

POLITIK DESENTRALISASI DI PROPINSI SULAWESI

(1950-1957)



SKRIPSI

*Diajukan Untuk Memenuhi salah satu Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana
pada Departemen Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Hasanuddin*

Disusun Oleh:

SULTAN ABDUL GAFUR MUHAMAD

Nomor Pokok: F061181315

DEPARTEMEN ILMU SEJARAH

FAKULTAS ILMU BUDAYA

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

HALAMAN PERSETUJUAN

HALAMAN PERSETUJUAN

Sesuai dengan surat penugasan Dekan Fakultas Ilmu Budaya Universitas Hasanuddin

Nomor : 506/UN4.9/KEP/2023

Tanggal : 29 Maret 2023

Nama Mahasiswa : Sultan Abdul Gafur Muhamad

NIM : F061181315

Judul Skripsi : Politik Desentralisasi di Propinsi Sulawesi (1950-1957)

Menyetujui skripsi ini, untuk diteruskan kepada Tim Penguji di Departemen Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Hasanuddin

Makassar, 6 Desember 2023

Pembimbing I



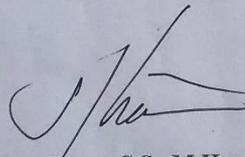
Drs. Dias Pradadimara, M.A., M.S
NIP. 196412171998031001

Pembimbing II



Drs. Abd. Rasvid Rahman, M.A
NIP.196012311991031008

Disetujui untuk diteruskan
kepada Panitia Ujian Skripsi
Dekan
u.b. Ketua Departemen Ilmu Sejarah



Dr. Ilham, S.S., M.Hum
NIP. 19760827 200801 1 011

HALAMAN PENGESAHAN

HALAMAN PENGESAHAN

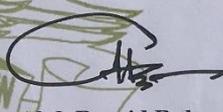
Judul Skripsi : POLITIK DESENTRALISASI DI PROPINSI
SULAWESI (1950-1957)
Nama Lengkap : SULTAN ABDUL GAFUR MUHAMAD
NIM : F061181315

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Skripsi pada tanggal 19 Januari 2024 dan dinyatakan sah memenuhi syarat untuk lulus pada program sarjana di Departemen Ilmu Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Hasanuddin.

Konsultan I

Konsultan II

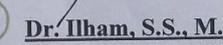

Drs. Dias Pradadimara, M.A., M.S
NIP. 196412171998031001


Drs. Abd. Rasvid Rahman, M.A
NIP.1966012311991031008


Dekan Fakultas Ilmu Budaya
Universitas Hasanuddin


Ketua Departemen
Ilmu Sejarah


Prof. Akin Duli, M.A
NIP. 196407161991031010


Dr. Ilham, S.S., M.Hum
NIP. 197608272008011011

HALAMAN PENERIMAAN

HALAMAN PENERIMAAN

Pada hari Jumat Tanggal 19 Januari 2024, panitia ujian skripsi menerima dengan baik skripsi mahasiswa atas nama;

Nama : Sultan Abdul Gafur Muhamad

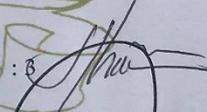
NIM : F061181315

dengan judul:

POLITIK DESENTRALISASI DI PROPINSI SULAWESI (1950-1957)

yang telah diajukan dan dipertahankan dalam rangka memenuhi salah satu syarat ujian akhir guna memperoleh gelar Sarjana Sastra (S.S) Departemen Ilmu Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Hasanuddin.

Makassar, 19 Januari 2024

1. Drs. Dias Pradadimara, M.A., M.S. Ketua : 1. 
2. Drs. Abd. Rasyid Rahman, M.A. Sekretaris : 2. 
3. Dr. Ilham, S.S., M.Hum. Penguji I : 3. 
4. Nasihin, M.A. Penguji II : 4. 
5. Drs. Dias Pradadimara, M.A., M.S. Pembimbing I : 5. 
6. Drs. Abd. Rasyid Rahman, M.A. Pembimbing II : 6. 

HALAMAN KEASLIAN

SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS DAN BEBAS PLAGIASI

Saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Sultan Abdul Gafur Muhamad

NIM : F061181315

Departemen : Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Hasanuddin

Dengan ini menyatakan yang sebenar-benarnya bahwa skripsi yang berjudul:

POLITIK DESENTRALISASI DI PROPINSI SULAWESI (1950-1957)

Merupakan skripsi yang telah saya susun untuk memenuhi salah satu persyaratan lulus dan memperoleh gelar akademik di Universitas Hasanuddin. Seluruh sumber yang digunakan baik yang dikutip maupun dirujuk telah diperiksa dan saya nyatakan benar sesuai dengan kaidah dalam penulisan karya ilmiah yang berlaku. Semua sumber yang digunakan dan dirujuk secara langsung dalam tulisan telah dicantumkan ke dalam daftar Pustaka.

Apabila dikemudian hari ternyata terdapat unsur plagiasi, maka saya bersedia menerima sanksi yang berlaku sesuai dengan aturan yang ditetapkan oleh Universitas Hasanuddin.

Makassar, 19 Desember 2023

Yang membuat Pernyataan



Sultan Abdul Gafur Muhamad

KATA PENGANTAR

Segala Puja dan Puji hanya untuk Allah SWT, wujud tertinggi yang menaungi segala wujud atas seluruh rahmat, berkat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul “Politik Desentralisasi di Propinsi Sulawesi tahun 1950-1957”. Sebagai salah satu syarat menyanggah gelar Sarjana. Shalawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW *Allahumma Shalli Alaa Muhammad*, nabi dan rasul penutup yang senantiasa menyebarkan ajaran tauhid dan kebaikan serta membawa ajaran islam sebagai petunjuk hidup bagi umat manusia seluruh alam. Tak luput pula peran para arif bijak yang telah mendedikasikan jiwa raga dalam penyebaran ilmu pengetahuan, sehingga penulis dapat menjelajahi ruang pikiran yang begitu luasnya. Semoga peran arif bijak tersebut dapat diteladani dan dijadikan sebagai *role model* dalam pencarian pengetahuan.

Dibalik perjalanan penyusunan skripsi ini, terdapat peran besar dan partisipasi dari banyak pihak yang membantu dan menunjang penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, dengan segenap hati penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terima kasih yang tak terhingga serta penghargaan setinggi-tingginya kepada:

1. Kedua orang tua penulis, Bapak **Muhamad Musbah, S.H** dan Ibu **Besse Indah** yang telah membesarkan dan mendidik penulis. Memberi dukungan moril dan materil, serta panjatan doa-doa dan dukungan terbaik. Tiada kata yang mewakili cinta

orang tua terhadap saya, semoga terus dalam lindungan yang Maha Kuasa.

2. Saudari-saudari yang terkasih, **Nur Ilham Muhamad, S.E, Nurjayanti Muhamad, S.H.I, Sukmawati Muhamad, S.K.M,** dan **Nur Halima Muhamad** yang selalu sigap mendukung penulis, terima kasih tak terhingga atas segala kebaikan yang telah kalian curahkan. Teruntuk juga ponakan paling imut **kaka Neylan dan Kaka Neymar** yang telah memberikan keceriaan dan seluruh keluarga besar *Bapa Bine* maupun suku Lamahoda.
3. Rektor Universitas Hasanuddin, ayahanda **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.**
4. Dekan Fakultas Ilmu Budaya **Prof. Akin Duli, M.A.** dan para staf Tata Usaha Fakultas Ilmu Budaya yang turut serta membantu kepengurusan administrasi penulis.
5. Kedua pembimbing penulis, Ibu **Drs. Dias Pradadimara, M.A** dan **Drs. Abd. Rasyid Rahman, M.Ag** yang senantiasa membimbing, mengarahkan, meluangkan waktu, memotivasi, dan mendorong penulis untuk menyelesaikan skripsi ini dengan baik.
6. Ketua Departemen Ilmu Sejarah Bapak **Dr. Ilham, S.S., M.Hum,** serta dosen-dosen Ilmu Sejarah, **Dr. Muh. Bahar Akkase Teng, Lc.,M.Hum, Dr. Suriadi Mappangara, M.Hum, Drs. Dias Pradadimara, M.A., M.S, Dr. Nahdia Nur,**

M.Hum, Amrullah Amir, S.S.,M.A.,Ph.D, Nasihin, S.S. M.A, Drs Abd. Rasyid Rahman, M.Ag, Dr. Muslimin AR. Effendy, M.A, Dr. Bambang Sulistyo.,M.Hum, Alm. Prof. Dr. Rasyid Asba, M.A, dan mendiang ibu Margriet Moka Lappia, S.S., M.S. Terima kasih atas ilmu dan bimbingan yang telah diberikan selama kuliah.

7. Tak luput pula penulis haturkan terima kasih kepada Bapak **Ujddi Usman Pati, S.Sos**, selaku staff administrasi departemen yang banyak membantu penulis dalam pengurusan berkas selama masa perkuliahan.

8. Kawan-kawan **Ilmu Sejarah 2018** atau **Soe Hok Gie '18, Usman, Jeje, Yudi, Fajrul, Nain, Anra, Dinal, Syarif, Adi, Darwan, Reza, Jaya, Titan, Arfani, Hasbi, Alm. Asar, Fitrah, Risma, Alda, Ulfah, Irma, Fika, Widya, Salsa, Najmah, Fira, Dani, Ain, Yuni, Ana** serta **Alm. Fitri**. Terima kasih atas kisah dan kebersamaannya selama masa perkuliahan, yang diawali dengan perkenalan singkat di ruangan 324 dan selama kurang lebih empat tahun yang tidak singkat dengan berbagai suka dan duka dilewati bersama.

9. Kameradku **Jeje** dan **Usman**. Terima kasih atas kebersamaan dan pengalaman, terima kasih telah membimbing untuk tumbuh bersama dan menyelamai keberagaman perspektif dalam ilmu pengetahuan. Terima kasih atas perjalanannya

selalu bersama yang kurang lebih selama lima tahun keadaan suka dan duka dilewati bersama dengan berbagai dinamika yang datang silih berganti.

10. Kepada keluarga Besar hijau hitam **Kakanda-kakanda dan Adinda adinda di Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Ilmu Budaya Cabang Makassar Timur** terima kasih atas proses yang telah diberikan kepada penulis, berkat organisasi ini ruang-ruang intelektual akan terus hidup. “Jaga Api Tetap Nyala”.

11. Keluarga Besar **FKPPM-BTT Flores Timur Makassar**, rumah ibu tempat aktualisasi rindu, semoga tetap mekar dan menjadi wadah untuk mendidik putra-putri daerah.

12. Kepada **Jaringan Aktifis Filsafat Islam (JAKFI)** yang juga menjadi pionir untuk terus melanjutkan tradisi filsafat islam. Terima kasih atas sumbangsih ilmu yang diberikan kepada penulis melalui ruang-ruang diskusi.

13. Kepada keluarga besar **Humanis KMFIB-UH** yang telah menjadi rumah dan tempat belajar selama masa perkuliahan dan **Maperwa FIB** tempat pembelajaran konstitusi.

14. Kepada **Perpustakaan Daerah Yogyakarta** yang selalu memberikan informasi sumber kepada penulis. Terima kasih juga kepada **Ama Kai** yang telah menunda menikmati panorama Jogja demi berkutat dengan koran lama di perpustakaan.

15. Kawan-kawan **KKNT 108 Unhas Maros Desa Minasaupa** yang menjadi sobat lintas fakultas dalam proses pengabdian masyarakat. Terima kasih juga kepada tuan rumah yang menemani diskusi setiap malam di posko.

16. Kepada semua pihak yang tidak sempat penulis tuliskan satu persatu dan telah memberikan kontribusi yang berarti dalam penyelesaian skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata kesempurnaan. Akan tetapi, penulis berharap karya ini bisa memberi secuil informasi bagi daerah dalam rangka perumusan dan penerapan otonomi daerah.

Wassalam.

