

BAB I

PENGANTAR

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sejak bergulirnya reformasi pasca Orde Baru Mei 1998 menjadi titik awal perubahan besar dalam struktur dari pemerintahan sentralistik yang terpusat di Jawa, menjadi struktur pemerintahan desentralisasi, hal ini berdampak pada banyaknya daerah provinsi dan kabupaten/kota yang mengusulkan pemekaran pada kurun waktu pasca reformasi. Realisasi dari konsep desentralisasi ialah otonomi daerah yang dibuka seluas-luasnya demi pelayanan masyarakat. Demi terlaksana dengan baiknya otonomi daerah maka, pokok-pokok desentralisasi harus bisa dipahami, untuk itu wilayah konsentrasi otonomi daerah dibagi atas dua tingkat, yakni untuk daerah tingkat I ialah wilayah provinsi, sedangkan daerah tingkat II ialah wilayah kabupaten/kota. Namun titik berat otonomi daerah di Indonesia, terletak pada daerah tingkat II dengan alasan daerah ini yang paling dekat dan berhubungan langsung dengan masyarakat, lebih mampu memahami serta memenuhi aspirasi masyarakat setempat¹.

Perlu diketahui bahwa penerapan konsep desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan bukanlah hal yang baru di Indonesia, jauh sebelum Negara Indonesia merdeka, pada masa pemerintahan Hindia Belanda sudah diterapkan lebih dulu. Sebelum tahun 1854 sistem pemerintahan di Hindia Belanda

¹ HAW. Widjaja, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, Hlm.37

masih bersifat Sentralistik meskipun di Negeri Belanda sendiri bersifat desentralisasi, sentralistik dipandang baik karena pemerintah Belanda takut kehilangan negara jajahannya.² Di Jawa pada tahun 1922 berlaku Undang-Undang Penyesuaian (*Bestuurhervormingwet*), suatu Undang-Undang yang dimaksudkan untuk menyesuaikan pemerintahan wilayah sehubungan dengan berlakunya UU Desentralisasi³ sejak 1903 dengan menerapkan undang-undang desentralisasi (*Decentralisatie Wet*)⁴. Pelaksanaan undang-undang desentralisasi ini dilakukan dengan *Decentralisatie Besluit* (Stb 1905/137) dan *Locaal Radenoedonnantie* (Stb 1905/181)⁵. Namun pada masa Orde baru Undang-Undang Otonomi daerah tidak berjalan sebagaimana tujuannya diakibatkan pemerintahan pusat yang sentralistik dan otoriterianistik⁶.

Reformasi telah melahirkan semangat otonomi daerah di hampir semua wilayah Indonesia, tidak terkecuali masyarakat Kendari Selatan (sekarang Konawe Selatan). Konawe Selatan merupakan salah satu kabupaten yang telah memisahkan diri dari Kabupaten Kendari pada 25 Februari tahun 2003, melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2003 tentang “Pembentukan Kabupaten

² A. Daliman, *Sejarah Indonesia Abad XIX-Awal Abad XX: Sistem Politik Kolonial dan Administrasi Pemerintahan Hindia-Belanda*, Ombak, Yogyakarta, 2012, Hlm. 79.

³ *Ibid*, A. Daliman., Hlm. 95

⁴ Susanto Zuhdi, *NASIONALISME, LAUT dan SEJARAH*, komunitas bambu, Depok, 2014, hlm. 7.

⁵ Josep Riwu Kaho, *Prospek OTONOMI DAERAH di Negara Republik Indonesia (Identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan Otonomi Daerah)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, Hlm. 23-24

⁶ Susanto Zuhdi, *NASIONALISME, LAUT dan SEJARAH*, komunitas bambu, 2014, Depok, hlm. 7

Konawe Selatan di Provinsi Sulawesi Tenggara”. Deklarasi Pembentukan Konawe Selatan pada tanggal 2 Mei 2003, kemudian dijadikan sebagai hari ulang tahun.

Secara geografis Kabupaten Konawe Selatan terletak antara 3^o.58.56’ dan 4.^o31.52’ lintang selatan dan antara 121.58’ dan 123.16’ bujur timur⁷. Kabupaten Konawe Selatan berada dibagian tenggara Provinsi Sulawesi Tenggara, Konawe Selatan memiliki batas-batas: Utara-Konawe dan Kota Kendari; Timur Laut Banda dan Laut Maluku; Selatan-Bombana dan Muna; Barat-Kabupaten Kolaka⁸. Luas wilayah daratan Konawe Selatan, 451,420 Ha atau 11,83 persen dari luas daratan Sulawesi Tenggara, sedangkan luas perairan (laut) 9.368 Km². Data Badan Pusat Statistik tahun 2015 menunjukkan 107.435 orang⁹. Sejak pemekaran tahun 2003 kecamatan hanya berjumlah 11 kecamatan, namun pada tahun 2015 terdiri atas 25 Kecamatan¹⁰.

Guna merekonstruksi rekam jejak perkembangan Kabupaten Konawe Selatan sejak berdirinya tahun 2003 hingga 2013 maka pentingnya penelitian sejarah kontemporer di tingkat lokal dilakukan agar arsip dan pelaku sejarah tidak cepat hilang, kurangnya sejarawan merekonstruksi sejarah kontemporer di tingkat lokal.

