

DESENTRALISASI SEBAGAI ILUSI POLITIK: KRITIK TERHADAP IMPLEMENTASI TEORI OTONOMI DI ERA PARLEMENTER (1950–1959)

Rhaysya Admmi Habibani¹, Aldri Frinaldi², Hendranaldi³, Lince Magriasti⁴
Program Studi Pascasarjana Ilmu Administrasi Negara, Universitas Negeri Padang^{1,2,3,4}
e-mail: rhaysya30@gmail.com

ABSTRAK

Era Demokrasi Parlementer (1950–1959) sering dipandang sebagai fase eksperimental dalam penerapan otonomi daerah di Indonesia, namun realitas sejarah menunjukkan adanya kesenjangan tajam antara formalitas hukum dan praktik politik di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk mengkritisi implementasi kebijakan desentralisasi pada periode tersebut guna mengungkap sejauh mana konsep otonomi daerah benar-benar direalisasikan atau sekadar menjadi instrumen legitimasi kekuasaan pemerintah pusat. Menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan historis dan analisis kebijakan publik, studi ini menelaah berbagai dokumen hukum, arsip pemerintah, dan literatur relevan untuk membedah dinamika hubungan pusat dan daerah. Temuan penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi pada masa itu lebih bersifat simbolik atau *pseudo-decentralization*. Implementasi otonomi terhambat oleh faktor struktural seperti warisan birokrasi kolonial yang sentralistik, ketergantungan fiskal daerah yang tinggi, serta instabilitas politik nasional yang mendorong pusat menggunakan retorika otonomi sebagai strategi meredam potensi disintegrasi. Simpulan utama menegaskan bahwa desentralisasi di era parlementer hanyalah ilusi politik yang berfungsi menjaga hegemoni pusat alih-alih memberdayakan daerah secara substantif. Refleksi historis ini menjadi peringatan krusial bagi tata kelola pemerintahan kontemporer agar kebijakan desentralisasi tidak kembali terjebak pada formalitas administratif tanpa pembagian kekuasaan yang adil dan nyata.

Kata Kunci: *desentralisasi, otonomi daerah, era parlementer, politik Indonesia, legitimasi kekuasaan*

ABSTRACT

The Parliamentary Democracy era (1950–1959) is often viewed as an experimental phase in the implementation of regional autonomy in Indonesia. However, historical reality reveals a stark gap between legal formalities and political practices on the ground. This study aims to critique the implementation of decentralization policies during this period to uncover the extent to which the concept of regional autonomy was truly realized or merely served as an instrument to legitimize central government power. Using qualitative research methods with a historical approach and public policy analysis, this study examines various legal documents, government archives, and relevant literature to examine the dynamics of central-regional relations. The research findings indicate that decentralization during that period was largely symbolic, or pseudo-decentralization. The implementation of autonomy was hampered by structural factors such as the legacy of a centralized colonial bureaucracy, high regional fiscal dependence, and national political instability, which encouraged the central government to use the rhetoric of autonomy as a strategy to mitigate potential disintegration. The main conclusion confirms that decentralization during the parliamentary era was merely a political illusion that served to maintain central hegemony rather than to substantively empower regions. This historical reflection serves as a crucial warning for contemporary governance, preventing decentralization policies from becoming trapped in administrative formalities without a fair and real division of power.

Keywords: *decentralization, regional autonomy, parliamentary era, Indonesian politics, legitimacy of power*

PENDAHULUAN

Desentralisasi secara konsisten menempati posisi sebagai salah satu tema klasik dan sangat fundamental dalam diskursus akademik administrasi publik serta dinamika politik pemerintahan di Indonesia (Trisakti & Djajasinga, 2021). Konsep ini tidak semata-mata mencerminkan mekanisme teknis mengenai bagaimana kekuasaan dibagi antara pemerintah pusat dan daerah, melainkan juga berfungsi sebagai barometer utama untuk mengukur sejauh mana prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi publik, dan keadilan distributif dapat diwujudkan secara nyata dalam tata kelola negara. Dalam perspektif teori pemerintahan modern, desentralisasi sering kali dimaknai secara positif sebagai mekanisme strategis untuk memperkuat efisiensi birokrasi, mendekatkan akses pelayanan publik kepada rakyat, serta memperluas ruang partisipasi politik masyarakat di tingkat lokal. Namun, ketika diletakkan dalam konteks negara berkembang pascakolonial seperti Indonesia, konsep desentralisasi memikul beban historis dan ideologis yang jauh lebih berat dan kompleks. Ia hadir sebagai upaya krusial untuk menegosiasikan kembali struktur hubungan kekuasaan yang selama masa kolonialisme Belanda bersifat sangat sentralistik dan hierarkis (Guntoro, 2021; Utomo & Pasha, 2020). Oleh karena itu, memahami desentralisasi di Indonesia memerlukan pembacaan yang melampaui aspek administratif, melainkan menyentuh akar perjuangan politik untuk meredefinisi ulang hubungan antara negara dan masyarakatnya pasca kemerdekaan.

