

## THE DEVELOPMENT AND LIMITATIONS OF DECENTRALIZATION IN INDONESIA WHEN LAW NUMBER 5 OF 1974 CONCERNING THE PRINCIPLES OF GOVERNMENT IN THE REGIONS CAME INTO FORCE

Perkembangan Dan Batasan Desentralisasi Di Indonesia Pada Saat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah Berlaku

Aurelia Valentin Edward <sup>1a(\*)</sup>, Wahyu Saputra Akbar <sup>2b</sup>, Jerry Marantika <sup>3c</sup>, Aldi Frinaldi <sup>4d</sup>, Hendranaldi <sup>5e</sup>, Lince Magriasti <sup>6f</sup>

<sup>123456</sup> Universitas Negeri Padang, Sumatera Barat, Indonesia

<sup>a</sup> [aurelia.valentin1402@gmail.com](mailto:aurelia.valentin1402@gmail.com)

<sup>b</sup> [wahyusaputraakbar@gmail.com](mailto:wahyusaputraakbar@gmail.com)

<sup>c</sup> [jerrysikumbang89@gmail.com](mailto:jerrysikumbang89@gmail.com)

<sup>d</sup> [aldri@fis.unp.ac.id](mailto:aldri@fis.unp.ac.id)

<sup>e</sup> [hendranaldi@fis.unp.ac.id](mailto:hendranaldi@fis.unp.ac.id)

<sup>f</sup> [lincemagriasti@yahoo.com](mailto:lincemagriasti@yahoo.com)

(\*) Corresponding Author

[aurelia.valentin1402@gmail.com](mailto:aurelia.valentin1402@gmail.com)

**How to Cite:** Aurelia Valentin Edward. (2024). Perkembangan Dan Batasan Desentralisasi Di Indonesia Pada Saat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah Berlaku doi: [10.36526/js.v3i2.4718](https://doi.org/10.36526/js.v3i2.4718)

Received : 12-10-2024

Revised : 11-11-2024

Accepted : 30-11-2024

### Keywords:

Perkembangan,

Batasan,

Desentralisasi,

Undang Undang Nomor

5 Tahun 1974

### Abstract

Artikel ini mengulas perkembangan desentralisasi pada masa orde lama khususnya setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 telah mengatur bagaimana pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah di daerah. Namun, sebagaimana terwujud dalam praktiknya, Undang-Undang tersebut tampaknya lebih disusun dalam kerangka sentralisasi ketimbang merupakan sebuah landasan bagi terlaksananya desentralisasi. Artikel ini mengulas terkait perkembangan dan batasan dari desentralisasi pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan pendekatan metode studi literasi dari berbagai sumber bacaan terkait.

## PENDAHULUAN

Setelah jatuhnya Orde Lama pada tahun 1966, Indonesia memasuki periode transisi politik yang menandai dimulainya zaman Orde Baru di bawah pemerintahan Jenderal Soeharto. Orde Baru timbul sebagai respons terhadap krisis multidimensi yang menyelubungi Indonesia pada akhir masa pemerintahan Presiden Soekarno. Krisis ekonomi yang parah, tingginya tingkat inflasi, ketidakstabilan politik, dan ketegangan sosial setelah peristiwa Gerakan 30 September 1965 telah menjadi faktor utama yang mendorong terjadinya peralihan kekuasaan ini. Dalam konteks pemerintahan, Orde Lama sering kali dikritik karena gaya kepemimpinan yang terpusat pada figur Soekarno, serta penerapan sistem demokrasi terpimpin yang dianggap merusak praktik demokrasi konstitusional (Simanjuntak, 2015). Beberapa di antaranya adalah Gerakan 30 September, Supersemar atau 11 Maret 1966, pergolakan mahasiswa di Jakarta dan kota-kota lain di Indonesia yang menandakan kejatuhan Soekarno dan dimulainya Orde Baru. Selama era pasca-otoriter, Indonesia mengalami sejumlah transformasi sosial, politik, dan ekonomi yang berujung pada krisis multidimensi. Krisis pertama adalah krisis politik yang disebabkan oleh krisis ekonomi (inflasi mencapai 650%). Dengan demikian, rakyat mengembangkan ketidakpercayaan, dan Soekarno harus mundur (Wasistiono & Polyandu, 2017).

Namun, model desentralisasi yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah agak sulit diterapkan terutama karena ketidakstabilan

politik nasional yang menghambat upaya pembangunan yang seimbang dan persaingan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah Indonesia selama Orde Baru bertujuan untuk “stabilisasi dan rehabilitasi nasional” yang diterjemahkan sebagai transformasi politik dan ekonomi yang diatur, perlahan dan disengaja. Mengikuti pendekatan Soeharto yang memandang stabilitas politik sebagai faktor kunci bagi perkembangan negara, pemusatan dan sentralisasi menjadi tren utama pemerintah. Hal ini tercermin dalam pengesahan UU No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang menempatkan daerah di bawah pemerintah pusat dengan tujuan menciptakan ketertiban administratif di antara keduanya (Lambelanova, 2022).

Era pasca Orde Lama ini juga ditandai dengan perubahan paradigma pengelolaan pemerintahan. Pemerintah pusat memperkuat kontrolnya terhadap daerah untuk menghindari disintegrasi nasional yang dikhawatirkan oleh pengalaman masa lalu, seperti pemberontakan DI/TII dan PRRI/Permesta. Namun, upaya ini sering kali menimbulkan kritik karena dianggap membatasi ruang gerak daerah dan melemahkan potensi otonomi daerah dalam menjalankan pemerintahan.

