

**KEDUDUKAN HUKUM IBUKOTA PEMERINTAH KABUPATEN
SETELAH MENJADI PEMERINTAH KOTA (Suatu Tinjauan
Ibukota Tapanuli Selatan Setelah Menjadi Pemerintah
Kota Padangsidimpuan)**

Oleh: Alinapia*

Abstrak

Adapun permasalahan dari penelitian ini, dengan permasalahan, pertama, bagaimanakah kedudukan hukum Ibukota Kabupaten Tapanuli Selatan setelah terjadinya pemekaran menjadi Kota Padangsidimpuan? Kedua, apakah faktor-faktor penghambat pemindahan ibukota kabupaten induk Tapanuli Selatan setelah terjadi pemekaran menjadi Pemerintah Kota Padangsidimpuan? Ketiga, apakah dampak negatif ibukota rangkap antara Kabupaten Induk Tapanuli Selatan dengan Pemerintah Kota Padangsidimpuan? Metode yang digunakan adalah metode penelitian pustaka (library reseaech) dan lapangan (field research), dengan pengumpulan data dilakukan dengan interview (wawancara) dan studi dokumentasi. Setelah data dianalisa dengan menggunakan teknik pengujian hipotesa berdasarkan metode induksi dan deduksi, maka akan dapat diperoleh hasilnya setelah dilaksanakan penelitian dari ketiga permasalahan tersebut di atas.

Kata Kunci: Pemekaran dan Ibukota Rangkap

PENDAHULUAN

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menunjukkan bahwa Pemerintahan di Indonesia terdiri atas 2 (dua) bagian, yaitu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan kesemuanya diatur dengan undang-undang. Untuk pemerintah Daerah diatur dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang biasa disebut dengan undang-undang otonomi daerah. Dikatakan demikian karena undang-undang pemerintah daerah itu, berisi hak, wewenang pemertintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumuah tangga pemerintahannya, sesuai dengan hak dan kewajiban yang diberikan pemerintah pusat kepada

* Drs. Alinapia, SH,MH., Dosen DPK Kopertis Wilayah I Sumut pada Fakultas Hukum UMTS Padangsidimpuan dan penelitian ini dibiayai oleh Dirjen Dikti Kemendikbud melalui Hibah Penelitian Dosen Pemula.

daerah. Hak dan wewenang itulah yang disebut dengan otonomi daerah. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 bagian 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi: "Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan-perundangan".¹

Demikian juga **Hans Kelsen**, dalam bukunya *General Theory Of Law and State*, mengatakan bahwa otonomi daerah adalah:

*So-called local autonomy is a direct and deliberate combination of the ideas of decentralization and democracy. The organs creating local norms are here elected by those for whom these norms are valid. An Example of an autonomous local unit is the municipality and mayor.*²

Maksudnya otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh subjek dari norma-norma ini. Sebuah contoh dari satuan daerah otonom adalah Kotapraja atau Kotamadya dan Walikota.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 15 Oktober 2004, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).⁶ Dengan lahirnya undang-undang tentang Pemerintahan daerah ini, diharapkan dapat mensejahterakan rakyat, sesuai dengan tujuan dari pemberian

¹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Visimedia, Jakarta, 2007, hal. 4

² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1973, hal. 314.

⁶ UU No.32 Tahun 2004, *op.cit*, hal. 7.

otonomi daerah itu sendiri, yang tertuang dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu:

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷

Dari tujuan otonomi daerah diatas, jelaslah untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat di daerah. Salah satu jalan peningkatan kesejahteraan rakyat adalah dengan pemekaran. Hal ini sesuai dengan pendapat **Max H. Pohan**, bahwa: "Pemekaran daerah secara intensif berkembang di Indonesia sebagai salah satu jalan untuk pemerataan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah".⁸

Disamping itu, salah satu tuntutan reformasi 21 Mei 1998 adalah pemberian otonomi daerah kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan dan percepatan pembangunan serta pertumbuhan demokrasi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian jelaslah bahwa pemekaran merupakan salah satu jalan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan pendekatan pelayanan kepada masyarakat melalui pembentukan daerah baru atau dikenal dengan pemekaran. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara

⁷ *Ibid*, hal. 126.

⁸ Max H.Pohan, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*, Bridge, Jakarta, 2008, hal. i.

dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara (Penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004).¹²

Berdasarkan kriteria tersebut diatas, maka Kabupaten Tapanuli Selatan sebagai salah satu Daerah Kabupaten dari 33 Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara yang dibentuk dengan Undang-Undang Darurat Nomor 7 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten-Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Provinsi Sumatera Utara dengan luas wilayah sebelum dimekarkan 1.889,650 Ha 26,35 % dari luas Provinsi Sumatera Utara) dapat dimekarkan. Berdasarkan Sensus Penduduk 1990 jumlah penduduk Kabupaten Tapanuli Selatan 954.332 jiwa dan pada tahun 1997 meningkat menjadi 1.030.855.¹⁵

Berdasarkan persyaratan yang ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007, Kabupaten Tapanuli Selatan memungkinkan untuk dilaksanakan pemekaran atas beberapa daerah Kabupaten atau Kota. Disamping faktor undang-undang yang mendukung untuk pemekaran tersebut, juga terjadi perkembangan masyarakat yang signifikan terhadap tuntutan zaman, yang selalu berubah dan berkembang setiap saat.

Hal ini sesuai dengan perkembangan Kota Padangsidimpuan, yaitu pada tanggal 30 Nopember 1982 berubah menjadi Kota Administratif dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1982 sebagai awal dari pemekaran Tapanuli Selatan, sekalipun dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan Kota Administratif itu masih dibawah tanggung jawab Pemerintah Kabupaten (Pasal 78 bagian b).¹⁶

¹² UU No.32 Tahun 2004, *op.cit*, hal. 128.

¹⁵ BPS Tapanuli Selatan Tahun 1997, *BPPS*, Padangsidimpuan, 1997, hal. 5

¹⁶ BN. Marbun, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Erlangga, Jakarta, 1994, hal. 156

Sepuluh tahun kemudian Kota Administratif Padangsidimpuan dengan Surat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tapanuli Selatan Nomor 15 dan 16/KPTS/1992 tanggal 21 Maret 1992, Kota Administratif Padangsidimpuan diusulkan menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II Padangsidimpuan, bersamaan dengan pengusulan pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Mandailing Natal, Kabupaten Kabupaten Daerah Tingkat II Angkola Sipirok dan Kabupaten Daerah Tingkat II Padanglawas.