Sejak masa awal kemerdekaan, wacana desentralisasi di Indonesia selalu diposisikan secara ideal sebagai cita-cita luhur yang wajib diperjuangkan demi mewujudkan demokrasi politik yang substansial dan keseimbangan pembangunan nasional yang merata. Instrumen hukum seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 telah diletakkan sebagai landasan normatif yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah yang dicita-citakan bersifat nyata dan seluas-luasnya. Akan tetapi, idealisme hukum yang tertuang dalam regulasi tersebut ternyata tidak berjalan seiring dengan realitas politik keras yang berkembang pada masa Demokrasi Parlementer antara tahun 1950 hingga 1959. Dalam periode krusial ini, pelaksanaan desentralisasi justru menghadapi sebuah paradoks yang tajam, di mana secara formal negara menjanjikan otonomi yang luas, namun secara substantif praktik pemerintahan tetap berada di bawah kendali cengkeraman kuat pemerintah pusat. Akibatnya, desentralisasi perlahan kehilangan makna aslinya sebagai sarana pemberdayaan politik lokal dan bermetamorfosis menjadi sekadar instrumen simbolik belaka (Mietzner, 2021; Septiani et al., 2022; Ulfa & Frinaldi, 2025). Kebijakan ini lebih banyak difungsikan untuk memperkuat legitimasi kekuasaan pusat di mata daerah daripada memberikan wewenang yang sesungguhnya kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Era Demokrasi Parlementer tercatat sebagai masa yang sangat menentukan dalam sejarah politik Indonesia karena menandai fase peralihan dari pemerintahan yang bersifat revolusioner menuju sistem demokrasi konstitusional yang pluralistik. Dalam sistem parlementer ini, roda pemerintahan dijalankan berdasarkan prinsip tanggung jawab kabinet kepada parlemen, dan secara teoritis daerah diberikan ruang yang cukup untuk berpartisipasi aktif dalam proses pembangunan nasional (Supriyono, 2022). Namun, sistem tersebut terbukti tidak dapat berjalan stabil di lapangan. Masalah fragmentasi partai politik yang sangat akut, frekuensi pergantian kabinet yang terlalu tinggi, serta ketegangan ideologis yang meruncing antara kelompok nasionalis, Islamis, dan sosialis membuat arah kebijakan publik menjadi kabur. Dalam situasi kekacauan ini, kebijakan strategis termasuk desentralisasi tidak memiliki arah panduan yang konsisten dan berkelanjutan. Dalam suasana politik yang penuh dengan

ketidakpastian dan perebutan pengaruh ini, gagasan otonomi daerah cenderung diperlakukan hanya sebagai komoditas politik semata (Hartika et al., 2024; Lobubun et al., 2022; Wijaya et al., 2021). Isu ini sering kali digunakan oleh elite pusat untuk menarik simpati daerah demi dukungan suara, namun pelaksanaannya diatur sedemikian rupa agar tidak sedikitpun mengurangi kendali pusat terhadap birokrasi dan penguasaan sumber daya strategis negara.

Selain dominasi faktor politik yang kuat, konteks sosial dan historis juga memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap arah kebijakan desentralisasi pada masa itu. Sebagai negara kepulauan yang baru saja merdeka dengan wilayah yang sangat luas dan tingkat kemajemukan etnis serta budaya yang tinggi, Indonesia dihadapkan pada dilema eksistensial antara kebutuhan mendesak untuk menjaga kesatuan nasional dan keharusan moral untuk mengakomodasi keberagaman daerah. Di satu sisi, muncul tekanan politik yang sangat kuat dari daerah-daerah di luar Jawa yang merasa tersisih dan tidak dilibatkan secara adil dalam proses pembangunan maupun pembagian kekuasaan negara. Di sisi lain, pemerintah pusat yang masih dihantui oleh trauma pengalaman disintegrasi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan maraknya ancaman pemberontakan daerah seperti DI/TII, PRRI, dan Permesta memandang desentralisasi politik yang terlalu luas sebagai potensi ancaman serius terhadap integritas nasional. Dalam konteks ketakutan akan disintegrasi inilah, kebijakan desentralisasi cenderung ditempatkan dalam posisi yang sangat ambivalen. Konsep ini diakui secara retorika sebagai prinsip demokrasi yang harus dijalankan, tetapi dibatasi secara ketat dalam praktiknya demi alasan menjaga stabilitas dan keutuhan negara kesatuan.