⁷ Kabupaten Konawe Selatan Dalam Angka *Konawe Selatan Regency in Figures* 2016, Katalog 1102001.7405, BPS Kabupaten Konawe Selatan. 2016, hlm. 3

⁸ Kabupaten Konawe Selatan Dalam Angka *Konawe Selatan Regency in Figures* 2016, Katalog 1102001.7405, BPS Kabupaten Konawe Selatan. 2016, hlm.3

⁹ “Tabel 2.5.1 Kepemilikan Akte Kelahiran menurut jenis kelamin dan kecamatan di Kabupaten Konawe Selatan” Kabupaten Konawe Selatan Dalam Angka *Konawe Selatan Regency in Figures* 2016, Katalog 1102001.7405, BPS Kabupaten Konawe Selatan. 2016, hlm. 52

¹⁰ “Yakni kecamatan Tinanggea, Lalembuu, Andoolo, Buke, Andoolo Barat, Palangga, Palangga Selatan, Baito, Lainea, Laeya, Kolono, Kolono Timur, Laonti, Moramo, Moramo Utara, Konda, Wolasi, Ranomeeto, Ranomeeto Barat, Landono, Mowila, Sabulakoa, Angata, Benua dan Basala” Lihat Kabupaten Konawe Selatan Dalam Angka *Konawe Selatan Regency in Figures* 2016, Katalog 1102001.7405, BPS Kabupaten Konawe Selatan. 2016, hlm. 3

Kesulitan pencarian arsip tidak hanya dijumpai pada sumber sejarah dengan tingkat kelampauan yang jauh, tetapi sejarah kontemporer juga mengalami kesulitan, hal ini disebabkan oleh kurangnya pengorganisasian administrasi. Contohnya karya Basri Amin-Hasanuddin-Rustam Tilome, *Mengukuhkan Jati Diri: Dinamika Pembentukan Provinsi Gorontalo, 1999-2001*. (Yogyakarta: Ombak, 2013). Kurangnya referensi yang mengkaji tentang pemekaran wilayah dan arsip-arsip lokal pembentukan Provinsi Gorontalo yang tersedia di perpustakaan publik, baik di perpustakaan daerah maupun di kampus-kampus. Bahkan beberapa aktivis kunci pada proses pembentukan Provinsi Gorontalo juga mengalami kesulitan menemukan kembali arsip-arsip mereka.¹¹

Alasan diambilnya tema desentralisasi, karena studi tentang hal ini jarang, apalagi dikaji dari sudut pandang sejarah. Para sejarawan mungkin tidak ingin terjebak dengan pengkajian ilmu-ilmu sosial, karena sejarah kontemporer syarat akan ilmu sosial yang membahas struktur. penekanan pada aspek *diachronic*, karena sejarah memanjang dalam waktu, bukan dalam ruang. Penelitian ini juga sebagai sumbangsih terhadap daerah agar lebih mengenal identitas lokalitas. Mengapa periode 2003-2013 dijadikan batasan temporal? Ada dua alasan, *pertama* masa transisi dari orde baru ke reformasi, telah melahirkan suatu pembaharuan berdemokrasi, bahwa untuk pemerataan, pembangunan ekonomi dan politik diperlukan otonomi daerah agar kesejahteraan rakyat lebih diperhatikan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. *Kedua* periode 2003-2013 merupakan fase paling

¹¹ Basri Amin-Hasanuddin-Rustam Tilome, *Mengukuhkan Jati Diri: Dinamika Pembentukan Provinsi Gorontalo 1999-2001*, Yogyakarta, Ombak, 2013, Hlm 14.

menentukan, dari perkembangan Konawe Selatan. Tahun 2003 merupakan titik awal, karena kabupaten ini terbentuk, dengan kondisi yang serba minim baik secara sarana dan prasarana pelayanan masyarakat, hal ini diperburuk dengan gejolak di sebagian masyarakat yang tidak setuju dengan Penjabat bupati dan saling sibuk meributkan soal bagi-bagi jabatan pasca pemekaran. Tahun 2013 merupakan tahun yang paling menentukan perkembangan ekonomi Konawe Selatan, dari total penduduk Konawe Selatan usia kerja (15 tahun ke atas), sekitar 73,6 persen termasuk dalam angkatan kerja (TPAK) mengalami peningkatan 5,78 persen di tahun 2015, hal ini dapat dilihat dari tingginya presentase penduduk usia kerja yang berkerja dimana besarnya mencapai lebih dari 90 persen pada tahun 2013-2015¹². Untuk perkembangan pendidikan mulai tahun 2013 mengalami peningkatan, khususnya yang melanjutkan ke perguruan tinggi, serta perkembangan industri kecil selama periode 2013-2015 jumlah perusahaan mengalami peningkatan dari 155 unit usaha menjadi 2.671 unit usaha di tahun 2015.¹³

B. Rumusan Masalah

Perlunya merumuskan permasalahan ialah agar penelitian lebih terarah dan bisa memberikan uraian secara lengkap, tentang fokus masalah. Adapun dalam penelitian ini, peneliti akan menguraikan berbagai macam perkembangan desensentrasi Kabupaten Konawe Selatan, serta arah perkembangannya dilihat dari

