

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Nama *Palembang* berasal dari kata [*limbang*] dan mendapatkan prefiks [*pe*] yang berarti ‘melimbang’ atau ‘mencuci’ (emas) dengan cara mengayak dalam nyiru. Dengan demikian kata *Palembang* berarti ‘tempat untuk membersihkan emas’ atau ‘intan’. Palembang menjadi tempat mencuci logam berharga, yang menjadikan tempat itu sebagai tempat tinggal raja-raja dari zaman Hindu sampai pada masa Kerajaan Islam.<sup>1</sup> Para raja itulah yang memerintahkan agar para pencuci emas dan intan membawa hasil yang diperolehnya ke pusat kerajaan. Raja memerintahkan demikian untuk menghindarkan diri dari pencurian logam mulia dan memudahkan pengawasannya dalam proses pembersihan logam mulia itu.<sup>2</sup>

Pendapat lain mengatakan bahwa kata *Palembang* berasal dari kata [*lembang*] yang berarti ‘air merembes’ atau ‘rembesan air’. Sementara prefiks [*pe*] menunjukkan keadaan atau tempat.<sup>3</sup> Dalam suatu kisan dikatakan bahwa Kerajaan Majapahit mengirimkan utusan untuk mendirikan sebuah daerah koloni di di pesisir timur Sumatera. Kapal utusan tersebut mengalami kecelakaan dan karam di dekat mulut sungai Musi, sehingga semua barang bawaan kapal itu ikut tenggelam. Hanya sebuah peti saja yang masih dapat diselamatkan, walaupun sudah dalam keadaan pecah. Peti itu ternyata berisi kelapa. Potongan peti itu dijadikan rakit oleh penumpang yang selamat. Mereka yang selamat itu adalah empat bersaudara, masing-masing peti dimuati oleh dua orang. Kepingan peti itu mereka tumpangi, dan mereka terombang ambing (*limbang-limbang*) di

---

<sup>1</sup> Achadiati Ikram (Ed.). *Jati Diri yang Terlupakan: Naskah-naskah Palembang*. Jakarta: Yayasan Naskah Nusantara (Yanasa) 2004:2)

<sup>2</sup> JL Van Sevenhoven. *Lukisan tentang Ibukota Palembang*. Jakarta: Bharata. 1971: 12)

<sup>3</sup> Djohan Hanafiah. *Melayu-Jawa Citra Budaya dan Sejarah Palembang*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 1995:15.

tengah sungai dan akhirnya, keempat bersaudara itu tiba dengan selamat di daratan. Daratan yang mereka temukan itu mereka namai *Palimbang*.<sup>4</sup>

Dari beberapa sumber tersebut, wilayah Palembang digambarkan sebagai wilayah yang tanahnya berair. Palembang terletak di kawasan yang sebagian besar wilayahnya berupa rawa-rawa, sungai besar dan kecil, sehingga muncul sebutan 'Batang Hari Sembilan', yang merujuk pada sembilan buah sungai yang besar dengan cabang-cabang sungai kecil yang bermuara di sungai Musi. Selain sungai-sungai kecil, di Palembang juga terdapat beberapa sungai besar seperti: Sungai Musi, Lematang, Kelingi, Lakitan, Rawas, Rupit, Batanghari, Leko Ogan, dan Komerling.<sup>5</sup>

Sungai-sungai yang bermuara di selat dan bersumber di pedalaman telah menjadi jalur perdagangan yang membawa hasil bumi untuk dibawa ke tempat-tempat lain. Jalur perdagangan berlangsung dengan baik karena didukung oleh kondisi wilayah yang sebagaimana besar merupakan kawasan air. Berdasarkan prasasti di Kedukan Bukit, Telaga Batu, diperkirakan kota Palembang sudah berusia lebih dari 1324 tahun. Angka yang tertera pada prasasti itu adalah 11 Suklapaksa tahun Saka 604 atau sama dengan tanggal 16 Juni 682 M.<sup>6</sup>

Kekuasaan yang pernah memerintah di Palembang telah mengalami beberapa pergantian pemerintahannya, di antaranya Kerajaan Sriwijaya, yang menjadikan Palembang sebagai pusat pemerintahan. Kerajaan Sriwijaya kemudian digantikan oleh Kesultanan Palembang ketika Agama Islam masuk ke wilayah itu.<sup>7</sup> Pada umumnya, para Sultan yang diangkat meneruskan pemerintahan pendahulunya. Sistem pemerintahan dan pengaturan masyarakat serta pelaksanaan hukum tidak banyak mengalami perubahan ketika Palembang berada di bawah kekuasaan sultan satu dan lainnya. Hubungan para sultan dengan penguasa daerah tetap berjalan seperti biasa. Para penguasa daerah tetap mengadakan *seba* kepada Sultan.<sup>8</sup> Perubahan sistem pemerintahan kerajaan yang merdeka baru terjadi ketika Belanda menguasai wilayah Palembang pada tahun 1817.

---

<sup>4</sup> Djohan Hanafiah. *Palembang Zaman Bari Citra Palembang Tempo Doeloe*. 1988. Humas Pemerintah Kotamadya Palembang.

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> Slametmuljana, Sriwijaya (Flores, Percetakan Arnoldus Ende, tt) halaman 61. menurut laporan musafir Cina I-tsing, Palembang disebut dengan nama *Shi-Li-Fo-Shih*.

<sup>7</sup> Marwati Djonoed Poesponegoro, *Sejarah Nasional Indonesia, jilid III* (Jakarta, 1975, Depdiknas)

<sup>8</sup> *Seba* adalah suatu kunjungan penguasa daerah kepada sultan. Dalam kurun waktu tertentu bila penguasa daerah mengunjungi sultan, mereka membawa barang-barang berharga. *Seba* ini secara teratur dijalankan

Pemerintahan daerah yang bersifat otonom pertama kali didirikan oleh pemerintahan kolonial Belanda pada awal abad XX melalui *Desentralisatie Wet* 1903. Undang-undang tersebut mencakup wilayah Jawa dan Madura.<sup>9</sup> Berdasarkan peraturan tersebut beberapa daerah atau beberapa bagian daerah dapat didesentralisasikan, yaitu diberi wewenang untuk mengurus keuangannya sendiri, terpisah dari pusat. *Desentralisasi Wet* tersebut tidak dimaksudkan untuk membentuk daerah yang mengatur rumah tangganya sendiri (*autonomie ressorten*), melainkan pemisahan keuangan dari pusat yang dimaksudkan untuk mengurangi beban pemerintah pusat.<sup>10</sup>

Daerah tidak diberi hak untuk melaksanakan tindakan yang bertujuan untuk membangun daerah itu, tetapi hanya sebagai pemelihara fasilitas pemerintah yang telah ada di daerah tersebut. Para pejabat di daerah tidak memiliki kesempatan untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan daerahnya yang dianggap oleh pusat sebagai bukan hal yang harus mendapatkan perhatian penuh. *Desentralisatie Wet 1903* bukan untuk menumbuhkan ekonomi, melainkan membuat perubahan teknik pemerintahan. Pada kenyataannya, sistem pemerintahan tetap berjalan secara sentralistik. Undang-undang Desentralisasi 1903 lebih condong ke arah dekonsentrasi.<sup>11</sup> desentralisasi yang diberikan sifatnya terbatas pada bidang keuangan dan beberapa kepentingan lain yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah.

Perbedaan sistem pemerintahan daerah setelah *Desentralisasi Wet 1903* terletak pada keberadaan Dewan Daerah. Sebelumnya tidak terdapat otonomi daerah. Semua unit pemerintahan bersifat administratif atas dasar prinsip dekonsentrasi. Setelah *Desentralisasi Wet* dikeluarkan, dibentuk dewan daerah di unit pemerintahan tertentu dan diberikan kewenangan untuk menggali pendapatan daerah, yang dapat digunakan

---

oleh para penguasa daerah pada akhir bulan puasa, rapat besar, atau sesuai dengan keinginan raja. Dalam acara *seba* ini, penguasa daerah duduk di samping atau di belakang raja, duduk di atas lantai. Enam orang memegang senapan, delapan orang membawa tombak, seorang memegang tameng dan seorang lagi memegang pedang. Di samping itu juga terdapat petugas pemegang sirih dan air yang berdiri di dekat raja atau sultan.