Faktor struktural birokrasi pemerintahan turut memperkuat paradoks pelaksanaan otonomi daerah tersebut menjadi semakin rumit. Sistem administrasi pemerintahan yang diwarisi dari masa kolonialisme Belanda pada dasarnya masih bersifat sangat hierarkis dan sentralistik, di mana para pejabat daerah sering kali diposisikan hanya sebagai perpanjangan tangan administratif pemerintah pusat, bukan sebagai representasi politik lokal yang mandiri. Kondisi ini diperparah oleh kapasitas kelembagaan daerah yang masih sangat lemah, keterbatasan kemampuan fiskal untuk membiayai pembangunan, serta ketergantungan yang sangat tinggi terhadap mekanisme transfer dana dari kas pusat. Faktor-faktor penghambat ini menyebabkan pelaksanaan otonomi daerah tidak mampu berjalan secara mandiri dan efektif sebagaimana yang diharapkan oleh undang-undang. Akibatnya, meskipun secara formal terdapat struktur pemerintahan daerah lengkap dengan dewan perwakilannya, substansi otonomi untuk mengatur urusan sendiri tidak pernah benar-benar terwujud di lapangan. Desentralisasi pada masa Demokrasi Parlementer lebih menyerupai fenomena *pseudo-decentralization* atau desentralisasi semu. Ini adalah sebuah bentuk pelimpahan wewenang yang hanya berfungsi secara administratif untuk meringankan beban pusat, namun sama sekali tidak bermuatan politis untuk memberdayakan masyarakat daerah.

Fenomena sejarah ini sangat menarik untuk dikaji secara mendalam karena memperlihatkan secara jelas bagaimana kebijakan desentralisasi dapat bergeser fungsi dari instrumen demokrasi menjadi strategi legitimasi kekuasaan elite. Pemerintah pusat pada masa itu dengan cerdik menggunakan retorika otonomi daerah untuk membangun citra demokratis di tengah krisis stabilitas politik yang melanda dan kerapuhan legitimasi pemerintahan akibat jatuh banggunya kabinet. Desentralisasi dijadikan semacam “bahasa kekuasaan” yang bertujuan untuk menenangkan gejolak di daerah, tetapi pada saat yang sama memastikan bahwa semua kebijakan strategis tetap berada di bawah kendali penuh Jakarta. Dalam kacamata teori kekuasaan, praktik semacam ini menunjukkan bahwa kebijakan publik sering kali berfungsi tidak hanya sebagai alat administratif teknis, tetapi juga sebagai instrumen ideologis untuk mempertahankan hegemoni penguasa. Lebih jauh lagi, kajian tentang desentralisasi pada masa Demokrasi Parlementer memiliki relevansi yang sangat penting bagi pemahaman desentralisasi

kontemporer di Indonesia. Meskipun telah mengalami reformasi besar pasca-1999, praktik desentralisasi modern masih memperlihatkan pola ketergantungan fiskal yang serupa, lemahnya kapasitas daerah, serta dominasi birokrasi pusat yang masih sangat kuat dalam berbagai sektor regulasi.

Berdasarkan paparan latar belakang masalah dan konteks historis tersebut, penelitian ini berangkat dari sebuah pertanyaan akademis yang mendasar: sejauh mana desentralisasi yang dijalankan pada masa Demokrasi Parlementer benar-benar merealisasikan teori otonomi daerah, dan sejauh mana ia hanya berfungsi sebagai alat legitimasi kekuasaan pusat? Untuk menjawab pertanyaan krusial ini, artikel ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis historis dan kebijakan publik, guna menelusuri dinamika kompleks antara ide, regulasi, dan praktik desentralisasi di Indonesia periode 1950–1959. Secara akademis, kajian ini bertujuan untuk memperkaya literatur tentang hubungan pusat-daerah dalam konteks negara pascakolonial dan memperkuat perspektif kritis terhadap implementasi teori desentralisasi di Indonesia. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan refleksi berharga bagi perumusan kebijakan otonomi daerah masa kini agar tidak terjebak dalam pola simbolik yang sama, yakni menjanjikan demokrasi namun justru memperkuat kontrol pusat. Dengan demikian, studi ini bukan sekadar tinjauan historis semata, melainkan juga usaha intelektual untuk memahami akar ideologis dan struktural dari apa yang disebut sebagai ilusi politik desentralisasi dalam perjalanan panjang sejarah demokrasi Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menerapkan desain penelitian kualitatif yang dipadukan dengan pendekatan historis serta analisis kebijakan publik untuk membedah kompleksitas implementasi otonomi daerah. Pemilihan metode ini didasarkan pada kebutuhan mendasar untuk memahami desentralisasi pada era Demokrasi Parlementer (1950–1959) tidak sekadar sebagai fenomena administratif, melainkan sebagai produk dari dinamika politik, sosial, dan ideologis yang saling berkelindan. Berbeda dengan pendekatan kuantitatif yang berfokus pada pengukuran numerik, pendekatan ini diarahkan untuk menafsirkan makna di balik tindakan sosial dan keputusan kebijakan yang diambil oleh elite politik pada masa tersebut. Peneliti berupaya merekonstruksi bagaimana konsep desentralisasi dikonstruksi secara ideal, diimplementasikan di lapangan, hingga akhirnya mengalami distorsi politik akibat kepentingan pusat. Pendekatan historis digunakan secara sistematis untuk menelusuri kronologi peristiwa, memungkinkan peneliti memetakan hubungan kausalitas antara instabilitas politik nasional dengan kebijakan otonomi yang diterapkan. Melalui kerangka interpretatif ini, penelitian bertujuan mengungkap apakah kebijakan desentralisasi tersebut merupakan wujud nyata pembagian kekuasaan atau sekadar strategi retorika untuk mempertahankan legitimasi penguasa di tengah gejolak pascakemerdekaan.

