mengatur rumah tangga daerah.</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Sistem pengawasan dipercayakan kepada Badan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan batasan asal tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. 7. Satuan daerah otonom adalah Keresidenan, Kota dan Kabupaten. 8. Tumpuan dalam pelaksanaan desentralisasi adalah Propinsi dan Keresidenan. 	<p>untuk mengatur rumah tangga daerah. sebagai lembaga legislatif dan memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan anggota Dewan Perwakilan Daerah,serta mencalonkan Kepala Daerah.</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. sistem pengawasan dipercayakan melalui Kepala Daerah sebagai wakil dari Pemerintah Daerah. 7. satuan daerah otonom adalah Propinsi, Kabupaten (kota besar), dan desa. 8. tumpuan dalam pelaksanaan desentralisasi adalah Propinsi.
--	--

Perubahan politik di tingkat nasional terjadi pada kurun waktu tahun 1950 sampai dengan tahun 1959. Indonesia mengalami Demokrasi Liberal. Undang-undang Dasar yang berlaku pada tahun 1950 adalah Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS 1950) adalah konstitusi yang berlaku di negara Republik Indonesia sejak 17 Agustus 1950 hingga dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Berlakunya Undang-undang Dasar Sementara 1950 telah membawa Indonesia kepada bentuk Demokrasi Liberal, dengan ditandai oleh jumlah partai politik yang banyak.

Jumlah partai politik yang ada lebih dari 20. Masyumi, PNI, NU dan PKI merupakan partai politik mendapatkan suara terbanyak pada pemilu tahun 1955.¹¹ Pada periode ini partai-partai politik memiliki pengaruh kuat dalam pemerintahan. Mereka berlomba-lomba untuk memperkuat posisi mereka dalam pemerintahan, khususnya dengan berbagai programnya. Akibatnya Republik Indonesia mengalami ketidakstabilan dalam kehidupan politik. Masing-masing golongan dan partai politik lebih mementingkan

¹¹ Tim Penulis (Tedi Rachmat, Siswantari, Nonpriyaman, Nana Nurliana). *Tantangan dan Rongrongan Terhadap Keutuhan dan Kesatuan Bangsa Kasus PRRI*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional. Jakarta. 1992 : hal 1.

kepentingan kelompok dan golongannya. UUDS 1950 ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Konstitusi ini dinamakan "sementara", karena menunggu terpilihnya Dewan Konstituante hasil pemilihan umum yang akan menyusun konstitusi baru. Pemilihan Umum 1955 berhasil memilih Dewan Konstituante secara demokratis, namun Dewan Konstituante tersebut gagal membentuk konstitusi baru. Pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden, yang berisi kembali berlakunya UUD 1945.

Pada masa ini pergantian kabinet dilatar belakangi oleh perbedaan ideologi yang tajam di antara partai-partai yang ada. Perbedaan ini menyebabkan program-program kabinet tidak dapat diselesaikan.¹² Pada masa Demokrasi Liberal yang juga penting adalah pembuatan peraturan mengenai pemerintahan di daerah. Usaha pertama dilakukan pada Kabinet Natsir. Menteri Dalam Negeri Mr. Assaat membentuk sebuah panitia desentralisasi yang ditugaskan untuk merancang undang-undang tentang otonomi daerah yang dapat diberlakukan di seluruh Indonesia. Ketika rancangan undang-undang hampir selesai dibuat, Kabinet Natsir bubar karena adanya Mosi Hadikoesomo.¹³

Kemudian Kabinet Nasir digantikan oleh Kabinet Soekiman yang juga membentuk panitia untuk mempelajari hasil rancangan undang-undang yang dibuat sebelumnya. Namun sebelum kabinet Soekiman membuat keputusan terhadap hasil panitia tersebut, pada bulan februari 1952 dilakukan penyerahan kembali mandat. Kabinet Wilopo yang menggantikannya berusaha melakukan evaluasi terhadap hasil-hasil

¹² Beberapa kabinet yang pernah terbentuk dalam kurun waktu tahun 1950 sampai dengan 1959, diantaranya adalah 1. Kabinet Karya (Zaken Kabinet). 2. Kabinet Natsir. 3. Kabinet Wilopo. 4. Kabinet Ali-Wongso. 5. Kabinet Burhanuddin Harahap. 6. Kabinet Soekiman.

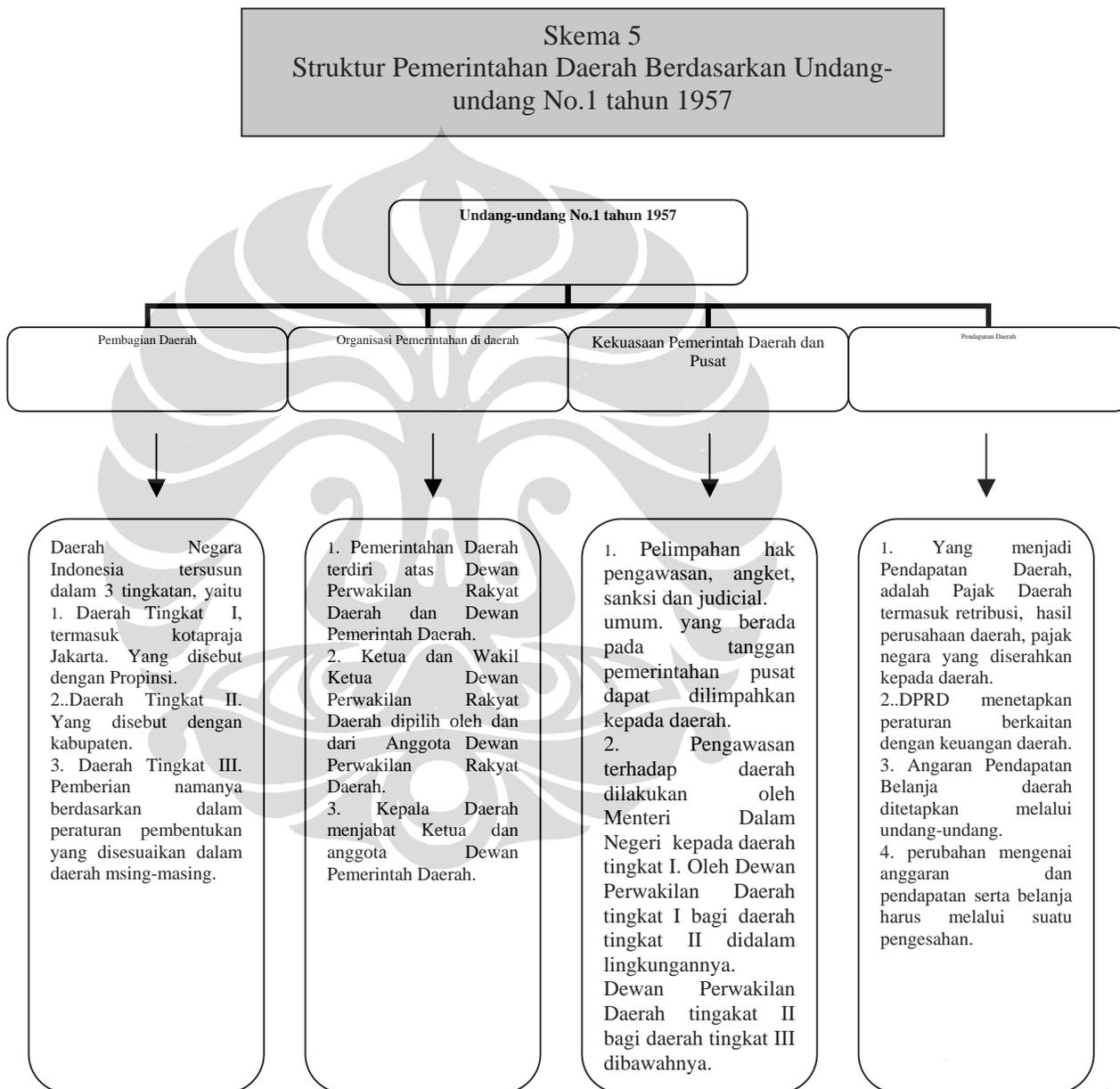
¹³ Mosi Hadikoesomo mengenai pencabutan peraturan pemerintah no. 39 tahun 1950.

yang dilakukan kabinet sebelumnya dengan memberikan 9 hal yang harus diperhatikan, yaitu pembagian dan tingkatan daerah-daerah otonom, Susunan Pemerintahan Daerah, Pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Isi dari otonomi yang akan diberikan, kemudian berkaitan dengan asas *medebewind*, pengawasan terhadap daerah, serta perimbangan keuangan.