Dari tiga Kabupaten Daerah Tingkat II dan satu Kotamadya Daerah Tingkat II yang diusulkan kepada pemerintah Cq Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia tersebut, hanya dua Daerah Tingkat II yang memenuhi syarat untuk dimekarkan yaitu Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal dan Pemerintah Kota Padangsidimpuan.

Kabupaten Mandailing Natal dengan Ibukotanya Panyabungan lahir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1998 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Toba Samosir dan Kabupaten Mandailing Natal, tanggal 23 Nopember 2001.

Demikian juga Pemerintah Kota Padangsidimpuan lahir dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Padangsidimpuan, tanggal 21 Juni 2001.

Dengan dimekarkannya kedua Pemerintah tersebut maka terdapat dua masalah mendasar yaitu berkurangnya luas wilayah Kabupaten Induk yang secara ekonomis berkurangnya pendapatan Kabupaten Tapanuli Selatan, dan terdapatnya dua Pemerintahan dengan satu Ibukota, yaitu Padangsidimpuan sebagai Ibukota Pemerintah Kota Padangsidimpuan, sekaligus Ibukota Kabupaten Tapanuli Selatan.

Menurut penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa dalam penyerahan pemerintahan dari Kabupaten Induk Tapanuli Selatan kepada kedua pemerintah yang baru, hanya Pemerintah Kota Padangsidimpuan

yang bermasalah. Sedangkan Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal dapat dikatakan tidak mempunyai masalah, karena penyerahan pemerintahan dari Kabupaten Induk kepada Kabupaten Mandailing Natal berjalan dengan baik.¹⁷

Hal ini terjadi karena Panyabungon sebagai Ibukota Kabupaten Mandailing Natal tidak berdampingan kedudukannya dengan Ibukota Kabupaten Induk Tapanuli Selatan, sebagaimana halnya dengan Ibukota Pemerintah Kota Padangsidimpuan yang kedudukannya bersamaan dengan Ibukota Tapanuli Selatan. Disamping itu Ibukota Kabupaten Mandailing Natal ditentukan kedudukannya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1998 yaitu Panyabungon (Pasal 6)¹⁸, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Padangsidimpuan tidak ditentukan kedudukan Ibukota Kabupaten Induk Tapanuli Selatan dan Pemerintah Kota Padangsidimpuan.

Sehingga pelaksanaan roda pemerintahan antara kedua pemerintahan daerah otonom tidak dapat berjalan dengan baik karena terjadinya dualisme pusat pemerintahan, yang saling tarik menarik antara Kabupaten Induk dengan Kota yang dimekarkan. Kabupaten Induk Tapanuli Selatan tetap mempertahankan Ibukota asalnya yaitu Padangsidimpuan sesuai dengan pembentukannya berdasarkan Undang-Undang Darurat Nomor 7 Tahun 1956 (Pasal 2),¹⁹ demikian juga Pemerintah Kota Padangsidimpuan yang mempertahankan Kota Padangsidimpuan sebagai Ibukotanya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001. Karena sekalipun tidak dijelaskan secara rinci

¹⁷ Alinapia, Pemekaran Kabupaten Tapanuli Selatan dan Masalahnya Ditinjau dari Pelaksanaan UU No.4 Tahun 2001, Universitas Andalas, Padang, *Tesis Tidak dipublikasikan*, hal. 5.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1998 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Toba Samosir dan Kabupaten Daerah Tingkat II Mandailing Natal, Sekretariat Kabinet RI, Jakarta, 1998, hal. 7.

¹⁹ Undang-Undang Darurat Nomor 7 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten-Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Provinsi Sumatera Utara, Menteri Kehakiman RI, Jakarta, 1956, hal.7.

tentang Ibukota Pemerintah Kota Padangsidempuan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001, namun sesuai dengan kenyataan bahwa yang dibentuk adalah Pemerintah Kota Padangsidempuan yang secara geografi berasal dari Pemerintah Administratif Kota Padangsidempuan, maka otomatis pusat pemerintahan (Ibukotanya) adalah Padangsidempuan. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 bagian 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 ditegaskan bahwa: "Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan daerah adalah Daerah Otonom sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf i Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah".²⁰

Sedangkan yang dimaksud dengan Daerah Otonom dalam Pasal 1 huruf i Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah:

Daerah otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²¹

Kemudian dalam Pasal 1 bagian 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 ditentukan bahwa: "Kota Administratif Padangsidempuan adalah Kota Administratif sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1982".²²

Dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1982 tentang Pembentukan Kota Administratif Padangsidempuan, disebutkan bahwa: "Pusat Pemerintahan Kota Administratif Padangsidempuan berkedudukan di Kota Padangsidempuan".²³

²⁰ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Padangsidempuan, Sekretariat Negara, Jakarta, 2001, hal.3.

²¹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hal.4.

²² UU No.4 Tahun 2001, *op.cit*, hal. 4.

²³ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1982 tentang Pembentukan Kota Administratif Padangsidempuan, Mensegneg RI, Jakarta, 1982, hal. 13.

Dengan demikian jelaslah bahwa Ibukota Pemerintah Kota Padangsidempuan adalah Padangsidempuan.

Hal inilah yang menimbulkan masalah antara Kabupaten Induk Tapanuli Selatan dengan Pemerintah Kota Padangsidempuan, sehingga terjadi penumpukan kegiatan pemerintahan dalam suatu tempat yang dapat mengakibatkan kurang efektifnya kinerja masing-masing aparat pemerintah daerah. Sehingga tujuan yang diharapkan dari pemekaran daerah yaitu untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat ternyata menjadi bumerang bagi kedua pemerintahan daerah.

Disamping itu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 juga memberi peluang kepada Kabupaten Induk Tapanuli Selatan untuk mempertahankan Padangsidempuan sebagai ibukotanya, yaitu Pasal 13 yang berbunyi:

Untuk kelengkapan perangkat pemerintahan Kota Padangsidempuan, dibentuk Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota, Sekretariat Kota, Dinas Kota, dan Lembaga Teknis Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁴

Demikian juga halnya Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 sebagaimana diatur dalam Surat Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor: 135/2094/SJ tanggal 16 Oktober 2001, ditentukan bahwa:

Seluruh fasilitas umum/sosial dan sarana/prasarana perkotaan seperti jalan, saluran pembuangan air hujan, saluran pembuangan air limbah, pasar, terminal, fasilitas pendidikan, kesehatan, peribadatan, rekreasi, kebudayaan, olahraga, taman kota, pemakaman umum, dan lain-lain yang berada di kota-kota yang baru terbentuk, kantor-kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Induk yang selama ini digunakan sebagai eks Kota Administratif, sarana/prasarana lainnya yang telah dihibahkan/diserahkan penggunaannya oleh Departemen/LNDP, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten Induk kepada Kota

²⁴ UU Nomor 4 Tahun 2001, *op.cit*, hal.9.