<sup>9</sup> Oentarto SM. *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*. Jakarta: 2004:72

<sup>10</sup> H.W. Van den Doel, *de Stille Macht : Het Europese Binnelands Bestuur op Jawa en Madura, 1808 – 1942* (Amsterdam, 1994, Uitgeverij Bert Bakker), hal 355-356.

<sup>11</sup> Sistem dekonsentrasi yaitu pelimpahan kekuasaan dari aparaturnegara yang lebih tinggi dalam hubungannya dengan hubungan antara atasa dan bawahan. Misalnya pelimpahan kekuasaan dan wewenang menteri kepada gubernur, dari gubernur kepada walikota dan seterusnya. Sistem dekonsentrasi merupakan campuran antara sistem sentralisasi dan sistem desentralisasi. Pemerintah daerah hanya berfungsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang menjalankan tugasnya berdasarkan perintah atau petunjuk yang diberikan oleh pemerintah pusat.

untuk membiayai pembangunan di daerah. Anggota dewan daerah diangkat dari tokoh-tokoh masyarakat setempat. Namun, hal tersebut hanya diberlakukan di Pulau Jawa. Sementara, untuk wilayah di luar Jawa, sistem sentralisasi tetap diberlakukan.<sup>12</sup>

Berdasarkan sejarahnya, Palembang sebelum menjadi ibukota provinsi Sumatera Selatan, telah mengalami pergantian pemerintahan. Pergantian itu terjadi antara lain Kerajaan Sriwijaya, Kesultanan Palembang, dan pusat pemerintahan daerah Kolonial Belanda dan Pemerintahan Jepang. Daerah ini kemudian dijadikan daerah setingkat keresidenan yang diberi nama Keresidenan Palembang. Setelah kesultanan jatuh ke tangan pemerintah kolonial Belanda, daerah ini kemudian dijadikan daerah setingkat keresidenan yang diberi nama Keresidenan Palembang.

### 1.1.1. Periode Kesultanan Palembang.

Setelah kejatuhan kerajaan Sriwijaya, wilayah ini mengalami kekosongan pemerintahan selama ratusan tahun. Kerajaan ini baru muncul kembali setelah abad keenambelas. Ki Gede Ing Suro, dianggap sebagai pendiri kerajaan Palembang yang berkuasa pada abad keenambelas, dalam buku Dr.M.O. Woelders, *Het Sultanaat Palembang 1811-1825* Ki Gede Ing Suro menduduki jabatan sebagai sultan di Palembang yang kemudian disusul dengan Gending Suro dan seterusnya.<sup>13</sup> Menurut Tome Pires menyatakan bahwa pupusnya pengaruh Majapahit dan Cina di Palembang disebabkan adanya kebangkitan Agama Islam di wilayah Palembang. Situasi tersebut telah menempatkan Palembang menjadi wilayah perlindungan Kerajaan Islam Demak sekitar tahun 1546, yang melibatkan Aria Penasang dari Jipang dan Pangeran Hadiwijaya dari Pajang, kematian Aria Penasang membuat para pengikutnya melarikan diri ke Palembang. Mereka mendirikan Kesultanan Palembang. Tokoh pendiri Kesultanan Palembang adalah Ki Gede Ing Suro.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Th. Lindbald (ed), *Het Belang van Buitengenwesten 1970-1942* (Amsterdam, 1986, NEHA).

<sup>13</sup> Dr.M.O. Woelders. *Het Sultanaat Palembang 1811-1825. Proefchrift Rijks Universiteit.* 1975. menyebutkan asal mula Raja di dalam Negeri Palembang, pada tahun 966. Gede Ing Suro memerintah selama 2 tahun. Raja ini kemudian digantikan oleh saudaranya Gending Ilir yang berkuasa selama satu tahun.

<sup>14</sup> [www.infokotowordpress.com](http://www.infokotowordpress.com)

Beberapa pengganti Ki Gede Ing Suro yang memiliki pengaruh di Palembang diantaranya adalah Ki Mas Hindi yang bergelar Sultan Abdurrahman,<sup>15</sup> yang dikenal sebagai Sunan Cinde Walang (1659-1706). Setelah keraton Kuto Gawang dibakar oleh Belanda maka memindahkan keraton ke Beringin Jangut. Kemudian Sultan Mahmud Badaruddin I yang bergelar Jayo Wikrama (1741-1757), yang melakukan pembangunan Masjid Agung, Makam Lembang, dan Keraton Kuto Batu. Sultan Mahmud Badaruddin II, yang mampu mengalahkan Belanda keluar dari perairan Palembang.

Gelar Sultan yang digunakan oleh penguasa menandakan bahwa rajanya beragama Islam.<sup>16</sup> Pada awal abad keenambelas ketika bangsa Eropa hadir di wilayah ini, mereka berusaha keras untuk mendapatkan komoditi perdagangan secara langsung dengan maksud untuk memperoleh keuntungan yang besar. Wilayah Palembang juga tidak terlepas dari persaingan antara Inggris dan Belanda pada abad XVII, khususnya untuk memperoleh sumber kekayaan alam dari tanah dan hutan Palembang yaitu lada, madu, lilin, damar dan rotan. Sementara itu di dalam Kesultanan Palembang sendiri juga terdapat persaingan antar anggota keluarga raja yang ingin menguasai tahta.<sup>17</sup>

Ketika sultan Palembang berkuasa di wilayah pedalaman diberlakukan hukum adat Undang-undang Simbur Cahaya. Melalui hukum adat tersebut kepala-kepala marga dan kepala-kepala dusun menjadi penguasa pribumi, yang diangkat dan disyahkan oleh sultan sebagai wakil sultan di daerah pedalaman. Mereka dianugerahi bermacam-macam tanda kebesaran sebagai simbol kekuasaan. Para kepala marga dan kepala dusun menjadi pelindung rakyat di daerahnya masing-masing. Kondisi ini berlangsung cukup lama. Sistem pemerintahan daerah semacam ini bertahan cukup lama di Palembang, bahkan

---

<sup>15</sup> Achadiati Ikram (ed). *Jati Diri yang Terlupakan : Naskah-naskah Palembang*. Jakarta. Yayasan Naskah Nusantara (Yanassa). 2004 : 48.

<sup>16</sup> Tim Pelaksana Kegiatan Proyek Inventaris dan Dokumentasi Kebudayaan Nasional Bidang Sejarah – Atropologi. *Sumatera Selatan di pandang dari Sudut Geografi Sejarah dan Kebudayaan*. Direktorat Jendral Kebudayaan. 1982 : 98.

<sup>17</sup> Dalam buku *Het Sultanaat Palembang 1811 – 1825*, Woelders memberikan gambaran mengenai kejadian yang terjadi di dalam wilayah kesultanan Palembang, sebagai Berikut ; September 1811 – Mei 1812 sebagai masa kemerdekaan dari Kesultanan Palembang. Mei 1812 – Juni 1821 sebagai Priode Kemerdekaan II. Dan Juni 1821 – Oktober 1825 sebagai masa dibawah pemerintah Belanda di ikuti dengan penghapusan Kesultanan dan berakhir dengan pengasingan para Sultan yang melakukan pemberontakan.

hampir tidak mengalami perubahan. Para kepala penguasa tradisional menjadi wakil Sultan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.<sup>18</sup>

Perubahan terjadi ketika pemerintah kolonial Belanda memperoleh kedaulatan atas Kesultanan Palembang. Terjadi perubahan sistem pemerintahan di tingkat marga yang merupakan kesatuan pemerintahan yang terdiri atas beberapa dusun. Sistem kesultanan dihapuskan dan digantikan dengan sistem keresidenan.