Sumber data yang digunakan dalam studi ini diklasifikasikan menjadi data primer dan data sekunder guna menjamin kedalaman analisis. Data primer meliputi dokumen hukum otentik seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Selain itu, arsip resmi negara seperti Risalah Sidang Konstituante dan laporan tahunan Departemen Dalam Negeri periode 1955–1959 juga dijadikan rujukan utama untuk menangkap atmosfer perdebatan politik saat itu. Proses pengumpulan data dilaksanakan melalui teknik *library research* atau studi pustaka yang intensif, dengan menelusuri sumber-sumber hukum, arsip pemerintahan, serta literatur akademik yang tersedia di perpustakaan universitas maupun repositori digital. Tahapan pengumpulan data mencakup identifikasi sumber primer yang relevan, inventarisasi bahan sekunder, serta klasifikasi data berdasarkan periodisasi waktu dan

jenis dokumen. Pengelompokan ini dilakukan untuk memastikan bahwa setiap data yang dihimpun memiliki relevansi kuat dengan tema sentral penelitian, sehingga mampu memberikan gambaran utuh mengenai kesenjangan antara regulasi formal dan realitas politik yang terjadi.

Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif deskriptif dan interpretatif yang mengacu pada tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Proses analisis ini dirinci ke dalam empat tahap strategis: pertama, analisis kontekstual untuk memetakan situasi sosial-politik pascakemerdekaan; kedua, analisis kebijakan untuk mengevaluasi dispartitas antara norma hukum dan praktik otonomi; ketiga, analisis ideologis untuk membongkar fungsi simbolik desentralisasi; dan keempat, interpretasi historis untuk menempatkan temuan dalam sistem politik parlementer. Guna memastikan validitas dan reliabilitas data, penelitian ini menerapkan teknik triangulasi sumber dengan cara membandingkan dan menyilangkan informasi dari dokumen hukum, arsip resmi, dan literatur ilmiah agar diperoleh perspektif yang objektif. Selain itu, diterapkan pula *source criticism* atau kritik sumber untuk memverifikasi keaslian dan kredibilitas setiap dokumen sejarah yang digunakan. Lingkup penelitian dibatasi secara ketat pada periode 1950–1959 untuk menjaga fokus analisis pada karakter desentralisasi era parlementer, dengan penekanan pada aspek konseptual dan politik mengingat keterbatasan akses terhadap arsip administratif daerah dari masa tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Akar Konflik Ideologis dan Transisi Bentuk Negara

Dinamika desentralisasi pada awal kemerdekaan tidak dapat dilepaskan dari ketegangan fundamental antara dua arus pemikiran besar mengenai bentuk negara, yaitu unitarisme dan federalisme. Setelah proklamasi kemerdekaan, para pendiri bangsa dihadapkan pada realitas sosiologis masyarakat yang sangat majemuk dan sejarah administrasi kolonial yang berbeda-beda antarwilayah. Kelompok unitaris, yang didominasi oleh kaum nasionalis dan militer, meyakini bahwa sentralisasi kekuasaan mutlak diperlukan untuk mencegah disintegrasi bangsa yang masih rapuh (Suroyo et al., 2023). Di sisi lain, kelompok federalis, yang banyak mendapat dukungan dari luar Jawa, memandang bahwa otonomi luas adalah satu-satunya cara untuk mengakomodasi keberagaman etnis dan geografis nusantara. Ketegangan ini memuncak pada masa Republik Indonesia Serikat (RIS), sebuah eksperimen federal yang berumur pendek karena dianggap sebagai boneka kolonial. Kegagalan RIS memperkuat stigma negatif terhadap konsep federalisme, sehingga ketika Indonesia kembali ke Negara Kesatuan pada tahun 1950, desentralisasi dipandang dengan penuh kecurigaan sebagai benih separatisme, bukan sebagai instrumen demokrasi (Nuradhawati, 2019).