Namun sebelum semuanya selesai dilakukan kembali, kabinet ini mengalami kejatuhan. Sebagai pengantinya, Kabinet Ali Sastroamidjojo pada awal tahun 1954 berhasil menyelesaikan rancangan undang-undang pemerintahan daerah yang menekankan kepada isi dari otonomi, jumlah daerah yang dapat dibentuk dalam sistem otonomi, kedudukan Kepala Daerah dalam rangka otonomi, serta pengawasan oleh pusat atas kebijaksanaan yang diberlakukan kepada daerah. Sekali lagi sebelum pemerintah berhasil memutuskan maka Kabinet Ali digantikan oleh Kabinet Burhanuddin pada bulan Agustus 1955. Setelah melalui serangkaian perundingan terhadap peraturan pemerintahan daerah maka rancangan undang-undang tersebut disetujui secara mutlak oleh fraksi yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada tanggal 18 Januari 1957 rancangan tersebut disahkan menjadi Undang-undang No. 1 tahun 1957, yang berisikan bab pertama merupakan ketentuan umum, bab kedua berisikan pembagian wilayah Republik Indonesia dalam daerah-daerah yang berotonom, bab ketiga merupakan bentuk dan susunan pemerintahan daerah. Bab empat, berisikan kekuasaan, tugas, dan kewajiban pemerintah daerah. Bab lima mengenai sekretaris dan pegawai daerah. Bab enam berkenaan dengan keuangan daerah. Bab tujuh merupakan tentang pengawasan terhadap daerah, dan bab 8 merupakan berkaitan dengan

peraturan peralihan. Bab 9 merupakan peraturan penutup. Setelah melewati serangkaian perundingan yang dilakukan oleh Kabinet yang terbentuk pada masa pelaksanaan Demokrasi Liberal maka Undang-undang No.1 tahun 1957 terbentuk, sehingga di seluruh wilayah negara Indonesia berlaku undang-undang ini.¹⁴



¹⁴ *Otonomi atau Federalisme ; Dampaknya Terhadap Perekonomian.* Suara Pembaruan. 2000 : hal 273.

Untuk tingkatan Pemerintahan Daerah, Indonesia dibagi kedalam provinsi-provinsi, sedangkan secara administrasi maka dibagi atas empat tingkatan pemerintah. Setiap provinsi dipimpin oleh seorang Gubernur yang diangkat oleh Presiden berdasarkan usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat I.¹⁵ DPRD berkerjasama dengan Gubernur dalam menetapkan peraturan-peraturan Daerah dan anggaran belanja Provinsi.

3.1. Bentuk dan Susunan Pemerintahan di Daerah Palembang 1945-1948

Ketika proklamasi kemerdekaan diumumkan di Jakarta, bentuk dan sistem pemerintahan di Palembang dan Provinsi Sumatera Selatan tidak mengalami perubahan. Struktur pemerintahan masih tetap sama seperti di bawah pendudukan militer Jepang. Pimpinannya memiliki jabatan yang disebut *Tyokan*.¹⁶ Sebagai lembaga pemerintahan militer di Palembang, ditetapkan *Syumobu* yang dipimpin oleh seorang *Syumobuco* atau pejabat yang berwenang memerintah suatu wilayah (*syu*). Begitu juga dengan jabatan-jabatan strategis masih diduduki oleh orang-orang Jepang. Meskipun jumlah orang Indonesia bertambah cukup besar dibandingkan ketika Belanda meninggalkan Palembang bulan Pebruari 1942, dalam birokrasi yang dibentuk oleh pemerintah militer Jepang sebagian besar orang Indonesia hanya menjadi pegawai pemerintah biasa. mereka tidak menduduki jabatan strategis. Di samping itu dalam pelaksanaan tugas sehari-hari para pegawai Indonesia ini tidak terlepas dari kontrol orang-orang Jepang baik sipil maupun militer.¹⁷

¹⁵ Undang-undang No.1 tahun 1957 pasal 24

¹⁶ *Tyokan* ini membawahi pemerintahan militer dari wilayah yang diperintah oleh Satuan AD XVI dengan kedudukan di Bukittinggi. Pada saat kemerdekaan Indonesia diumumkan, yang menjabat sebagai *Tyokan* adalah Letnan Jenderal Tosio Myako. *Republik Indonesia Propinsi Sumatera Selatan* (Jakarta, 1954, Kementrian Penerangan RI), halaman 33.

¹⁷ J. van der Wal, *Officiele bescheiden betreffende de Nederlands-Indonesische btrekkingen 1945-1950, eerste deel, 10 Agustus – 8 November 1945* ('s Gravenhage, 1992, Martinus Nijhoff), halaman

Beberapa hari setelah proklamasi kemerdekaan dikumandangkan dan gerakan kaum pemuda nasionalis mengambil alih pemerintahan dari Jepang secara sepihak, pemerintahan baru dibentuk. Pembentukan pemerintahan ini dilakukan oleh para tokoh pemuda terutama di bawah pimpinan Dr. A.K. Gani. Mereka menyatakan bahwa Provinsi Palembang mendukung proklamasi kemerdekaan yang dinyatakan oleh Soekarno-Hatta tanggal 17 Agustus 1945 di Jakarta. Di samping itu mereka juga menyatakan bahwa Provinsi Palembang adalah bagian dari Republik Indonesia di bawah pemerintahan seorang gubernur, yang untuk sementara dijabat oleh A.K. Gani sendiri. Gani kemudian mengangkat para tokoh pergerakan pemuda dan tokoh masyarakat pada jabatan pemerintahan. Dengan demikian sejak akhir bulan Agustus 1945 sistem pemerintahan yang baru telah dibentuk di Provinsi Palembang.

Sebagai bukti nyata dari tekad tersebut di atas, A.K. Gani pada tanggal 23 Agustus 1945 mengumpulkan para tokoh masyarakat dari kalangan pemuda, gerakan nasionalis, agamis dan intelektual, khususnya mereka yang mendukung diproklamasikannya Indonesia. Di antara mereka yang hadir adalah Dr. M. Isa, R.M. Mursodo, H. Cikwan, Ir. Ibrahim, Abdulrozak, Rd. Hanan, Asaari, R.M. Utoyo, Nungcik Ar., dan R.Z. Fanani. Dari para undangan ini, mereka memiliki latar belakang bekas birokrat, kalangan terpelajar, dan tokoh informasi di antara masyarakat. Mereka kemudian bersepakat untuk membentuk pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah Palembang ini sejak akhir bulan Agustus 1945 dilaksanakan oleh kepala daerah (residen) dan A.K. Gani atas dukungan para tokoh tersebut diangkat menjadi residen pertama. Pada saat pengangkatan Gani berlangsung, di tingkat pusat pemerintah RI di Jakarta telah menetapkan bahwa Indonesia dibagi dalam

sejumlah provinsi. Pulau Sumatera dijadikan sebagai satu provinsi dengan ibukota Medan. Sebagai gubernur pertama, Soekarno menunjuk Teuku Moh.Hasan dari Aceh sementara wakilnya adalah Dr. Lumban Tobing dari Tapanuli. Penunjukkan ini dilakukan pada tanggal 19 Agustus 1945 setelah UUD 1945 disahkan yang memuat tentang pemerintahan daerah di bawah pemerintah pusat.¹⁸

Sebagai konsekuensi dari struktur pemerintahan yang dibentuk di atas, Gubernur Hasan menjadi pemimpin pemerintahan untuk seluruh pulau Sumatera yang membawahi sejumlah keresidenan, termasuk Sumatera Selatan yang beribukota di Palembang. Ketika Gani diangkat menjadi residen, Gubernur Hasan masih berada di Jakarta untuk menghadiri pelantikannya sebagai Gubernur oleh Presiden Soekarno. Dengan demikian, perkembangan di Sumatera Selatan tidak terdengar olehnya sampai awal September 1945.