¹² Statistik Kabupaten Konawe Selatan 2016, Katalog 1101002.7405, Badan Pusat Statistik Kabupaten Konawe Selatan, Hlm 6

¹³ Statistik Kabupaten Konawe Selatan 2016, Katalog 1101002.7405, Badan Pusat Statistik Kabupaten Konawe Selatan, Hlm 8 dan 15.

berbagai aspek. Oleh karenanya dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :
Bagaimana Proses Desentralisasi Kabupaten Konawe Selatan Periode 2003-2013 ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut : Mengetahui Proses Desentralisasi Kabupaten Konawe Selatan Periode 2003-2013.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat menambah khazanah keilmuan khususnya bagi program studi pendidikan sejarah.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat menjadi salah satu titik tolak ukur bagi penulisan sejarah selanjutnya.

E. Ruang Lingkup

Ruang lingkup merupakan batasan dari objek penelitian, dalam ilmu sejarah sendiri ruang lingkup umumnya dibagi atas tiga, yakni *Scope Temporal*, *Scope Spasial*, dan *Scope Kajian*.

1. *Scope Temporal*

Scope Temporal penelitian adalah periode tahun 2003-2013. Ada dua alasan : *pertama* masa transisi dari orde baru ke reformasi, telah melahirkan suatu pembaharuan berdemokrasi, bahwa untuk pemerataan, pembangunan ekonomi dan politik diperlukan otonomi daerah agar kesejahteraan rakyat

lebih diperhatikan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. *Kedua* periode 2003-2013 merupakan fase paling menentukan, dari perkembangan Konawe Selatan. Tahun 2003 merupakan titik awal, karena kabupaten ini terbentuk, dengan kondisi yang serba minim baik secara sarana dan prasarana pelayanan masyarakat, hal ini diperburuk dengan gejolak politik di sebagian masyarakat yang tidak setuju dengan panjabat bupati terpilih dan sibuk meributkan soal bagi-bagi jabatan pasca pemekaran. Tahun 2013 merupakan tahun yang paling menentukan perkembangan ekonomi Konawe Selatan, dari total penduduk Konawe Selatan usia kerja (15 tahun ke atas), sekitar 73,6 persen termasuk dalam angkatan kerja (TPAK) mengalami peningkatan 5,78 persen di tahun 2015, hal ini dapat dilihat dari tingginya presentase penduduk usia kerja yang berkerja dimana besarnya mencapai lebih dari 90 persen pada tahun 2013-2015¹⁴. Untuk perkembangan pendidikan mulai tahun 2013 mengalami peningkatan, khususnya yang melanjutkan ke perguruan tinggi, serta perkembangan industri kecil selama periode 2013-2015 jumlah perusahaan mengalami peningkatan dari 155 unit usaha menjadi 2.671 unit usaha di tahun 2015.¹⁵

2. *Scope Spasial*

¹⁴ Statistik Kabupaten Konawe Selatan 2016, Katalog 1101002.7405, Badan Pusat Statistik Kabupaten Konawe Selatan, Hlm 6

¹⁵ Statistik Kabupaten Konawe Selatan 2016, Katalog 1101002.7405, Badan Pusat Statistik Kabupaten Konawe Selatan, Hlm 8 dan 15.

Scope Spasial dari penelitian ini adalah meliputi wilayah administratif Kabupaten Konawe Selatan dan Kabupaten Konawe sebagai kabupaten induk.

3. *Scope Kajian*

Scope Kajian keilmuan penelitian ialah kajian sejarah, yang dimaksud ialah menguraikan aspek historis perjalanan desentralisasi Kabupaten Konawe Selatan. Dalam konteks daerah otonomi, berusaha meninjau fase-fase yang dilalui oleh kabupaten Konawe Selatan, baik dari aspek demokrasi lokal, pertumbuhan ekonomi, pendidikan dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah demi terwujudnya cita-cita desentralisasi.

F. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pertama adalah Buku dari Abdurrauf Tarimana,) berjudul *Kebudayaan Tolaki*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989) menyatakan dalam disertasinya bahwa wilayah teritorial Kabupaten Kendari ialah wilayah kekuasaan kerajaan Konawe yang berkedudukan di Una'aha (kini wilayah daerah Kabupaten Konawe). Bapak Abdurrauf Tarimana menjelaskan bahwa wilayah yang sekarang ingin diteliti awalnya merupakan wilayah kekuasaan kerajaan Konawe, peristiwa panjang dari waktu-kewaktu memberikan hubungan jelas antara keberadaan kerajaan Konawe dan Kabupaten Kendari hingga terbentuknya Kabupaten Konawe Selatan. Buku ini perlu ditinjau karena memiliki keterangan yang jelas mengenai wilayah kabupaten yang akan diteliti. Dengan demikian tinjauan pertama ini memiliki

perbedaan pada objek penelitian yang mana bapak Abdurrauf Tarimana memfokuskan penelitiannya pada persoalan kebudayaan masyarakat suku Tolaki.