Administratif, agar secara formil dan material agar diserahkan kepada Pemerintah Kota Padangsidempuan.²⁵

Dari Pasal 13 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 dan Surat Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 135/2095/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Padangsidempuan yang baru lahir, diharapkan untuk membentuk perangkat pemerintahannya (Pasal 13 UU Nomor 4 Tahun 2001), sedangkan perangkat pemerintahan yang diserahkan pun adalah bekas atau yang telah dipakai oleh Pemerintah Kota Administratif pada masa statusnya sebagai Kota Administratif (Surat Mendagri Nomor 135/2094/SJ). Padahal dengan lahirnya Pemerintah Kota Padangsidempuan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001, kedudukan Ibukota Kabupaten Induk Tapanuli Selatan secara yuridis seharusnya sudah harus pindah ketempat lain bersama terbitnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 tersebut.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: *pertama*, bagaimana kedudukan Ibukota Kabupaten Setelah terjadinya pemekaran menjadi Pemerintah Kota?, *Kedua*, bagaimana pengaruh ibukota rangkap terhadap proses kelanjutan pembangunan bagi Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidempuan? dan *ketiga*, usaha-usaha apakah ditempuh oleh Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidempuan dalam mengatasi terjadinya ibukota rangkap antara dua pemerintahan?.

B. Tinjauan Pustaka

1. Kosep Dasar Demokrasi

Demokrasi secara etimologis berasal dari bahasa Yunani yaitu "*demos*" yang berarti rakyat (penduduk suatu tempat) dan "*cratein*" atau

²⁵ Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 135/2094/SJ tanggal 16 Oktober 2001 tentang Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Pembentukan Kota Padangsidempuan, Mendagri, Jakarta, 2001, hal.14.

"*cratos*" yang berarti kekuasaan (kedaulatan). Jadi secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada ditangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat, dan kekuasaan oleh rakyat.²⁹ Teori demokrasi berawal dari model partisipasi politik langsung yang melibatkan seluruh warga yang sudah dewasa dalam suatu proses politik. Proses politik penataan kehidupan bersama ini dikelola secara proses , dan inilah yang dinamakan oleh Aristoteles sebagai bentuk negara ideal "*Politeia*", atau yang secara modern disebut oleh **Robert A. Dahl**, sebagai "*Polyarchy*", sebagai ganti dari istilah yang kemudian lebih populer dengan sebutan demokrasi yang meluas.³⁰

Menurut **Sri Sumantri** memberikan pengertian demokrasi sebagai berikut:

Dilihat dari kata-katanya demokrasi adalah pemerintahan rakyat, oleh yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Meskipun kelihatan sederhana, akan tetapi sampai sekarang adalah sukar untuk memberikan batasan yang dapat diterima semua pihak. Hal ini disebabkan pengertian demokrasi tersebut telah dan akan mengalami perkembangan.³¹

Dengan demikian jelaslah bahwa demokrasi adalah pemerintahan yang berasal dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Dengan kata lain pemerintahan yang terdapat dalam suatu negara dengan kedaulatan tertinggi berada pada rakyat.

Persoalannya apa hubungan antara demokrasi dengan otonomi daerah sebagai objek dari penelitian ini? Untuk menjawab ini harus diketahui makna dari kedua objek tersebut yaitu demokrasi dan otonomi daerah. Kalau pengertian demokrasi sebagaimana telah dijelaskan diatas

²⁹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, kencana Predana Media Group, Jakarta, 2010, hal. 67

³⁰ Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, 2008, hal. 44-45

³¹ *Ibid*

bahwa adanya hak setiap warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan. Dengan kata lain demokrasi memberi hak kepada seluruh warga masyarakat tanpa kecuali untuk ikut serta berpartisipasi dalam kegiatan pemerintahan sesuai dengan kemampuannya. Sedangkan istilah otonomi daerah berasal dari Bahasa Latin *autonomie*. Autos berarti sendiri, nomos berarti undang-undang, otonomi, pemerintahan sendiri, swapraja (*zelfbestuur*).³² Dengan demikian otonomi adalah suatu hak untuk mengatur kepentingan dan urusan intern daerah atau organisasinya sendiri menurut hukum yang berlaku. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian otonomi daerah adalah: "wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku".³³ Sedangkan dalam Kamus Hukum *Dictionary of Law Complete Edition*, pengertian otonomi daerah adalah: "hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku".³⁴

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3.2 Konsep Desentralisasi

Kemudian berbicara dengan otonomi daerah tidak lepas dari konsep desentralisasi, karena otonomi merupakan salah satu perwujudan dari desentralisasi. Antara desentralisasi dengan otonomi daerah memiliki keterkaitan yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh **Ryaas Rasyid**, bahwa:

³² Yudha Pandu, *Kamus Hukum*, Indonesia Legal Center Publishing, Jakarta, hal.17.

³³ Departemen Pendidikan Nasional, *Op.Cit.*, hal. 805

³⁴ M.Marwan & Jimmy P., *Kamus Hukum Dictionary of Law Complete Edition*, Reality Publisher, Surabaya, 2009, hal.472

Dalam tataran konsep desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya memiliki tempat masing-masing. Istilah otonomi daerah lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik kekuasaan), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun demikian dilihat dari konteks *sharing of power* (berbagi kekuasaan), dalam prakteknya dilapangan; kedua istilah tersebut mempunyailakarakteristik yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pernyataan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikansebagai wewenang rumah tangga daerah.⁴³

Kemudian **Syarif Hidayat**, dalam bukunya berjudul *Kegamangan Otonomi Daerah ...?* mengatakan bahwa:

Desentralisasi dan otonomi daerah bagaikan dua sisi mata uang yang saling memberi makna satu dengan yang lainnya. Lebih spesifik, mungkin tidak berlebihan bila dikatakan ada atau tidaknya otonomi daerah sangat ditentukan oleh seberapa jauh wewenang telah didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Itulah sebabnya, dalam studi Pemerintahan Daerah, para analis sering menggunakan istilah desentralisasi dan otonomi daerah secara bersamaan, *interchange*.⁴⁵

Sedangkan **Sjarif Saleh**, mengatakan bahwa: "Desentralisasi dapat juga diartikan "*hak otonomi daerah*", yaitu hak daerah untuk mengurus, mengatur dan memerintah daerah sendiri dengan bebas".⁴⁷

Dengan demikian jelaslah bahwa otonomi daerah dan desentralisasi tidak dapat dipisahkan karena berbicara dengan otonomi daerah, kalau tidak disertai dengan desentralisasi adalah bohong belaka. Maka dari arti kata demokrasi dan otonomi daerah atau desentralisasi sesuai dengan uraian tersebut jelas mempunyai hubungan yang signifikan

⁴³ Ryaas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas*, Kumpulan Tulisan dalam Buku Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian, Pustaka Sinar Harapan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000, hal. 78

⁴⁵ Syarif Hidayat (editor), *Kegamangan Otonomi Daerah ...?*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2004, hal. 29

⁴⁷ Sjarif Saleh, *Otonomi dan Daerah Otonom*, N.V Pustaka Penerbit "Endang" Jakarta, 1952, hal. 87

yaitu demokrasi memberi hak sesuai dengan kodratnya sebagai manusia, sedangkan otonomi daerah atau desentralisasi merupakan pelimpahan hak dan wewenang kepada masyarakat dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya di daerah.