Makassar, 18 Desember 2023

Sultan Abdul Gafur Muhamad

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PENERIMAAN.....	iv
HALAMAN KEASLIAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR ISTILAH.....	xiii
DAFTAR SINGKATAN	xv
ABSTRAK.....	xvi
ABSTRACT	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah.....	12
1.3. Batasan Masalah	12
1.4 Tujuan dan Manfaat Penulisan.....	13
1.5. Metode Penelitian	14
1.6. Tinjauan Pustaka.....	16
1.6.1 Penelitian yang relevan	16
1.6.2. Landasan Konseptual	18
1.7. Sistematika Penulisan	19
BAB II AWAL PENERAPAN DESENTRALISASI TAHUN 1945-1950	23
2.1. Pemerintahan Propinsi Sulawesi Pada awal Kemerdekaan 1945	26

2.2	Sistem Pemerintahan Daerah Di Masa Negara Indonesia Timur 1946-1949	30
2.3.	Regulasi Daerah Dari Republik Indonesia Serikat Menuju Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	34
2.3.1	Undang-Undang No. 22 tahun 1948.....	38
2.3.2.	Undang-Undang NIT No. 44 tahun 1950	40
2.3.3	Undang-Undang No. 1 tahun 1957.....	42
BAB III HAMBATAN PENERAPAN REGULASI DESENTRALISASI DI PROPINSI SULAWESI 1950-1956.....		49
3.1	Persoalan Regulasi Desentralisasi.....	49
3.2	Hambatan Pembentukan DPRD Propinsi Sulawesi	51
3.3.	Polemik Pengangkatan Gubernur Propinsi Sulawesi.....	62
3.4.	Regulasi Daerah Setelah Pemilihan Umum 1955	69
BAB IV KONFRONTASI KEPENTINGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH BERKENAAN DENGAN DESENTRALISASI DI PROPINSI SULAWESI 1956-1957		77
4.1	Perjuangan Sipil Untuk Otonomi Daerah	77
4.2	Militer Daerah Membuat Rencana.....	83
4.3.	Respon Pemerintah Pusat Terhadap Peristiwa Permesta	88
4.4.	Peristiwa Perjuangan Semesta Alam (Permesta)	95
BAB V PENUTUP		100
5.1	Kesimpulan	100
DAFTAR PUSTAKA.....		105
DAFTAR INDEKS		111
LAMPIRAN-LAMPIRAN		113
BIODATA PENULIS		136

DAFTAR ISTILAH

Daerah	: Istilah pembagian wilayah administratif Tingkat daerah yang termaktub dalam UU NIT No. 44 tahun 1950.
Desentralisasi	: sistem pemerintahan yang memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur (<i>regeling</i>) dan mengurus rumah tangga daerahnya (<i>bestur</i>).
Dewan Pemerintah Daerah (DPD)	: Lembaga eksekutif daerah yang berfungsi sebagai pelaksana kegiatan sehari-hari dalam pemerintahan daerah dan bertanggung jawab kepada DPRD.
Negara Federal	: Bentuk negara Dimana terjadi pembagian negara atas bagian-bagian yang berotonomi penuh mengenai urusan dalam negeri.
Negara Kesatuan	: Bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada dalam suatu badan nasional. dalam konteks pembagian kekuasaan Pemerintah Pusat memiliki wewenang menyerahkan Sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi.
Sistem Parlementer	: Sistem Pemerintahan dimana kekuasaan politik terletak pada ranah legislatif yang dimandatkan oleh rakyat.
Swapraja	: suatu wilayah atau daerah yang memiliki hak untuk mengatur pemerintahannya sendiri. Di

masa pemerintahan Hindia Belanda, istilah yang digunakan yaitu *zelfbestuur*. Swapraja adalah wilayah yang dikuasai oleh raja-raja yang telah mengakui kedaulatan pemerintah Hindia Belanda atas wilayah kekuasaannya.

Swatantra

: daerah yang memiliki kewenangan secara otonom untuk mengurus rumah tangganya sendiri baik ditingkat Provinsi dan Kabupaten. Swatantra juga sebutan untuk daerah otonom.

DAFTAR SINGKATAN

BFO	: <i>Bijeenkomst federasi overleg</i> (Dewan Permusyawaratan Federal)
BPUPKI	: Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
DPD	: Dewan Pemerintah Rakyat Daerah
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
KDM	: Komando Daerah Militer
KNIP	: Komite Nasional Indonesia Pusat
MBAD	: Markas Besar Angkatan Darat
NICA	: <i>Nederlandsch Indische Civiele Administratie</i>
NIT	: Negara Indonesia Timur
PERMESTA	: Perjuangan Semesta Alam
PKR	: Partai Kedaulatan Rakyat
PKRS	: Pusat Keselamatan Rakyat Sulawesi
PNI	: Partai Nasionalis Indonesia
PP	: Peraturan Pemerintah
PPKI	: Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PPNI	: Pusat Pemuda Nasional Indonesia
PNI	: Partai Nasional Indonesia
RIS	: Republik Indonesia Serikat
UUD	: Undang-Undang Dasar
UUDS	: Undang-Undang Dasar Sementara

ABSTRAK

Sultan Abdul Gafur Muahamad, Nomor Induk Mahasiswa F061181315, dengan judul “Politik Desentralisasi di Propinsi Sulawesi tahun 1950-1957” dibimbing oleh Drs. Dias Pradadimara, M.A., M.S dan Drs. Abd. Rasyid Rahman, M.Ag.

Penelitian ini membahas dinamika politik desentralisasi di Propinsi Sulawesi selama periode 1950-1957. Fase ini merupakan periode awal kemerdekaan Indonesia, di mana negara sedang berusaha membangun sistem pemerintahan yang sesuai dengan semangat desentralisasi untuk memberikan kekuasaan kepada daerah-daerah. Fokus utama penelitian ini adalah mengungkap bagaimana politik desentralisasi di Sulawesi berevolusi selama periode tersebut. Penelitian ini menggunakan metode historis dengan menganalisis berbagai sumber primer seperti arsip pemerintah, dokumen resmi seperti konstitusi, serta laporan politik dan surat kabar. Data yang dikumpulkan dianalisis dengan mempertimbangkan konteks sejarah dan politik yang mempengaruhi kebijakan desentralisasi di Sulawesi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik desentralisasi di Sulawesi pada periode 1950-1957 dipengaruhi oleh sejumlah faktor yaitu pemberlakuan dualisme regulasi yaitu UU No. 22 tahun 1948 dan UU NIT No. 44 tahun 1950 yang mempengaruhi pembentukan daerah swatantra dan lembaga daerah berimplikasi terhadap dinamika hubungan pusat dan daerah dalam menjalankan wewenangnya sesuai regulasi. Pertentangan kewenangan antara pusat dan daerah mempengaruhi tokoh-tokoh lokal dalam memperjuangkan otonomi daerah dengan tujuan untuk akselerasi pembangunan dan mencegah pemekaran Propinsi di wilayah Sulawesi. Momentum krisis daerah yang terjadi di Sumatera pada akhir tahun 1956 menjadi faktor penunjang untuk segera dikabulkan aspirasi guna menjadikan Propinsi Sulawesi sebagai Propinsi otonom. Namun Pemerintah Pusat belum mengabulkan permohonan tersebut sehingga memicu lahirnya Pergerakan Semesta Alam (Permesta).

Kata kunci: Politik, Kebijakan Desentralisasi, Propinsi Sulawesi

ABSTRACT

Sultan Abdul Gafur Muahamad, Student Identification Number F061181315, with the title "Decentralization Politics in the Province of Sulawesi from 1950 to 1957," supervised by Drs. Dias Pradadimara, M.A., M.S., and Drs. Abd. Rasyid Rahman, M.Ag.

This research explores the dynamics of decentralization politics in the Province of Sulawesi during the period 1950-1957. This phase represents the early years of Indonesia's independence, wherein the country was endeavoring to establish a governance system aligned with the spirit of decentralization, aiming to empower regional authorities. The primary focus of this research is to reveal how decentralization politics in Sulawesi evolved during that period. The historical method is employed, analyzing various primary sources such as government archives, official documents like constitutions, as well as political reports and newspapers. The collected data are analyzed, taking into account the historical and political context influencing decentralization policies in Sulawesi.

The research findings indicate that decentralization politics in Sulawesi during the period 1950-1957 were influenced by several factors, including the implementation of dual regulations, namely Law No. 22 of 1948 and NIT Law No. 44 of 1950, which affected the formation of autonomous regions and regional institutions, thereby impacting the dynamics of the central-regional relationship in executing their authorities according to regulations. Power struggles between the central and regional authorities influenced local figures in advocating for regional autonomy, aiming to accelerate development and prevent the division of the Sulawesi region. The regional crisis in Sumatra at the end of 1956 became a supporting factor for promptly approving the aspiration to make the Province of Sulawesi an autonomous province. However, the Central Government did not grant this request, triggering the birth of the Universal Struggle Movement (Permesta).

Keywords: Politics, Decentralization Policy, Province of Sulawesi

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam penyusunan Undang-Undang Dasar 1945 termuat dalam substansi penjelasan tentang asas kedaulatan rakyat yang berwujud permusyawaratan rakyat untuk dijadikan prinsip dalam pembentukan Indonesia Merdeka, termasuk dalam sistem pemerintahan dengan pemencaran kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian sebuah negara demokrasi dapat dilihat dari sejauh mana peran aktif rakyat dalam organisasi negara, baik di tingkat pusat maupun daerah. Dasar konsepsi perumusan pasal 18 UUD 1945 tentang pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi.¹

Desentralisasi adalah tindakan mengakui atau pendelegasian kekuasaan oleh lembaga publik yang lebih tinggi kepada lembaga publik yang memiliki tingkat kedudukan lebih rendah, sehingga dapat secara independen dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan dalam regulasi (*regelendaad*) dan pemerintahan (*bestuursdaad*).²

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia pasca kemerdekaan ditandai dengan diberlakukannya berbagai peraturan perundang-undangan berkaitan dengan kondisi dan situasi politik nasional. Undang-undang desentralisasi memuat

¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994) hlm. 18.

² Krishna D. Darumurti, Umu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003) hlm. 47.

mengenai ketentuan-ketentuan tentang hubungan antar Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam penyerahan urusan pertanggungjawaban, pengesahan peraturan-peraturan pemerintah dan kegiatan administrasi yang berkaitan dengan kepentingan negara dan masyarakat.

Undang-Undang yang pernah berlaku setelah kemerdekaan Indonesia tahun 1945-1957 diantaranya adalah:

➤ Undang-Undang No. 1 tahun 1945

Undang-undang ini dikeluarkan pada tanggal 23 November 1945 yang merupakan undang-undang pemerintahan daerah yang pertama setelah kemerdekaan. UU ini dikeluarkan berdasarkan ketentuan dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

➤ Undang-Undang No. 22 tahun 1948

Undang-undang ini dikeluarkan pada tanggal 10 Juli 1948 sebagai pengganti UU No. 1 tahun 1945. Undang-undang ini mengatur mengenai daerah otonom dan tidak menyebutkan daerah-daerah administratif.

➤ Undang-undang NIT No. 44 tahun 1950

Undang-undang ini ditetapkan pada tanggal 15 Mei 1950 dan berlaku eksklusif untuk pemerintahan daerah di Indonesia Timur. walaupun berbeda dalam bentuk ketatanegaraan tetapi kedua Undang-Undang tersebut berasal dari produk konfigurasi politik yang sama, terutama cita-cita hukum dan politik desentralisasi.

➤ Undang-Undang No. 1 tahun 1957

Undang-undang ini disahkan pada 17 Januari 1957 tentang pokok-pokok Pemerintah Daerah. Pembentukan UU No. 1 tahun 1957 disesuaikan dengan sistem pemerintahan parlemen (pemerintahan partai) yang berlaku di masa demokrasi liberal.³

Undang-Undang pertama yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan hasil dari kesepakatan yang dicapai oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 19 Agustus 1945. Saat disusun, peraturan ini masih sangat sederhana sesuai dengan konsep Negara Republik Indonesia. Keputusan yang diambil oleh PPKI mengakibatkan pembagian administratif daerah menjadi delapan propinsi, yakni Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil. Setiap propinsi dipimpin oleh seorang gubernur yang berasal dari kalangan penduduk setempat, dan propinsi tersebut dibagi menjadi keresidenan yang dipimpin oleh seorang Residen.⁴

Pembentukan badan legislatif pada tingkat nasional terwujud dalam sebuah Komite Nasional Pusat yang disahkan pada tanggal 29 Agustus 1945. Dengan dasar ini, dibentuk pula Komite Daerah atas usul Komite Nasional Pusat melalui Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945. Komite Nasional Daerah merupakan badan

³ Fera Yuliana Dewi, *Desentralisasi Daerah di Palembang* (Depok: Pasca Sarjana Ilmu Sejarah Universitas Indonesia, 2007), hlm.12.