Tinjauan kedua adalah karya Basri Amin- Hasanuddin- Rustam Tilome, berjudul *Mengukuhkan Jati Diri: Dinamika Pembentukan Provinsi Gorontalo, 1999-2001*, (Yogyakarta: Ombak, 2013). Isi buku ini sangat relevan dengan objek penelitian yang akan diteliti, karena fase-fase pembentukan sebuah daerah baru, dari provinsi Sulawesi Utara ke otonom baru Gorontalo begitu jelas diterangkan dalam buku ini. Pada beberapa bab buku ini memuat tentang Gorontalo di Pangung Sejarah, Formasi Aspirasi Gorontalo, Pembentukan Provinsi Gorontalo, Masa Transisi Provinsi Gorontalo. Uraian bagaimana pemuda dan organisasi (LSM) begitu berperan aktif hingga Gorontalo jadi provinsi. Namun jelas aspek spasial yang ingin diteliti sangat berbeda, isi buku ini pembentukan provinsi Gorontalo sedangkan dalam penelitian ini yang ingin diteliti yakni pembentukan Kabupaten Konawe Selatan.

Tinjauan ketiga karya Arsalim Arifin, Jumwal, dan Rustam, yang berjudul *Meniti Langkah Menuai Karya (Refleksi Kemajuan Pembangunan 10 Tahun Konawe Selatan)*, (Kendari: LDKJ, 2013). Buku ini berisi rekam jejak, perkembangan Kabupaten Konawe Selatan selama kurun waktu 10 tahun, buku ini membahas aspek, seperti lika-liku pembangunan, peranan tokoh-tokoh tertentu dalam pembangunan serta berbagai pencapaian, untuk itu karya ini sangat relevan dengan penelitian. Namun ada perbedaan yaitu, pada karya tersebut tidak menjelaskan secara kajian sejarah kritis, serta karya ini terlalu fokus membahas tokoh yang berperan dalam pembangunan.

Tinjauan keempat buku Konawe Selatan Dalam Angka *Konawe Selatan Regency In Figure 2016* (Katalog: Badan Pusat Statistik Kabupaten Konawe Selatan) katalog ini menjelaskan perkembangan batas-batas wilayah geografis, perkembangan penduduk, ketenagakerjaan, sosial, industri, perdagangan, dan lain sebagainya. Namun penjelasan dalam buku ini hanya menguraikan periode paling penting yaitu sekitar tahun 2013-2015, kemudian isi buku hanya merupakan perpektif penguasa. Katalog ini sangat relevan dengan penelitian, karena paparkan secara jelas dalam bentuk data statistik. Perbedaannya dengan penelitian, terdapat kajian keilmuannya karena membahas mengenai perkembangan desentralisasi Kabupaten Konawe Selatan.

Tinjauan kelima skripsi dari Wagerudin berjudul *Kalosara dalam prosesi adat perkawinan (hukum adat)*, (Skripsi: Universitas Negeri Gorontalo, 2014) yang fokus penelitiannya ialah *kalosara* dalam prosesi adat perkawinan,¹⁶ *kalosara* merupakan sebuah benda yang dianggap keramat dan sekaligus sebagai hukum bagi suku tolaki. Tradisi adat ini diciptakan pada masa pemerintahan raja Wekoila salah satu raja Konawe, dan sampai sekarang masih dipertahankan oleh suku tolaki, yang merupakan warisan penting dari masa lalu. Skripsi ini relevan dari aspek spasial yang ingin diteliti. Kajian studi memang berbeda namun aspek historis dan spasial dalam skripsi Wagerudin sedikit memberikan pemahaman tentang lokasi yang diteliti. Dengan demikian maka perbedaaan signifikan terutama pada objek penelitian.

¹⁶ Wagerudin, *Kalosara dalam prosesi adat perkawinan (hukum adat)*, Skripsi : Universitas Negeri Gorontalo, 2014.

G. Kerangka Konseptual dan Pendekatan

Penelitian sejarah memerlukan disiplin ilmu lain seperti ilmu-ilmu sosial dalam rangka memahami relevansinya dengan subyek penelitian sejarah, kerangka konseptual penelitian ini ialah konsep Desentralisasi, Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah dan Pemekaran.

a. Konsep Desentralisasi

Secara etimologis istilah Desentralisasi berasal dari bahasa latin “*De*” yang berarti (lepas) dan “*Centrum*” (pusat). Desentralisasi melepaskan dari pusat. Henry Maddick memandang desentralisasi sebagai pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah¹⁷. Hal ini juga dijelaskan oleh Simanjuntak bahwa desentralisasi adalah pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manajer atau orang-orang pada level bawah suatu organisasi. Desentralisasi sistem bernegara dalam tatanan budaya dan bernegara di Indonesia sebenarnya bukan hal baru. Sebagai tanah jajahan Kerajaan Belanda Indonesia telah diperkenalkan sistem pemerintahan dengan model desentralisasi.¹⁸

Desentralisasi menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) merupakan sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada

¹⁷ (Didik Sukriono, 2010:40-41) dalam Rahmat Suaib, “*Evaluasi Kinerja Daerah Otonom Baru Pasca Pemekaran*”, *Journal of Governance and Public policy*. Volume 1. No. 1, April 2014. hlm. 112