Sementara itu A.K. Gani berunding dengan para tokoh lain dan mengambil kesepakatan bahwa dalam melaksanakan pemerintahan, residen akan didampingi oleh Komite Nasional Daerah (KND). KND ini akan bertindak seperti KNIP yang berada di pusat menggantikan PPPKI pada tanggal 19 Agustus 1945.¹⁹ Fungsi utama dari KND adalah menjalankan kekuasaan legislatif sebagai pendamping dan sekaligus memberikan pertimbangan kepada eksekutif. KND Keresidenan Sumatera Selatan dibentuk pada tanggal 3 September 1945 dan menampung 40 orang anggota yang terdiri atas wakil dari kelompok-kelompok penting sebagai unsur masyarakat. Atas kesepakatan yang hadir, sebagai ketua KND Sumatera Selatan diangkat Dr. M. Isa dan wakilnya adalah A.S. Mancik. Sejak itu Keresidenan Sumatera Selatan sudah memiliki lembaga pemerintahan

¹⁸ Suprayitno, *Menuju Indonesia Baru : Revolusi Sosial di Sumatera Timur* (Yogyakarta, 2000, Yayasan untuk Indonesia).

¹⁹ M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004* (Jakarta, 2005, Serambi), halaman 439.

eksekutif yang dipimpin oleh Residen Dr. A.K. Gani dan lembaga legislatif yang dipimpin oleh Dr.M.Isa dengan bentuk KND Sumatera Selatan.

Perkembangan di Palembang ini terdengar oleh pemerintah pusat, termasuk Presiden Soekarno. Ketika menerima berita ini, Presiden Soekarno mendukung tindakan A.K. Gani. Pada hari itu, Presiden Soekarno mengirimkan kawat yang merestui dan mengesahkan A.K. Gani sebagai residen Sumatera Selatan dan Dr. M. Isa sebagai ketua KND Sumatera Selatan pada tanggal 4 September 1945. Berita ini diterima oleh Gani dan Isa keesokan harinya. Dengan restu dari pemerintah pusat, A.K. Gani mengumumkan bahwa sejak tanggal 6 September 1945 semua pegawai pemerintah bangsa Indonesia ditetapkan sebagai pegawai negeri dan tunduk pada pemerintah daerah Sumatera Selatan yang mewakili pemerintah RI di Jakarta. Pengumuman ini juga berlaku bagi para pegawai perusahaan-perusahaan negara yang berada di Sumatera Selatan.

Setelah pemerintahan terbentuk di Sumatera Palembang dan sejumlah keresidenan lain, Gubernur Hasan kembali ke Medan. Pada tanggal 13 September 1945 Gubernur Hasan diumumkan sebagai kepala pemerintahan provinsi Sumatera.²⁰ Sementara itu Presiden Soekarno mendapatkan persetujuan dari KNIP untuk melantik A.K. Gani sebagai residen pertama untuk wilayah Sumatera Selatan. Pelantikan A.K. Gani dilakukan berdasarkan keputusan Presiden RI tanggal 25 September 1945. Dengan demikian sejak tanggal 25 September 1945 secara resmi pemerintahan Keresidenan Sumatera Selatan dibentuk dan menjadi bagian dari pemerintahan Provinsi Sumatera.

²⁰ *Republik Indonesia: Propinsi Sumatera Selatan, op.cit.,* halaman 54. Setengah tahun kemudian, pada tanggal 12 April 1946 sebuah lembaga legislatif dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat dibentuk untuk Provinsi Sumatera. Pembentukan yang terlambat ini disebabkan oleh pergolakan sosial yang terjadi di Aceh dan menjalar ke Sumatera Timur dan Riau pada bulan Januari-Maret 1946. Lihat Anthoni Reid, *Runtuhnya Kerajaan-Kerajaan di Sumatera* (Jakarta, 1989, Sinar Harapan).

Sistem pemerintahan Keresidenan Sumatera Selatan ini tidak bertahan lama. Pada bulan Desember 1945 KND Palembang memutuskan untuk membentuk Dewan Perwakilan Rakyat. Jika KND terdiri atas anggota-anggota yang diangkat, DPR Daerah Palembang ini akan terdiri atas orang-orang yang dipilih rakyat sehingga murni menjadi wakil rakyat. Akan tetapi mengingat tidak mungkin mengadakan pemilihan umum, beberapa pimpinan dalam KND mengusulkan untuk mengadakan Kongres Rakyat Daerah Palembang, yang akan dilaksanakan oleh panitia khusus dari para anggota KND.

Pada bulan Desember 1945 Kongres Rakyat diadakan. Mereka yang diundang adalah semua perwakilan golongan, organisasi politik, organisasi massa dan juga ikatan masyarakat tradisional (*marga*). Dalam rapat itu disepakati bahwa mereka tetap akan mengadakan pemilihan umum yang bermaksud memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk dalam DPR. Bertolak dari keinginan itu, mereka setuju bahwa untuk setiap 250 ribu suara rakyat, seorang wakil akan diangkat. Dengan demikian setiap kelompok yang mewakili golongan atau organisasi akan mengirimkan wakilnya. Atas kesepakatan para peserta rapat, jumlah anggota DPR Daerah ini adalah 60 orang. Hasil rapat ini kemudian memutuskan untuk menyusun peraturan yang mendasari pembentukan DPR dan penyelenggaraan pemilihan umum.

Setelah dicapai kesepakatan mengadakan pemilihan umum, KND mengeluarkan Undang-Undang KND nomor 1 tahun 1945 tentang pembentukan DPR. Dalam pemilihan umum sederhana yang diadakan pada akhir bulan Desember, nama-nama 60 orang para anggota lembaga legislatif ini dimunculkan. Mereka yang terpilih sebagai wakil rakyat kemudian dilantik oleh Residen A.K. Gani dan menduduki kursinya sebagai DPR pertama untuk wilayah Sumatera Selatan. Dengan demikian sejak bulan Januari 1946,

ketika DPR ini mengadakan sidang pertama, wewenang legislatif dialihkan dari KND kepada DPR. Kepemimpinan DPR ini tetap dijabat oleh para pemimpin KND lama.

Sebagai langkah pertama dalam melaksanakan program kerjanya, DPR membentuk Badan Pekerja. Badan Pekerja ini akan menangani masing-masing bidang seperti politik dan keamanan, ekonomi dan kesejahteraan, sosial, kebudayaan dan lain-lain. Dr. M. Isa yang menjadi pemimpin DPR ini juga merangkap jabatan pada salah satu Badan Pekerja. Setiap Badan Pekerja akan merumuskan suatu usul yang akan dibahas dalam sidang DPR sebelum diajukan kepada Residen untuk dijadikan Undang-Undang Daerah. Sebaliknya, Badan Pekerja ini akan membahas masukkan dari Residen sesuai dengan bidang masing-masing yang diserahkan lewat DPR.

Akan tetapi sistem pemerintahan baru di Sumatera Selatan ini tidak lama berlangsung. Perubahan terjadi sebagai akibat dari faktor luar. Pada tanggal 12 April 1946 DPR Provinsi Sumatera mengadakan sidang pertamanya. Berbeda dengan DPR Daerah Sumatera Selatan yang diisi oleh para wakil hasil pilihan rakyat, para anggota DPR Provinsi Sumatera dipenuhi oleh wakil-wakil dari setiap Keresidenan. Wakil-wakil ini merupakan calon-calon yang dikirimkan oleh KND atau DPR daerah di masing-masing Keresidenan yang menjadi bagian dari Provinsi Sumatera.

Dalam sidang pertama itu, DPR Sumatera membahas persoalan pemerintahan yang dihadapi oleh eksekutif di ibukota Provinsi Sumatera. Adanya gerakan di daerah yang bersifat revolusi sosial menunjukkan bukti bahwa pemerintah provinsi belum mampu menegakkan kontrolnya secara utuh. Di samping itu juga adanya keluhan tentang sulitnya hubungan antara daerah dan pusat sangat menghambat kemajuan daerah masing-masing. Sebagai jalan keluar dari persoalan ini, DPR sepakat untuk membentuk satuan

wilayah baru yang disebut sub-provinsi. Sub-provinsi akan mencakup beberapa keresidenan dan dipimpin oleh seorang pejabat yang disebut Gubernur Muda. Dari hasil kesepakatan yang dicapai, seluruh wilayah Provinsi Sumatera dibagi menjadi tiga sub-provinsi : Utara yang mencakup Aceh, Sumatera Timur, dan Tapanuli; Tengah yang mencakup Keresidenan Riau, Sumatera Barat, dan Jambi; Selatan yang mencakup Sumatera Selatan (Palembang), Bengkulu dan Lampung.