⁴ Risalah Perdebatan BPUPKI dan PPKI, hlm 356

perwakilan daerah yang diadakan untuk setiap tingkat pemerintahan daerah kecuali daerah khusus, seperti Yogyakarta dan Surakarta.⁵

Di Propinsi Sulawesi pemerintah pusat menunjuk Dr. G.S.S.J Ratulangi sebagai gubernur. Pemerintahan Propinsi Sulawesi yang dibentuk oleh pihak Republik mulai menjalankan pemerintahan meskipun dalam kondisi yang tidak menentukan. Dr. Ratulangi selaku gubernur menjadikan tempat kediamannya sebagai tempat operasi pemerintahan. Tercatat beberapa staf yang diangkat sebagai pembantu gubernur antara lain Andi Zainal Abidin (Sekertaris), F. Tobing (Wakil Sekertaris) Lanto Dg. Pasewang (Biro Umum), Mr. Tadjuddin Noor (Biro Ekonomi), Manai Sopian (Biro Perencanaan), Sura Manual Daeng Saelang (Biro Pemuda) dan para pembantu adalah A.N Hadjarati G.R Pantow, Sam Supardi, Pondang, dan Saleh Lahade. stafnya ini bernama Pusat Keselamatan Rakyat Sulawesi (PKRS).⁶Pemerintahan tidak berjalan secara efektif dan lebih dominan peranan militer di Sulawesi pasca awal kemerdekaan akibat kedatangan hegemoni kembali pemerintahan Belanda di Sulawesi. Pada tanggal 5 april 1946 gubernur Sulawesi Dr. Ratulangi dengan lima orang stafnya di tangkap oleh NICA kemudian diasingkan ke Serui, Papua.

Setelah berhasil melumpuhkan perlawanan pro-Republik, Letnan gubernur Jendral Dr. H.J. van Mook Menyusun konsepsi pembentukan negara Federal.

⁵ G.M Kahin. *Nasionalisme dan Revolusi Indonesia*, (Depok: Komunitas Bambu, 2013) hlm. 203.

⁶ *Ibid*, hlm. 225.

Untuk merealisasikan konsepsi tersebut diadakan konferensi yang bertempat di Malino pada tanggal 15-25 Juli 1946 kemudian dilanjutkan Konferensi pada tanggal 18 Desember 1946 di Denpasar, Bali guna memformulasikan sistem federal dengan membangun satu negara bagian yang menjadi unsur utama yaitu Negara Indonesia Timur.

Wilayah Sulawesi dibagi menjadi lima daerah sejak disetujui dalam perjanjian Linggarjati hingga penyempurnaannya dalam Konferensi Denpasar, yang merupakan bagian dari tiga belas wilayah Negara Indonesia Timur.⁷ Struktur Pemerintahan Negara Indonesia Timur melibatkan Presiden sebagai kepala negara, Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan dan pemimpin kabinet, Residen, Asisten Residen sebagai pemimpin Afdeling, Raja-raja sebagai pemimpin swapraja, Ketua Hadat sebagai pemimpin neoswapraja, dan di tingkat terendah adalah kampung atau gabungan kampung.

Pada tanggal 3 sampai dengan 5 Mei 1950, wakil presiden RIS Moh. Hatta berunding dengan Presiden NIT Sukawati dan perwakilan dari Negara Sumatra Timur. Dalam pertemuan itu disepakati negara kesatuan akan didirikan dan dibentuk secara hukum.⁸ Persetujuan resmi mengenai pembentukan suatu negara kesatuan ditandatangani tanggal 19 Mei 1950 dan disahkan pada 14 Agustus 1950. Propinsi Sulawesi terbentuk setelah diumumkan oleh presiden Soekarno pada tanggal

⁷ Daerah-daerah dalam wilayah negara Indonesia Timur antara lain: Daerah Sulawesi Selatan, Minahasa, Sangihe dan Kepulauan Talaud, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Bali, Lombok, Sumba, Timor, Maluku Selatan dan Maluku Utara.

⁸ *Ibid.* hlm 171.

15 Agustus 1950 tentang piagam pernyataan terbentuknya Negara Republik Indonesia melalui peraturan pemerintah (PP) no. 21 tahun 1950⁹. Dengan demikian Negara Indonesia Timur secara *de jure* di bubarkan, sehingga pada tanggal 16 Agustus 1950 Perdana Menteri Ir. Putuhena dan seluruh kabinetnya di Makassar meletakkan jabatannya. Pada hari yang sama Badan Perwakilan Rakyat NIT dinyatakan telah bubar dan bekas wilayahnya melebur menjadi tiga Propinsi salah satunya propinsi Sulawesi dengan B.W Lapien sebagai *acting* Gubernur.¹⁰

Pemberlakuan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 diterapkan secara substantif menekankan kedaulatan berada pada tangan rakyat. Jadi rakyat pemberi mandat tertinggi kepada parlemen untuk mengangkat Perdana Menteri guna melaksanakan tugas pemerintahan yang di kontrol oleh parlemen. Dalam bab IV Pasal 131 poin satu UUDS 1950 yang memuat tentang daerah berhak mengurus rumah tangganya sendiri (otonom) dengan memandang dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.¹¹ Poin ini memuat tentang setiap daerah diwajibkan untuk membentuk pranata parlemen daerah guna mengakomodasi kepentingan rakyat di wilayah tersebut.

⁹ Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 21 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Propinsi.

¹⁰ Edward L. Poelinggomang dkk (editor), *Sejarah Sulawesi Selatan Jilid 2* (Sulawesi Selatan: Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah, 2005), hlm 301.

¹¹ Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950

Pemberlakuan UUDS 1950 yang menjadi acuan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan belum mengatur secara eksplisit (terperinci) tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan daerah masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 untuk seluruh daerah Sumatera, Jawa dan Kalimantan sedangkan untuk wilayah Indonesia Timur mengacu pada Undang-Undang NIT Nomor 44 tahun 1950.¹²

Implementasi penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Sulawesi menghadapi kendala yang signifikan karena penerapan UU NIT No. 44 Tahun 1950 secara substansial berbeda dengan pembagian wilayah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 Tahun 1950 mengenai pembentukan daerah Propinsi. Wilayah yang disebutkan dalam UU NIT No. 44 Tahun 1950 merujuk pada satuan wilayah otonom dengan tingkatan tertinggi, yang kemudian terbagi menjadi daerah bagian dan anak bagian. Setiap daerah memiliki tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri..¹³

Acting Gubernur B.W Lopian di masa awal melaksanakan tugasnya masih mengacu pada Undang-Undang NIT nomor 44 tahun 1950, dengan menjalankan struktur pemerintahan peninggalan Negara Indonesia Timur. Di Sulawesi Selatan Dewan perwakilan rakyat diketuai oleh N. Syahadat dan Dewan Pemerintah Daerah

¹² Muhammad Idris Patarasi, *Desentralisasi Pemerintahan dalam Perspektif Pembangunan Politik di Indonesia*. (Makassar: De La Macca), hlm. 38

¹³ Burhaman Djunedding, "Pesta Demokrasi di Daerah Bergolak: Politik Tingkat Lokal dan Pemilihan Umum 1955 di Sulawesi Selatan", dalam Dias Pradadimara, dkk (editor). *Negara dan Masyarakat Sulawesi Selatan di Tahun 1950-an* (Yogyakarta: PT Kanisius, 2014), hlm. 146..

(DPD) dengan diangkat Saleh Dg Tompo sebagai kepala daerah. Di Sulawesi Tengah DPRD diketuai oleh A.J Binol dan DPD diketuai oleh R.M Pusadan, Sulawesi Utara DPRD diketuai oleh Us. Hadju dan DPD diketuai oleh M, Niode dan Minahasa DPRD diketuai oleh K. Supit dan DPD diketuai oleh PM. Tangkilisang¹⁴

Akan tetapi, pembagian daerah administrasi dan personalia yang menduduki jabatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tidak sesuai kehendak partai politik menuntut untuk membubarkan DPRD peninggalan NIT dan memilih DPRD yang lebih representatif. Untuk melaksanakan tuntutan tersebut, B.W Lopian menyepakati dan mengadakan pemilihan anggota-anggota DPRD di tingkat kabupaten dan kota.¹⁵

Pemberlakuan UU NIT nomor 44 tahun 1950 perlahan mulai di tanggalkan dan beralih ke Undang-Undang nomor 22 tahun 1948 Ketika Dewan Pemerintah Daerah (DPD) untuk wilayah Sulawesi Selatan dalam masa kerjanya melakukan audiensi terhadap Acting Gubernur untuk memaparkan program kerja. Rapat Internal yang dilakukan oleh DPD tanggal 10 mei 1951 memutuskan untuk menghapuskan daerah Sulawesi Selatan sebagai daerah swatantra dan mempersiapkan pembentukan kabupaten-kabupaten yang nanti bertanggung jawab terhadap pemerintah propinsi Sulawesi.¹⁶ Pengesahan terhadap tuntutan tersebut

¹⁴ Kementrian Penerangan Republik Indonesia, *Propinsi Sulawesi*, (Djakarta: Kementrian Penerangan, 1953), hlm.177.

¹⁵ *Ibid.* hlm. 192.

¹⁶ *Ibid.* hlm. 178.

diterbitkannya peraturan pemerintah (PP) no. 56 tahun 1951. Diikuti dengan pembekuan DPRD dan DPD daerah Gorontalo pada 20 oktober 1951 dan 16 November 1951 untuk daerah Sulawesi Tengah. Untuk merealisasikan aspirasi untuk membagi daerah swatantra berdasarkan keputusan tersebut di terbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 dan 34 tahun 1952.

Keterlibatan masyarakat didalam politik tidak hanya dalam memilih perwakilan daerah di tingkat lokal. Diselenggarakannya pemilihan umum tahun 1955 merupakan keterlibatan masyarakat dalam memilih para anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota konstituante dengan keterlibatan banyak partai dalam pengusungan calon yang menduduki jabatan tersebut. Pemilu pada tahun 1955 yang di harapkan akan memperbaharui pemerintah dan politik dengan membentuk konstitusi baru mengalami kemandekan dikarenakan perdebatan diranah konstituante mengenai bentuk dan dasar negara tidak menemui titik temu. Perpecahan dikalangan partai yang berbeda secara haluan ideologi dan berorientasi pada kepentingan pribadi menimbulkan ketidakpuasan kalangan oposisi terutama kalangan para panglima militer dari sejumlah daerah di luar pulau Jawa. Mereka menuduh pemerintah pusat terlalu melakukan sentralisasi secara berlebihan, mengabaikan pembangunan daerah diluar Jawa. Kecurigaan yang lain yaitu sikap kooperatif pemerintah terhadap penyebaran Komunisme yang membahayakan daerah diluar pulau Jawa yang penduduknya mayoritas beragama.¹⁷

¹⁷ Herbert Feith, *Soekarno-Militer dalam demokrasi dipimpin*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm.18.

Di Sulawesi, Semenjak dibentuknya propinsi dengan sistem administrasi tunggal telah menimbulkan ketergantungan pemerintahan propinsi dengan pemerintahan pusat dalam hal pembiayaan dan kewenangan yang terbatas dalam mengatur daerahnya. Persoalan otonomi menjadi prioritas utama dialami disetiap daerah swatantra di Sulawesi. Di Daerah Sulawesi Selatan prioritas utamanya adalah bagaimana menghentikan pemberontakan, sedangkan di Sulawesi Utara menekankan pada pembangunan daerah. Gubernur dan para pemimpin pemerintahan sipil sudah merencanakan agenda darurat jika tuntutan terhadap otonomi tidak diindahkan.