Hal ini sesuai dengan pendapat **Mahfud MD.**, bahwa hubungan antara demokrasi dengan otonomi daerah dalam penelitian ini adalah adanya keterkaitan antara prinsip demokrasi dan otonomi daerah dalam pembentukan negara Republik Indonesia oleh pendiri negara. Untuk lebih jelasnya pendapat **Mahfud MD.**, tersebut adalah sebagai berikut:

Ketika para pendiri negara Republik Indonesia bersepakat untuk mendirikan sebuah negara berdasar prinsip demokrasi maka dengan sendirinya prinsip otonomi daerah juga menyertainya. Hal ini menjadi niscaya karena salah satu tuntutan penting bagi sebuah sistem demokrasi adalah adanya pemencaran kekuasaan baik secara horizontal (kesamping) yaitu lembaga tinggi negara yang sejajar seperti DPR, Presiden, BPK, MA, dan DPA, sedangkan pemencaran hodsontal ditandai adanya desentralisasi dan otontomi daerah.³²

Sedangkan **Bagir Manan**, mengatakan bahwa ada tiga faktor yang menunjukkan kaitan erat antara demokrasi dan otonomi daerah yaitu:

1. Untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*);
2. Untuk membiasakan rakyat berupaya untuk mampu memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan dirinya;
3. Untuk memberikan pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan dan kebutuhan beragam.³⁵

Berdasarkan pendapat tersebut jelaslah bahwa hubungan antara demokrasi dengan otonomi daerah adalah dimana demokrasi memberikan hak kepada rakyat untuk ikut serta dalam pelaksanaan

³² Mahfud MD, *Otonomi Daerah Sebagai Keharusan Agenda Reformasi Menuju Tatanan Indonesia Baru*, Jurnal Administrasi Negara Vol. I, No.1 September 2000, hal. 1-2

³⁵ *Ibid*

pemerintahan di daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian jelaslah bahwa demokrasi telah memberi kesempatan kepada rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan nasibnya sendiri dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi daerah atau kemampuan masyarakat setempat.

Menurut **Murtir Jeddawi**, salah satu instrument ke arah peningkatan pelayanan masyarakat adalah pengecilan rentang kendali (*span of control*) dalam daerah yang kemudian diterjemahkan menjadi pemekaran daerah. Asumsi dasarnya antara lain, wilayah-wilayah tertentu dalam daerah yang jaraknya jauh dari ibukota daerah, mendapat perlakuan. Dengan demikian diperlukan pemekaran daerah, demikian salah satu argument pihak yang pro pemekaran.³⁸

1.3 Konsep Pemekaran Daerah

Berbicara dengan pemekaran daerah maka teori yang dipakai adalah teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh **Bagir Manan**, bahwa:

Ada berbagai motif perkembangan konsep atau pemerintahan daerah. Ada yang dalam kerangka demokrasi. Ada pula sebagai upaya meningkatkan efesiensi, atau sebagai pemencaran kekuasaan (*distribution of power, spreading van matchen*) atau dalam rangka pembatasan kekuasaan atau *checks and balences*. Ada pula dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan.³⁹

Berbicara dengan teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) adalah suatu teori dimana kekuasaan dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa di antara

³⁸ Murtir Jeddawi, *Op.Cit.*, hal. 8

³⁹ Bagir Manan, *Hukum Pemerintahan Daerah Sebagai Kajian Hukum Mandiri*, dalam Kumpulan Tusan M. Solly Lubis, Pradigma Kebijakan Hukum Pasca Reformasi dalam Rangka Ultah ke-80 Prof.M.Solly Lubis, Sofmedia, Jakarta, 2010, hal. 79

bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerja sama.⁴⁰ Teori pembagian kekuasaan ini lahir di Eropa Barat sebagai reaksi terhadap kekuasaan raja yang absolute dan di satu pihak bertujuan untuk mencegah berkembangnya kekuasaan di tangan satu orang, sedangkan dilain pihak agar terdapat jaminan terhadap hak-hak asasi dari rakyat.

Sedangkan menurut **Saldi Isra** mengatakan bahwa:

Ditinjau dari sudut politik, sebagian permainan kekuasaan yang dapat mengarah kepada penumpukan kekuasaan yang seharusnya kepada penyebaran kekuasaan (*distribution or dispersion of power*). Tetapi juga sebagai tindakan pendemokrasian untuk melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.⁴¹

Dengan demikian jelaslah bahwa dalam suatu negara harus terjadi pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dengan kata lain harus ada daerah otonom di tingkat daerah. Sehingga apa yang digambarkan oleh Laski dalam pembagian kekuasaan kebawah sama dengan konsep otonomi yang desentralistis dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.

Pemencaran kekuasaan kebawah dalam sistem penyelenggaraan kekuasaan negara di Indonesia sudah termuat dalam UUD 1945 Pasal 18 dan dijabarkan lagi dalam berbagai Undang-Undang Pemerintahan Daerah sejak Indonesia memperoleh kemerdekaan. Perjalanan otonomi daerah di Indonesia sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah terjadi pasang surut pelaksanaan pemerintahan daerah, yang dapat dibagi atas tiga priode, yaitu Priode Orde Lama, orde baru dan orde reformasi.

⁴⁰ Muh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 140.

⁴¹ Saldi Isra, *Quo Vadis Pemekaran Daerah?*, Makalah dalam Seminar: "Quo Vadis Pemekaran Daerah" yang diadakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, di Hotel Bumi Minang Padang, 14 April 2009, hal. 1

Menurut Bagir Manan, pada masa reformasi pemekaran daerah merupakan salah satu kemerahan reformasi, sampai-sampai sekitar 50% atau lebih undang-undang dibentuk oleh DPR priode 2004-2009 adalah undang-undang pembentukan daerah otonom baru (provinsi, kabupaten, kota).⁴² termasuk di dalamnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Padangsidempuan.