Pejabat Gubernur Muda akan diangkat untuk membawahi masing-masing wilayah sub-provinsi ini. Gubernur Muda ini lebih tepat dianggap sebagai koordinator wilayah yang akan memantau dan melakukan koordinasi atas kinerja para residen di wilayahnya. Ia akan membuat laporan tentang hasil kerja masing-masing residen kepada Gubernur di Medan dan menjadi penengah dalam kerjasama antar keresidenan di wilayah pemerintahannya. Dengan demikian jabatan Gubernur Muda ini tidak bisa dianggap sebagai jabatan eksekutif dengan kekuasaan administrasi yang jelas. Sebaliknya jabatan Gubernur Muda ini lebih bersifat jabatan administratif.

Pada bulan Mei 1946 pengangkatan para Gubernur Muda mulai dilakukan. Untuk pejabat Gubernur Muda wilayah Sumatera bagian selatan ditunjuk A.K. Gani oleh Gubernur T. Muh. Hasan. Bersama dengan itu, beberapa tokoh Palembang juga dipindahkan dari tempat kedudukannya semula. R.M. Utoyo yang menjadi wakil ketua DPR Daerah dipindahkan sebagai wakil residen di Jambi. R.Z. Fanani yang juga menjadi pimpinan Badan Pekerja DPR dipindahkan menjadi Kepala Jawaban Sosial Provinsi Sumatera dengan kedudukan di Bukit Tinggi. Sebaliknya jabatan residen yang ditinggalkan oleh A.K. Gani kemudian ditempati oleh Dr. M. Isa.²¹

²¹ *Republik Indonesia: Propinsi Sumatera Selatan, ibid.*, halaman 54.

Melihat proses mutasi besar-besaran yang terjadi di kalangan elit birokrasi Keresidenan Sumatera Selatan tersebut, bisa diduga bahwa tindakan yang diambil oleh Gubernur Teuku Muh. Hasan merupakan usaha untuk melumpuhkan kekuatan yang dipupuk oleh A.K. Gani. Jabatan yang diserahkan kepada Gani meskipun lebih tinggi daripada residen, tidak memiliki nilai yang strategis. Gani tidak lagi memiliki kekuasaan dan terutama tidak lagi bisa berhubungan langsung dengan masyarakat serta tidak mengontrol pemerintahan daerah. Begitu juga dengan orang-orang yang dekat dengannya sebagian besar dipindahkan ke tempat lain yang tidak dikenalnya. Sebaliknya, langkah Hasan tersebut membuka jalan bagi Dr. M. Isa untuk menampilkan diri setelah selama ini tertutup oleh bayang-bayang Gani dalam panggung politik Sumatera Selatan. Jabatan sebagai residen bagi Isa merupakan titik tolak untuk mengembangkan karir politiknya lebih lanjut di Sumatera Selatan.

Setahun berjalan sebelum perubahan baru dalam sistem pemerintahan di Sumatera Selatan terjadi. Pada tanggal 3 Juli 1947 Belanda melancarkan agresi militer yang pertama. Meskipun prioritas utama serangan ini ditujukan terhadap Jawa, pada minggu berikutnya aksi militer juga mulai diarahkan ke Sumatera. Serangan Belanda dipusatkan di beberapa daerah seperti di Riau, Jambi dan Palembang. Sasaran mereka adalah daerah-daerah perkebunan yang memiliki potensi sebagai sumber produksi bagi kekuatan ekonomi Republik Indonesia. Dengan lumpuhnya aktivitas perkebunan ini, Van Mook menduga bahwa kekuatan RI akan runtuh dan akhirnya RI akan terhapus.

Terlepas dari keberhasilan agresi militer Belanda itu, dampaknya pada administrasi pemerintahan di Provinsi Sumatera sangat terasa. Sebagai bagian wilayah RI yang lebih luas daripada di Jawa dan lebih sedikit penduduknya, aparat pemerintahan RI

di Sumatera yang tergabung dalam pemerintahan provinsi mengalami kesulitan dalam menerapkan kontrol dan koordinasi wilayah. Meskipun kebijakan untuk membentuk tiga sub-provinsi sudah diambil, hasil dari penerapan kebijakan ini belum tampak. Bahkan ada dugaan bahwa kebijakan itu diambil lebih didasarkan pada pertimbangan politik daripada efisiensi pemerintahan. Situasi semakin dipersulit dengan pendudukan oleh pasukan Belanda di beberapa bagian wilayah Provinsi Sumatera, yang tidak memungkinkan pelaksanaan pemerintahan di sana.

Atas dasar pertimbangan tersebut di atas, pemerintah pusat di Yogyakarta memutuskan untuk mencari jalan keluar bagi krisis pemerintahan yang dialami Provinsi Sumatera. Para pejabat tinggi Indonesia menyadari bahwa wilayah Sumatera terlalu luas untuk dijadikan sebagai suatu provinsi. pada bulan Mei 1948 Presiden Soekarno memutuskan untuk membagi pulau Sumatera dalam beberapa provinsi dan membubarkan pemerintahan satu provinsi. Berdasarkan konsep itu, Presiden Soekarno mengusulkan kepada Perdana Menteri Muh. Hatta agar mengeluarkan keputusan sehubungan dengan pembagian administrasi pemerintahan atas pulau Sumatera. Hatta menyetujui hal itu dan mengeluarkan Undang-Undang nomor 10 tahun 1948. Menurut Undang-Undang ini, seluruh pulau Sumatera dibagi menjadi tiga provinsi yaitu Sumatera Utara, Sumatera Tengah dan Sumatera Selatan. Masing-masing provinsi diperintah oleh seorang gubernur.

Untuk memudahkan pelaksanaan Undang-Undang ini, sub-provinsi yang menjadi wilayah koordinasi pemerintahan dijadikan sebagai satuan wilayah administrasi pemerintahan dengan sebutan provinsi. Otomatis para pejabat Gubernur Muda yang sebelumnya memimpin sub-provinsi diangkat menjadi Gubernur yang memerintah wilayah koordinasinya masing-masing. Untuk melaksanakan perubahan sistem

pemerintahan ini, pemerintah pusat membentuk Komisariat Pemerintah Pusat di Sumatera yang akan mengawasi dan mengarahkan pembentukan tiga provinsi tersebut. Pada kesempatan kunjungan Presiden Soekarno ke Bengkulu tanggal 7 Juni 1948, Komisariat tersebut dilantik sebagai wakil dari pemerintah pusat. Komisariat ini akan mempertanggungjawabkan hasil kerjanya langsung kepada Presiden RI.

Pada saat bersamaan dengan pelantikan Komisariat ini, Gubernur pertama untuk Provinsi Sumatera Selatan yang berkedudukan di Palembang juga dilantik. Pejabat ini adalah Dr. M. Isa yang sebelumnya menjadi residen Sumatera Selatan. Hal ini menimbulkan keheranan di kalangan beberapa pihak. Mereka menduga bahwa Gubernur Sumatera Selatan yang pertama adalah Dr. A.K. Gani, yang sebelumnya telah menjabat sebagai Gubernur Muda. Akan tetapi pemerintah pusat di Yogyakarta lebih memilih Dr. M. Isa sebagai pejabat yang baru.²² Dengan demikian sejak tanggal 7 Juni 1948 Provinsi Sumatera Selatan terbentuk yang membawahi Keresidenan Bengkulu, Keresidenan Palembang dan Keresidenan Lampung.