Rencana darurat dilaksanakan 2 maret 1957 yang dihadiri oleh 51 orang dan bertempat di kediaman Gubernur. Pertemuan tersebut dipimpin oleh panglima Samuel yang menyatakan keadaan darurat Militer (SOB) di Indonesia Timur. Kemudian Saleh Lahade membacakan piagam permesta (perjuangan semesta alam) yang pada intinya meminta peningkatan otonomi daerah dan perhatian pemerintah pusat dalam pembangunan ekonomi Daerah. Di Tingkat Nasional Piagam itu menyeruhkan untuk diakhiri sentralisme (birokratisisme, korupsi, dan stagnasi pembangunan daerah) untuk dilakukan desentralisasi (pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah).¹⁸

Pemerintah Pusat secara formil tidak memberikan respon lebih mengenai poin tuntutan tentang desentralisasi yang di maksudkan dalam piagam Permesta dikarenakan daerah Sulawesi khususnya Sulawesi Selatan masih diliputi oleh

¹⁸ Barbara Sillars Harvey, *Op.Cit*, hlm. 260.

pemberontakan militer yang dilakukan oleh Kahar Muzakkar dan keterlibatan perwira militer TT-VII dalam penyelundupan-penyelundupan ilegal. Persoalan yang lain institusi birokrasi di daerah belum terbentuk dan bekerja secara efektif.¹⁹

Pemerintah Pusat melalui Markas Besar Angkatan Darat (MBAD) hanya menyanggupi pembagian wilayah militer guna memulihkan keamanan wilayah di Sulawesi. Pada tanggal 8 Juni 1957 Mayor Jendral Nasution mendelegasikan tanggung jawab untuk keamanan Sulawesi Selatan dan Tenggara kepada Gubernur Andi Pangerang Pettarani sebagai gubernur Militer/ Penguasa Perang dan diberi pangkat Kolonel Tituler. Reorganisasi dilakukan kembali di struktur kemiliteran dengan dibubarkannya TT-VII dan KoDPSST kemudian dibentuk empat Komando Daerah Militer (KDM) yaitu Komando Daerah Militer Sulawesi Selatan dan Tenggara, Komando Daerah Militer Sulawesi Tengah dan Utara, Komando Daerah Militer Maluku dan Irian, Komando Daerah Militer Nusa Tenggara.

Pengambilan topik menarik untuk penulis diteliti, Sulawesi merupakan daerah yang penuh dengan gejala konflik yang tidak mudah untuk diselesaikan. Semenjak ditetapkan propinsi Sulawesi melalui PP No. 21 tahun 1950 mengacu pada UU No. 22 tahun 1948 terjadi penataan dan pembentukan struktur kelembagaan sesuai dengan amanat yang tertera pada UU. Daerah Sulawesi Selatan-Tenggara dan Sulawesi Utara-Tengah yang awalnya memiliki otonomi

¹⁹ Badan Arsip Perpustakaan Daerah Propinsi Sulawesi Selatan, 2003. *Arsip Pemerintahan Propinsi Sulawesi vol. I (1950-1960), No. Reg, 219*. Mengenai laporan masa dan peristiwa (catatan ringkas kronologis peristiwa-peristiwa politik) Agustus 1956-Agustus 1957.

tersendiri akhirnya dibubarkan dan dibentuk pemerintahan setingkat kabupaten sesuai peraturan pemerintah. Penelitian ini ingin melihat keterkaitan Pemerintahan propinsi dan pemerintahan pusat dalam rangka pembentukan institusi daerah dan kewenangan menjalankan pemerintahan daerah. Bahwa daerah diberi wewenang secara konstitusional untuk menerapkan desentralisasi kebijakan akan tetapi banyaknya diskrepansi kewenangan yang terjadi akibat intervensi berlebihan pemerintahan pusat di daerah sehingga mengalami keterbatasan dalam mengelola daerahnya. Persoalan tersebut menimbulkan gejolak daerah dalam merespon sentralitas kebijakan nasional yang dinilai menghambat pembangunan daerah.

1.2. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana dinamika dimasa awal penerapan sistem desentralisasi?
2. Bagaimana hambatan penerapan desentralisasi kebijakan di propinsi sulawesi?
3. Bagaimana strategi pemerintahan daerah dalam memperjuangkan sistem desentralisasi?

1.3. Batasan Masalah

Bagi seorang sejarawan yang sedang meneliti tentang sebuah karya ilmiah, batasan menjadi sangat penting untuk digunakan agar tidak bias dalam pembahasan sejarah. Batasan masalah dalam penelitian sejarah terbagi menjadi dua bagian yaitu batasan temporal (batasan waktu/priodisasi) serta batasan spasial (batasan tempat / Geografis). Batasan temporal dalam penelitian ini fokus pada masa pembentukan pemerintahan propinsi Sulawesi yaitu semenjak dikeluarkannya peraturan

pemerintah (PP) no. 21 tahun 1950 dengan diangkatnya B.W Lapien sebagai Acting Gubernur propinsi Sulawesi dan tahun 1957 merupakan puncak dari tuntutan otonomi daerah dengan lahirnya Permesta sedangkan batasan spasial atau batasan wilayah pada penelitian ini adalah Makassar sebagai ibu kota pemerintahan propinsi Sulawesi.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penulisan

1. Tujuan Penulisan

- 1) Menjelaskan dinamika politik daerah dan pembentukan perangkat pemerintahan di masa awal pembentukan propinsi Sulawesi.
- 2) Menjelaskan dinamika lokal dalam penerapan sistem desentralisasi di propinsi Sulawesi.
- 3) Menjelaskan bagaimana strategi daerah dalam memperjuangkan sistem desentralisasi.

2. Manfaat Penulisan

- 1) Untuk menambah pembendaharaan historiografi khususnya tentang sejarah politik dan pemerintahan di Sulawesi Selatan
- 2) Sebagai referensi untuk melihat keterkaitan antara kebijakan dengan penerapan ruang lingkup pemerintahan dan cara untuk menyelesaikan dinamika lokal.
- 3) Untuk memenuhi kewajiban sebagai seorang Mahasiswa yang harus melahirkan penulisan ilmiah untuk prasyarat memperoleh gelar sarjana di Universitas Hasanuddin.

1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini merupakan metode sejarah yaitu pengumpulan tentang data yang berkaitan dengan masa lalu dalam suatu peristiwa dan mencoba untuk merekonstruksi peristiwa tersebut. Prof. Kuntowijoyo dalam bukunya pengantar ilmu sejarah memaparkan beberapa tahapan-tahapan dalam penelitian sejarah yaitu pemilihan topik, pengumpulan sumber, verifikasi (kritik sumber), interpretasi yaitu analisis dan sintesis dan yang terakhir penulisan sejarah²⁰.

1. Pengumpulan Sumber atau Heuristik

Dalam metode ini penulis akan mengumpulkan sumber-sumber yang relevan sesuai dengan topik yang dipilih. Karena penelitian ini bersifat historis yang menggambarkan fakta peristiwa yang terjadi pada masa lalu, maka penulis menelusuri sumber dan data melalui arsip dan penelitian historis yang berkaitan dengan topik yang dibahas. Untuk penelitian sumber arsip, penulis melakukan penelitian di Badan Arsip dan Perpustakaan Daerah Propinsi Sulawesi Selatan yang terletak di jalan Perintis Kemerdekaan K.M 12 No. 146, Tamalanrea, Kota Makassar, Sulawesi Selatan dan penelusuran surat kabar sesuai konteks kepenulisan di Perpustakaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Selanjutnya untuk sumber sekunder penulis juga menelusuri buku-buku yang relevan dengan topik penelitian di perpustakaan Daerah Sulawesi Selatan, perpustakaan pusat Universitas Hasanuddin dan Perpustakaan Fakultas Ilmu Budaya.

²⁰ Kuntowijoyo. *Pengantar Ilmu Sejarah*, (Yogyakarta : Tiara Wacana, 2013), hlm. 67.

2. Kritik Sumber

Dalam penulisan karya ilmiah terkhusus pada penulisan sejarah, sumber merupakan bagian yang paling fundamental dalam penulisan. Untuk mengukur keakuratan dan kebenaran dari sumber sejarah diperlukan kritik sumber. Kritik yang dilakukan melalui dua tahap yaitu kritik eksternal yang menyangkut masalah autentitas sumber dengan mengkomparasi sumber sezaman lainnya dan tahapan selanjutnya adalah kritik intern yang menyangkut masalah kredibilitas sumber yang digunakan. Selanjutnya penulis akan membandingkan sumber atau dokumen yang sudah di temukan diverifikasi kembali untuk mengetahui keabsahannya.

3. Interpretasi

Interpretasi atau penafsiran merupakan tahapan selanjutnya dalam penulisan sejarah. Interpretasi dilakukan untuk melihat keterhubungan terhadap sumber-sumber primer dan sekunder (telah melalui kritik sumber) yang kemudian dirangkaikan menjadi suatu cerita yang saling berhubungan satu sama lain. Hal ini dilakukan mengingat bahwa sumber sejarah yang ditemukan dalam keadaan terpisah, disini di perlukan ketelitian dari penulis dalam menganalisis terhadap fakta yang ada kemudian di sentesiskan menjadi sebuah kesimpulan.

4. Penulisan Sejarah atau Historiografi

Penulisan sejarah merupakan tahapan akhir dari penelitian sejarah. Dimana tahap ini penulis menarasikan hasil analisis terhadap sumber-sumber yang digunakan yang disusun secara kronologis untuk mencapai rekonstruksi sejarah.

1.6. Tinjauan Pustaka

1.6.1 Penelitian yang relevan

Dalam Penelitian skripsi ini penulis menyandarkan pada sumber-sumber yang jelas yang relevan dengan penelitian terkait maka dilakukan tinjauan Pustaka. Hal ini dimaksudkan untuk memperkaya perbendaharaan historiografi yang telah diangkat menjadi topik untuk pembahasan. Dalam penyusunan historiografi ini ada beberapa sumber primer dan sekunder yang digunakan antara lain:

Tesis Fera Yuliana Dewi yang berjudul **“Desentralisasi Daerah Di Palembang tahun 1948-1957”**. Dalam tulisannya Fera Yuliana Dewi membahas tentang proses kemunculan regulasi tentang desentralisasi sejak dikeluarkan UU No. 1 tahun 1945 sampai dengan kemunculan UU No. 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Tesis ini juga menggambarkan dinamika implementasi kebijakan desentralisasi di Palembang.

Barbara Sillars Harvey (1989), *Pemberontakan Kahar Muzakkar: Dari Tradisi ke DI/TII*. Penulis memfokuskan pada konflik awal pembentukan propinsi antara Pihak federalis NIT, gerilyawan serta TNI/APRIS dan pembentukan struktur militer yang berada di Indonesia Timur. Buku ini menggambarkan secara detail dan terperinci dinamika konflik regional pembentukan struktur militer di Sulawesi dan perjalanan Komandan Teritorial mengatasi konflik tersebut. Di bagian akhir buku ini menjelaskan tentang bagaimana keterlibatan “anak daerah“ dalam memperjuangkan otonomi daerah secara radikal dengan menerbitkan mosi tidak percaya terhadap pemerintahan pusat (penerbitan piagam permesta)

Edward L. Poelinggomang dkk, *Sejarah Sulawesi Selatan Jilid 2*

Buku ini menjelaskan Sejarah Sulawesi Selatan secara terperinci mulai dari zaman kolonial hingga penyerahan kedaulatan. Penulis memfokuskan pada bab terakhir setelah penyerahan kedaulatan hasil perundingan KMB pada akhir 1949. Di dalam buku ini juga menjelaskan tentang penataan pemerintah daerah dan pembentukan daerah swatantra propinsi Sulawesi.

Kementrian Penerangan Republik Indonesia (1953), *Propinsi Sulawesi*.

Merupakan buku rujukan utama dalam melihat pembentukan Institusi/perangkat sipil. Penulis memfokuskan pada penyerahan kedaulatan Republik Indonesia dan pengangkatan Acting Gubernur Sulawesi dalam merealisasikan tugasnya di masa penuh dengan gejolak konflik. Penulis juga melihat keterlibatan masyarakat dalam mereorganisir perangkat daerah dengan membentuk lembaga parlemen.