Kondisi psikologis politik pasca-kembali ke negara kesatuan sangat memengaruhi format kebijakan otonomi yang diterapkan. Meskipun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan regulasi turunannya menjanjikan otonomi yang luas, pelaksanaannya di lapangan sangat dibatasi oleh obsesi pemerintah pusat terhadap stabilitas nasional. Paham integralistik yang menempatkan negara sebagai entitas organik di atas kepentingan golongan turut memberikan justifikasi filosofis bagi dominasi Jakarta (Lin, 2021). Dalam pandangan ini, pemberian kekuasaan kepada daerah dianggap berpotensi melemahkan kedaulatan negara yang sedang berjuang menghadapi rongrongan internal seperti pemberontakan DI/TII dan PRRI/Permesta. Akibatnya, kebijakan desentralisasi yang lahir pada masa ini mengalami cacat bawaan: ia dirancang secara hukum untuk memberikan wewenang, namun dijalankan secara politik untuk membatasi wewenang tersebut. Hal ini menciptakan kesenjangan permanen antara cita-cita

konstitusional tentang otonomi daerah dan realitas pemerintahan yang sangat sentralistik (Guntoro, 2021; Lobubun et al., 2022).

2. Paradoks Politik: Antara Retorika Demokrasi dan Kontrol Pusat

Penerapan otonomi daerah pada masa Demokrasi Parlementer diwarnai oleh ambiguitas yang mencolok antara retorika politik dan praktik pemerintahan. Secara formal, sistem parlementer yang diadopsi Indonesia menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi liberal, termasuk pengakuan terhadap hak-hak daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri (Supriyono, 2022; Ulum, 2020). Partai-partai politik menggunakan isu desentralisasi sebagai komoditas kampanye untuk menarik simpati pemilih di daerah, menjanjikan pemberdayaan dan alokasi sumber daya yang lebih adil. Namun, di balik panggung politik, desentralisasi justru difungsikan sebagai mekanisme kontrol terselubung. Pemerintah pusat menggunakan wewenang administratifnya untuk menunjuk pejabat kepala daerah yang loyal kepada Jakarta, alih-alih membiarkan kepemimpinan lokal tumbuh secara organik. Fenomena ini menciptakan ilusi otonomi, di mana struktur pemerintahan daerah terbentuk secara fisik, tetapi jiwa kemandiriannya dikebiri oleh intervensi pusat yang sistematis (Sabara, 2022; Sommaliagustina, 2019).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 sering disebut sebagai puncak dari upaya desentralisasi pada periode ini karena memberikan kewenangan yang cukup luas kepada daerah. Namun, regulasi yang terlihat progresif ini pada kenyataannya menjadi macan kertas akibat ketidaksiapan infrastruktur politik dan resistensi birokrasi pusat. Hubungan antara pusat dan daerah lebih menyerupai relasi patron-klien, di mana daerah yang memiliki kedekatan politik dengan partai penguasa di parlemen akan mendapatkan prioritas sumber daya, sementara daerah yang kritis akan dipinggirkan (Jati, 2022; Yusuf et al., 2023). Ambiguitas ini semakin parah karena fragmentasi politik di parlemen pusat menyebabkan ketidakstabilan kabinet. Seringnya pergantian pemerintahan membuat kebijakan otonomi tidak pernah berjalan konsisten; setiap kabinet baru membawa interpretasi berbeda mengenai seberapa besar otonomi yang boleh diberikan. Akibatnya, desentralisasi terjebak dalam pusaran politik transaksional, kehilangan substansi demokratisnya, dan hanya menjadi alat legitimasi bagi elite politik di ibu kota (Guntoro, 2021; Herman & Asad, 2019).

3. Kelemahan Struktural dan Ketergantungan Fiskal Daerah

Kegagalan implementasi otonomi daerah tidak semata-mata disebabkan oleh faktor politik, melainkan juga oleh rapuhnya fondasi struktural dan kelembagaan di daerah itu sendiri. Warisan birokrasi kolonial yang sangat hierarkis masih bercokol kuat dalam mentalitas aparatur negara, membuat inisiatif lokal sulit berkembang tanpa petunjuk dari atasan. Selain itu, sebagian besar daerah otonom pada masa itu mengalami defisit kapasitas teknokratis yang serius. Kurangnya tenaga administrator yang terdidik dan berpengalaman di luar Jawa menyebabkan manajemen pemerintahan daerah berjalan lamban dan tidak efisien (Afrinda et al., 2025; Shoesmith et al., 2020). Ketidaksiapan ini memberikan alasan pragmatis bagi pemerintah pusat untuk menarik kembali berbagai kewenangan strategis dengan dalih menjaga standar pelayanan publik. Hubungan yang terbentuk bukanlah kemitraan yang setara, melainkan hubungan subordinasi di mana daerah diposisikan sebagai pelaksana teknis dari kebijakan-kebijakan makro yang dirancang di Jakarta tanpa memahami konteks lokal.