3.2. Pembagian Wewenang Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah

Setelah Provinsi Sumatra Selatan sebagai suatu satuan administrasi pemerintahan baru dibentuk pada bulan Juni 1948, langkah pertama yang diambil oleh pemerintah daerah yang baru ini adalah membuat program kerja baru. Program kerja ini harus ditetapkan dalam sejumlah peraturan daerah yang berbentuk perundang-undangan. Sesuai dengan UUD 1945 yang diberlakukan oleh pemerintah pusat saat itu, penyusunan peraturan daerah harus dilakukan oleh lembaga eksekutif dan lembaga legislatif.

²² Ada desas-desus beredar saat itu bahwa naiknya Dr. M. Isa sebagai Gubernur pertama di Provinsi Sumatera Selatan adalah berkat keberhasilan lobi sahabatnya, Sjafruddin Prawiranegara, kepada Ir. Soekarno.

Lembaga eksekutif dalam hal ini telah terbentuk yaitu Gubernur dan staf bawahannya sebagai pelaksana pemerintahan daerah. Sementara itu lembaga legislatif masih belum ada.

Di bidang legislatif, lembaga yang ada di Sumatera Selatan adalah DPR Daerah yang dibentuk pada bulan Desember 1945 sebagai pengganti KND. Karena DPR Daerah ini bertugas menjadi lembaga legislatif yang mendampingi Residen Sumatera Selatan sebagai eksekutif, dengan dibentuknya pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan sebagai eksekutif baru, tidak ada lembaga legislatif yang mendampinginya. DPR Provinsi Sumatera lama yang dibentuk tanggal 12 April 1946 otomatis telah dibubarkan seiring dengan penghapusan Provinsi Sumatera sebagai satuan administrasi pemerintahan daerah.

Untuk melengkapi hal ini, pemerintah daerah Provinsi Sumatera Selatan bermaksud untuk membentuk sendiri lembaga legislatifnya. Lembaga ini terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Sumatera Selatan. Seperti halnya DPR Keresidenan Sumatera Selatan, DPR Provinsi Sumatera Selatan juga diisi oleh para wakil yang diajukan oleh kelompok-kelompok masyarakat. Namun berbeda dengan DPR lama yang terdiri atas para wakil golongan dan tokoh-tokoh informal, pada DPR baru kondisi politik sudah berbeda. Di Sumatera Selatan sejak awal tahun 1946 partai-partai politik telah terbentuk.²³ Partai-partai politik yang dibentuk di Sumatera Selatan adalah Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Sosialis Indonesia, Partai Komunis Indonesia (PKI), dan

²³ Pembentukan partai-partai politik ini dimulai sejak bulan November 1945 ketika terjadi perubahan dalam sistem pemerintahan RI dari presidensial menuju parlementer. Perdana Menteri Mohamad Hatta mengeluarkan Maklumat no. X/1945 yang memuat tentang pembentukan partai-partai politik. Tujuan dari keputusan ini adalah untuk membuktikan bahwa Republik Indonesia menganut azas demokrasi dan bukan merupakan negara buatan fasisme Jepang. Lihat A.B. Lopian, dkk., *Terminologi Sejarah 1945-1950 dan 1950-1959* (Jakarta, 1996, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI), halaman 42.

kelompok-kelompok agama serta organisasi masyarakat. Mereka mengirimkan wakil-wakilnya untuk duduk dalam DPR Provinsi.

Sebelum pemilihan bagi keanggotaan DPR ini diadakan, dasar hukum yang mengesahkan tindakan tersebut harus dicari. Langkah ini tidak lama karena pemerintah pusat mengeluarkan Undang-Undang nomor 22 tahun 1948 pada tanggal 10 Juli 1948 yang berlaku untuk wilayah RI di Jawa dan Sumatera. UU ini mengatur tentang pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengelola daerahnya sendiri. Di samping itu UU tersebut juga memuat ketentuan yang menyangkut perlunya pembentukan lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah yang telah memiliki lembaga pemerintahan eksekutif.

Berdasarkan UU tersebut, pada bulan Oktober 1948 pemerintah Provinsi Sumatera Selatan mengadakan pemilihan para wakil rakyat. Dari hasil pemilihan ini, sebanyak 20 orang dipilih dari berbagai perwakilan partai politik dan organisasi massa. Para anggota DPR ini kemudian dilantik pada tanggal 20 Oktober 1948 dan langsung mengadakan sidang pertamanya sampai tanggal 23 Oktober 1948. Dari hasil sidang ini beberapa Badan Pekerja kemudian dibentuk seperti pada bentuk DPR Keresidenan Sumatera Selatan.

Dengan terbentuknya DPR Provinsi sebagai lembaga legislatif, pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan telah lengkap. Ibukota propinsi terdapat di Palembang yang sekaligus menjadi tempat kedudukan Gubernur Sumatera Selatan. Dalam pemerintahan ini, Gubernur membawahi para kepala daerah yang memerintah wilayah administratif Keresidenan. Para kepala daerah yang berpangkat residen ini berjumlah tiga orang yang berkuasa atas Keresidenan Lampung, Keresidenan Sumatera Selatan dan Keresidenan

Bengkulu. Mereka memerintah wilayah masing-masing dan bertanggungjawab kepada Gubernur Sumatera Selatan.

Di tingkat keresidenan ini, pemerintahan masih dibagi lagi ke dalam satuan wilayah yang lebih kecil. Satuan wilayah ini adalah kabupaten. Kabupaten-kabupaten di Keresidenan dibentuk dari *onderafdeeling* lama di zaman Hindia Belanda, yang kemudian dirubah menjadi kabupaten pada zaman Jepang. Ketika Indonesia merdeka, pemerintahan daerah ini masih tetap dipertahankan. Satuan pemerintahan daerah ini dipimpin oleh seorang bupati yang pada zaman Jepang diduduki oleh orang pribumi. Pada umumnya para pejabat yang duduk dalam jabatan tersebut adalah bangsawan dari keturunan para Sultan Palembang masa lalu.

Di bawah kabupaten, satuan pemerintahan yang membentuk kabupaten adalah kawedanan. Kawedanan ini pada masa penjajahan Hindia Belanda setingkat dengan *controle-afdeeling* atau *distrik*. Kawedanan dipimpin oleh seorang wedana yang juga terdiri atas orang-orang pribumi. Dibandingkan mereka yang duduk pada posisi bupati, para wedana pada umumnya berasal dari kalangan bangsawan tingkat rendah atau para tokoh lokal. Mereka juga tidak memiliki latar belakang jenjang pendidikan yang sama tinggi seperti bupati. Pada mulnya, para wedana ini telah menyelesaikan pendidikan pada tingkat dasar sekolah zaman Belanda (HIS atau maksimal MULO). Sementara para bupati yang duduk pada posisinya saat itu telah menerima pendidikan Belanda hingga tingkat menengah (MULO, AMS atau OSVIA).²⁴

Di samping kabupaten dan kawedanan, di Provinsi Sumatera Selatan memiliki sebuah unit administratif pemerintahan khusus. Unit pemerintahan ini adalah Kota

²⁴ Tentang jenis-jenis pendidikan pada zaman Hindia Belanda dan pengaruhnya pada elit pribumi hingga pasca kemerdekaan, lihat Kees Groeneboer, *Jalan Ke Barat : Sejarah Pendidikan Indonesia dari zaman VOC hingga Kemerdekaan* (Jakarta, 2000, Erasmus Huis)

Palembang. Sistem pemerintahan yang berlaku atas Kota Palembang ini tidak sama dengan Kabupaten maupun Kawedanan. Kota Palembang merupakan kelanjutan dari *Gemeente* Palembang yang dibentuk berdasarkan *Inlandsche Gemeente Ordonantie* tahun 1905. Ketika pertama kali dibentuk, *Gemeente* Palembang (yang sering disebut dengan istilah Kotapraja) diperintah oleh asisten residen yang membawahi *afdeeling* Palembang. Seiring dengan reorganisasi pemerintahan berdasarkan desentralisasi, perubahan juga terjadi pada *Gemeente* Palembang yang dialihkan dari asisten residen menjadi walikota (*Burgermeester*). Ketika pemerintahan Hindia Belanda berakhir dan digantikan oleh pemerintahan militer Jepang, jabatan walikota Palembang diserahkan oleh *Burgermeester* Belanda kepada walikota Jepang. Ketika Indonesia merdeka, Kotapraja (*Gemeente*) Palembang berubah statusnya menjadi Kota Palembang. Sebagai pemimpinnya, seorang walikota diangkat oleh residen Sumatera Selatan yang menggantikan walikota Jepang. Wewenang pemerintahan walikota ini sama seperti *Burgermeester* Belanda, yaitu terbatas pada pengaturan dalam batas-batas wilayah Kota Palembang yang telah ditetapkan dalam *Staatsblad van Nederlandsch Indie* pada masa Hindia Belanda. Dalam menjalankan tugas-tugasnya walikota Palembang bertanggungjawab kepada residen Sumatera Selatan dan, setelah pembentukan Provinsi Sumatera Selatan, kepada Gubernur Sumatera Selatan.