Dias Pradadimara, dkk (2014), *Negara dan Masyarakat Sulawesi Selatan di tahun 1950-an*. Buku ini menjelaskan tentang situasi yang terjadi di Sulawesi selatan di tahun 1950 an. Penulis memfokuskan pada tulisan Burhaman Djunedding tentang pembentukan sistem pemerintahan semenjak ditetapkan Sulawesi sebagai propinsi hingga pembagian otonomi di daerah Sulawesi menjadi beberapa propinsi berdasarkan kebutuhan daerah yang menginginkan otonomi. Di buku ini juga dijelaskan keterkaitan antara desakan daerah terhadap perubahan kebijakan nasional.

G.M Kahin (2013), *Nasionalisme dan Revolusi Indonesia*.

Buku ini menjadi rujukan untuk melihat situasi sebelum penyerahan kedaulatan tahun 1949. Buku ini menggambarkan secara terperinci tentang perjuangan pemerintah Indonesia untuk memperoleh legitimasi di dunia Internasional melalui

jalur diplomatik. Dalam buku ini digambarkan juga mengenai negara federasi pembentukan Belanda, salah satunya Negara Indonesia Timur. Selain menggunakan literatur yang relevan dengan topik yang di angkat, penulis juga menggunakan sumber arsip untuk memperkuat landasan penulis.

Sumber yang digunakan berupa Arsip Nasional Republik Indonesia Wilayah Propinsi Sulawesi Selatan, 1996. *Inventaris Arsip (Rahasia) Propinsi Sulawesi Selatan 1946-1960*, No Reg. 198 masalah yang berhubungan dengan pengangkatan dan penyesuaian kedudukan kepala daerah dan *Arsip Pemerintahan Propinsi Sulawesi vol. I (1950-1960)*, No. Reg, 219. Mengenai laporan masa dan peristiwa (catatan ringkas kronologis peristiwa-peristiwa politik) Agustus 1956- Agustus 1957 dan peraturan perundangan yaitu Penetapan pemerintah no. 56 tahun 1951 dan PP No. 034 tahun 1952 tentang pembekuan DPRD Sulawesi Selatan dan Penghapusan daerah Sulawesi Selatan dan dibagi menjadi otonomi sendiri. Adapun tambahan dalam memperkuat landasan penulis dengan mencari aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah.

1.6.2. Landasan Konseptual

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat ditinjau dari beberapa sudut perspektif, seperti luasnya kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau dari sudut keterkaitan antara desentralisasi dan dekonsentrasi. Dua model utama dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yakni *Agency model dan partnership model*.

1. *Agency Model* (model pelaksana)

Pemerintah daerah hanya sebagai pelaksana dari pemerintahan pusat. Ciri utama dari model ini adalah pemerintahan pusat memiliki kekuasaan untuk membentuk dan menentukan pemerintahan daerah. Kekuasaan dalam penentu kewenangan terpusat pada pemerintahan pusat (sentralisme) sehingga pemerintah daerah memiliki kewenangan yang sangat terbatas.

2. *Partnership Model* (model Mitra)

Dalam model ini pemerintah daerah memiliki tingkat kebebasan tertentu untuk melakukan kewenangan di daerahnya. Pemerintah daerah tidak lagi dipandang hanya sebagai pelaksana melainkan dianggap sebagai mitra kerja. Kedudukan pemerintah daerah diakui memiliki legitimasi politik sendiri, berwenang dibidang perundang-undangan.²¹

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah, berdasarkan sistem pemerintahan dikenal dengan sistem sentralisasi dan desentralisasi. Berdasarkan asas sentralisasi maka kewenangan pemerintah baik dipusat dan didaerah, di pusatkan pada tangan pemerintah pusat. Sedangkan pada asas desentralisasi, maka sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakannya.²²

1.7. Sistematika Penulisan

Untuk menghasilkan tulisan yang tersusun secara kronologis, maka dalam penulisan yang berjudul Politik Desentralisasi di Propinsi Sulawesi (1950-1957).

²¹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan pusat dan daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002) hlm. 85.

²² *Ibid*, hlm 56.

Penjabaran dari penulisan ini disesuaikan dengan kronologi dan alur perjalanan dari batasan yang telah dibuat. Penulis skripsi terdiri dari lima bab yang disusun secara sistematis sebagai berikut:

BAB 1 PENDAHULUAN. Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang penelitian dan menjelaskan alasan-alasan memilih judul skripsi, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian yang dilakukan dalam mengumpulkan beberapa sumber beserta tinjauan Pustaka yang membantu memberikan informasi dalam penulisan kali ini.

BAB II. AWAL PENERAPAN DESENTRALISASI TAHUN 1945-1950. Dalam bab ini penulis menjelaskan tentang regulasi awal desentralisasi dan pembentukan awal propinsi Sulawesi dan perjalanan dalam reorganisasi kelembagaan daerah. Penulis juga menjelaskan Sejarah peraturan desentralisasi sejak tahun 1945 sampai 1957.

BAB III. HAMBATAN PENERAPAN DESENTRALISASI DI PROPINSI SULAWESI 1950-1956 Dalam bab ini diuraikan mengenai Implementasi dualisme regulasi yang dijadikan sebagai rujukan formal penyelenggaraan pemerintahan daerah Sulawesi sehingga pembentukan institusi pemerintahan mengalami kekaburan. Persoalan regulasi ini berimplikasi tidak hanya pada ranah eksekutif dengan pengangkatan gubernur propinsi Sulawesi akan tetapi berimbas juga pada ranah parlemen menjadikan pemerintah pusat memiliki kewenangan penuh dalam pengangkatan. Hal ini menimbulkan pertentangan antara pemerintah pusat dengan elit lokal dalam proses pelaksanaan desentralisasi.

BAB.IV. KONFRONTASI KEPENTINGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH BERKENAAN DENGAN DESENTRALISASI DI PROPINSI SULAWESI 1956-1957. Dalam bab ini diuraikan menguraikan tentang bagaimana peran gubernur, politisi maupun komandan militer didaerah terkait dengan sentralitas kebijakan nasional dan Upaya untuk mengakselerasi tuntutan otonomi daerah dengan melahirkan gerakan PERMESTA.

BAB V. KESIMPULAN. Merupakan kesimpulan dari rumusan permasalahan yang diajukan, sekaligus bagian penutup dari penelitian ini secara keseluruhan.

BAB II

AWAL PENERAPAN DESENTRALISASI TAHUN 1945-1950

Suatu negara dianggap menjalankan demokrasi apabila dilihat dari sejauh mana peran aktif rakyat dalam organisasi negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah. Pada umumnya negara demokrasi menempatkan atau memberikan rakyat kekuasaan politik yang menentukan dalam suatu negara. Pola seperti ini mengilhami pendiri negara Indonesia ketika Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dirumuskan sehingga dalam UUD 1945 badan legislatif baik di pusat maupun di daerah menempati posisi strategis dalam menentukan kebijaksanaan dalam negara atau daerah.¹

Dalam perdebatan perumusan Pasal 18 UUD 1945² dijelaskan bahwa karena Republik Indonesia bukan menerapkan sistem parlementer, maka sistem pemerintahan daerah harus berdasarkan asas desentralisasi. Hal ini disampaikan oleh Moh. Yamin dalam risalah rapat BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 menyatakan bahwa “Desentralisasi dapat dijalankan didalam negara kesatuan dengan mementingkan kepentingan daerah dan membuang segala sifat konsentrasi dan birokrasi. Pembagian kekuasaan rakyat antara badan-badan pusat maupun badan

¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994) hlm. 15.

² Ketentuan pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar kecil dengan bentuk susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan UU, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

daerah haruslah diatur dengan keadilan dan kebijaksanaan, sehingga daerah dalam perjalanannya tidak menyimpang dari negara kesatuan”.³

Desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan (*regelendaad*) dan di bidang pemerintahan (*bestuursdaad*).⁴

Jika di kelompokkan, desentralisasi itu dapat dibedakan kedalam dua kelompok besar yaitu desentralisasi dalam pengertian konsentrasi yang merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau desentralisasi administratif dan desentralisasi politik atau *staatskundige decentralisatie*. Dalam desentralisasi administrasi terjadi pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat atas kepada alat perlengkapan negara tingkat bawah guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Sedangkan desentralisasi politik terjadi pelimpahan kekuasaan di bidang perundang-undangan dan dibidang pemerintahan kepada unit-unit pemerintahan otonom.⁵

³ Risalah Perdebatan BPUPKI, tanggal 11 Juli 1945.

⁴ Krishna D. Darumurti, Uumbu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003) hlm. 47.

⁵ Jimly Asshidiqqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2006) hlm. 26.

Dalam administrasi pemerintahan daerah berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi yang luas, dibutuhkan suatu organisasi pemerintahan daerah. Menurut The Liang Gie organisasi adalah suatu proses yang hasilnya berupa rangka atau struktur sebagai wadah bagi berlangsungnya setiap usaha kerja sama, pola pembagian kerja antara orang-orang atau kelompok-kelompok orang yang merupakan kesatuan pelaksana wewenang dan tugas.⁶

Undang-Undang pengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang pertama merupakan hasil kesepakatan dari ketetapan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 19 Agustus 1945. Dalam penyusunannya peraturan ini masih sangat sederhana sesuai dengan konsep Negara Republik Indonesia. Ketetapan yang dihasilkan oleh PPKI membagi daerah administrasi menjadi delapan propinsi yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil. Masing-masing daerah menjadi propinsi dipimpin oleh seorang gubernur dari kalangan penduduk setempat di masing-masing propinsi. Propinsi tersebut dibagi atas keresidenan yang dikepalai oleh Residen. Pembentukan badan legislatif pada tingkat nasional terwujud dalam sebuah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang disahkan pada tanggal 29 Agustus 1945. Dengan dasar ini, dibentuk pula Komite Nasional Indonesia Daerah (KNI daerah) atas usul Komite Nasional Pusat melalui Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945. Komite Nasional Indonesia Daerah merupakan badan perwakilan

⁶ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Gunung Agung, 1968) hlm. 17.

daerah yang diadakan untuk setiap tingkat pemerintahan daerah kecuali daerah khusus, seperti Yogyakarta dan Surakarta.⁷

KNI daerah diketuai oleh pemimpin setempat disetiap daerah yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. KNI daerah harus diwajibkan untuk membentuk Badan Pekerja yang terdiri dari maksimal lima anggota yang dipilih oleh KNI daerah. KNI daerah memiliki hak untuk menguasai fungsi legislatif akan tetapi tetap memprioritaskan undang-undang yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.⁸

2.1. Pemerintahan Propinsi Sulawesi Pada awal Kemerdekaan 1945

Di propinsi Sulawesi pemerintah pusat menunjuk Dr. G.S.S.J Ratulangi sebagai gubernur. Setelah kembalinya para delegasi ke Sulawesi dari Jakarta pada tanggal 24 agustus 1945⁹, Dr. Ratulangi selaku gubernur propinsi Sulawesi tidak langsung mengoperasikan pemerintahan daerah. Hal ini dilakukan oleh gubernur dengan analisis bahwa masih minimnya dukungan para aristokrat (bangsawan) setempat terhadap kemerdekaan Indonesia dan masih berkuasanya pihak Jepang di Sulawesi yang berperan untuk membatasi akses penyebaran informasi kemerdekaan Indonesia.¹⁰ Faktor lain yang turut mempengaruhi adalah aparat

⁷ Undang-Undang No. 1 tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah

⁸ G.M Kahin. *Nasionalisme dan Revolusi Indonesia*, (Depok: Komunitas Bambu,2013) hlm. 203.

⁹ Adapun delegasi dari Sulawesi yang di undang oleh Dai Nippon (Pemerintahan Jepang) ke Jakarta yaitu Dr. Ratulangi, Andi Sultan Dg. Radja dan Andi Pangerang Pettarani.