### 1.1.2 Periode Pemerintahan Kolonial Belanda

Kesultanan Palembang mengalami perubahan status menjadi wilayah keresidenan setelah pemerintah kolonial Belanda menguasai wilayah itu. Wilayah Palembang dibagi menjadi beberapa keresidenan, antara lain: keresidenan Jambi, Palembang, Bengkulu, Lampung dan Bangka Belitung. Keresidenan ini dipimpin oleh seorang residen. Residen sebagai pejabat tertinggi merupakan penguasa administratif, legislatif, yudikatif dan keuangan. Sebagai pembantu Residen adalah *Asisten Residen* dan *Kontrolir* dalam menjalankan tugas keresidenan, dan dipegang oleh orang-orang Belanda. Untuk mempermudah hubungan antara rakyat dan para *kontrolir* Belanda dengan rakyat maka diangkat Demang, Menteri Polisi, dan Menteri Pajak (*Belasting*) yang dijabat oleh penduduk lokal.<sup>18</sup> Keresidenan Palembang dibagi ke dalam wilayah *Afdeeling* yang dikepalai oleh Asisten Residen. *Onderafdeeling* dikepalai oleh seorang *Kontrolir*. *Distrik* yang dikepalai oleh seorang Demang, dan *Onderdistrik* dikepalai oleh Asisten Demang.

Kedudukan para penguasa tradisional yang selama Kesultanan Palembang berdiri menjadi pelindung rakyat didaerahnya berubah setelah Belanda menjadi penguasa tertinggi. Penguasa tradisional tersebut menjadi golongan yang dijadikan bagian dalam kebijakan administrasi pemerintahan. Mereka mengalami perubahan fungsi sebagai alat untuk mengeksploitasi rakyat dan menjalankan perintah dari Pemerintah Kolonial Belanda, sehingga melakukan penindasan terhadap rakyat. Tahun 1864 dengan keputusan pemerintah tanggal 13 Juni 1864, Pemerintah menjalankan secara langsung, dan pemerintah Keresidenan Palembang dibagi menjadi 9 *afdeeling*. Kemudian tahun 1872,

<sup>18</sup> P. De Roo de la Faille, *Dari Zaman Kesultanan Palembang* (Jakarta, 1971, Bhratara), hal 38-39. Para kepala adat yang menguasai daerah taklukan ini disebut dengan istilah *Djenang*. Karena Sultan Palembang adalah pemilik semua tanah yang ada diwilayahnya, mereka bertugas untuk memungut upeti dari rakyat.

*afdeeling* dipadatkan menjadi 6, sedangkan ibukota Palembang tidak berstatus *Afdeeling*. Tahun 1906, Keresidenan Palembang dipadatkan lagi menjadi 4 *afdeeling*, dan pada tahun 1930, Keresidenan Palembang ditetapkan menjadi 3 *afdeeling*, yang terdiri dari 1. *Palebangsche Benedelanden* (Palembang Ilir). 2. *Palebangsche Bovenlanden* (PalembangUlu).3.Ogan dan Komerling Ulu<sup>19</sup>.

Palembang sebagai Ibukota Kesultanan Palembang pada saat di bawah Pemerintahan Kolonial Belanda dirombak secara total dari sisi penggolongan kotanya. Pada awalnya wilayah pemukiman penduduk kota Palembang lebih dari sekedar pemukiman terorganisir. Pemukiman pada masa tersebut adalah suatu lembaga persekutuan yang merupakan berasal dari struktur masyarakat tradisional dan feodalistis. Keseluruhan sistem berada dalam satu lingkungan dan lokasi. Sistem ini dikenal dengan nama **gugu(k)**, kosakata *gugu* berasal dari Jawa – Kawi yang berarti barang, diturut, diindahkan. Setiap guguk mempunyai sifat sektoral yang mirip dengan sistem *gilda* pada abad pertengahan di Eropa.<sup>20</sup> Sebagai contoh nama wilayah pemukiman yang dikenal dengan *Sayangan*<sup>21</sup> adalah tempat tinggal *Paramiji* dan *Alingan*<sup>22</sup> yang memproduksi hasil dari bahan tembaga. Produksi tersebut dilakukan atas perintah dari bangsawan yang menjadi pimpinan pelindung terhadap kedua golongan tersebut.

Pemukiman tersebut dapat juga berupa pekerjaan atau profesi yang sama, seperti guguk *Pengulon* yang merupakan tempat alim ulama tinggal didaerah sekitar Mesjid Agung. *Kedemangan* merupakan tempat tinggal para demang tinggal. Untuk para Sultan tinggal disebut dengan Kebumen. Atau juga, berdasarkan kepada kelompok-kelompok tertentu yang bermungkim, seperti *Kebangkan* merupakan tempat tinggal orang-orang dari Pulau Bangka. *Kebalen* adalah tempat pemukiman orang-orang dari Bali. Setelah Palembang dibawah administrasi Kolonial Belanda, maka oleh *Regering Commisaris*

<sup>19</sup> 1. *Palebangsche Benedelanden* (Palembang Ilir) yang berkedudukan di ibukota Palembang. 2. *Palebangsche Bovenlanden* (Palembang Ulu) yang berkedudukan di Lahat, terdiri dari Lematang Ulu berkedudukan di Lahat, Lematang Ilir yang berkedudukan di Muara Enim, Tanah Pasemah yang berkeduduk Pagar Alam, Tebing Tinggi yang berkedudukan di Tebing Tinggi, Musi Ulu yang berkedudukan di Muara Beliti. 3.Ogan dan Komerling ulu yang berkedudukan di Batu Raja, yang terdiri dari Ogan Ulu yang berkedudukan di Batu Raja, Muara Dua berkedudukan di Muara Dua, dan Komerling Ulu yang berkedudukan di Martapura. Djohan Hanafiah. *Pemekaran Wilayah Tinjauan Sejarah dan Kebudayaan sebuah Gambaran di Sumatera Selatan*. 2004 : hal 8.

<sup>20</sup> <http://Palembang.go.id>

<sup>21</sup> *Sayangan* artinya pengerajin tembaga yang berasal dari bahasa Jawa- Kawi.

<sup>22</sup> merupakan struktur masyarakat bawah dari golongan penduduk kesultanan. Alingan yang berarti orang yang dilindungi.

*J.I. Van Sevenhoven* sistem perwilayahan guguk dipecah belah. Pemecahan ini dilakukan untuk memperlemah kekuatan kesultanan, juga sekaligus memecah masyarakat yang tadinya tunduk kepada sistem kesultanan, berubah tunduk kepada administrasi Kolonial Belanda. Guguk dijadikan beberapa kampung, sebagai pemimpin diangkat menjadi Kepala Kampung, dan Palembang dibagi menjadi dua wilayah yaitu Seberang Ulu dan Seberang Ilir.

Untuk mengepalai wilayah tersebut diangkat menjadi *Demang*<sup>23</sup> kota Palembang dibagi menjadi 52 Kampung, yaitu 36 Kampung berada di seberang Ilir dan 16 Kampung di seberang Ulu. Kampung-kampung tersebut diberi nomor dari nomor 1 sampai 36 untuk Seberang Ilir, sedangkan untuk Seberang Ulu dari nomor 1 sampai dengan 16 Ulu. Namun dalam perkembangan selanjutnya pembagian tersebut menyusut, untuk wilayah Ilir menjadi 29 kampung dan 14 kampung di seberang Ulu. Penciutan administratif berkaitan dengan jumlah penduduknya untuk dikenakan pajak. Sehingga untuk itu digabungkan beberapa kampung yang jumlah penduduknya sedikit. Kepala Kampung merupakan pemimpin dari penduduk pribumi, maka untuk golongan penduduk Asing, mereka memiliki pemimpin sendiri. Untuk golongan Cina, Arab dan Keling<sup>24</sup> pemimpin mereka diberikan pangkat dengan kepangkatan dalam militer seperti Letnan, Kapten, dan Mayor.