¹⁸ Amrin Banjarnahor, “*Pemekaran Daerah dan Perilaku Otoriter partai politik*”, dalam buku Bungaran Antonius Simanjuntak, 2013, *Dampak Otonomi Daerah Di Indonesia (edr)*,.Pustaka Obor indonesia : Jakarta. Hlm 107.

pemerintahan daerah. Pada dasarnya desentralisasi merupakan salah satu dari empat karakteristik demokrasi partisipatoris selain dari akuntabilitas, edukasi, obligasi yang tujuannya ialah bagaimana menerapkan suatu strategi yang mengandung unsur keadilan bagi masyarakat. Intinya desentralisasi adalah transfer tanggungjawab dalam hal perencanaan, manajemen, dan pemunculan sumber daya dan alokasinya dari pemerintah pusat kepada;

1. Unit-unit lapangan dari kementerian pemerintah pusat
2. Unit-unit atau pemerintah yang berada dibawahnya
3. Otoritas atau korporasi publik semi otonom
4. Otoritas regional atau fungsional yang berarea luas
5. Organisasi sektor privat dan sukarela.¹⁹

Dari pemahaman ini, desentralisasi dengan demikian memfokuskan pada: *pertama*, hubungan di antara tiga sektor utama pemerintahan, yaitu, sektor publik, sektor privat, dan sektor sukarela; *kedua*, dalam sektor publik sendiri, dimana desentralisasi memfokuskan pada struktur dan proses pembuatan keputusan dan tentang sumber daya dan alokasi tanggung jawab diantara tingkatan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah tingkat I (provinsi), dan tingkat II (kabupaten). Tingkatan pemerintahan disini adalah konsep yang sangat penting dan sering kali digunakan dalam mendefinisikan desentralisasi, seperti yang telah sering kita pakai dalam pembahasan di atas. Karena itu, memahami desentralisasi tentu

¹⁹ (Rondinelli, 1981) dalam buku Muhammad Noor, 2012, “*Memahami Desentralisasi Indonesia*”, Yogyakarta:Interpena. Hal:10

saja harus memahami tingkatan dari pemerintahan ini. Berkaitan dengan pemerintahan publik, ada lima tingkatan berbeda yang normalnya dikenal, yaitu: Tingkatan internasional, 1. yang tersusun dari organisasi-organisasi internasional yang dibentuk dengan persetujuan di antara negara-negara. 2. Tingkatan nasional, yaitu pemerintah pusat dari sebuah negara utuh atau pemerintahan federal dalam sistem federal. 3. tingkatan regional, yaitu negara-negara dalam sistem federal atau provinsi dari sebuah negara yang utuh, yang tergantung pada tingkatan devolusi yang mengatur hubungan mereka dengan tingkatan nasional dengan berpatokan pada konstitusi atau undang-undang. 4. Tingkatan provinsi/gubernur, dan 5. Tingkatan kabupaten/kota.²⁰ Pada dasarnya prinsip desentralisasi itu mencakup aktivitas ekonomi, interaksi sosial, aktivitas politik, pembuatan keputusan, produksi, dan seterusnya.²¹

b. Konsep Pemekaran Wilayah

Secara umum pemekaran daerah merupakan pengembangan dari satu daerah otonom menjadi dua atau lebih daerah otonom. UU No. 32/2004²² menyatakan “pembentukan daerah dapat berupa pengabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih”.

²⁰ Muhammad Noor, “*Memahami Desentralisasi Indonesia*” 2012, Interpena, Yogyakarta. Hlm. 10-11

²¹ *Ibid*, hlm 10

²² UU No. 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 46 ayat 3

Menurut Makagansa istilah pemekaran daerah lazim dipakai untuk menggambarkan fenomena bertambahnya daerah baru di Indonesia. Penggunaan istilah pemekaran hanya memperhalus bahasa (*eusfemisme*) yaitu untuk menyatakan proses ‘perpisahan dan ‘perpecahan’ satu wilayah dan membentuk satu unit administrasi lokal baru. Kata ‘perpisahan’ dan ‘perpecahan’ dilihat dari kata filosofi harmoni punya kandungan makna yang negatif, karena proses itu lebih disukai disebut sebagai pemekaran daerah. Istilah ini dimaknai sebagai proses pertambahan daerah yang terjadi sebagai dampak dari pertumbuhan.²³ Pada dasarnya pemekaran wilayah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat menuju kesejahteraan sosial, keadaan inilah yang menjadikan pertumbuhan pemekaran disetiap daerah dipercepat.

c. Konsep Otonomi Daerah

Secara etimologis otonomi adalah bahasa asing yang telah diserapan kedalam bahasa Indonesia. Dalam bahasa Yunani *auto* berarti ‘sendiri’ dan *nomos* ‘berarti ‘hukum’ atau ‘peraturan’ disisi lain kamus besar bahasa Indonesia (KBBI), “otonomi” diberikan pengertian sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara eksplisit otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai peraturan

²³ Rahmat Suaib, “ Daerah otonom Baru Pasca Pemekaran”, *Journal of Governance and Public Policy*. Volume 1. No. 1, April 2014. hlm. 113.