¹⁰ Barbara Sillars Harvey. *Pemberontakan Kahar Muzakkar (dari tradisi ke DITII)*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1989), hlm. 109.

pemerintahann yang masih sangat lemah dan tidak memiliki kekuatan bersenjata. Sampai kedatangan sekutu di wilayah Sulawesi pada tanggal 24 September 1945, tidak ada realisasi terbentuknya Pemerintahan Republik Indonesia di Sulawesi.¹¹

Sebagian besar pulau di Indonesia Timur berhasil diduduki pasukan sekutu setelah Jepang menyerah kalah. Pendaratan pasukan Australia di Makassar yang kemudian diikuti oleh pejabat *Nederlandsch Indische Civiele Administratie* (NICA) terjadi pada bulan September 1945. Kedatangan pasukan Australia dan Belanda di Sulawesi menimbulkan respon yang beragam. Beberapa pejabat yang memang bekerja pada masa kolonial menyambut dengan baik kedatangan tersebut dengan mempermudah mengakses kantor-kantor pemerintahan kota. Sebaliknya perlawanan paling masif terhadap kedatangan tersebut diperlihatkan oleh pemuda pendukung kemerdekaan Indonesia dengan mengorganisasikan diri dalam Pusat Pemuda Nasional Indonesia (PPNI). Organisasi kepemudaan ini didirikan di Makassar 27 September 1945 yang berorientasi pergerakan politik dan milisi (kelaskaran). Pada tanggal 2 Oktober 1945 terjadi Insiden tembak-menembak di dalam kota Makassar selama tiga hari antara pasukan KNIL dengan PPNI sebagai awal dimulainya konflik kembali antara yang pro terhadap Republik dan pihak militer Belanda.¹²

¹¹ Taufik Ahmad “Polombakeng: Aktor, aliansi dan kontestasi otoritas, 1945-1949” dalam Bambang Purwanto dkk (ed), *Dunia Revolusi* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2023) hlm. 293.

¹² Barbara Sillars Harvey, *Op.Cit*, hlm. 111.

Sementara di pedalaman, dukungan dari pihak bangsawan terhadap kemerdekaan Indonesia dilaksanakan di rumah bekas Arungpone di Jongaya (Bone) pada 15 Oktober 1945 mempertemukan para penguasa kerajaan Sulawesi Selatan. Keputusan yang dihasilkan dari pertemuan tersebut yaitu pernyataan dukungan setia kepada kemerdekaan Republik Indonesia dan mengerahkan tenaga untuk mempertahankan kemerdekaan. Keputusan ini kemudian diserahkan oleh Andi Mapanyukki (Raja Bone) dan Andi Jemma (Raja Luwu) beserta anggota hadat masing-masing kepada Brigadir Australia Dougherty yang berkantor di balai pemerintahan daerah Sulawesi Selatan dan dihadiri oleh CONICA (*Commanding Officier Nederlands Indie Civiel Adiministration*) Mayor Weger beserta stafnya.¹³

Pada tanggal 21 November 1945, Brigadir F.O. Chilton¹⁴ mengeluarkan perintah kepada para komandan daerah dengan mempertegas bahwa NICA merupakan instrumen yang tidak dipisahkan dari pemerintahan militer Belanda dan segala kewenangannya berdasarkan perintah Komando Angkatan (CONICA). Segala operasi kegiatan yang mengatasnamakan Pemerintahan Republik harus dilarang. Selanjutnya diikuti oleh intruksi 1 desember 1945 yang ditujukan kepada penguasa daerah setempat (bangsawan) untuk menaati pemerintahan NICA.¹⁵

¹³ Kementrian Penerangan Republik Indonesia, *Propinsi Sulawesi*, (Jakarta: Kementrian Penerangan, 1953), hlm.224.

¹⁴ Komandan Pasukan Australia, pengganti Brigadir Dougherty yang terlalu netral dalam menyelesaikan konflik antara pasukan KNIL dengan Pro-Republik Indonesia.

¹⁵ Barbara Sillars Harvey, *Op.Cit.* hlm. 117.

Pada bulan Februari 1946 berdiri Partai Nasional Indonesia (PNI) yang berkerja sama dengan gubernur Sulawesi untuk membentuk Pusat Keselamatan Rakyat Sulawesi (PKRS). Dr. Ratulangie menjadikan tempat kediamannya sebagai tempat operasi kegiatan PKRS.¹⁶ Tercatat beberapa staf yang diangkat sebagai pembantu gubernur antara lain Andi Zainal Abidin (Sekertaris), F. Tobing (Wakil Sekertaris) Lanto Dg. Pasewang (Biro Umum), Mr. Tadjuddin Noor (Biro Ekonomi), Manai Sopian (Biro Perencanaan), Sura Manual Daeng Saelang (Biro Pemuda) dan para pembantu adalah A.N Hadjarati G.R Pantow, Sam Supardi, Pondang, dan Saleh Lahade.¹⁷

Langkah awal dalam mengatasi masalah keamanan, kelompok pro republik di Sulawesi mencoba untuk berunding dengan *Nederlands Indie Civiel Adiministration* (NICA). Tim delegasi dibentuk sebagai wakil dari kelompok pro republik yang diketuai oleh Advokat Mr. Tadjuddin Noor dan Ince Muhammad Sale Dg. Tompo sebagai juru bicara. perundingan tersebut tidak menemui titik temu dikarenakan pihak CONICA hanya mengemukakan janji pemberian kemerdekaan Indonesia dalam ikatan pesemakmuran (*Gemeenebest*), sementara pihak delegasi gubernur Republik menolak pernyataan tersebut.¹⁸

¹⁶ Roel Frakking “Semakin Keras Mereka Bertindak, Akan Semakin Keras Permusuhan” dalam Bambang Purwanto dkk (ed), *Dunia Revolusi* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2023) hlm. 247.

¹⁷ Anwar Arifin, *Pergulatan Politik Makassar 1945-1966* (Tangerang Selatan: Pustaka Irvan, 2019), hlm, 90.

¹⁸ Anne-Lot Hoek “Mendirikan Negara, Mengobarkan Perang: Kekerasan Militer dan Pembentukan Negara Indonesia Timur” dalam Bambang Purwanto dkk (ed), *Dunia Revolusi* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2023) hlm. 200.

Pada tahun 1946, bermunculan semakin banyak pemberontakan bawa tanah yang dilakukan oleh pasukan pro Republik Indonesia. Fenomena ini memperburuk hubungan antara pasukan Belanda dengan golongan yang pro Republik sehingga Pasukan KNIL yang dipimpin oleh perwira Belanda melakukan upaya pasifikasi dan militerisasi dengan melakukan pertempuran di daerah pemberontakan. Pada tanggal 5 april 1946 gubernur Sulawesi Dr. Ratulangi dengan lima orang stafnya di tangkap oleh NICA kemudian diasingkan ke Serui, Papua. Pada saat yang sama Pasukan Belanda juga menahan para bangsawan yang pro Republik.¹⁹

2.2 Sistem Pemerintahan Daerah Di Masa Negara Indonesia Timur 1946-1949

Pemerintahan Belanda tidak hanya mengandalkan tekanan militer dalam merebut kembali kekuasaan, tetapi juga melalui serangkaian politik diplomasi yang dipelopori oleh Letnan gubernur Jendral Dr. H.J. van Mook guna menyusun konsepsi pembentukan negara Federal. Untuk merealisasikan konsepsi tersebut diadakan konferensi yang bertempat di Malino pada tanggal 15-25 Juli 1946. Konferensi tersebut di hadiri oleh para pemimpin dari Riau, Bangka/Belitung, Borneo Barat, Borneo Selatan, Borneo Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Sulawesi tengah, Sangir dan Talaud, Maluku Utara, Maluku Selatan, Papua, Tanimbar dan Aru, Bali, Lombok, Sumbawa, Sumba, Flores dan Timor.²⁰

¹⁹ *Ibid*, hlm. 202.

²⁰ Kementerian Penerangan, *Op.Cit.*hlm. 75.

Gubernur Jenderal Van Mook berusaha mempengaruhi peserta konferensi tentang kemungkinan yang akan terjadi jika sistem kenegaraan tidak berbentuk federal yaitu terjadinya keinginan dari suatu kelompok untuk menghegemoni dan memaksakan kehendaknya kepada kelompok lain yang berpotensi menimbulkan perpecahan. Ia menyarankan peserta agar menerima sistem federal dengan syarat bahwa bagian-bagian dari federasi memiliki wilayah yang luas dan mengolah potensi ekonomi, sosial dan politik demi menunjang federasi Indonesia menjadi satu kesatuan yang kuat.²¹

Konferensi Malino memutuskan untuk membentuk ketatanegaraan berdasarkan sistem federasi (Negara Indonesia Serikat) yang menghendaki daerah bagian memiliki kekuasaan besar untuk mengorganisir pemerintahan dan disusun suatu desentralisasi yang berbentuk otonom yang didasarkan pada etnologi, kultural dan ekonomi. Wilayah Indonesia secara keseluruhan di bagi menjadi empat negara bagian yaitu Jawa, Sumatera, Borneo dan Timur Besar.²²

Upaya diplomasi yang dilakukan antara pemerintahan Republik Indonesia dengan pemerintahan Hindia Belanda dalam menyelesaikan konfrontasi diantara kedua belah pihak terwujud dalam perjanjian Linggajati yang diselesaikan pada tanggal 15 november 1946. Meskipun Perjanjian Linggajati menghendaki pembentukan sistem federasi yang secara eksplisit menghendaki kerja sama antara Belanda dan Republik, bagi gubernur Jendral Van Mook kesepakatan tersebut tidak

²¹ Anak Agung Gde Agung, *Dari Negara Indonesia Timur ke Negara Indonesia Serikat* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985), hlm. 104.

²² Kementerian Penerangan, *Op.Cit.* hlm. 81.

sesuai dengan keinginannya.²³ Tidak lama setelah perjanjian tersebut di cetuskan, Van Mook mengadakan Konferensi pada tanggal 18 Desember 1946 di Denpasar, Bali guna menggugat perjanjian Linggajati dan memulai pembentukan sistem federalnya dengan membangun satu negara bagian yang menjadi unsur utama yaitu Negara Indonesia Timur. Delegasi yang menghadiri konferensi Denpasar terdiri dari 70 orang (yang nantinya dilantik menjadi Dewan Perwakilan Sementara NIT) dan menyepakati untuk mengangkat Tjokorde Gde Rake Sukawati sebagai presiden Negara Indonesia Timur.²⁴

Untuk mempertegas loyalitas para penguasa yang mengikuti konferensi Denpasar itu, Pemerintahan Hindia Belanda melakukan kontrak politik (*Korte Verklaring*) sebagai legitimasi hukum yang berisi pengakuan terhadap Kedaulatan Negeri Belanda dan bersumpah setia kepada Ratu dan Gubernur Jenderal Hindia Belanda. Selanjutnya disahkan UUD yang mengatur tata pemerintahan di Negara Indonesia Timur. Sesuai dengan Perjanjian Linggajati dan Konferensi Denpasar. Negara Indonesia Timur secara *de facto* dan *de jure* terbentuk mulai

²³ Dari banyaknya klausul yang dihasilkan dalam perjanjian tersebut bisa diringkas sebagai berikut: 1). Pemerintahan Belanda mengakui secara *de facto* Republik Indonesia atas Jawa, Madura dan Sumatera. 2). Pemerintah Indonesia dan Belanda bersama-sama membentuk negara demokrasi federal yang berdaulat, yaitu Republik Indonesia, Negara Bagian Kalimantan dan Negara Indonesia Timur. 3). Pemerintah Indonesia dan Belanda Bersama-sama membentuk suatu Uni Indonesia-Belanda yang diketuai oleh Ratu Belanda. 4). Uni Indonesia-Belanda dan Republik Indonesia Serikat akan dibentuk sebelum satu Januari 1949 dan uni tersebut akan menentukan sendiri badan-badan perwakilannya. 5). Perjanjian Linggajati menjamin bahwa kedua belah pihak akan mengurangi kekuatan pasukannya masing-masing.