Hambatan struktural yang paling krusial terletak pada aspek keuangan atau fiskal. Otonomi politik yang dijanjikan undang-undang menjadi tidak bermakna karena tidak disertai dengan desentralisasi fiskal yang memadai. Struktur ekonomi nasional pada dekade 1950-an sangat bergantung pada ekspor komoditas dari luar Jawa, namun mekanisme redistribusi pendapatan sangat timpang dan terpusat (Pramono et al., 2024; Sa'adah, 2020). Daerah tidak memiliki kewenangan yang cukup untuk menggali sumber pendapatan asli daerah (PAD) dan

sangat bergantung pada subsidi atau dropping dana dari pusat. Ketergantungan finansial ini menjadi tali kekang yang efektif bagi pemerintah pusat untuk mengendalikan perilaku politik daerah. Tanpa kemandirian anggaran, pemerintah daerah tidak memiliki fleksibilitas untuk merancang program pembangunan sesuai kebutuhan spesifik masyarakatnya. Kondisi ini menegaskan bahwa pada masa Demokrasi Parlementer, desentralisasi hanya terjadi di atas kertas administrasi, sementara secara ekonomi, sentralisasi justru semakin menguat (Agustino et al., 2023; Nuradhawati, 2019).

4. Desentralisasi sebagai Instrumen Legitimasi Kekuasaan

Dalam analisis kekuasaan, desentralisasi pada periode ini dapat dimaknai sebagai strategi politik pemerintah pusat untuk mempertahankan legitimasi di tengah krisis integrasi nasional. Negara pascakolonial seperti Indonesia menghadapi tantangan berat untuk menyatukan berbagai identitas etnis dan geografis di bawah satu bendera nasional. Untuk meredam ketidakpuasan daerah yang merasa dianaktirikan dalam pembangunan, pemerintah pusat menggunakan kebijakan desentralisasi sebagai "katup pengaman" sosial. Dengan memberikan status otonomi secara formal, pemerintah seolah-olah mengakui eksistensi dan aspirasi lokal, sehingga dapat meredam potensi konflik vertikal. Desentralisasi menjadi bahasa politik untuk menunjukkan citra negara yang demokratis dan inklusif, meskipun dalam praktiknya kewenangan substansial tetap digenggam erat oleh pusat. Ini adalah bentuk politik simbolik yang bertujuan menjaga loyalitas daerah tanpa harus menyerahkan kekuasaan yang sesungguhnya (Susanto, 2019; Wibawa, 2019).

Strategi legitimasi ini juga terlihat jelas dalam cara pemerintah pusat menangani gejolak pemberontakan daerah. Menghadapi ancaman disintegrasi seperti PRRI dan Permesta, pemerintah pusat sering kali menawarkan perluasan otonomi atau pemekaran wilayah sebagai tawaran damai atau konsesi politik. Namun, tawaran tersebut sering kali bersifat taktis dan sementara, bukan didasari oleh kesadaran tulus untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan. Setelah situasi keamanan terkendali, kendali pusat biasanya akan kembali diperketat. Pola ini menunjukkan bahwa desentralisasi tidak ditempatkan sebagai tujuan akhir dari pembangunan demokrasi, melainkan sebagai alat manajemen konflik. Elite politik nasional memanfaatkan wacana otonomi untuk membangun koalisi dan jaringan kekuasaan di tingkat lokal, menjadikan desentralisasi sebagai instrumen kooptasi untuk memastikan bahwa gejolak di daerah tidak membahayakan kelangsungan kekuasaan rezim di Jakarta.

5. Relevansi Historis bagi Tata Kelola Pemerintahan Masa Kini

Pengalaman desentralisasi pada masa Demokrasi Parlementer memberikan pelajaran sejarah yang sangat relevan bagi praktik otonomi daerah di Indonesia kontemporer. Pola "otonomi semu" yang terjadi di masa lalu mengajarkan bahwa desentralisasi tidak akan berhasil jika hanya dimaknai sebagai pembagian wilayah administrasi tanpa disertai pembagian kekuasaan dan sumber daya yang adil. Tantangan yang dihadapi pada tahun 1950-an, seperti dominasi motif politik di atas kepentingan pelayanan publik, masih sering terulang dalam praktik pemekaran daerah di era reformasi. Banyak daerah otonom baru dibentuk lebih karena pertimbangan bagi-bagi kekuasaan elite lokal dan strategi elektoral pusat, daripada pertimbangan kelayakan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Sejarah menunjukkan bahwa ketika desentralisasi didorong oleh pragmatisme politik semata, hasilnya adalah inefisiensi birokrasi dan suburnya praktik korupsi di tingkat lokal, bukan kemandirian yang diharapkan.