Pada tanggal 7 Oktober 1823, Kesultanan Palembang dihapuskan oleh Pemerintah Kolonial Belanda dan kota Palembang dijadikan *Gameente* berdasarkan Staatbald No.126 tahun 1906. Pemerintah kota Palembang pada 1 April 1906 menjadi satu *Stadgemeente*, yang merupakan suatu pemerintahan kota yang otonom, dimana terdapat dewan kota yang mengatur pemerintahan. Ketua Dewan Kota adalah *Burgermeester* (Walikota), yang dipilih oleh anggota Dewan Kota. Sedangkan untuk anggota Dewan Kota dipilih oleh penduduk kota. Pembentukan pemerintahan kota bukan dibentuk berdasarkan untuk kepentingan masyarakat pribumi namun lebih cenderung kepada pemenuhan kepentingan para pengusaha, hal ini merupakan dampak dari liberalisasi yang terjadi di Belanda sehingga menjadikan kota sebagai pusat ekonomi, baik sebagai pelabuhan ekspor, industri, jasa perdagangan dan menjadi tempat pemukiman para pengusaha.

---

<sup>23</sup> Demang adalah Pamongpraja pribumi yang tunduk kepada *Controleur* Belanda.

<sup>24</sup> Keling disini merujuk kepada warna kulitnya yang lebih gelap dari penduduk pribumi dan berkaitan dengan orang-orang yang berasal dari negara India dan Pakistan.



Tanggal 9 Maret 1942, Gubernur Jendral Jonkheer Tjarda Van Starckenborgh Stachouwer bersama Letnan Jenderal Hein ter Poorten, Panglima tertinggi Tentara Hindia Belanda datang ke Kalijati dan dimulai perundingan antara Pemerintah Hindia Belanda dengan pihak Pimpinan Militer Jepang yang dipimpin oleh Letnan Jenderal Hitoshi Imamura. Hasil pertemuan diantara kedua belah pihak menghasilkan kesepakatan penyerahan wilayah yang dikuasai oleh Pemerintahan Kolonial Belanda diserahkan kepada Pemerintahan Militer Jepang. Dengan demikian secara *de facto* dan *de jure*, seluruh wilayah bekas Hindia Belanda sejak itu berada di bawah kekuasaan dan administrasi Jepang.<sup>25</sup>

### 1.1.3. Periode Pemerintahan Militer Jepang.

Ketika Pemerintahan Kolonial Belanda digantikan oleh Pendudukan Jepang dari tahun 1942 sampai dengan 1945. Sistem Pemerintahan dibawah tentara pendudukan Jepang meneruskan sistem pemerintahan yang dijalankan oleh Pemerintahan Kolonial Belanda. Unit-unit pemerintah daerah diatur berdasarkan pada prinsip dekonsentrasi dan pelarangan kegiatan politik. Pemerintahan Kolonial Belanda berakhir dan digantikan oleh Pemerintahan Militer Jepang. Langkah Pemerintahan Militer Jepang dalam mengatur wilayah pemerintahan bekas pendudukan Belanda dengan cara membagi wilayah Hindia Belanda menjadi tiga daerah pemerintahan, yaitu :

1. Pemerintahan Militer Angkatan Laut menjadikan Singapura sebagai pusat Pemerintahan Militer Angkatan Laut, yang kemudian dipindahkan ke Bukit Tinggi, membawahi wilayah Sumatera, Malaya, dan Kalimantan.
2. Pemerintahan Militer Angkatan Darat ke-16 di Pulau Jawa dan Madura berpusat di Batavia (Jakarta).
3. Pemerintahan Militer Angkatan Laut Armada Selatan kedua di Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Irian Barat dengan Makassar sebagai pusat pemerintahan.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Ong Hok Ham, *Runtuhnya Hindia Belanda* (Jakarta, 1989, Gramedia) halaman 266-267. Tentara Jepang sendiri telah menduduki kota Palembang pada akhir Februari 1942. Mereka menguasai pusat-pusat pertambangan minyak bumi di Plaju yang telah dirusak dan ditinggalkan oleh tentara Hindia Belanda.

<sup>26</sup> Tim Pelaksana Kegiatan Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Nasional bidang Sejarah-Antropologi. *Sumatera Selatan Di Pandang dari Sudut Geografi Sejarah dan Kebudayaan*. Direktorat Jendral Kebudayaan. 1982 : 145.

Angkatan Perang Jepang dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan kepada peraturan yang ditetapkan oleh Panglima Perang di masing-masing wilayah yang bersangkutan, pusat Pemerintahan Militer disebut *Gunseibu*. Untuk mencegah adanya suatu kekosongan pemerintahan maka dalam pasal 3 *Osamu Seirei* 1942 No 1<sup>27</sup> ditentukan bahwa badan pemerintahan dan undang-undang dari pemerintahan sebelumnya tetap resmi berlaku, dan asal tidak bertentangan dengan Aturan Pemerintahan Militer Jepang. Untuk wilayah Sumatera dibagi ke dalam 10 *Syuu*, Pemerintahan *Syuu* terdiri atas *Bun Syuu* (pemerintahan Sub Keresidenan), Pemerintahan *Gun* dan *Son*.

*Syuu* di Sumatera adalah Aceh, Sumatera Timur, Sumatera Utara, Riau, Bengkulu, Jambi, Palembang, Lampung, dan Bangka-Belitung. Susunan pemerintahan ditingkat keresidenan di jabat oleh *Syutyookan*, sedangkan para pegawai pemerintahan diubah menjadi Pangreh Praja. Pemerintahan Daerah pada masa pendudukan Jepang terdiri dari *Syuu* (Keresidenan) dipimpin oleh *Syutyoo*. *Ken* (Kabupaten) dipimpin oleh *Kentyoo*. *Gun* (Kewedanaan) yang dipimpin oleh *Guntyoo*. *Son* (Kecamatan) yang dipimpin oleh *Sontyoo*.<sup>28</sup>

Struktur pemerintahan tidak mengalami perubahan, tetapi badan-badan legislatif di tingkat Keresidenan dan Marga<sup>29</sup> dibekukan sama sekali, sehingga kekuasaan Pemerintahan Militer Jepang pada waktu itu bersifat otoriter. Semua jabatan penting di daerah ini, yang dulu di pegang oleh orang-orang Belanda, diganti oleh orang-orang Jepang. Tidak hanya badan legislatif saja yang dibekukan, tetapi kedudukan Asisten Residen sebagai pembantu Residen di wilayah ini pun ditiadakan. Perubahan yang dilakukan oleh Pemerintah Militer Jepang yaitu mengganti nama pejabat atau istilah pada zaman Hindia Belanda dengan nama-nama Jepang.<sup>30</sup> Pendudukan Militer Jepang dalam

<sup>27</sup> Marsono. Sejarah Pemerintahan Dalam Negeri. CV. Eka Jaya. Jakarta. 2005 : hal 64.

<sup>28</sup> Marsono. Op.Cit. 2005. hal 73.

<sup>29</sup> Marga merupakan sistem pemerintahan tradisional yang membawahi beberapa dusun atau suku-suku yang dipimpin oleh seorang Pasirah. Pasirah diangkat dari pemimpin tradisional setempat yang patuh kepada raja, jika Pasirah tersebut memiliki banyak jasa kepada raja dan dekat dengan keluarga raja maka diberi gelar Adipati (Depati). Sistem pemerintahan Marga dibentuk oleh Kesultanan Palembang Darussalam sebagai usaha untuk mengatur kehidupan politik dan perekonomian di daerah yang berada dibawahannya. Dengan memecah sukupsuku setempat menjadi bagian dari struktur pemerintahan yang berpusat di Palembang .