²⁴ Kementerian Penerangan, *Op.Cit.* hlm. 85-90.

mengoperasikan negara sesuai dengan bentuk dan tujuan negaranya.²⁵ Perdana Menteri pertama sebagai pelaksana pemerintahan adalah Nadjamoeddin Daeng Malewa dibantu oleh menteri-menteri.²⁶

Wilayah Sulawesi dibagi menjadi lima daerah dari tiga belas wilayah Negara Indonesia Timur sejak disepakati perjanjian Linggarjati hingga penyempurnaannya pada Konferensi Denpasar.²⁷ Sementara Struktur Pemerintahan Negara Indonesia Timur terdiri dari Presiden sebagai kepala negara, Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan dan memimpin kabinet, Residen, Asisten Residen sebagai pimpinan Afdeling, Raja-raja sebagai pimpinan swapraja, Ketua Hadat sebagai pimpinan neoswapraja, dan paling bawah adalah kampung atau gabungan kampung.²⁸

Pada masa Anak Agung menjadi Perdana Menteri NIT, penataan struktur kenegaraan mulai direalisasikan. Umpamanya Sulawesi Selatan sebagai suatu daerah merupakan gabungan dari semua swapraja lama ditambah dengan daerah-daerah yang dulu diperintah secara langsung kemudian dibentuk swapraja-swapraja baru atau dikenal dengan *Neolandshap*. Pola yang sama diterapkan disemua

²⁵ G.M. Kahin, *Op.Cit.* hlm. 278.

²⁷ UU NIT dalam Bab 1 pasal 1 ayat 2 menyatakan bahwa daerah NIT melingkupi daerah *gewest* timur besar yang diadakan menurut *ordonnantie* tanggal 19 Februari 1936 (*Staatsblad* no. 68) dan *Berslit Gubernemen* tanggal 25 Mei 1938 no. 28 (*staatblad* no. 264) junto pasal 14 ayat menerangkan bahwa daerah-daerah dalam wilayah negara Indonesia Timur dalam lingkungan otonom yaitu: Daerah Sulawesi Selatan, Minahasa, Sangihe dan Kepulauan Talaud, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Bali, Lombok, Flores, Sumba, Sumbawa, Timor, Maluku Selatan dan Maluku Utara.

²⁸ UU NIT Pasal 15 ayat 1, 2 dan pasal 10

daerah-daerah dalam lingkup Negara Indonesia Timur.²⁹ Untuk mengembangkan kerja sama diantara negara-negara bagian dan daerah-daerah maka diadakan musyawarah yang dikenal dengan pertemuan musyawarah federal atau *Bijeenkomst Federasi Overleg (BFO)* yang bertujuan untuk mempercepat terwujudnya Negara Indonesia Serikat.

Pembentukan Senat juga dilakukan pada masa kabinet Anak Agung pada tanggal 28 Mei 1949 yang terdiri dari seorang ketua dan 13 anggota merupakan wakil yang terpilih dari setiap daerah dalam lingkungan NIT. Wewenang Senat terletak pada perundang-undangan dan memberikan nasihat kepada pemerintah. Oleh karena itu semua penyusunan perundang-undangan atau peraturan-peraturan Pemerintah NIT diwajibkan mendengar nasehat senat.³⁰

2.3. Regulasi Daerah Dari Republik Indonesia Serikat Menuju Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah Republik Indonesia terus mengupayakan jalur diplomasi dengan Pemerintahan Belanda dengan tujuan mencari resolusi atas wilayah yang menjadi batas dan kedaulatan negara. Perjuangan yang dilakukan oleh pihak Republik Indonesia menemui titik terang dengan diselenggarakannya Konferensi Den Haag (Meja Bundar) yang terjadi pada 23 Agustus hingga 2 November 1949. Konferensi itu dimoderasi oleh Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan mengirim

²⁹ Departemen Dalam Negeri, *Sejarah Perkembangan Pemerintahan Departemen Dalam Negeri di Propinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan* (Ujung Pandang: Penda Tk I, 1991), hlm. 277.

³⁰ Anak Agung Gde Agung, *Op.Cit*, hlm. 457.

satu komisi. Adapun peserta konferensi terdiri dari delegasi Belanda yang dipimpin oleh J.H van Maarseveen, Republik Indonesia di pimpin oleh Mohammad Hatta dan *Byeenkomst voor Federal Overleg* (Dewan Permusyawaratan Federal, BFO) membuahakan kesepakatan tentang penyerahan kedaulatan seutuhnya dan tanpa syarat oleh Pemerintahan Belanda yang meliputi seluruh wilayah yang dulunya merupakan Hindia Timur Belanda, kecuali Irian Barat kepada Republik Indonesia Serikat. Upacara resmi penyerahan kedaulatan dilaksanakan pada tanggal 27 Desember 1949 yang bertempat di istana Op de Dam, Amsterdam di hadiri oleh pihak Belanda dan Republik Indonesia.³¹

Pada tanggal 27 Desember 1949 UUD Federal mulai diberlakukan yang kemudian hari dinamai dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Konstitusi RIS menetapkan suatu federasi yang terdiri dari 16 Negara bagian.³² Masing-masing perwakilan dari negara bagian RIS direpresentasi oleh dua senator yang memegang kekuasaan legislatif bersama-sama dengan dewan perwakilan. Semua UU yang akan diberlakukan harus melalui persetujuan senat, sementara Dewan Perwakilan RIS terdiri dari 150 anggota dengan perincian 50 orang perwakilan dari Republik Indonesia dan 100 orang perwakilan dari 15 negara

³¹ G.M. Kahin, *Op.Cit.* hlm. 601.

³² Sesuai dengan Pasal 2 Konstitusi RIS tersebut, diketahui wilayah pemerintahan RIS meliputi tujuh negara bagian RIS (Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatera Timur, Negara Sumatera Selatan) dan sembilan satuan kenegaraan (Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, Kalimantan Timur).

bagian yang lain. Banyaknya Dewan Perwakilan yang diutus didasarkan pada jumlah penduduk masing-masing wilayah negara bagian.³³

Setiap negara bagian dalam Republik Indonesia Serikat bersifat otonom. Akan tetapi Republik Indonesia (RI) yang berpusat di ibukota Yogyakarta memainkan peran-peran dominan terhadap negara-negara bagian lainnya. Hal ini terlihat dari administrasi dalam negerinya tidak bergantung pada pusat ibu kota federasi di Jakarta dan aturan yang dikeluarkan oleh RI banyak diikuti oleh negara bagian yang lain seperti Jawa Tengah, Jawa Timur dan Pasundan yang menimbulkan “administrasi ganda”.³⁴

Mendominasinya Republik Indonesia dalam mengkampanyekan persatuan dan sentimen bahwa federalisme merupakan kreasi dari pihak kolonialisme dalam memecah bela bangsa memunculkan gerakan-gerakan yang menginginkan Negara Kesatuan guna membubarkan RIS. Salah satu variabel masifnya gerakan ini dikarenakan dibebaskannya para tahanan pro Republik dari penjara Belanda dikarenakan penarikan kekuasaan Militer dan Kepolisian Belanda dari negara-negara bagian.³⁵

³³ G.M. Kahin, *Op.Cit.* hlm. 626.

³⁴ *Ibid*, hlm. 627.

³⁵ Sarkawi B. Husain “Dari Parlemen Hingga Aksi Jalanan: Revolusi Kemerdekaan, Upaya Rekolonisasi Belanda, dan Negara Indonesia Timur, 1946-1950” dalam Bambang Purwanto dkk (ed), *Dunia Revolusi* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2023) hlm. 236.

Tidak hanya gerakan yang menginginkan kesatuan, akan tetapi muncul juga kelompok yang pro terhadap federalisme. Walaupun mendukung federalisme, kelompok ini juga menginginkan agar Indonesia memiliki pola federalisme dengan ciri khas tersendiri. umumnya mereka menanti secara kelembagaan terbentuknya Dewan Konstituante untuk membicarakan bentuk dan dasar negara.

Sementara di Negara Indonesia Timur Kabinet Diapari jatuh akibat dari peristiwa Andi Azis. Pada tanggal 21 April 1950, Presiden Sukawati telah mengumumkan bahwa negara bagiannya sudah siap menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kesepakatan mengenai peleburan Negara Indonesia Timur menjadi bagian dari Republik Indonesia terlaksana dalam suatu konferensi yang diadakan pada tanggal 3-5 Mei 1950 yang diwakili oleh Moh. Hatta dari pihak Republik Indonesia, Presiden NIT Sukawati dan Kepala Negara Bagian Sumatera Timur dan dibentuk kabinet Likwidasi pada tanggal 9 Mei 1950 dengan tujuan untuk membubarkan Negara Indonesia Timur. Setelah dilakukan perundingan selama beberapa Minggu akhirnya tercapai kesepakatan mengenai pembentukan Negara Kesatuan pada 19 Mei 1950.³⁶

Rancangan UUD dasar kesatuan diselesaikan pada 20 Juli 1950 dan ditandatangani oleh Presiden Soekarno pada 15 Agustus 1950. Undang-Undang tersebut tersebut dinamakan Undang-Undang Dasar Sementara. Presiden RIS Soekarno membacakan piagam pernyataan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia kemudian dilanjutkan pada tanggal 17 Agustus diberlakukan

³⁶ G.M. Kahin, *Op.Cit.* hlm. 643.

Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950. Wilayah Republik Indonesia di bagi menjadi sepuluh propinsi yang salah satunya propinsi Sulawesi dengan B.W Lopian Sebagai Acting Gubernur.

Pemberlakuan UUDS 1950 yang menjadi acuan tertinggi konstitusional dalam penyelenggaraan pemerintahan belum mengatur secara eksplisit (terperinci) tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan daerah masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 untuk seluruh daerah Sumatera, Jawa dan Kalimantan sedangkan untuk wilayah Indonesia Timur mengacu pada Undang-Undang NIT Nomor 44 tahun 1950.³⁷ Hingga pada 17 Januari 1957 Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah lahir berdasarkan rujukan UUDS tahun 1950.

2.3.1 Undang-Undang No. 22 tahun 1948

Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang 1948 tentang pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU. No. 1 tahun 1945. Pemberlakuan UU No. 22 tahun 1948 ini sempat tertunda dan baru dijalankan pada tahun 1950. Menurut The Liang Gie Pembuatan Undang-Undang No. 22 tahun 1948 dilakukan untuk mengimbangi UU yang dibuat oleh Belanda untuk negara Federal.³⁸ Dengan sistem otonomi yang bersifat material³⁹ memberikan dampak

³⁷ Muhammad Idris Patarasi, *Desentralisasi Pemerintahan dalam Perspektif Pembangunan Politik di Indonesia*. (Makassar: De La Macca, 2015), hlm. 38

³⁸ The Liang Gie, *Op.Cit*, hlm. 121.

³⁹ Otonomi Material adalah kewenangan daerah otonomi yang dibatasi secara positif yaitu dengan menyebut secara eksplisit batasan dan kewenangannya.

positif pada efektivitas kegiatan wakil-wakil rakyat dalam memusyawarahkan hal-hal atau masalah-masalah yang telah diberikan secara rinci dan jelas kepada daerahnya sesuai dengan UU. Pola seperti ini membuat daerah menerapkan prinsip desentralisasi dalam mengurus dan mengorganisir daerahnya.⁴⁰

UU No. 22 tahun 1948 tidak hanya menjiwai prinsip kedaulatan rakyat dalam pembentukannya sekaligus dengan struktur pemerintahan daerah yang desentralis.⁴¹ Unsur Pemerintahan Daerah yang termuat dalam UU No. 22 tahun 1948 meliputi Dewan Pemerintahan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD)⁴² ketua dan wakil ketua DPRD dipilih dari dan oleh anggota DPRD. Sedangkan kepala daerah hanya menjabat sebagai ketua dan anggota DPD. DPD dipilih dari anggota DPRD atas dasar perwakilan berimbang⁴³ yang jumlahnya ditetapkan dalam UU pembentukan yang disesuaikan dengan jumlah penduduk. Dasar perwakilan berimbang dimaksudkan agar wakil-wakil

⁴⁰ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994) hlm. 36.

⁴¹ Menurut Miriam Budiarjo dalam bukunya *Dasar-dasar Ilmu Politik* mengemukakan bahwa Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi).

⁴² Untuk kandidat yang menduduki jabatan Dewan Pemerintah Daerah berasal dari anggota DPRD yang bukan merupakan Ketua ataupun wakil ketua DPRD. Dalam pasal 15 ayat 2 memuat ketentuan bahwa Barang siapa berhenti menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berhenti pula menjadi anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD).