Kota Palembang juga bukan merupakan suatu kesatuan tunggal dalam bidang administrasi. Seperti halnya kabupaten, Kota Palembang dibagi dalam kawedanan. Ada tiga kawedanan yang membentuk unit administrasi wilayah Kota Palembang: Kawedanan Hilir Barat, Kawedanan Hilir Timur dan Kawedanan Seberang Hulu. Batas-batas masing-masing kawedanan ini ditentukan dengan batas alam, yaitu aliran sungai Musi. Masing-

masing kawedanan ini dipimpin oleh seorang wedana kota, yang dalam melaksanakan tugas-tugasnya tunduk dan bertanggungjawab kepada walikota Palembang. Para wedana kota ini diangkat dan diberhentikan oleh walikota Palembang.

Yang menarik di sini adalah bahwa dalam memerintah kota Palembang, walikota juga tidak terlepas dari peraturan pemerintah pusat atas dasar asas demokrasi. Jika pemerintahan residen dan gubernur didampingi oleh dewan perwakilan rakyat daerah, walikota juga memiliki DPR sendiri. Sistem ini didasarkan pada UU nomor 12 tahun 1946 yang mengatur tentang pemerintahan atas kota di wilayah RI, dan Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1946 tentang pembentukan dan kedudukan DPR Kota di seluruh Jawa dan Sumatera.

Ketika pemerintah pusat mengeluarkan UU nomor 22 tahun 1948 tentang pembentukan DPRD di tingkat Provinsi, dalam peraturan tersebut juga dimuat tentang pembentukan DPRD untuk tingkat pemerintahan kota. Berdasarkan pada peraturan tersebut, dan UU nomor 10 tahun 1948 yang memuat tentang pelimpahan wewenang otonom dalam rangka pembentukan Provinsi Sumatera Selatan, DPRD Kota Palembang dibentuk. DPRD Kota ini terdiri atas 20 orang wakil yang dipilih dari organisasi massa yang ada di Kota Palembang dan berperan dalam kehidupan politik setempat. Mereka dipilih dan kemudian dilantik oleh Walikota Palembang. Setelah duduk dalam lembaga politik itu, para anggota DPRD Kota Palembang menjadi mitra kerja bagi walikota khususnya dalam hal pembuatan perundangan daerah serta penetapan anggaran pembiayaan daerah.

Di samping DPRD, Walikota Palembang memerintah dengan dibantu oleh suatu lembaga yang disebut Dewan Pengurus Daerah yang berfungsi sebagai Badan

Pemerintahan Harian. Selain staf yang melaksanakan instruksinya di setiap bidang, Walikota Palembang bersama-sama dengan DPD ini akan membuat peraturan yang bersifat ketetapan ke dalam dan melaksanakan program kerja pemerintahan daerah yang telah ditetapkan bersama-sama dengan DPRD. DPD ini terdiri atas lima orang ditambah seorang yang menjadi ketua. Biasanya ketua DPD ini dijabat oleh walikota sendiri. Sistem ini merupakan peninggalan dari zaman Hindia Belanda yang membentuk *Burgermeester* dan Badan Eksekutif. Jabatan rangkap tersebut biasanya ditemukan pada kota-kota yang berstatus Kotamadia (*Stadgemeente*), yang dibentuk sejak tahun 1927.²⁵

Sementara itu struktur pemerintahan ini mulai terpengaruh oleh peristiwa politik yang terjadi akibat perubahan kekuasaan di pusat dan dampaknya meluas ke Sumatera Selatan. Ketika terjadi perubahan sistem pemerintahan di Jakarta sejak tanggal 11 November 1945 dengan keluarnya Maklumat Pemerintah RI nomor X, kabinet parlementer dibentuk di bawah Sutan Sjahrir sebagai perdana menteri pertama. Dalam kabinetnya, Sjahrir memasukkan sejumlah perwakilan partai politik dan unsur-unsur daerah. Unsur-unsur daerah diisi oleh para tokoh daerah yang memiliki pengaruh di daerahnya. Tujuan Sjahrir adalah untuk memperkuat ikatan persatuan dan kesatuan nasional dalam menghadapi tekanan Belanda dan Sekutu terhadap negara RI yang telah diproklamasikan sejak tanggal 17 Agustus 1945, tetapi di balik itu Sjahrir juga bermaksud memperkuat posisinya dengan merekrut para tokoh nasionalis dan sosialis pada jabatan-jabatan penting.²⁶

²⁵ *Staatsblad van Nederlandsch Indie over het jaar 1927*. Kotamadia yang ada masih terbatas untuk luar Jawa. Kotamadia dibentuk dalam rangka adanya perluasan desentralisasi dengan pembentukan propinsi (*Gouvernement*) di zaman Hindia Belanda. Meskipun pada tahun 1936 beberapa propinsi dihapus karena alasan penghematan anggaran, status *Stadgemeente* masih tetap dipertahankan sampai berakhirnya pemerintahan Hindia Belanda.

²⁶ Jan Pluvier, *Southeast Asia from Colonialism to Independence* (Kuala Lumpur, 1974, Oxford University Press), halaman 377.

Salah satu menteri yang ditunjuk oleh Sjahrir dalam kabinetnya adalah Dr. A.K. Gani yang duduk sebagai Menteri Persemakmuran. Sjahrir melihat bahwa Gani memiliki potensi untuk itu dan memiliki pengaruh yang cukup luas untuk mewakili masyarakat Sumatera Selatan dalam pemerintah pusat. Di samping itu Sjahrir dan A.K. Gani memiliki kesamaan yaitu berasal dari latar belakang Partai Sosialis Indonesia.

Pengangkatan A.K. Gani menjadi Menteri Persemakmuran membawa pengaruh di Palembang. Hal ini meredakan persaingan terselubung antara Gani dan M. Isa khususnya menyangkut kedudukan sebagai seorang gubernur. Ketika pemerintah pusat memutuskan untuk menjadikan Provinsi Sumatera Selatan sebagai suatu unit politik yang formal, M. Isa dilantik sebagai gubernur sipil pertama. Sementara itu Gani tetap berada pada jabatannya sebagai Menteri Persemakmuran.

Persoalan baru muncul ketika pada bulan Desember 1948 Belanda melancarkan agresi militer yang kedua. Serangan Belanda terhadap ibukota RI di Yogyakarta ini berakibat pada peralihan pusat kekuasaan RI dari Yogyakarta ke Bukittinggi, yang berada di bawah Pemerinahan Darurat RI (PDRI) di bawah Syafruddin Prawiranegara, rekan dekat M. Isa. Sumatera yang menjadi bagian dari wilayah RI termasuk Sumatera Selatan juga menjadi sasaran serangan tentara Belanda. Setelah berhasil menguasai Bangka dan Riau, tentara Belanda juga memperluas serangannya ke Sumatera Selatan. Hal ini menciptakan suasana konflik di Palembang yang berpengaruh pada sistem pemerintahan di sana.²⁷

²⁷ P.M.H. Groen, *Marsroutes en Dwaalsporen: het Nederlands militair-strategisch beleid in Indonesië 1945-1950* (The Hague, 1991, Historical Section of the Royal Netherlands Army), halaman 188. Selain melancarkan pendudukan atas pusat-pusat kota dan pemerintahan, tentara Belanda juga menjadikan daerah pertambangan minyak sebagai sasarannya. Pada tanggal 29 Desember 1948 praktis seluruh target ini telah tercapai dengan daerah operasinya sampai ke Pagaram dan Tebingtinggi.