<sup>30</sup> Keresidenan diganti dengan nama *Syuu* dan dipimpin oleh *Syuu Cokan*, *Onderafdeeling* diganti dengan *Bun Syuu* yang dipimpin oleh *Bunsyo Co. District dan Onderdistrict* diganti dengan nama *Gun* dan *Fuku*

mengatur pemerintahan di Wilayah Hindia Belanda tidak banyak mengubah sistem pemerintahan yang ditinggalkan oleh Pemerintah Belanda. Pemerintahan lama tetap dijalankan dengan mengganti para pejabat Belanda dengan orang-orang Jepang untuk menduduki jabatan yang tinggi. Sedangkan untuk jabatan dibawahnya dijabat oleh orang Indonesia, pemisahan kekuasaan sipil dan militer diterapkan oleh Jepang.<sup>31</sup>

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah hubungan kerja antara perangkat Pemerintah Pusat dan perangkat Pemerintah Daerah, baik berupa hubungan vertikal, horizontal maupun diagonal. Hubungan vertikal merupakan hubungan atas-bawah secara timbal balik, sedangkan hubungan horizontal yaitu hubungan antar pejabat/unit/instansi yang setingkat arahnya menyamping. Sedangkan hubungan diagonal adalah hubungan yang menyilang dari atas kebawah secara timbal balik antara dua unit Yang berbeda induk.<sup>32</sup>

Undang-undang desentralisasi memuat mengenai ketentuan-ketentuan tentang hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dalam penyerahan urusan, pertanggungjawaban, pengesahan peraturan-peraturan pemerintah, peraturan menteri, instruksi Presiden, Instruksi Menteri, dan surat-surat pernyataan bersama antara beberapa menteri. Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia pasca kemerdekaan ditandai dengan diberlakukannya berbagai perundang-undangan tentang pemerintah daerah, dan berkaitan dengan situasi politik nasional.

Undang-undang yang peranak berlaku setelah kemerdekaan Indonesia diantaranya adalah ;<sup>33</sup>

- Undang-undang No. 1 tahun 1945,<sup>34</sup> undang-undang ini dikeluarkan pada tanggal 23 November 1945, dan merupakan Undang-undang Pemerintahan Daerah yang pertama. Setelah kemerdekaan. Undang-undang tersebut dikeluarkan berdasarkan

---

*Gun* yang masing-masing dipimpin oleh *Gun Co* dan *Fuku Gun Co*. *Fuku gun* yang membawahi sistem pemerintahan Marga masing-masing disebut *Son* dan *Ku*. Pasirah ditukar menjadi *Son Co*, sedangkan Kepala Dusun (Kerio) diganti dengan nama *Ku Co*. Pembantu Kerio dikenal dengan Penggawa menjadi *Kumi Co* atau *Baraku Co*.

<sup>31</sup> Tim Pelaksana Kegiatan Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Nasional Bidang Sejarah-Antropologi. Op.Cit.

<sup>32</sup> SH. Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2003 : 83.

<sup>33</sup> Dr.Oentarto. SM. *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*. Jakarta. 2004 : hal 72.

<sup>34</sup> Berisikan 1. Komite Nasional Daerah Menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang bersama dengan dan dipimpin Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerah. 2. memilih anggota Badan Eksekutif bersama dengan Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari. 3.

kepada pasal 18 Undang-undang Dasar 1945.

- Undang-undang No.22 tahun 1948.<sup>35</sup> dikeluarkan pada tanggal 10 Juli 1948 sebagai pengganti Undang-undang No. 1 tahun 1945. Undang-undang ini mengatur mengenai daerah otonom dan tidak menyebutkan mengenai daerah-daerah administratif.
- Undang-undang No. 1 tahun 1957,<sup>36</sup> memberikan pelaksanaan pemerintahan daerah secara desentralisasi yang lebih luas. Undang-undang ini merupakan hasil dari sistem parlemen liberal yang terjadi setelah pemilihan umum pertama pada tahun 1955. Partai Politik menuntut agar pemerintah daerah lebih bersifat demokratis.

Selama periode tahun 1945 – 1948, daerah yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia<sup>37</sup> bersifat otonom dan bersifat administratif, seperti yang disebutkan dalam pasal 18 UUD 1945. Undang-undang No.1 tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Daerah tidak secara eksplisit mengatur mengenai pembagian dan pembentukan daerah. pembagian dan pembentukan daerah secara eksplisit diatur dalam Undang-undang No.22 tahun 1948, undang-undang ini ditetapkan pada tanggal 10 Juli 1948. Kemudian Undang-Undang No. 22 tahun 1948 digantikan oleh Undang-Undang No. 1 tahun 1957, yang membagi daerah Indonesia ke dalam daerah otonom

---

Otonomi Daerah dinyatakan sebagai otonomi yang berkedaulatan rakyat. Daerah diberi kebebasan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah asal tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih tinggi.

<sup>35</sup> Berisikan 1. Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pertimbangan Daerah (DPD). 2. Kekuasaan Pemerintah Daerah berada di Tangan DPRD. DPD bertanggungjawab kepada DPRD. 3. Otonomi yang dianut adalah otonomi formil karena urusan rumah tangga ditetapkan dalam undang-undang pembentukannya.

<sup>36</sup> Berisikan 1. sistem pemerintahan kolegiat dilakukan dengan lebih konsekuen dengan tidak diperkenankan lagi Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sendiri terlepas dari pemerintahan daerah (DPRD dan DPD). 2. tingkatan daerah otonom terdiri dari daerah tingkat I termasuk kotapraja Jakarta Raya, daerah tingkat II termasuk Kotapraja, daerah tingkat III. 3. Prinsip otonomi yang dianut adalah otonomi riil.

<sup>37</sup> Daerah tersebut adalah 8 Propinsi yaitu Sumatera, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan, Sulawesi, Sunda Kecil, dan Propinsi Maluku. Propinsi dikepalai oleh Gubernur dan terbagi dalam wilayah keresidenan yang dikepalai oleh Residen, Gubernur, dan Residen dibantu oleh Komite Nasional Daerah. kedudukan Pemerintahan Kota (*Staat Gementee*) diteruskan

yang disebut dengan daerah Swapraja.<sup>38</sup> Berdasarkan keputusan Gubernur tingkat I Sumatera Selatan No. 103 tahun 1945 dijadikan kota kelas A, kemudian berdasarkan kepada Undang-undang No. 22 tahun 1948, Palembang dijadikan kota besar.

## 1.2. Permasalahan.

Dari uraian yang berada di latar belakang, terdapat beberapa pertanyaan yang muncul dalam penelitian ini, yaitu ;

1. Bagaimana Sistem Pemerintahan yang berlaku di Palembang mulai pada tahun 1948-1957 ?
2. Bagaimana awal Penerapan Sistem Desentralisasi di Palembang pada tahun 1948-1957 ?
3. Bagaimana partisipasi masyarakat Palembang dan persoalan yang timbul setelah pemberlakuan Undang-undang Desentralisasi pada tahun 1948 ?
4. Bagaimana persoalan yang timbul setelah pemberlakuan Undang-undang yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat di Daerah Palembang ?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan tersebut, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut ;

1. Memaparkan awal penerapan sistem Desentralisasi di Palembang tahun 1948 sampai dengan tahun 1957 ;
2. Memaparkan penerapan Sistem Desentralisasi di Palembang setelah diberlakukannya undang-undang desentralisasi tahun 1948-1957 ;
3. Memaparkan bagaimana partisipasi masyarakat Palembang setelah diberlakukannya Undang-undang tersebut ;
4. Memaparkan persoalan yang timbul setelah pemberlakuan undang-undang tersebut ;

---

<sup>38</sup> yang dimaksud dengan Daerah Swatantra dibagi dalam tiga tingkatan, yaitu Daerah Swatantra Tingkat I (termasuk Kota Praja Jakarta Raya), Daerah Swatantra Tingkat II (termasuk Kota Praja), dan Daerah Swatantra Tingkat III.

#### 1.4 Ruang Lingkup

Penelitian ini akan dibatasi pada periode 1948 sampai dengan 1957. Awal periode ini dijadikan batasan awal penelitian karena pada tahun 1948 di Palembang terjadi perubahan dalam pengaturan pemerintahan daerah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, yang mengatur pemerintahan daerah. Dengan undang-undang ini daerah diberikan kebebasan untuk mengatur rumah tangganya sendiri, menyusun bentuk dan pemerintahan daerah, kekuasaan dan kewajiban pemerintah daerah serta menentukan pendapatan daerah. Undang-undang ini merupakan pengganti undang-undang tahun 1945 yang belum memberikan otonomi pemerintahan daerah.