⁴³ Dalam sistem perwakilan berimbang, jumlah wakil yang duduk di pemerintahan tidak bergantung pada jumlah penduduk.

partai atau golongan kecil mendapat juga kursi atau kesempatan duduk dalam DPD.⁴⁴

Dalam ketentuan pasal 23 ayat (1) dinyatakan bahwa DPRD mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Dengan ketentuan ini, tampak menonjol kekuasaan DPRD yaitu kewenangan dalam mengatur (*regeling*) maupun mengurus (*bestur*) rumah tangga daerahnya. Hal ini dipertegas dalam ketentuan pasal 23 bahwa DPRD sebagai alat pemerintahan daerah yang tertinggi dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. DPRD mempunyai hak untuk memperhatikan segala kepentingan dan mengusahakan segala sesuatu dalam lingkungan daerah sendiri asal tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan aturan-aturan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

2.3.2. Undang-Undang NIT No. 44 tahun 1950

Undang-undang NIT No. 44 tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Indonesia Timur ditetapkan pada tanggal 15 Mei 1950, empat hari menjelang tercapainya persetujuan antara Negara bagian Republik Indonesia dengan Pemerintahan Republik Indonesia Serikat guna mempersiapkan Langkah-langkah reintegrasi pembentukan Negara Kesatuan, terutama penyesuaian bentuk ketatanegaraan wilayah Negara Indonesia Timur terhadap bentuk Negara Kesatuan. Itulah sebabnya dalam Konsederan UU NIT No. 44 tahun 1950 disebutkan antara lain:

⁴⁴ Undang-Undang No. 22 tahun 1948.

“...untuk mengatasi suasana politik psikologis pada masa ini sangat perlu diadakan perubahan dalam pemerintahan daerah-daerah di Indonesia Timur, agar perubahan-perubahan daerah itu dapat disesuaikan dengan status Negara Kesatuan yang segera akan dibentuk..”⁴⁵

Apabila dibandingkan antara UU No. 44 tahun 1950 dengan UU No. 22 tahun 1948 antara lain sebagai berikut:

1. Susunan dan penamaan daerah Undang-Undang NIT No. 44 tahun 1950 memungkinkan susunan terdiri dari dua atau tiga tingkatan dengan nama-nama: Daerah, Daerah Bagian, dan anak bagian. Sedangkan UU No. 22 tahun 1948 membagi daerah menjadi tiga tingkatan yaitu: Propinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil), Marga.
2. Jumlah Anggota DPRD tidak semata-mata didasarkan oleh jumlah penduduk (UU No. 22 tahun 1948), juga didasarkan pada kekuatan keuangan, luasnya otonomi dan suasana politik. Masa jabatan anggota DPRD tiga tahun sedangkan UU No. 22 tahun 1948 lima tahun.
3. Dalam UU NIT No. 44 tahun 1950 tentang penolakan pengesahan terhadap putusan DPRD diajukan kepada pemerintah Agung sedangkan UU No. 22 tahun 1948 diajukan kepada DPD setempat.
4. UU NIT No. 44 tahun 1950 tidak mengatur tentang Sekertaris Daerah dan Pegawai Daerah, Pajak dan sumber keuangan daerah.⁴⁶

⁴⁵ Undang-Undang NIT No. 44 tahun 1950.

⁴⁶ Bagir Manan, *Op.Cit.* hlm. 46.

2.3.3 Undang-Undang No. 1 tahun 1957

Dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950, pemerintah Pusat menganggap perlu adanya penyesuaian perundang-undangan daerah. Oleh karena itu pada tanggal 17 Januari 1957 disahkan Undang-Undang No. 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok Pemerintah Daerah. Pembentukan UU No. 1 tahun 1957 disesuaikan dengan sistem pemerintahan parlemen (pemerintahan partai).⁴⁷

Pembuatan UU No. 1 tahun 1957 melewati enam kabinet dengan menghabiskan 6 tahun lebih hingga disahkan menjadi Undang-Undang. Di mulai oleh Kabinet Natsir melalui setelah membentuk Panitia desentralisasi yang sekaligus ditugaskan merancang UU tentang otonomi daerah yang berlaku di seluruh Indonesia. Akan tetapi belum rampung dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) kabinet Natsir bubar dan digantikan oleh kabinet Sukiman. Dalam perjalanan merealisasikan RUU ini dibentuk Panitia Khusus yang terdiri dari Menteri Dalam Negeri Mr. Ishaq Tjokroadisuryo, Menteri perhubungan, Menteri Urusan Pegawai dan Menteri Urusan Umum. Panitia ini telah mempelajari hasil kerja Panitia Desentralisasi yang ditinggalkan oleh kabinet sebelumnya. Akan tetapi sebelum pandangan-pandangan panitia khusus ini dijadikan sebagai dasar

⁴⁷ BN. Marbun, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, (Pustaka Sinar Harapan: Jakarta, 2005) hlm. 56.

untuk pengambilan keputusan, kabinet Sukiman mengakhiri jabatannya pada februari 1952.⁴⁸

Melalui Menteri Dalam Negeri Mr. Mohammad Roem dalam kabinet Wilopo sebagai pelanjut kabinet sebelumnya, mengambil alih hasil kerja Panitia Khusus sebelumnya dan dipelajari ternyata banyak hal belum termuat dalam RUU tersebut. Oleh karena itu, dilengkapi Sembilan persoalan pokok dan disampaikan kepada seksi dalam negeri dari DPR yaitu:

1. Pembagian dan tingkatan daerah-daerah otonom
2. Susunan pemerintah daerah
3. Pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
4. Sekretariat daerah
5. Anggota DPRD
6. Isi Otonomi
7. Soal *Medebewind* atau *Zelfbestuur*
8. Pengawasan Daerah
9. Perimbangan Keuangan⁴⁹

Seksi tersebut telah menyiapkan bahan-bahan yang berkenaan dengan Sembilan hal tersebut untuk dijadikan bahan pemerintah dalam menyiapkan RUU Desentralisasi. Akan tetapi RUU ini belum berhasil disahkan akibat kejatuhan Kabinet Wilopo pada tahun 1953 dan digantikan oleh Kabinet Ali Sastromidjojo.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 57.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 60.

Pada masa Kabinet Ali Sastromidjojo, Menteri Dalam Negeri awalnya dipimpin oleh Prof. Hazairin dan kemudian digantikan oleh Mr. Sunaryo yang mengajukan perubahan teks baru RUU Pemerintahan Daerah. Dalam RUU tersebut mulai memperkenalkan konsep sistem otonomi Rill. Pada bulan Juni 1955, seksi Parlemen (seksi dalam Negeri dan Penerangan) mendapat tugas untuk menyimpulkan dan dibahas dalam rapat Pleno DPR yang memuat pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

1. Di dalam pemerintahan masih dipraktikkan pemerintahan dalam masyarakat banyak yakni Masyarakat Desa, maka dalam hal penyelenggaraan tatapraja baru unsur-unsur yang hidup didalam desa harus dibawah serta untuk menjadi sumber dan dasar otonomi yang modern.
2. Otonomi daerah harus berdasarkan bentuk Negara Kesatuan maka sifat otonomi daerah tidak akan melanggar dan melemahkan kedudukan negara sebagai Negara Kesatuan dan sebaliknya bentuk Negara Kesatuan tidak akan mengekang perkembangan daerah.
3. Tujuan negara dalam usaha mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan harus dicapai dalam pemerintahan dan rumah tangga daerah.
4. Menurut UUDS hanya ada satu bentuk pemerintahan daerah yaitu bentuk daerah otonom. Dalam pelaksanaan mengharuskan *ordering* baru ketataprajaan yaitu menghapuskan pemerintahan administratif.

5. Sistem permusyawaratan dan perwakilan dalam pemerintahan dan menolak adanya otokrasi dan ketunggalan
6. Hal-hal yang tidak diatur dengan UU dan diurus oleh pemerintahan pusat menjadi kewenangan daerah
7. Untuk menghilangkan keragu-raguan mengenai kedudukan daerah Swapraja maka perlu ditetapkan UU Swapraja sebagai pengganti *Zelfbestuursregelen* 1938 dan perjanjian antara Pemerintah Hindia Belanda dan Swparaja-Swapraja.⁵⁰

Selain poin-poin diatas yang termuat dalam persidangan tersebut, juga diusulkan pembentukan badan Desentralisasi yang secara organisasi menjadi bagian dari Dewan Perancang Negara atau berbentuk Direktorat Otonomi langsung dibawah Perdana Menteri. Badan ini bertugas untuk melayani dan mengatur pelaksanaan desentralisasi dan otonomi dengan kekuasaan antara lain:

1. Merancang serta menyiapkan perundang-undangan dan lain-lain sebagai penunjang bagi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi baik dipusat maupun di daerah.
2. Memberi tuntutan dan bimbingan serta menjalankan pengawasan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi.

Sebelum DPR mengambil keputusan terhadap RUU tersebut, kabinet Ali digantikan oleh Kabinet Burhanuddin pada agustus 1955 dengan Menteri Dalam Negerinya tetap Mr. Sunaryo yang telah mempersiapkan RUU pemerintahan daerah

⁵⁰ Bagir Manan, *Op.Cit.* hlm. 63.

untuk dibahas dalam forum DPR. Dalam proses pembahasan di parlemen terjadi perbedaan dan keberatan dari anggota parlemen terhadap konsep-konsep sebagai berikut:

1. Komisaris Pemerintah untuk mengawasi daerah
2. Kekuasaan pemerintah untuk membubarkan DPRD
3. Cara pemilihan kepala daerah yang berbeda-beda untuk tingkat I dipilih oleh DPRD dan untuk tingkat II dipilih langsung oleh rakyat.
4. Pembentukan daerah otonom tingkat III dengan Peraturan Pemerintah.

Akan tetapi perbedaan pandangan dalam proses pembahasan berhasil dicapai setelah diadakan musyawarah atau perundingan terutama antara fraksi-fraksi dengan pendirian pemerintah. Maka tepat pada tanggal 18 Agustus 1957 berhasil diundangkan UU No. 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintah Daerah.⁵¹

Sistem otonom yang dianut UU No. 1 tahun 1957 yaitu sistem otonomi riil yang dalam penjelasan umumnya di sebut sistem rumah tangga nyata yaitu memberikan peluang pelaksanaan otonomi luas untuk Negara Indonesia yang majemuk karena isi otonomi daerah didasarkan pada kenyataan yang ada. Pembentuk UU No. 1 tahun 1957 memandang bahwa dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah merupakan prasyarat dalam mewujudkan ketentuan-ketentuan UUDS 1950. Adapun penjelasan mengenai sistem otonomi menurut Soepomo dalam ketentuan ini demokrasi dalam pemerintahan daerah

⁵¹ *Ibid*, hlm, 65.

menjamin dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.

Sebagai perwujudan dari pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada DPRD yang berhak mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerah kecuali yang telah diserahkan kepada penguasa lain menurut UU ini. Dengan kata lain, DPRD dapat memusyawarakan leluasa segala hal yang dapat diatur dan diurus menjadi urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang telah diatur oleh Pemerintah Pusat. UU No. 1 tahun 1957 memperlihatkan salah satu bentuk peraturan pengawasan preventif pusat terhadap daerah yang merupakan bagian dari asas-asas hukum administrasi di daerah.

Dalam UU No. 1 tahun 1957, pemerintahan daerah terdiri atas DPRD dan DPD. Dalam ketentuan pasal 31 ayat (1) dinyatakan bahwa DPRD berfungsi untuk mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya, kecuali urusan yang oleh UU ini diserahkan kepada penguasa lain. Dalam ketentuan pasal ini menerangkan secara jelas bahwa DPRD merupakan pemegang kekuasaan tertinggi berwenang mengatur (regeling) dan mengurus (bestuur) segala urusan rumah tangga daerahnya. Penempatan DPRD sebagai pemikul tanggung jawab atau kekuasaan tertinggi termasuk dalam hal ini perumusan dan pengesahan Perda harus ditanda tangani oleh ketua DPRD. Sedangkan kepala daerah merangkap sebagai ketua dan anggota DPD. DPD bisa dibubarkan oleh DPRD jika tidak menjalankan

tugas dengan baik. Kepala daerah diangkat oleh pemerintahan pusat berdasarkan pada calon yang disediakan oleh DPRD.⁵²

⁵² Undang-Undang No. 1 tahun 1957.