perundang-undangan. Tujuan otonomi daerah yaitu dalam rangka menciptakan suatu kehidupan politik yang lebih demokratis, menciptakan sistem yang lebih menjamin akses pemerataan dan keadilan.²⁴ Pada prinsipnya otonomi daerah ialah kesejahteraan masyarakat, pemerataan, keadilan, pelayanan masyarakat.

d. Pemerintahan Daerah

Secara historis, asal usul dari struktur pemerintahan daerah yang kita kenal saat ini berakar dari Eropa di abad ke-11 dan ke-12. Beberapa istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah masih termasuk lama, berasal dari Yunani dan Latin kuno. *Kionotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau disktrik) adalah istilah-istilah daerah yang digunakan di Yunani sampai sekarang.²⁵

Dalam perkembangannya, pemerintahan daerah kemudian dipandang sebagai unit organisasi pemerintahan berbasis geografis tertentu yang ada dalam suatu negara berdaulat. Jenis pemerintahan ini termasuk unit perantara seperti provinsi, unit dasar seperti kota besar (*city*), kota-madya (*municipality*), atau kabupaten (*county* atau *regency*) dan di beberapa negara, berupa subkota (*submunicipal*).²⁶

Di Indonesia, konsep atau pengertian daerah yang terakhir diberlakukan merujuk pada pemahaman sebagaimana terdapat dalam Undang-undang Nomor 5

²⁴ Harsasi & Muh Dawan, "Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah (Analisis sosial- ekonomi-budaya)", 2002, lembaga penelitian Universitas Terbuka. Hlm 11.

²⁵ S.H Sarundajang, *Pemerintahan Daerah Di Berbagai Negara, sebuah pengantar: Tinjauan khusus pemerintahan daerah di Indonesia: perkembangan, kondisi, dan tantangan*, Pustaka Sinar Harapan: Jakarta, 2002, hlm 22.

²⁶ *Ibid*, hlm 24.

tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah.²⁷ Dalam undang-undang tersebut, istilah daerah secara teknis dibedakan atas istilah wilayah dalam hal bahwa yang pertama dipergunakan manakala topik yang dibahas terkait asas desentralisasi, sedang yang kedua terkait dengan asas dekonsentrasi. Dengan kata lain, disebut daerah apabila ia memiliki institusi-institusi untuk menyelenggarakan sendiri (otonomi) urusan-urusan yang telah diserahkan kepadanya.²⁸

Dalam konteks desentralisasi maka yang dimaksudkan disini ialah pemerintahan daerah beserta jajarannya. Menurut pemahaman *Good Governance* pemerintahan daerah dibentuk agar: *pertama*, bisa menciptakan ketentraman dan ketertiban; *kedua*, negara kita cukup besar sehingga diperlukan pemerintahan daerah; dan *ketiga*, menciptakan kesejahteraan. Sedangkan tugas pemerintahan daerah itu sendiri adalah: *pertama*, menyediakan kebutuhan dasar; *kedua*, mengembangkan sektor unggulan; dan *ketiga*, mengeluarkan regulasi untuk kepentingan bersama.²⁹

Penelitian ini menggunakan pendekatan Sejarah lokal/Local History yang memberikan penekanan pada suatu daerah, wilayah teritorial tertentu. Artinya sejarah lokal diidentifikasi sebagai proses perkembangan keaktifan manusia di daerah tertentu. Pengertian daerah disini adalah lingkungan geografis tertentu, dari sudut pandang arealnya dapat diperluas dan dipersempit Pendekatan sejarah lokal

²⁷ Kemudian di revisi ulang dengan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Undang Undang no 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan daerah dan terbaru UU No. 9/2015 tentang pemerintahan daerah

²⁸ S.H Sarundajang, *Op.cit.*, hlm 24

²⁹ Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia*, Interpena: Yogyakarta, 2012, hlm 85-86.

akan memberikan kejelasan mengenai proses munculnya ide-gagasan pemekaran, aktor-aktor yang terlibat, serta merekam jelas momen yang terjadi di sekitar wilayah Konawe Selatan dan sekitarnya yang mempengaruhi proses desentralisasi wilayah Kabupaten Konawe Selatan dalam kurun waktu 2003-2013.

H. Metode Penelitian

Metode merupakan langkah-langkah, tata cara atau prosedur dalam melaksanakan penelitian yang ilmiah. Dalam penelitian sejarah pada umumnya empat tahapan. Adapun keempat tahapan tersebut seperti diuraikan sebagai berikut:

a. Heuristik (Pengumpulan Sumber)

Heuristik berasal dari bahasa Yunani *heuristiken* yang berarti menemukan atau mengumpulkan sumber. Dalam kaitannya dengan sejarah tentulah yang dimaksud ialah sumber sejarah yang tersebar berupa catatan, kesaksian, dan fakta-fakta lain yang dapat memberikan penggambaran tentang sebuah peristiwa yang menyangkut kehidupan manusia. Hal ini bisa dikategorikan sebagai sumber sejarah³⁰.