Tahun 1957 dijadikan batas akhir periodisasi penelitian ini dikarenakan pada tahun ini dikeluarkan Undang-Undang nomor 1 tahun 1957, yang menggantikan Undang-Undang nomor 22 tahun 1948 dan Undang-Undang Negara Indonesia Timur (NIT) nomor 44 tahun 1950. Dengan undang-undang tahun 1957 itu maka negara Indonesia memberlakukan peraturan perundangan mengenai Pemerintahan Daerah diseluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Sebelumnya pada tahun 1948 sampai dengan 1950 Indonesia mengalami sebuah negara federal, dan wilayah Indonesia dibagi menjadi beberapa negara bagian. Di dalam sebuah negara yang berbentuk federal tidak terdapat pemerintahan daerah. Yang ada adalah negara bagian. Konsep pemerintahan daerah hanya dikenal pada sebuah negara yang berdaulat.<sup>39</sup>

Batasan wilayah yang digunakan dalam penelitian ini adalah wilayah Palembang yang merupakan ibukota Provinsi Sumatera Selatan yang terbentuk setelah pembagian Provinsi Sumatera kedalam beberapa sub pada bulan Mei 1946. pada saat Indonesia merdeka, wilayah Palembang menjadi wilayah keresidenan yang berada dalam satu Provinsi. Sumatera Selatan yang merupakan gabungan dari keresidenan Bangka-Belitung, Bengkulu dan Lampung, memiliki wilayah pemerintahan lebih luas sebelum Bangka-Belitung, Bengkulu dan Lampung menjadi sebuah Provinsi tersendiri.

Desentralisasi sebagai sebuah bentuk pelaksanaan pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat terhadap pemerintah di daerah, secara terbagi antara pusat dan

---

<sup>39</sup> Pemerintah Daerah dipandang sebagai sebuah unit organisasi pemerintahan berbasis geografis tertentu yang ada dalam suatu negara berdaulat. Jenis pemerintahan ini termasuk uni perantara seperti Provinsi, unit dasar seperti Kota Besar, Kotamadya, atau Kabupaten. Sarundajang. SH. *Pemerintah Daerah Di Berbagai Negara Sebuah Pengantar*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 1997 : 25.

daerah. bentuk lain dari desentralisasi adalah otonomi, otonomi adalah kewenangan yang dimiliki daerah untuk mengatur dan menjalankan sebuah pemerintahan terhadap wilayahnya, yang meliputi masyarakat dan lingkungan geografis. Sehingga proses berjalannya suatu pemerintahan yang sesuai dengan kondisi lingkungan yang mendukung daerah tersebut. Pemerintahan Daerah memiliki hak untuk mengatur kepentingan terhadap daerahnya.

### **1.5. Metode Penelitian dan Sumber Penelitian.**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian sejarah yang meliputi Heuristik, Kritik, Interpretasi dan Historiografi.<sup>40</sup> Pemilihan sumber dalam penelitian ini digolongkan sumber utama dan sekunder. Dalam metode penelitian ini langkah pertama yang dilakukan adalah penelusuran sumber-sumber tulisan sebagai sumber primer dalam penulisan. Pencarian sumber dilakukan di sejumlah tempat yang diyakini menyimpan arsip-arsip resmi sebagai sumber primer, diantaranya adalah Arsip Nasional Republik Indonesia, Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia, dan Perpustakaan Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, dan dokumentasi.

Di Arsip Nasional, tahap *heuristik* dilakukan dengan penelusuran dan pencarian arsip-arsip dokumen yang menyangkut daerah Palembang pada periode 1948-1957. Arsip yang berhasil ditemukan adalah koleksi Kementerian Penerangan periode 1945-1955, koleksi Kementerian Dalam Negeri, periode 1950-1958, dan berkas-berkas dari pemerintahan Hindia Belanda dalam bundel *Algemeen Secretarie Templar* periode 1942-1949. Tidak semua naskah diambil kecuali berkas-berkas yang menyangkut wilayah Palembang untuk kepentingan ini, kecuali dari koleksi *Algemeen Secretarie Templar* (Sekretaris Negara Templar) periode 1942-1949, semua arsip ditulis dalam bahasa Indonesia.

Studi kepustakaan khususnya tentang desentralisasi di Palembang tidak begitu banyak datanya, karena tidak tersedianya buku atau literatur yang berkaitan langsung dengan tema studi. Karenanya, studi melalui dokumentasi menjadi prioritas utama,

---

<sup>40</sup> Louis Gottschalk. *Mengerti Sejarah*. 1975 : hal 35.

sumber primer yang berkaitan dengan desentralisasi di Palembang pada tahun 1948 – 1957, menggunakan sumber dari Perpustakaan Nasional, diantaranya Pemandangan, 15 Februari 1950, Pedoman. 25 Maret 1950. Sumber sekunder berupa buku, hasil penelitian, majalah, maupun makalah atau naskah yang berkaitan langsung dengan tema studi yang dipakai sebagai sumber dukungan. Untuk sumber yang berupa buku, diperoleh melalui Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia, diantaranya Laporan Penelitian, *Local Autonomy In Urban Areas : A Comperative Study of Local Autonomy in Depok and Tama City*. 2003. M. Djadjiono dan T.A. Legowo. *Desentralisasi Di Indonesia : Seberapa Jauh Dapat Menjangkau? (1999 – 2006)*. C.S.T. Kansil, S.H. *Sistem Pemerintahan Indonesia ; Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 dan Ketetapan-ketetapan MPR.*. Bumi Aksara. Mr. Asep. *Swapradja Sekarang dan dihari Kemudian*. Djambatan. 1955. Marsono. *Sejarah Pemerintahan Dalam Negeri*. Cv. Eka Jaya. Jakarta. 2005. M.C.Ricklefs. *Sejarah Indonesia Modern 1200 – 2004*. Serambi. Jakarta. 2005. A.H. Nasution. *Sekitar Perang Kemerdekaan jilid 2*. Bandung. 1978. Mestika zed. *Kepialangan, Politik dan Revolusi Palembang 1900-1950*. LP3ES. Jakarta. 2003. Dwi Purwoko. *Dr. Mr. Mohammad Hasan Salah Seorang Pendiri Republik Indonesia dan Pemimpin Bangsa*. Pustaka Harapan. Jakarta. 1995.

Perpustakaan Fakultas Ilmu Budaya diantaranya adalah The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia jilid I dan II*. Gunung Agung. Jakarta. 1968. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Sistem Pemerintahan Tradisional Daerah Sumatera Selatan*. 1993. Drs. Eddy Ramlam, Drs. Noor Indones (editor). Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Sejarah Daerah Sumatera Selatan*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan : Bagian Proyek Inventarisasi dan Pembinaan Nilai-nilai Budaya Propinsi Sumatera Selatan. 1991/1992. Mestika Zed. *Somewhere In The jungle ; Pemerintahan Darurat Republik Indonesia Sebuah Mata Rantai Sejarah Yang Terlupakan*. PT. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta. 1997. Kementerian Penerangan Republik Indonesia. *Propinsi Sumatera Selatan*. Djohan Hanafiah. *Sejarah Perkembangan Pemerintahan kotamadya Daerah Tingkat II Palembang*. 1998. *Sejarah Perlawanan Terhadap Imperialisme dan Kolonialisme di Daerah Sumatera Selatan*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Palembang. 1983/1984. J.L. Van Sevenhoven. *Lukisan Tentang Ibukota Palembang*. Bharatara. Jakarta. 1971. Drooglever. *Officiale*



*Bescheiden Betreffende De Nederlands en Indonesische Betrekkingen 1945-1950 elfde deel. 1983. Prof. Mr. Soenarko. Susunan Negara Kita, asas dan Dasar Pemerintahan Otonomi. Jakarta. 1955.*

### 1.6. Kerangka Teori.

Berdasarkan mekanisme pemerintahan, pada negara yang menganut bentuk negara kesatuan, dikenal dua pembagian pemerintahan yaitu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat, yang mencakup seluruh perangkat penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari semua departemen dan badan pemerintahan yang ditentukan oleh Presiden. Pemerintah Daerah yang terbagi atas Pemerintah Daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*Local Selfgovernment*) dan Pemerintah Wilayah (*Local State Government*) yang berfungsi sebagai pelaksana tugas Pemerintah Pusat.<sup>41</sup>