Dengan banyak daerah pemekaran yang lahir pada masa reformasi, menimbulkan suatu pertanyaan, mengapa pemekaran besar-besaran itu terjadi pada suatu priode tertentu, namun tidak terjadi pada priode lainnya (sangat episodik). Hal ini menurut Gabriele Ferrazzi yang dikutip oleh Tri Ratnawati, disebabkan oleh beberapa paktor, antara lain adalah karena adanya perubahan mendasar pada suatu rezim pemerintahan.⁴²

Pendapat diatas mendukung fenomena pemekaran daerah di Indonesia di tahun 1950-an dan tahun 1999 hingga kini yang dilatar belakangi oleh adanya reformasi atau perubahan politik yang mendasar secara nasional (pergantian rezim atau sistem politik).

1.4.Kedudukan Ibukota

Kota Padangsidempuan yang dimekarkan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 dari Kabupaten Tapanuli Selatan di era reformasi. Akan tetapi dengan lahirnya Pemerintah Kota Padangsidempuan telah terjadi masalah, yaitu tidak diaturnya kedudukan ibukota kabupaten induk setelah terjadinya pemekaran dalam undang-undang pemekaran, sehingga terjadi ibu kota rangkap antara dua pemerintah otonom yang sama yaitu Kota Padangsidempuan dan Tapanuli Selatan. Padahal ibukota suatu pemerintahan sangat dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dikatakan demikian karena

⁴² Bagir Manan, *Op.Cit.*, hal. 98

⁴² Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal.Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal. 2

ibukota berfungsi sebagai pusat kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, kegiatan mana saling berkaitan dan menunjang kegiatan pemerintah dalam rangka pelayanan berbagai urusan kepentingan masyarakat. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh **Soemitro**, bahwa, fungsi ibu kota adalah:

- a. Pusat pemukiman penduduk yang dalam proses kehidupan selalu berubah-ubah selaras dengan faktor perkembangannya.
- b. Pusat kegiatan penduduk yang menempatkan kedudukannya sebagai pusat pemasaran dan pelayanan kapasitas produksi dari kegiatan ekonomi maupun pusat kegiatan pelayanan sosial politik, dan budaya.
- c. Pusat penyediaan fasilitas penunjang pertumbuhan dan daerah belakang dalam hal ini kota dapat merupakan terminal jasa distribusi.
- d. Pusat pendorong dalam proses pembangunan daerah dan nasional.⁴³

Dengan demikian jelaslah begitu dominannya fungsi ibu kota bagi pemerintahan suatu Negara dan atau pemerintahan dibawahnya seperti, Pemerintah Propinsi, Kabupaten/Kota. Untuk itu setiap pemerintah kabupaten dan kota dengan level otonom yang sama tidak memiliki ibu kota rangkap.

Hal ini sesuai dengan pendapat **Pamudji**, bahwa secara fungsional ibukota merupakan pusat kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, masing-masing kegiatan saling berkaitan dan menunjang. Kegiatan pemerintahan merupakan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam kerangka pemberian pelayanan dan usaha pembangunan. Kegiatan yang demikian itu perlu didukung oleh kegiatan kemasyarakatan sehingga menimbulkan kegiatan terintegrasi yang dengan sadar menimbulkan partisipasi masyarakat. Untuk itu baik Kotamadya (sekarang Pemerintah Kota) maupun ibukota Kabupaten kedua-duanya merupakan pusat kegiatan pemerintah,

⁴³ Ilhami, *Strategi Pembangunan Perkotaan di Indonesia*, Usaha Nasional, Surabaya, 1990, hal. 57

pembangunan dan kemasyarakatan dalam kotamadya (Pemerintah Kota) dan Kabupaten yang bersangkutan, sehingga dalam pengembangan ibukota terpisah antara Kotamadya (Pemerintah Kota) dan Kabupaten agar pertumbuhannya dapat diharapkan dari masing-masing Kotamadya (Pemerintah Kota) maupun Kabupaten.⁴⁴ Kemudian **Ilhami**, mengatakan bahwa dalam rangka peningkatan efisiensi pemerintah agar diadakan pemindahan Ibukota Kabupaten yang berada pada Kotamadya (Pemerintah Kota) karena kalau tidak terpisah antara Ibukota Kabupaten dengan Kotamadya Daerah Tingkat II (Pemerintah Kota) akan mengalami perkembangan yang kurang sehat, oleh karena itu Pemerintah Kabupaten yang tidak memiliki yurisdiksi kewenangan Wilayah Pemerintahan Kotamadya Daerah Tingkat II (Pemerintah Kota) akan memusatkan pembangunan pelayanan masyarakat dan sebagainya di daerah perbatasan Pemerintah Kota dan Kabupaten.⁴⁵ Dengan kondisi yang sangat urgen tersebut mengapa tidak ada pengeturan ibu kota Kabupaten Induk sebelum keluarnya Undang-Undang Pemekaran Kota Padangsidimpuan yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001?

Secara teoritis terjadinya ibu kota rangkap merupakan akibat dari perubahan sosial hukum, yaitu berubahnya keadaan Pemerintahan Kabupaten menjadi Kota Padangsidimpuan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001. Maka dengan lahirnya undang-undang ini terjadilah perubahan sosial terhadap masyarakat. Menurut Roscoe Pound sebagai peletak dasar teori ini mengatakan bahwa hukum sebagai alat perubahan sosial (*Law as a Tol of Social Engineering*).

Sedangkan Satjipto Rahardjo, dalam disertasinya yang berjudul *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, berpendapat bahwa hukum sebagai *social*

⁴⁴ Pamudji S, *Pembinaan Perkotaan di Indonesia, Tinjauan dari Aspek Administrasi Pemerintahan*, 1985, hal.75

⁴⁵ Ilhami, *Op.Cit*, hal. 66

engineering dalam masyarakat modern dilakukan secara sadar untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.⁴⁷

Menurut Pound, pertanyaan yang muncul, apa yang harus digarap oleh hukum dalam konteks *social engineering*? Jawabannya adalah menata kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. kepentingan-kepentingan tersebut harus ditata sedemikian rupa agar tercapai keseimbangan yang proporsional. Manfaatnya adalah terbangunnya suatu struktur masyarakat sedemikian rupa hingga secara maksimum mencapai kepuasan akan kebutuhan dengan seminimum mungkin menghindari benturan-benturan dan pemborosan. Lalu apa sajakah kepentingan-kepentingan dimaksud? Pound mengajukan tiga kategori kelompok kepentingan, yaitu kepentingan umum, sosial dan kepentingan pribadi.⁴⁸