Pengumpulan data dan sumber dilakukan secara konvensional, dengan mencari, mengumpulkan sumber sejarah, baik itu primer maupun sekunder³¹ yang kemudian nantinya sebagai dasar dari rekonstruksi masa lalu. Sumber tertulis yang berhasil ditemukan dalam bentuk teks yakni, sumber primer tertulis berupa arsip

³⁰ M. Dien Madjid dan Johan Wahyudhi, 2014, "*Ilmu Sejarah sebuah pengantar*", Pranada Media Group, Jakarta. Hlm. 219.

³¹ "Sejarawan menganggap bahwa sumber-sumber asli sebagai sumber pertama (*primary sources*), sedangkan apa yang telah ditulis oleh sejarawan sekarang atau sebelumnya berdasarkan sumber-sumber pertama disebut sumber kedua (*secondary sources*)" Lihat Helius Sjamsuddin, *Metodologi Sejarah*, Yogyakarta, Ombak, 2012, Hlm. 83.

instansi di Bagian Ortala Kantor Bupati Konawe Selatan (arsip Bagian Ortala Kantor Bupati, *Sejarah Terbentuknya Kabupaten Konawe Selatan, Hari ulang tahun ke III Kabupaten Konawe Selatan tanggal 2 Mei 2006*, oleh panitia hari ulang tahun kabupaten Konawe Selatan), sumber tertulis dari perorangan, berupa tulisan pribadi dari pejabat bupati pertama (Tulisan pribadi *Gerakan Membangun Konawe Selatan (Gema Konsel) Tahun 2003*, sumber sekunder berupa teks yakni buku yang ditulis oleh Suhri Badawi, Herman, & Abdi Mahatma, 2014, yang berjudul *Kiprah Parlemen Konawe Selatan*, serta buku yang ditulis Arsalim Arifin, Jumwal Shaleh & Rustam, 2013, yang berjudul *Meniti Langkah menuai karya(Refleksi Kemajuan Pembangunan 10 Tahun Konawe Selatan)* dan data Kantor Badan Pusat Statistik Kabupaten Konawe Selatan. Sedangkan sumber primer lisan didapatkan dengan melakukan berbagai wawancara terhadap tokoh-tokoh birokrasi, pemerintah yakni, Suka Palualla (Mantan Camat Palangga dan sekaligus wakil ketua penentuan ibu kota kabupaten Konawe Selatan); Amran Aras ((Sekretaris Camat Palangga); Shalul (Staf Bappeda Kendari 2003, serta anggota persiapan administrasi pemekaran); Anshari Tawulo (Mantan Camat Kolono) yang terlibat pada proses desentralisasi Kabupaten Konawe Selatan periode 2003-2013.

b. Kritik sumber (Verifikasi)

Sumber-sumber yang telah dikumpulkan tersebut baik berupa sumber tertulis maupun sumber lisan kemudian akan diverifikasi atau diuji melalui serangkaian kritik, baik bersifat intern dan ekstern. Pemeriksaan yang ketat ini mempunyai alasan yang kuat sehubungan dengan beberapa sumber telah dibuktikan palsu; dalam penelitian (investigasi) yang dilakukan telah ditemukan bahwa sumber-

sumber itu telah dipalsu atau dibuat-buat (*fabricated*). Beberapa sumber lain, meskipun asli ternyata dengan berbagai alasan telah memberikan kesaksian-kesaksian yang tidak dapat diandalkan³²

Kritik *intern* dilakukan untuk menilai kelayakan atau kredibilitas sumber. Kredibilitas sumber biasanya mengacu pada kemampuan sumber untuk mengungkapkan kebenaran suatu peristiwa sejarah. Tahap ini dilakukan untuk mengetahui kebenaran sumber dan data sejarah yang telah dikumpulkan, serta menganalisis hubungan antara sumber dengan fakta sejarah yang terkandung didalamnya. Sumber tertulis yang didapatkan selama penelitian yakni berupa arsip terbitan intansi Bagian Hukum, bagian Ortala kantor Bupati Konawe Selatan dapat diuji kebenaran melalui isi substansial dari arsip yang bersangkutan, serta menjadi acuan saat peringatan hari ulang tahun Kabupaten Konawe Selatan, yang selalu dibacakan. Sedangkan sumber lisan dapat diuji dengan mengetahui jabatan dan peranan dari narasumber pada periode penelitian ini.

Kritik *ekstern* dilakukan untuk mengetahui sejauh mana keabsahan dan autentisitas sumber. Kritik terhadap autentisitas sumber tersebut misalnya melakukan pengecekan jenis kertas, gaya tulisan, tinta, bahasa serta tanggal terbit dokumen, pengecekan barang-barang kertas memastikan keaslian suatu sumber³³.

³² (Lucey, 1984:46; Cf. Gee, 1950:286-290) dalam Helius Sjamsuddin, *Metodologi Sejarah*. Yogyakarta, Ombak, 2012, Hlm. 104.

³³ M. Dien Madjid dan Johan Wahyudhi, 2014, "*Ilmu Sejarah sebuah pengantar*", Pranada Media Group, jakarta hlm.223-224.