Selain itu, aspek kapasitas kelembagaan dan kemandirian fiskal tetap menjadi pekerjaan rumah yang belum tuntas hingga hari ini. Sejarah mencatat bahwa otonomi tanpa kapasitas hanya akan memindahkan masalah dari pusat ke daerah. Kegagalan masa lalu mengingatkan pentingnya mempersiapkan infrastruktur manusia dan sistem keuangan yang mandiri sebelum kewenangan dilimpahkan. Ketergantungan daerah terhadap dana transfer pusat yang masih

tinggi saat ini merupakan cerminan dari belum tuntasnya persoalan struktural yang diwariskan sejak masa parlementer. Oleh karena itu, refleksi sejarah ini menegaskan bahwa desentralisasi yang substantif memerlukan transformasi budaya birokrasi dan komitmen politik yang kuat untuk melepaskan kontrol, bukan sekadar perubahan regulasi. Tanpa perbaikan fundamental pada aspek kapasitas dan keadilan fiskal, desentralisasi akan terus terjebak dalam siklus formalitas belaka seperti yang terjadi tujuh dekade silam.

KESIMPULAN

Dinamika desentralisasi pada masa Demokrasi Parlementer (1950-1959) diwarnai oleh ketegangan ideologis antara unitarisme dan federalisme serta ambiguitas antara retorika demokrasi dan kontrol pusat yang ketat. Trauma terhadap eksperimen federal RIS dan ancaman disintegrasi bangsa seperti pemberontakan daerah memicu pemerintah pusat untuk menerapkan kebijakan desentralisasi yang bersifat paradoks: memberikan otonomi secara formal namun membatasi pelaksanaannya demi stabilitas nasional. Meskipun undang-undang menjanjikan otonomi luas, praktiknya sering kali dikebiri melalui penunjukan kepala daerah yang loyal kepada Jakarta dan intervensi administratif. Desentralisasi pada periode ini lebih berfungsi sebagai instrumen legitimasi kekuasaan dan strategi manajemen konflik untuk meredam ketidakpuasan daerah, alih-alih sebagai wujud nyata pemberdayaan demokrasi lokal, menciptakan kesenjangan permanen antara cita-cita konstitusional dan realitas pemerintahan sentralistik.

Kegagalan implementasi otonomi yang substantif juga disebabkan oleh kelemahan struktural, defisit kapasitas teknokratis di daerah, dan ketergantungan fiskal yang akut terhadap pusat. Ketiadaan desentralisasi fiskal yang memadai menjadikan otonomi politik tidak bermakna, menempatkan daerah dalam posisi subordinat yang hanya menjalankan instruksi teknis dari Jakarta. Relevansi historis dari periode ini memberikan pelajaran krusial bagi tata kelola masa kini: bahwa desentralisasi yang didorong oleh pragmatisme politik tanpa disertai kesiapan infrastruktur dan keadilan sumber daya hanya akan menghasilkan inefisiensi dan otonomi semu. Pengalaman masa lalu menegaskan bahwa keberhasilan otonomi daerah menuntut transformasi budaya birokrasi, peningkatan kapasitas lokal, dan komitmen politik yang tulus untuk berbagi kekuasaan, bukan sekadar pelimpahan wewenang administratif di atas kertas.

DAFTAR PUSTAKA

- Afrinda, N., Nazarilmi, A. M., Aswanda, A., & Musyafa, M. N. (2025). Evaluasi praktik otonomi daerah sebagai upaya optimalisasi pembangunan daerah. *Tarunalaw: Journal of Law and Syariah*, 3(1), 1. <https://doi.org/10.54298/tarunalaw.v3i01.226>
- Agustino, L., Hikmawan, M. D., & Silas, J. (2023). Decentralization in Indonesia: From reformation to the local regime. *Public Policy and Administration*, 22(2), 209. <https://doi.org/10.13165/vpa-24-23-2-09>
- Guntoro, M. (2021). Desentralisasi dan otonomi daerah. *Jurnal Cendekia Jaya*, 3(2), 1. <https://doi.org/10.47685/cendekia-jaya.v3i2.184>
- Hartika, B. D., Sholatiyah, I., & Hasanah, N. (2024). Tantangan otonomi daerah di Indonesia dalam konteks persaingan globalisasi. *JALAKOTEK: Journal of Accounting Law Communication and Technology*, 1(2), 888. <https://doi.org/10.57235/jalakotek.v1i2.2665>
- Herman, M., & Asad, M. (2019). Local elections, local actors and political patronage networks (Understanding involvement of coal mining bosses in the local elections in South