Pemerintah Daerah perlu dibentuk menurut Lawrence yang dikutip oleh The Liang Gie<sup>42</sup> bahwa “*Local Government is a school for citizenship, since in smaller units the citizen can make himself heard more effectively, by joining civic groups, by voting, and even by officeholding. It is argued, therefore, that local government to take an active part*”, sehingga pemerintahan di daerah di bentuk berdasarkan beberapa faktor-faktor, yaitu ;

#### 1. Wilayah.

Letak wilayah secara geografis memiliki pengaruh terhadap perkembangan wilayah dari segi ekonomi, sosial, dan politik. Kedudukan strategis suatu wilayah dapat menjadikan wilayah tersebut salah satu pendukung pembangunan, dan visa menjadi pendukung bagi wilayah lainnya yang berada di Negara Indonesia. Perencanaan yang tepat bisa memberikan hasil yang maksimal. Wilayah Indonesia yang merupakan suatu wilayah yang terdiri dari ribuan besar dan kecil yang satu sama lainnya dikelilingi oleh lautan yang luas. Sehingga keadaan penduduk dengan adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan, kekayaan alam yang

<sup>41</sup> Bayu Suryaningrat. *Organisasi Pemerintah Wilayah/Daerah*. Aksara Baru. Jakarta. 1980 : 19.

<sup>42</sup> The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia Jilid III*. Gunung Agung, Jakarta. 1968 : 37.

berada disuatu daerah, dan berbagai jenis bahas daerahnya yang beragam jenisnya. Pemecahan persoalan-persoalan yang muncul di daerah dapat dikelola dengan efisien bila ditangani oleh perangkat pemerintah di wilayah tersebut.

## 2. Sumber Daya Alam.

Hal ini berkaitan dengan kekayaan alam yang di miliki suatu daerah, sehingga di dalam pengelolannya dapat memberikan keuntungan bagi daerah maupun Pemerintah Pusat. Melalui pengelolaan yang terencana akan memiliki pengaruh terhadap pembangunan di kedua pihak. Sehingga tidak akan ada suatu perasaan berat sebelah terhadap salah satu pihak.

## 3. Sejarah.

Sistem pemerintahan tradisional yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia menjadai pertimbangan bahwa semuanya memiliki peran tersendiri dalam masyarakat. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dipegang oleh raja-raja yang berdayat penuh memerintah diwilayahnya sebelum kedatangan bangsa Eropa. Dan sistem kemasyarakata dan susunan pemerintahanya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, dan marga yang telah ada dalam masyarakat setempat, yang memiliki perbedaan antara satu wilayah dengan wilayah lain meskipun berada dalam satu negara Indonesia.

Sehingga untuk menjaga keutuhan masyarakat dan wilayah maka kepada daerah-daerah diberi pemerintahan sendiri dalam kerangka negara kesatuan. Serta memberikan rasa tanggung jawab dan memberikan kesempatan kepada daerah untuk berperan dalam pemerintahan secara aktif.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat ditinjau dari beberapa sudut pandang, seperti luasnya kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, atau dari sudut ketekaitan antara desentralisasi dan dekonsentrasi. Dua Model utama dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yakni, *Agency Model* dan *Partnership Model*.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2002 : 85.

### 1. *Agency Model* (Model Pelaksana).

Pemerintah Daerah hanya sebagai pelaksana oleh Pemerintah Pusat yang menjadi ciri utama yaitu pemerintah pusat memiliki kekuasaan untuk membentuk dan menentukan Pemerintahan Daerah. Kekuasaan terpusat dan ditentukan Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah memiliki wewenang yang terbatas, seluruh kebijakan pusat dengan kekuasaan yang sangat kecil, dan tanpa hak untuk menentukan sendiri urusan rumah tangga daerah. dengan menganut model ini maka Pemerintah Pusat dapat membubarkan Pemerintah Daerah serta mencabut hak dan kewajibannya.

### 2. *Partnership Model* (Model Mitra).

Mengatur bahwa Pemerintah Daerah memiliki tingkat kebebasan tertentu untuk melakukan pemilihan di tingkat daerahnya. Pemerintah Daerah tidak lagi dipandang hanya sebagai pelaksana melainkan oleh Pemerintah Pusat di anggap sebagai mitra kerja. Meskipun sebagai mitra kerja Pemerintah Pusat, kedudukan Pemerintah Daerah diakui memiliki legitimasi politik sendiri, berwenang dibidang perundang-undangan. Interaksi yang terjalin saling mempengaruhi secara timbal balik.

Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, berdasarkan sistem pemerintahan maka dikenak dengan sistem sentralisasi dan desentralisasi.<sup>44</sup> Berdasarkan asas sentralisasi maka kewenangan pemerintah baik di pusat dan di daerah, dipusatkan dalam tangan Pemerintah Pusat. Pejabat-pejabat pemerintah di daerah hanya melaksanakan kehendak dari Pemerintah Pusat. Sedangkan pada asas desentralisasi, maka sebagian kewenangan Pemerintah Pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk melaksanakannya. **Asas Desentralisasi dikenal beberapa macam penerapannya, yaitu ;**

1. **Desentralisasi Politik, adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.**

---

<sup>44</sup> Asas Desentralisasi dibagi kedalam dua macam, yaitu 1. Desentralisasi Administratif (*Ambtlijke Decentralisatie*) atau Dekonsentrasi (*Deconcentratie*), yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan leboh atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dan wewenang Menteri kepada Gubernur, dari Gubernur kepada Bupati. 2. desentralisasi ketatanegaraan (*Staatkundige Decentralisatie*) disebut juga desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonon.

2. Desentralisasi fungsional, adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan untuk mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada syaty daerah tertentu, seperti sistem *Subak* di Bali.
3. Desentralisasi kebudayaan memberikan hak pada golongan minoritas dalam masyarakat menyelenggarakan kebudayaannya sendiri.<sup>45</sup>

Berkaitana dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka desentralisasi yang relevan adalah desentralisasi politik, yaitu pemberian hak dan kewenangan pada badan politik di daerah, yaitu badan yang mewakili rakyat dalam suatu daerah dikarenakan adanya suatu pemilihan.

Asas desentralisasi mempunyai beberapa pengertian, diantaranya adalah ;

“Desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu”<sup>46</sup>

Rondinelli dan Chema sebagaimana yang dikutip oleh Sarundajang memberikan pengertian desentralisasi, yaitu ;

*“Desentralisasi is the transfer of planing, decision making, or administrative Authority from the central goverment to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local goverment, or non govermental organizations”*

Kedua pengertian diatas dapat dilihat bahwa tidak terdapat perbedaan yang terlalu signifikan mengenai pengertian desentralisasi, sehingga dapat terlihat bahwa desentralisasi merupakan peralihan kewenangan dari lingkungan Pemerintahan Pusat kepada Pemerintahan Daerah, untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya berdasarkan kondisi-kondisi yang terdapat didaerahnya masing-masing. Sehingga proses berjalannya pemerintahan di daerah berjalan dengan baik, sedangkan kedudukan Pemerintah Pusat bisa menjadi pengawas terhadap semua kebijakan yang dilakukan pejabat daerah terhadap daerahnya.

<sup>45</sup> Krisna D. Danumurti. S.H. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran PEngaturan dan Pelaksanaan*. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti. 2003 : 12

<sup>46</sup> Krisna D. Danumurti. S.H. *Op Cit* 11.

Dengan adanya Pemerintahan Daerah, keanekaragaman terdapat di dalam Negara Indonesia secara sosial, budaya, dan ekonomi berada dalam Pemerintahan daerah masing-masing sehingga tidak mengarah kepada penguasaan pada satu pihak saja. Di dalam daerahnya, keanekaragaman tersebut akan terpelihara sehingga bisa menjadi kekayaan yang dimiliki oleh negara. Melalui pemerintahan daerah juga memberikan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah masing-masing. Selain itu juga, Pemerintah Daerah merupakan agar sistem demokrasi yang dianut oleh Indonesia dapat berjalan, beberapa manfaat yang dapat diambil melalui dijalankannya desentralisasi kepada daerah, diantaranya ;

1. Merupakan kesempatan bagi masyarakat untuk memberikan suaranya melalui pemilihan wakilnya yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Memberikan hak yang lebih luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.
3. Merupakan sebuah tempat untuk membangun sebuah sistem yang lebih demokratis.
4. Masyarakat lokal dapat menyelesaikan sendiri konflik-konflik yang terjadi secara internal, tanpa adanya campur tangan Pemerintah Pusat.

Sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Undang Undang Dasar Negara Indonesia, bahwa Indonesia adalah *Eenheidstaat* sehingga di dalam lingkungan negara tidak memungkinkan adanya daerah yang bersifat *Staat*.<sup>47</sup> Sehingga dalam pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri ;

1. Daerah Otonom yang terbentuk tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan seperti yang berlaku pada negara federal.
2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam pembentukan Daerah Otonom dan penyerahan atau pengakuan atas wewenang pemerintahan di bidang tertentu untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di bidang tertentu.

---

<sup>47</sup> Artinya bahwa di dalam Negara Indonesia merupakan negara kesatuan atau hanya ada satu negara yang memiliki kedaulatan, sehingga daerah-daerah yang ada di dalam negara tidak merupakan sebuah negara yang memiliki kedaulatan tersendiri atau dengan kata lain bahwa Indonesia tidak akan ada negara lain di dalam negara, oleh karena itu wilayah di Negara Indonesia dibentuk menjadi sebuah propinsi yang menjadi bagian dari Negara Indonesia.

3. Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat.<sup>48</sup>

Pemberian kewenangan kepada daerah merupakan suatu wujud dari pengakuan dan kepercayaan Pemerintah Pusat kepada Daerah, pengakuan dan kepercayaan yang diberikan akan menciptakan suatu hubungan yang harmonis. Kondisi ini akan mendorong timbulnya dukungan Daerah kepada Pemerintah Pusat sehingga akan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Kebijakan yang diambil dapat memberikan kesempatan kepada Daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan perekonomiannya. Dengan peningkatan perekonomian yang dimiliki akan berpengaruh kepada kesejahteraan rakyat di daerah. melalui kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, daerah memiliki kesempatan untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan yang di miliki oleh daerah.

Pemberian urusan Pemerintahan kepada daerah memiliki dua prinsip, yaitu ;

1. selalu terdapat urusan pemerintahan yang secara absolut tidak dapat diserahkan kepada daerah, karena menyangkut kepentingan kelangsungan hidup bangsa dan negara.
2. tidak ada urusan pemerintahan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah. Bagian-bagian urusan pemerintahan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah hanyalah yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat, hal ini berarti bahwa ada bagian yang dilaksanakan oleh Kabupaten/kota. Bagian yang diselenggarakan oleh provinsi.<sup>49</sup>

Dikarenakan urusan pemerintahan selalu mengalami perubahan maka untuk menjamin kepastian, perubahan tersebut perlu didasarkan kepada peraturan perundang-undangan.

---

<sup>48</sup> Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, *Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah ; Permasalahan dan Tantangan*. Ceramah Direktur Jendral Otonomi Daerah pada acara diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang. Jakarta. 27 November 2002

<sup>49</sup> Ibid

Liang Gie<sup>50</sup> mengemukakan sejumlah alasan mengenai perlunya Pemerintahan Daerah, yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya, yaitu,

1. Mencegah penumpukan kekuasaan yang bisa membuka terjadinya tirani.
2. Merupakan suatu usaha dalam menjalankan demokrasi.
3. Untuk mencapai pemerintahan yang efisien.
4. Memperhatikan segala sesuatu yang khusus dimiliki oleh suatu daerah.
5. Pemerintahan Daerah dapat membantu penyelenggaraan pembangunan.

Asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak terlepas dari adanya kelebihan dan kelemahannya, menurut Kaho yang dikutip oleh Krishna D. Darumurti, S.H, menyatakan bahwa kelebihan yang diperoleh dari desentralisasi adalah sebagai berikut ;

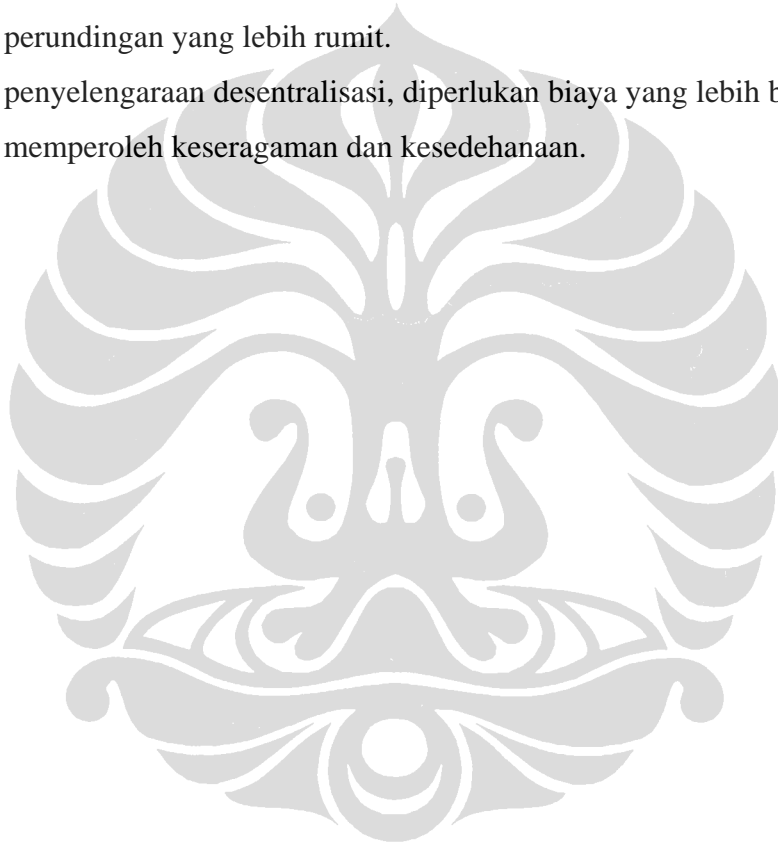
1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
2. Dalam menghadapi masalah yang mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
4. Sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan keadaan khusus daerah.
5. menjadi tempat percobaan dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara, hal-hal yang baik dapat diterapkan di seluruh wilayah negara, sedangkan untuk hal yang tidak baik dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu.
6. Mengurangi kemungkinan kesewenangan dari Pemerintah Pusat. Dan Desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah karena bersifat lebih langsung.

---

<sup>50</sup> The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, jilid 2. Jakarta. 1965 : 35.

Sedangkan kelemahan dari asas desentralisasi, yaitu ;

1. dengan semakin besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks dan mempersulit koordinasi.
2. keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
3. khususnya mengenai desentralisasi wilayah, dapat mendorong timbulnya rasa kedaerahan yang tinggi.
4. keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang lebih rumit.
5. penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesedehanaan.





### **1.7. Sistematika Penulisan.**

Dalam penulisan tesis ini terdiri atas lima bab termasuk bab pendahuluan dan kesimpulan pada bagian akhir, dijelaskan sistematika sebagai berikut :

Bab I yang Merupakan pendahuluan sebagai pembukaan akan memberikan gambaran tentang latar Belakang tesis. Rumusan masalah, tujuan penelitian, metode dan sumber penulisan, ruang lingkup penelitian , dan sistematika penulisan.

Bab II awal penerapan sistem Desentralisasi pada tahun 1948 sampai dengan tahun 1957 .

Bab III penerapan Sistem Desentralisasi Pemerintahan di Palembang setelah diberlakukannya undang-undang desentralisasi tahun 1948-1957.

.Bab IV penjelasan terhadap partisipasi masyarakat Palembang dan persoalan yang ditimbulkan setelah pemberlakuan undang-undang no.22 tahun 1948.

Bab V Merupakan kesimpulan dari keseluruhan isi tesis yang didalamnya menjelaskan tentang keseluruhan pembahasan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang telah diajukan dalam tesis ini, disamping itu pada halaman terakhir disertakan pula bibliografi dan lampiran-lampiran.