Pengecekan keaslian sumber tertulis dapat diuji dari jenis tulisan dan tahun pembuatan.

c. Interpretasi

Setelah fakta-fakta sejarah dikumpulkan belum banyak bercerita tentang suatu peristiwa yang kronologis. Fakta tersebut harus di susun dan dihubungkan satu sama lain agar membentuk suatu cerita peristiwa sejarah.

Dalam melakukan interpretasi terhadap fakta-fakta harus diseleksi lagi fakta-fakta yang mempunyai hubungan kausalitas antara satu sama lain. Selanjutnya interpretasi dapat dibedakan dengan dua cara, yaitu :

- a. Interpretasi analisis, yaitu dengan menguraikan fakta satu-persatu sehingga memperluas perspektif terhadap fakta itu dari situlah ditarik kesimpulannya. Fakta tentang dinamika saat pemekaran diuraikan sesuai urutan waktu dengan mempertimbangkan perspektif struktur masyarakat Konawe Selatan sehingga didapat fakta-fakta baru.
- b. Interpretasi sintesis, yaitu mengumpulkan beberapa fakta dan menarik kesimpulan dari fakta-fakta tersebut.³⁴ Dengan menarik beberapa fakta yang saling berkaitan atau mirip, lalu dibuat kesimpulan atas temuan fakta sejarah yang dari arsip tertulis dan lisan dari wawancara tersebut, sehingga fakta akan bersifat paripurna.

c. Historiografi

³⁴ *Ibid*, Hlm 225-226.

Historiografi merupakan tahap akhir dari penelitian sejarah, setelah melalui fase heuristik, kritik sumber, dan interpretasi. Pada tahap akhir inilah penulisan sejarah dilakukan hingga menjadi karya sejarah yang utuh.

Penulisan sejarah merupakan representasi kesadaran penulis sejarah dalam masanya. Secara umum, dalam metode sejarah (historiografi) merupakan fase akhir dari beberapa fase lainnya. Penulisan sejarah merupakan cara penulisan, pemaparan, atau pelaporan hasil penelitian sejarah yang telah dilakukan.³⁵

I. Jadwal Penelitian

1. Mencari data dari berbagai literatur dan buku sejarah

No	Kegiatan	Bulan							
		01	02	03	04	05	06	07	08
1	Penyusunan proposal	✓	✓						
2	Usulan proposal		✓						
3	Bimbingan Proposal		✓						
4	Penelitian			✓	✓				
5	Penyusunan					✓	✓	✓	
6	Ujian								✓
7	Revisi								✓

³⁵ M. Dien Madjid dan Johan Wahyudhi, 2014, "*Ilmu Sejarah sebuah pengantar*", Pranada Media Group, Jakarta Hlm 230-231.

J. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan karya yang berjudul “*Desentralisasi Kabupaten Konawe Selatan 2003-2013*” disusun menjadi enam bab diawali dari :

Bab I menguraikan Pengantar dengan sepuluh sub-babnya yaitu; latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan, manfaat, ruang lingkup, tinjauan pustaka, kerangka konseptual dan pendekatan, metode penelitian, jadwal penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II menguraikan tentang Dinamika Pembentukan Kabupaten Konawe Selatan 1999-2003, dengan dua sub-babnya yaitu; sub-bab pertama membahas tentang Wacana Awal Pembentukan Kabupaten Konawe Selatan, sub-bab kedua membahas, Proses Pembentukan Kabupaten Konawe Selatan dan sub-bab ketiga Deklarasi Pembentukan

Bab III menguraikan Masa Transisi, dengan empat sub-babnya yaitu; sub-bab pertama membahas tentang Pro dan Kontra Penjabat Bupati Konawe Selatan 2003-2005; sub-bab kedua membahas tentang, Dari Perjuangan Pemekaran Ke Panggung Politik Tahun 2004; sub-bab ketiga membahas tentang Pilkada: Pergulatan Antar Elit Politik Tahun 2005; sub-bab keempat membahas tentang Korelasi Partai Politik Antara Pusat dan Daerah tahun 2004-2005.

Bab IV menguraikan Masa Pemerintahan Imran-Sutoardjo Periode 2005-2010 dengan lima sub-babnya yaitu; sub-bab pertama membahas tentang Gerakan Membangun Konawe Selatan; sub-bab kedua membahas tentang Kependudukan 2005-2010; sub-bab ketiga membahas tentang Ekonomi Kerakyatan Berbasis

Agraria 2005-2010; sub-bab keempat membahas tentang Perkembangan Pembangunan Infrastruktur tahun 2005-2010 dan sub-bab terakhir membahas tentang Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2010.

Bab V menguraikan Masa Pemerintahan Imran-Sutoardjo Periode 2010-2015 dengan empat sub-babnya yaitu; sub-bab pertama membahas tentang Visi dan Misi tahun 2010-2015; sub-bab kedua membahas tentang Pertumbuhan Penduduk Tahun 2010-2015; sub-bab ketiga membahas tentang Ekonomi Berbasis Kelautan dan Perikanan 2010-2015; dan sub-bab terakhir menguraikan tentang Melanjutkan Pembangunan Infrastruktur.

Bab VI menguraikan Penutup dengan sub-babnya yaitu kesimpulan dan saran