Dengan demikian sesuai dengan teori Roscoe Pound tersebut, sesuai dengan permasalahan penelitian ini, jelaslah bahwa akibat pemekaran dengan ibu kota rangkap antara Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan, harus ditata sesuai dengan hukum yang berlaku, misalnya ibukota harus dipindahkan, berikut dengan aset dan sumber daya manusia yang ada demi kepentingan bersama, dengan menghindari seminim mungkin benturan-benturan antara dua komponen pemerintahan yaitu Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota padangsidimpuan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini, merupakan penelitian hukum yang bersifat empiris atau penelitian hukum (*socio legal research*). Hal ini sesuai dengan pendapat **Bambang Waluyo**, bahwa: Penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosiologis adalah penelitian yang berdasarkan data primer, yaitu

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 86

⁴⁸ Bernard L. Tanya, Yoan N.Simanjuntak dan Markus Y.Hage, *Op.Cit.*, hal.155

data yang diperoleh dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan.⁵⁰ Pendekatan demikian digunakan untuk memperoleh gambaran bagaimana kedudukan, ibukota Kabupaten Tapanuli Selatan beserta sarana prasarana pemerintahannya setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 tentang Kota Padangsidimpuan. Terlaksananya penelitian ini perlu diiringi dengan cara mengkaji bahan-bahan peraturan perundang-undangan maupun buku-buku yang berkaitan dengan kedudukan ibu kota Kabupaten Tapanuli Selatan setelah terjadi Pemekaran menjadi Kota Padangsidimpuan, serta hambatan-hambatan yang ditemui dan usaha-usaha yang dilaksanakan dalam menghadapi pemekaran tersebut. Penelitian ini dilakukan di Kota Padangsidimpuan. Pemilihan Kota Padangsidimpuan sebagai lokasi penelitian atas pertimbangan bahwa belum adanya penelitian yang dilakukan terhadap pemekaran Tapanuli Selatan, disamping itu sekalipun penelitian dilakukan terhadap dua daerah otonom yaitu Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan, akan tetapi yang diteliti adalah kedudukan ibu kota dari kedua pemerintah daerah tersebut yang letaknya satu tempat yaitu Padangsidimpuan.

Adapun yang menjadi objek atau variabel yang diteliti dalam penelitian ini adalah: *pertama*, kedudukan Ibukota Kabupaten Tapanuli Selatan setelah lahirnya Kota Padangsidimpuan. *Kedua*, pengaruh ibukota rangkap terhadap proses kelanjutan pembangunan bagi Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan. *Ketiga*, Usaha-usaha apakah ditempuh oleh Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan dalam mengatasi terjadinya ibukota rangkap antara dua pemerintahan.

Adapun yang menjadi objek dan sample dalam penelitian ini adalah aparat pemerintah baik Tapanuli Selatan maupun Kota Padangsidimpuan yang berada di Ibu Kota Padangsidimpuan.

⁵⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hal.15-16

Pengumpulan data di dalam penelitian ini dikelompokkan dalam dua jenis yaitu data primer dan data skunder. Data primer diperoleh dari wawancara terhadap pihak-pihak yang berwenang dan menguasai tentang aspek dan permasalahan yang diteliti, sedangkan data skunder dikumpulkan dengan cara membaca/studi pustaka melalui cara dengan mencatat, mengutip, membandingkan dan menghubungkan bahan-bahan hukum yang satu dengan yang lainnya, sehingga menjadi suatu kesatuan yang utuh agar memudahkan pengelolaannya.

Populasi dalam penelitian ini adalah semua aparat Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan dan Pemerintah Kota Padangsidimpuan yang bekerja di Padangsidimpuan.

Mengingat banyaknya aparat antara Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan, maka pengambilan sample penelitian memakai teknik *non probability sampling* yaitu tehnik *purposive sampling*. Sampel penelitian ditentukan dengan melaksanakan pra penelitian dengan tujuan untuk mendapatkan karakteristik populasi secara umum.

Dari sekian banyak aparat pada Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan, ditetapkan secara *purposive* 6 jenis aparat sebagai sample, yaitu: Pejabat Kantor Bupati Kabupaten Tapanuli Selatan 1 orang, Pejabat BAPPEDA Tapanuli Selatan 1 orang, Ketua dan Wakil Ketua DPRD Tapanuli Selatan 2 orang, Pejabat Kantor Walikota Padangsidimpuan 1 orang, Pejabat BAPPEDA Kota Padangsidimpuan 1 orang dan Ketua dan Wakil Ketua DPRD Kota Padangsidimpuan 2 orang dengan total 8 orang.

Alasan pemilihan sampel tersebut adalah karena telah mewakili dari semua populasi. Dikatakan demikian karena disamping tugas administrasi yang mereka lakukan sebagai aparat pemerintah daerah, juga proses pemekaran daerah melalui kantor tersebut di atas. Sehingga total dari sampel dalam penelitian ini adalah 45 orang.

Disamping itu ditetapkan informan sejumlah 7 orang yang terdiri dari 2 orang tokoh masyarakat, 2 orang tokoh adat, 1 orang cendekiawan dan 2 orang tokoh pemuda.

Penelitian akan diarahkan untuk mengetahui bagaimana kedudukan ibu kota Kabupaten Tapanuli Selatan setelah terjadi Pemekaran Kota Padangsidimpuan dan hambatan-hambatan yang ditemui serta usaha-usaha yang dilakukan dalam mengatasi masalah dalam pemekaran tersebut.

Teknik dan metode pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam (*depth interview*) untuk menggali sebanyak banyaknya informasi yang ingin diperoleh dari responden.

Alat atau instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah daftar dan pedoman wawancara yang terstruktur yang disusun terlebih dahulu. Selain itu di dalam penelitian ini juga digunakan teknik pengamatan atau observasi terbatas di lokasi penelitian yang dijadikan sample. Observasi tersebut mengamati akibat pemekaran Kota Padangsidimpuan bagi masyarakat Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan.

Disamping wawancara juga digunakan daftar pertanyaan kepada responden yang disusun sedemikian rupa sehingga dapat menghimpun informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

Data primer yang telah diperoleh di lapangan dianalisa melalui beberapa tahap. Pada tahap awal analisis data dilakukan bersamaan dengan proses pengambilan data. Hal tersebut dilakukan mengingat pada dasarnya kedua proses tersebut tidak saling terpisah, karena pada saat proses pengambilan data secara tidak langsung terdapat proses analisis meskipun tidak dilakukan secara mendalam. Analisa data yang dilakukan

secara bersamaan dengan proses pengambilan data akan dapat menentukan data yang perlu lebih diperdalam lagi.