Dalam situasi ini diperlukan sosok yang sangat tegas dan berpengaruh untuk menyelamatkan pemerintahan Republik Indonesia di Palembang dan melakukan koordinasi atas perlawanan terhadap pasukan Belanda. M. Isa terbukti tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk melakukan hal itu. Perhatiannya tetap terfokus pada pemerintahan sipil. Sebaliknya, akibat serangan Belanda ini, kabinet RI yang saat itu dipimpin oleh Perdana Menteri M. Hatta, bubar. Dengan bubarnya kabinet tersebut, M. Gani tidak lagi menjadi Menteri Persemakmuran dan kembali ke Palembang.

Kedatangan Gani ke Palembang pada tanggal 19 Desember 1948 menciptakan suasana baru di tengah situasi konflik. Atas kesepakatan para tokoh politik di Palembang, A.K. Gani diminta menjadi koordinator keamanan dan perlawanan terhadap Belanda. Pertimbangannya adalah bahwa Gani memiliki pengaruh yang luas di kalangan laskar-laskar dan satuan keamanan yang berafiliasi ke partai-partai. Ini membuat Gani layak untuk menjadi koordinator perlawanan. Namun untuk mewujudkan hal itu, Gani memerlukan legitimasi agar tidak terdapat pembangkangan atau desersi di bawah perintahnya. Legitimasi itu hanya bisa diberikan lewat jabatan tertinggi di daerah, sementara jabatan itu sudah diduduki oleh M. Isa yang juga tidak bisa dilepaskan mengingat Isa diangkat oleh pemerintah pusat. Akhirnya jalan keluar ditemukan dengan menciptakan jabatan Gubernur militer bagi A.K. Gani. Usul ini juga disetujui oleh PDRI di Bukittinggi. Sejak akhir Desember 1948, di Palembang terdapat dua gubernur: gubernur sipil yang dipegang oleh M. Isa dan gubernur militer yang dipegang oleh A.K. Gani.²⁸

²⁸ H.M. Sayuti Makalam, "Nostalgia Perang Kemerdekaan 1945-1950", dalam *Bunga Rampai Perjuangan dan Pengorbanan 1*, (Jakarta, 1982, Markas Besar Legiun Veteran RI), halaman 599-622.

Dalam wewenangnya sebagai Gubernur Militer, A.K. Gani membagi wilayah Provinsi Sumatera Selatan dalam daerah-daerah perlawanan yang kelak dijadikan sebagai daerah distrik militer. Masing-masing daerah perlawanan yang merupakan kantong-kantong perlawanan terhadap Belanda ini dipimpin oleh seorang pemimpin laskar yang diangkat oleh A.K. Gani. Mereka akan berkoordinasi di bawah kepemimpinan Gani dan melaksanakan instruksi-instruksinya. Para pemimpin perlawanan ini diangkat dari para pemimpin laskar-laskar. Dengan demikian setiap laskar baik yang berorientasi pada partai politik maupun yang tidak memperoleh wilayah koordinasinya sendiri dan semua diwadahi dalam TNI. Jadi A.K.Gani adalah seorang Gubernur Militer yang bertanggungjawab kepada kepemimpinan TNI. Struktur ini terus berlangsung sampai tanggal 17 Pebruari 1950 ketika Sumatera Selatan kembali menjadi bagian dari Republik Indonesia dan M. Isa menjadi gubernur.

3.3. Sistem Pemerintahan Belanda di Palembang

Sementara unsur-unsur pendukung proklamasi kemerdekaan RI melakukan konsolidasi di bidang pemerintahan Sumatera Selatan, sejak Pebruari 1946 Belanda melakukan usaha-usaha untuk mewujudkan rencananya memulihkan dominasi politik mereka. Utusan tertinggi Belanda di Indonesia yang bertindak sebagai letnan gubernur jenderal, H. van Mook, menyadari bahwa tidak mungkin menggantungkan diri sepenuhnya pada kekuatan militer untuk mengembalikan kekuasaan Belanda. Terutama ini terjadi ketika pasukan Belanda dilarang oleh panglima komando Sekutu (SEAC) di Asia Tenggara untuk mendarat di Indonesia dengan resiko akan mempersulit tugas-tugas mereka.

Sebagai alternatif, Van Mook menempuh jalur diplomasi dalam rangka merintis jalan bagi dominasi politik Belanda. Sebagai seorang bekas direktur perekonomian di Hindia Belanda sebelum tahun 1942, van Mook memahami langkah apa yang akan ditempuh. Van Mook juga mengetahui polarisasi yang terjadi dalam masyarakat Indonesia, terutama yang terbentuk oleh masyarakat yang pluralis.²⁹ Di kalangan masyarakat pribumi, golongan tradisional bersama elitnya adalah kelompok yang paling mudah diajak bekerjasama dan didekati oleh van Mook. Mereka juga berada dalam posisi yang belum yakin terhadap kepastian nasib mereka di masa mendatang dalam konteks Indonesia Merdeka.

Van Mook mengundang semua unsur tradisional dari seluruh Indonesia di Malino pada tanggal 6-25 Juli 1946 dalam sebuah konperensi yang diadakan olehnya. Dalam konperensi ini Van Mook menyampaikan maksudnya untuk membentuk suatu pemerintahan federal di Indonesia yang akan memberikan posisi penting kepada unsur-unsur feodal tradisional. Harapan van Mook adalah agar dengan diterimanya rencana ini oleh kalangan feodal dalam masyarakat, tujuan dan ide-ide kemerdekaan RI akan melemah dan mereka akan kekurangan pendukung.³⁰

Setelah merasakan dukungan dari para tokoh feodal, terutama dari para penguasa swatantra (*zelfbestuurder*), van Mook bertekad memperluas programnya ke seluruh wilayah Indonesia. Langkah ini diambil dengan mengadakan konperensi di

²⁹ L.G.M. Jacquet, "Federalisme en unitarisme in Indonesië", dalam *Internationale Spectator*, edisi IV, tahun 1950, halaman 6-10.

³⁰ W.A. van Goudoever, *Malino maakt historie* (Batavia, 1946, Regeerings Voorlichtings Dienst), halaman 4. Mereka yang diundang dalam Konperensi Malino ini adalah perwakilan kelompok masyarakat dari pulau-pulau yang telah dialihkan wewenangnya oleh panglima SEAC kepada pimpinan NICA, seperti Borneo, Celebes, Timor dan Groote Oost. Sementara itu untuk wilayah Jawa dan Sumatera yang masih berada di bawah wewenang SEAC, belum ada perwakilan yang hadir.

Pangkalpinang antara tanggal 1 sampai 12 Oktober 1946.³¹ Dalam konperensi ini, perwakilan dari Sumatera Selatan juga diundang. Secara jelas van Mook menjelaskan kepada para hadirin untuk membentuk sistem pemerintahan federal bagi Indonesia di masa mendatang. Dalam pidatonya, van Mook menyampaikan bahwa mereka yang bersedia bekerjasama dengan Belanda akan duduk memimpin pemerintahan di setiap negara bagian yang akan dibentuk. Semua negara bagian ini akan bergabung dalam Republik Indonesia Serikat dan berada di bawah Ratu Belanda sebagai simbol tertinggi pemerintahan. Republik Indonesia Serikat juga akan bekerjasama dengan pemerintah Belanda dalam suatu Uni.³²

Sumatera Selatan juga tidak terlepas dari perhatian van Mook dalam rangka pembentukan negara federalnya. Di Sumatera Selatan, khususnya lapisan masyarakat bawah, struktur dan ikatan tradisional masih cukup kuat. Masyarakat Sumatera Selatan baik di Lampung, Bengkulu maupun Palembang masih didominasi oleh ikatan tradisional yang disebut marga. Marga-marga ini merupakan suatu kesatuan masyarakat yang berasal dari cikal bakal (*primus inter pares*) pembuka daerah pertama dan bermukim di sana secara turun-temurun. Mereka hidup berdasarkan hasil produksi agraria dan menjadikan tanah-tanah sebagai hak kepemilikan bersama yang diatur secara komunal (hak ulayat). Dalam perkembangannya lebih lanjut, marga-marga ini semakin diperhitungkan bagi dukungan politik para penguasa yang menegakkan dominasi politik di wilayah Sumatera Selatan. Setelah kesultanan tidak ada lagi, para pemimpin marga ini kemudian menjadi

³¹ D.J. van Wijnen, *Pangkalpinang: Werkelijheidszin der minderheden* (Batavia, 1946, Regeerings Voorlichtings), halaman 12. Konperensi Pangkalpinang sering disebut konperensi minoritas etnis. Berbeda dengan Malino, dalam konperensi Pangkalpinang ini van Mook juga mengundang kelompok etnis minoritas seperti Arab, Cina dan India untuk ikut bergabung dalam proyek pemerintahan masa depannya.