- Kalimantan Province). *IAPA Proceedings Conference*, 228. <https://doi.org/10.30589/proceedings.2018.197>
- Jati, W. R. (2022). Comparative analysis of clientelistic democracy in India and Indonesia: Outcomes and challenges. *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, 7(1), 69. <https://doi.org/10.15294/ipsr.v7i1.38487>
- Lin, C. (2021). *Afterlives of authority: An ethnography of fire prediction, social order, and technocracy in Indonesia*. Deep Blue. <https://doi.org/10.7302/2804>
- Lobubun, M., Raharusun, Y. A., & Anwar, I. (2022). Inkonsistensi peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4(2), 294. <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i2.294-322>
- Mietzner, M. (2021). *Democratic deconsolidation in Southeast Asia*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108677080>
- Nuradhawati, R. (2019). Dinamika sentralisasi dan desentralisasi di Indonesia. *Jurnal Academia Praja*, 2(1), 152. <https://doi.org/10.36859/jap.v2i01.90>
- Pramono, R. N. K., Ciptawaty, U., Wahyudi, H., & Yulianawan, D. (2024). Analisis pengaruh desentralisasi fiskal terhadap PDRB per kapita di Lampung tahun 2015-2021. *Buletin Studi Ekonomi*, 29(1), 94. <https://doi.org/10.24843/bse.2024.v29.i01.p10>
- Sa'adah, M. (2020). Studi komparatif reformasi pendidikan di Singapura dan Indonesia. *Jurnal Pembangunan Pendidikan: Fondasi dan Aplikasi*, 7(1), 70. <https://doi.org/10.21831/jppfa.v7i1.25273>
- Sabara, A. R. (2022). Regional autonomy in the political system and authority in Indonesia. *Diponegoro Law Review*, 7(2), 296. <https://doi.org/10.14710/dilrev.7.2.2022.296-311>
- Septiani, A., Syamsir, S., Aulia, A. R., Resti, A., Fazira, V., Wijaya, D. A. S., & Aldeo, Z. (2022). Peranan e-government dalam pelayanan publik. *Jurnal Syntax Imperatif: Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, 3(5), 302. <https://doi.org/10.36418/syntax-imperatif.v3i5.183>
- Shoesmith, D., Franklin, N., & Hidayat, R. (2020). Decentralised governance in Indonesia's disadvantaged regions: A critique of the underperforming model of local governance in Eastern Indonesia. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 39(3), 359. <https://doi.org/10.1177/1868103420963140>
- Sommaliagustina, D. (2019). Implementasi otonomi daerah dan korupsi kepala daerah. *Journal of Governance Innovation*, 1(1), 44. <https://doi.org/10.36636/jogiv.v1i1.290>
- Supriyono, B. (2022). Otonomi daerah dalam masyarakat multikultural. *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi*, 2(1). <https://doi.org/10.7454/jkd.v2i1.1201>
- Suroyo, S., Putra, B. M., Yuliantoro, & Ibrahim, B. (2023). Development of multiculturalism on ethnic and religion in Indonesia. *Santhet (Jurnal Sejarah Pendidikan dan Humaniora)*, 7(1), 21. <https://doi.org/10.36526/santhet.v7i1.2716>
- Susanto, S. N. H. (2019). Desentralisasi asimetris dalam konteks negara kesatuan. *Administrative Law & Governance Journal*, 2(4), 631. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.631-639>
- Trisakti, F., & Djajasinga, N. (2021). Impact of decentralization and regional autonomy in the context of improving the quality of public services towards good governance. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.210615.010>

- Ulfa, S. N., & Frinaldi, A. (2025). Inovasi pemerintah daerah dalam penerapan kebijakan publik dan pelayanan publik. *Social: Jurnal Inovasi Pendidikan IPS*, 5(2), 610. <https://doi.org/10.51878/social.v5i2.5965>
- Ulum, M. B. (2020). Indonesian democracy and political parties after twenty years of reformation: A contextual analysis. *Indonesia Law Review*, 10(1). <https://doi.org/10.15742/ilrev.v10n1.577>
- Utomo, F., & Pasha, J. A. (2020). Politik etnosentris semu dalam kasus upaya pemekaran provinsi (Studi pada gerakan pemekaran Provinsi Cirebon). *Empower: Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam*, 5(1). <https://doi.org/10.24235/empower.v5i1.5617>
- Wibawa, K. C. S. (2019). Penegasan politik hukum desentralisasi asimetris dalam rangka menata hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah di Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal*, 2(3), 400. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.400-412>
- Wijaya, A. F., Radjak, D. A., Sumartono, S., & Muluk, M. R. K. (2021). Formulation of new autonomic regional policy making process. *Advances in Economics, Business and Management Research*. <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.210928.058>
- Yusuf, M., Wahid, M., & Saadah, M. (2023). The politics-bureaucracy relationship: A variation of clientelism network in Jambi local election. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 55. https://doi.org/10.2991/978-2-38476-174-6_11