Setelah data yang diperlukan terkumpul maka diidentifikasi dan digolongkan sesuai dengan permasalahan. Data primer yang diperoleh kemudian di edit dan diolah secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis dengan menghubungkan dengan hasil tinjauan pustaka, untuk merumuskan penemuan penelitian dan dihubungkan dengan masalah-masalah yang telah dirumuskan kemudian ditarik kesimpulan sebagai jawaban terhadap masalah tersebut.

PEMBAHASAN

A. Proses Pemekaran

Pemerintah Kota Padangsidempuan yang lahir dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001, pada awalnya adalah merupakan ibu kota Kabupaten Tapanuli Selatan, dan berkembang menjadi Kota Administratif dengan jumlah penduduk pada tahun 2000 sebanyak 168.920 jiwa dengan pertumbuhan penduduk rata-rata 3 % pertahun. Sedangkan agama yang dianut mayoritas Islam yaitu 91%.

Pada saat Kota Administratif Padangsidempuan, wilayah ini terdiri dari 2 Kecamatan, yaitu Kecamatan Padangsidempuan Utara dan Kecamatan Padangsidempuan Selatan. Akan tetapi setelah lahirnya Pemerintah Kota Padangsidempuan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 daerah ini menjadi 6 Kecamatan, yaitu :

1. Kecamatan Padangsidempuan Utara
2. Kecamatan Padangsidempuan Selatan
3. Kecamatan Padangsidempuan Tenggara
4. Kecamatan Padangsiidempuan Batunadua
5. Kecamatan Padangsidempuan Hutaimbaru.
6. Kecamatan Padangsidempuan Angkola Julu.

Sebelum terjadi pemekaran Kota Padangsidempuan, daerah ini menjadi Ibu Kota Kabupaten Tapanuli Selatan, dan kehidupan masyarakat sangat baik sesuai dengan budaya daerah ini "*Dalihan Na Tolu*". Akan tetapi setelah terjadi pemekaran budaya yang selama ini dijunjung tinggi masyarakat berubah menjadi budaya anarkis, yang mengarah pada perpecahan antara kelompok yang pro Kabupaten dan Pemerintah Kota Padangsidempuan.

Dalam hal ini akan menimbulkan pertanyaan bagi kita sebagai pihak akademisi yang melakukan penelitian. Yang menjadi jawaban sementara bagi kita adalah proses pemekaran tersebut seolah-olah dipaksakan oleh Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan (*top down*) tanpa melibatkan masyarakat. Setelah diadakan penelitian ternyata proses pemekaran berjalan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu melalui:

1. Keputusan DPRD Tapanuli Selatan Nomor 1/KPTS/1997 tanggal 21 Mei 1997 tentang Master Plan Kota Padangsidempuan.
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : RKT.2/4/23136 tanggal 22 Juli 1978 tentang Pengesahan Rencana Induk Kota Padangsidempuan 1975-2000.
3. Keputusan Bupati Tapanuli Selatan Nomor 130.06/6225/1987 tentang Pembentukan Tim Peneliti dan Pengembangan Kota Administratif Padangsidempuan.
4. Keputusan DPRD Tapanuli Selatan Nomor 16/KPTS/1992 tanggal 21 Maret 1992 tentang Rekomendasi Kota Administratif Padangsidempuan menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II bersamaan dengan pembentukan daerah Tingkat II Kabupaten Mandailing Natal, Daerah Tingkat II Angkola Sapirook dan Daerah Tingkat II Padanglawas.

5. Keputusan Pimpinan DPRD Nomor 01/PIMP/2001 tentang Persetujuan Peningkatan Status Kota Administratif Padangsidempuan menjadi Pemerintah Kota Padangsidempuan.
6. Surat Bupati Tapanuli Selatan Nomor 135/10781/2000 tentang Rekomendasi Peningkatan Status Kota Administratif Padangsidempuan.
7. Surat Gubernur Sumatera Utara Nomor 135/1595 tanggal 5 Pebruari 1001 yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri tentang Usul Peningkatn Status Kota Administratif Padangsidempuan menjadi Pemerintah Kota Padangsidempuan.

Dari usulan tersebut maka lahirlah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pemerintah Kota Padangsidempuan dan diresmikan oleh Gubernur Sumatera Utara 17 Oktober 2001.

Dengan demikian jelaslah bahwa proses pemekaran berjalan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan peraturan perundang-undangan. Namun dari hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadinya kecekokan masyarakat kota Padangsidempuan karena dipicu oleh berbagai pihak yang pro dan kontro terhadap pemekaran Kota Padangsidempuan.

B. Kedudukan Ibukota Kabupaten setelah Menjadi Pemerintah Kota

Permasalahan penelitian ini pada intinya adalah bagaimana kedudukan ibu kota Kabupaten Tapanuli Selatan setelah menjadi Pemerintah Kota Padangsidempuan. Dikatakan demikian karena pemekaran pertama dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1998 tentang Pembentukan Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal, tidak ada permasalahan yang mendasar antara Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan sebagai Kabupaten Induk dengan Pemerintah yang baru dibentuk yaitu Kabupaten Mandailing Natal, karena dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa ibu kota Kabupaten Mandailing Natal adalah Panyabungan. Namun pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun

2001 tentang Pembentukan Pemerintah Kota Padangsidempuan tidak dijelaskan dimana letak dan kedudukan ibu kota Kabupaten Tapanuli Selatan setelah lahirnya Pemerintah Kota Padangsidempuan. Akhirnya kedua pemerintahan saling mempertahankan Padangsidempuan sebagai ibukota pemerintah masing-masing, karena menurut Undang-Undang Darurat Nomor 7 Tahun 1956 tentang Pembentukan Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan ditentukan bahwa ibu kotanya adalah Padangsidempuan, demikian juga halnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001. Sehingga dengan tidak diaturnya kedudukan ibu kota Kabupaten Induk tersebut, membawa dampak yang negatif terhadap pelaksanaan kedua pemerintahan. Sehingga pemerintah Kota Padangsidempuan yang baru lahir terpaksa memulai kegiatan pemerintahan dari titik nol, yaitu dengan mempersiapkan sarana/prasarana untuk keperluan pemerintahan dengan mengontrak berbagai rumah penduduk untuk kepentingan kantor pemerintahan Kota Padangsidempuan. Padahal kalau sudah diatur kedudukan ibu kota Kabupaten Induk, maka dengan sendirinya akan dipersiapkan sedemikian rupa oleh Kabupaten induk, sementara Pemerintah Kota yang baru dengan serta merta akan menempati sarana/prasarana Kabupaten Induk yang telah menempati tempat yang baru sesuai dengan yang ditetapkan undang-undang.