³² P.O. Kuipers, "de neo-zelfbesturen" dalam *Bestuursvraagstukken*, th. 1, 1949, halaman 15-28. Konsep pemikiran van Mook ini kemudian akan dijadikan bahan pembicaraan dalam Konperensi Meja Bundar bulan Agustus 1949 di Den Haag.

semakin berperan dalam sistem pemerintahan. Ketika pemerintahan RI ditegakkan di Sumatera Selatan, para elit politik nasionalis juga bermaksud melibatkan para pemimpin marga tetapi posisi mereka terdesak oleh para tokoh partai politik dan akibatnya tidak mendapatkan peran yang berarti.

Ketika van Mook merancang konsep sistem pemerintahan federalnya, ia melihat bahwa kelompok elit feodal di Sumatera Selatan yang bersumber pada kekuatan marga ini bisa diharapkan kerjasamanya. Van Mook kemudian menjalin hubungan dengan seorang tokoh tradisional Sumatera Selatan A. Malik. Dalam pertemuannya dengan Malik, van Mook menawarkan konsepnya tentang pembentukan negara federal Sumatera Selatan di mana Malik akan dijadikan sebagai wali negaranya.

Setelah kesepakatan dicapai antara Malik dan van Mook, mereka merencanakan akan merintis langkah ke sana dengan membentuk wadah kelembagaan. Untuk itu van Mook kemudian membentuk Dewan Raden pada bulan Juli 1947 yang menampung para elit feodal di Sumatera Selatan. Dewan Raden ini akan merancang dan menyiapkan langkah-langkah bagi perwujudan Negara Sumatera Selatan. Setelah setahun bekerja, pada pertengahan 1948 Negara Sumatera Selatan dibentuk di Palembang dengan A. Malik sebagai wali negerinya. Untuk sementara Negara Sumatera Selatan akan memerintah wilayah yang dikuasai oleh Belanda setelah agresi militer yang kedua. Kecuali bidang pertahanan dan hubungan luar negeri, Negara Sumatera Selatan memiliki wewenang otonom yang luas. Negara ini memiliki korps birokrasinya sendiri dan mata uang Belanda dijadikan sebagai sarana pertukaran di wilayah kekuasaannya.³³ Untuk

³³ Mestika Zed, *Ekonomi Indonesia zaman revolusi: Kasus Palembang 1945-1950*, naskah dalam Diskusi Sejarah Lokal IV, Bandung Ambarawa tahun 1994.

bidang pertahanan dan hubungan luar negeri mereka masih sangat tergantung pada Belanda, yang akan melakukan koordinasi dalam konteks Republik Indonesia Serikat.

Meskipun pergantian van Mook dengan Dr. Beel menimbulkan perubahan besar dalam kebijakan Belanda terhadap Indonesia pada bulan Agustus 1948, konsep negara federal tidak mengalami perubahan. Dengan demikian status Negara Sumatera Selatan tidak tersentuh, bahkan posisinya diperkuat setelah serangan Belanda di wilayah ini pada akhir Desember 1948. Negara ini kemudian dilengkapi dengan dinas-dinas pemerintahannya dan mengangkat para bupati sebagai kepala daerah. Mereka terdiri atas para bekas pemimpin feodal (Raden) lama yang sebelumnya tergabung dalam Dewan Raden.

Akibat dari suasana peperangan yang dilancarkan oleh kesatuan-kesatuan TNI di Sumatera Selatan di bawah A.K. Gani terhadap pendudukan tentara Belanda, institusi Negara Sumatera Selatan juga menjadi sasaran gerakan perlawanan ini. Berbagai sabotase terhadap fasilitas dan inventaris Negara Sumatera Selatan dilancarkan oleh laskar-laskar gerilya. Begitu juga ancaman dan penyerangan terhadap para pejabat dan tokoh politik negara ini. Akibatnya Negara Sumatera Selatan tidak mampu menjalankan kebijakan administrasinya secara baik dan lancar. Sebaliknya negara ini menjadi semakin tergantung pada jaminan dan perlindungan militer Belanda. Harapan van Mook bahwa negara-negara federal itu akan mampu berdiri sendiri dan menjadi mitra Belanda dalam mematahkan pengaruh RI ternyata tidak terwujud.³⁴

Perlawanan dari pihak RI di Sumatera Selatan terhadap proyek pemerintahan federal menjadi semakin gencar setelah Konperensi Meja Bundar disahkan pada tanggal

³⁴ L.G.M. Jacquet, "The Indonesian federal problem reconsidered", dalam *Pacific Affairs*, jilid 25, tahun 1952, halaman 170-175.

27 Desember 1949. Ini mengakibatkan penarikan mundur pasukan Belanda dari seluruh wilayah Republik Indonesia Serikat, termasuk dari Sumatera Selatan. Aksi-aksi pemuda dan kesatuan-kesatuan TNI menjadi semakin gencar di daerah yang dikuasai Negara Sumatera Selatan. Ketika mengetahui bahwa negara itu tidak mampu lagi bertahan, M. Isa yang menjadi pejabat RI tertinggi di Sumatera Selatan setelah penyerahan wewenang keamanan oleh A.K. Gani, memutuskan pada tanggal 17 Maret 1950 untuk mengambil alih kekuasaan dan pemerintahan Negara Sumatera Selatan. Ini disampaikan oleh Isa dalam rapat DPR Propinsi Sumatera Selatan.

Keesokan harinya, di Palembang diadakan pembicaraan antara Isa bersama para anggota DPR Sumatera Selatan dengan A. Malik sebagai wali negeri Negara Sumatera Selatan. Dalam pembicaraan itu tercapai kesepakatan bahwa Negara Sumatera Selatan akan menyerahkan kekuasaannya bersama semua asetnya kepada Gubernur RI di Sumatera Selatan. Dalam upacara ini, para wakil RIS dan pemerintah pusat RI hadir sebagai saksi. Dengan demikian tanggal 18 Maret 1950 merupakan hari terakhir keberadaan pemerintahan federal di Sumatera Selatan dan hari pertama terbentuknya kembali Provinsi Sumatera Selatan dengan Dr. M. Isa sebagai gubernurnya. Ini ditindak lanjuti dalam sidang pleno DPRD Sumatera Selatan (bukan lagi DPR Provinsi Sumatera Selatan) pada tanggal 24 Agustus 1950 yang menetapkan kota Palembang sebagai ibukota Provinsi Sumatera Selatan. DPRD ini juga dibentuk dari para wakil yang ditunjuk oleh setiap daerah bagian Provinsi Sumatera Selatan yaitu Bengkulu, Palembang, Lampung dan Bangka-Belitung. Mereka diajukan lewat dewan-dewan perwakilan di setiap tingkat karesidenan itu. Dengan demikian tidak ada pemilihan langsung anggota DPRD Provinsi Sumatera Selatan.

Dengan serah terima kekuasaan dari Negara Sumatera Selatan, pada tanggal 18 Maret 1950 lewat utusannya yang hadir dalam acara tersebut, pemerintah RI mengesahkan pembentukan Provinsi Sumatera Selatan sekaligus memberikan otonomi tingkat provinsi kepada M. Isa. Dalam sidang DPRD tanggal 24 Agustus 1950, salah satu anggota Tjikwan mengusulkan agar otonomi yang diterima dari pemerintah pusat ini disahkan. Untuk itu DPRD Provinsi Sumatera Selatan menyetujui untuk mendasarkan pemerintahan di wilayah itu dengan Undang-Undang no. 22 tahun 1948. Dengan peraturan ini, semua institusi daerah yang ada dalam bentuk Badan Pekerja akan difungsikan sebagai eksekutif yang menjalankan pemerintahan daerah.