Namun itu tidak terjadi sebagai suatu keadaan ideal dari suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga terjadi pembiayaan yang mubajir antara dua pemerintah otonom. Dikatakan demikian karena Kabupaten Induk tetap memberikan dana untuk sarana/prasarana pemerintahan, demikian juga halnya pemerintah pemekaran yang baru. Padahal suatu saat kelak apapun ceritanya Kabupaten Induk harus meninggalkan Pemerintah Kota Padangsidempuan. Karena tidak mungkin terdapat dua pemerintah daerah otonom dalam satu ibu kota.

C. Pengaruh Ibu Kota Rangkap Terhadap Kelanjutan Pembangunan Kabupaten Induk dengan Pemerintah Kota Padangsidempuan

Dalam hal ini sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa pemekaran Kota Padangsidempuan telah membawa pengaruh besar dalam pelaksanaan pemerintahan antara kedua pemerintah daerah otonom. Adapun pengaruhnya adalah sebagai berikut:

- a. Adanya kesenjangan antara Kabupaten Induk dengan Pemerintah Kota Padangsidempuan karena terdapatnya dua daerah otonom dalam suatu ibu kota pemerintahan yaitu Padangsidempuan.
- b. Berkurangnya etos kerja masing-masing aparat, karena terusik akibat saling mempertahankan kepentingan masing-masing.
- c. Berkurangnya Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) bagi Kabupaten induk.
- d. Terjadinya pengklasifikasian anggota masyarakat Kota dengan masyarakat kabupaten Induk, yang mengakibatkan terjadinya keretakan antara masyarakat yang satu dengan yang lain.
- e. Lunturnya tatanan kemasyarakatan yang selalu dijunjung tinggi oleh masyarakat Tapanuli Selatan karena saling tuding antara dua kepentingan yang berbeda.
- f. Mudahnya masyarakat terprovokasi isu-isu negatif dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001, terutama di wilayah tapal batas diantara kedua belah pihak, yang sering memicu kerusuhan antara Kabupaten Induk dengan Pemerintah Kota Padangsidempuan.

D. Usaha-Usaha Yang Dilaksanakan dalam Mengatasi Ibu Kota Rangkap

Sedangkan usaha-usaha yang dilakukan kedua pemerintah dalam mengatasi masalah pemekaran Kota Padangsidempuan, yaitu:

- a. Penataan wilayah Kabupaten Induk dalam mencari alternative Ibukota Kabupaten Tapanuli Selatan.

- b. Mengisi personil dan menata kepegawaian Pemerintah Kota Padangsidempuan.
- c. Mengupayakan kepada Pemerintah Pusat untuk memberikan dana pemindahan ibu kota Kabupaten Induk ketempat lain.
- d. Menyetujui tapal batas antara Pemerintah Kota Padangsidempuan dengan Pemeintah Kabupaten Tapanuli Selatan.
- e. Menyerahkan barang milik/kekayaan negara/daerah dari Kabupaten Induk Tapanuli Selatan kepada Pemerintah Kota Padangsidempuan.
- f. Menerima kelahiran Kota Padangsidempuan dengan UU No. 4 Tahun 2001 dan mendukung terlaksananya Pemerintah Kota, sebagai daerah otonom yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut diatas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Bahwa kedudukan ibu kota Kabupaten Setelah terjadinya pemekaran menjadi Pemerintah Kota adalah adalah tetap menjadi ibu kota kedua Pemerintahan antara Kabupaten dan Pemerintah Kota.
2. Pengaruh ibu kota rangkap dapat mengganggu kelancaran pelaksanaan roda pemerintahan diantara kedua pemerintahan.
3. Usaha-usaha dalam mengatasi ibu kota rangkap adalah dengan penataan wilayah Kabupaten Induk dalam mencari alternatif Ibukota Kabupaten Tapanuli Selatan, serta mengupayakan pendanaan pemindahan ibu kota kabupaten induk pada pemerintah pusat.

Daftar Pustaka

A. Buku

Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.

- Alinapia, Tuntutan Reformasi Dalam Konsep Budaya Indonesia, *Dalam Harian Waspada*, 15 Desember 1998.
- BN. Marbun, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Erlangga, Jakarta, 1994.
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.
- Biro Pusat Statistik, *Kabupaten Tapanuli Selatan dalam Angka Tahun 1990*, BPS Tapanuli Selatan, Padangsidimpuan, 1997.
- CiberNews, *SBY Gagas Moratorium Pemekaran Daerah*, Jakarta, 2009.
- Djoko Hermanto, Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan Kebijakan Otonomi Daerah dan Inflementasinya di Indonesia, dalam *Jurnal Makara Sains*, Vol.11 No. 1 April 2007.
- Daldjuni, N, 1999, *Geografi Kota dan Desa*, Alumni, Bandung, 1999.
- _____, *Seluk Beluk Masyarakat Kota*, Alumni, Bandung, 1997.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.
- Friedman, W, *Legal Theory*, Stevents & Sons Limited, London, 1967.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1973.
- Ilhami, *Strategi Pembangunan Perkotaan di Indonesia*, Usaha Nasional, Surabaya, 1990.
- Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Murtir Jeddawi, *Pro Kontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris)*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Max H.Pohan, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*, Bridge, Jakarta, 2008.
- Nasution, Zulkarnaen, *Profil Kota Padangsidimpuan*, Kantor Walikota, Padangsidimpuan, 2002.

- Pamudji, S, *Pembinaan Perkotaan di Indonesia, Tinjauan dari Aspek Administrasi Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1985.
- Saldi Isra, *Dinamika Ketatanegaraan Masa Transisi 2002-2005*, Andalas University Press, Padang, 2006.
- Sekretariat Negara RI, *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001*, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.
- Pound Roscoe, *Interpretation of Legal History*, WM, W, Gaunt and Sons Inc, Holmes Beach, Florida, 1986.
- Black, Donald, *The Behaviour of Law*, Departemen of Sociology Yale University New Haven, Connecticut, 1976.
- Friedman, W, *Legal teory*, Fifth Edition, Steven & Sons Limited London, 1967.
- Harahap, H, Hamdani, *Pemekaran Tapsel Butuh Gerakan Cepat, Dalam Harian Sumut Pos*, 15 Agustus 2002.
- Lubis, M. Solly, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Penerbit Alumni, Bandung, 1982.
- Saleh, Sjarif, *Otonomi dan Daerah Otonom*, NV, Pustaka & Penerbit Endang, Jakarta, 1953.

B. Jurnal

1. Jurnal Madani
2. Jurnal Nasional
3. Jurnal Makara Sains.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001.