## METODE

Pendekatan yang digunakan dalam jurnal ini adalah studi literasi. Teknik pendekatan studi literasi seperti yang dijelaskan oleh (Purnasari, 2021) adalah praktik menulis yang diterapkan dengan tujuan untuk meneliti, mengevaluasi dan memahami literatur mengenai topik atau subjek yang diminati. Strategi penulisan ini melibatkan penilaian sumber bacaan yang nyata dan semua bentuk dokumen tertulis tentang topik tulisan ini yang meliputi buku, artikel, dan makalah ilmiah antara lain.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Hasil*

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini disebut "Undang-Undang tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah", oleh karena dalam Undang-Undang ini diatur tentang Pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah yang berarti bahwa dalam Undang-Undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekosentrasi dan asas tugas pembantuan di daerah. Undang-Undang ini merupakan koreksi dan penyesuaian baru dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 sesuai dengan pergantian Orde Lama ke Orde Baru. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lahir sesudah adanya pengarah politis mengenai Pemerintah Daerah dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

### **Landasan Undang-Undang Tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah**

Undang-undang ini dibuat berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan sebagai penggenapan dari Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor: IV Tahun 1973. Undang-Undang No. 5/1974 berlaku mulai 23 Juli dan berakhir 6 Juni 1999. Adapun diantara landasan yang digunakan untuk mengeluarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, berupa landasan filosofis, yuridis, politis maupun ekonomis.

### **Landasan Filosofis**

Pancasila adalah landasan konseptualnya, sama seperti undang-undang sebelumnya. Memang benar bahwa budaya Indonesia mengembangkan sejumlah nilai kebenaran, tetapi nilai-nilai ini dikaji dan digabungkan untuk membentuk filosofi Pancasila, sebuah pandangan hidup nasional yang tunggal. Koesoemahatmadja (1979) menegaskan bahwa prinsip-prinsip yang terdapat dalam Pancasila menjadi dasar dan pedoman bagi tujuan pelaksanaan otonomi daerah. Pancasila memiliki dampak langsung pada pemerintahan daerah karena DPRD dan Kepala Daerah diharuskan untuk mengikutinya.

Unsur konsep yang berkaitan dengan Undang-Undang No. 5/1974 adalah aspek hubungannya dengan berdirinya negara Pancasila. Berikut ini adalah sila keempat Pancasila yang disebut 'Demokrasi yang dipimpin oleh kebijaksanaan dalam musyawarah / perwakilan' dengan arti

bagaimana logis bahwa sebuah pemerintah mencari persetujuan rakyat dan bagaimana ada ruang bagi beberapa daerah untuk memiliki suara dalam pemerintahan pada tingkat yang lebih besar atau lebih kecil. Kebijakan termasuk desentralisasi yang memungkinkan keputusan tentang opsi yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat regional (Khairani et al., 2024).

Kembali ke tahun 1945, sebagai akibat dari pentingnya Konstitusi, wajib untuk menerapkan semua ketentuan dari tahun 1945. Makna yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 dalam penyusunan Pancasila, yang juga disertakan. Semua sila Pancasila dianggap filosofis, bukan hanya satu. Menurut Koesoemahatmadja (1979), sila dalam Pancasila saling berhubungan, dan setiap perintah ditafsirkan ulang oleh empat prefek lainnya. Memahami sila Ketuhanan Yang Maha Esa, yaitu Tuhan yang adil dan beradab yang menyatukan Indonesia, mendorong kebijaksanaan dalam pertimbangan/penyajian, dan mempromosikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sangat penting untuk memahami ke-pura-puraan lainnya.

### Landasan Yuridis

Prinsip sentralisasi pemerintahan Orde Baru diikuti dengan implementasi UU No. 5/1974 tentang prinsip-prinsip pemerintahan di daerah. Pemerintah pusat beranggapan bahwa hanya dengan pengendalian pemerintahan yang terpusat, stabilitas politik dan pembangunan bangsa dapat dicapai, dengan mengambil pelajaran dari pemberontakan-pemberontakan di daerah seperti PRRI/Permesta dan DI/TII. Paradigma ini diambil dari teori integrasi nasional yang berusaha dengan segala cara untuk memastikan persatuan di negara yang terdiri dari banyak bangsa dan ukuran geografis yang sangat besar (Hanum, 2024).

Isi dari UUD 1945, yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, diatur dalam perspektif hukum melalui UU No. 5/1974. Pemerintah daerah, yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengawasi urusan internal lainnya untuk Indonesia diatur oleh pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu, undang-undang ini telah memberikan landasan hukum yang jelas untuk federalisme dan pembagian kekuasaan pemerintah pusat dan daerah, dan pada saat yang sama mengakui kedaulatan daerah untuk mengatur tata kelola pemerintahannya sesuai dengan kebutuhan dan situasinya (Sembiring, 2024).

Namun, meskipun otonomi daerah diakui, Pasal 18 UUD 1945 menjamin bahwa pemerintahan daerah harus beroperasi dalam batas-batas negara kesatuan yang terpusat. Hal ini menyiratkan bahwa meskipun daerah diizinkan untuk menangani urusan rumah tangga mereka sendiri, pemerintah pusat tetap memiliki kekuasaan untuk memantau dan mengatur keputusan yang dibuat oleh pemerintah daerah. UU No. 5 tahun 1974, yang menetapkan program desentralisasi rezim Orde Baru, mencerminkan gagasan ini (Ferizaldi, 2016).

UU No. 5/1974 adalah undang-undang lain yang mengatur pengalihan kekuasaan dari pemerintah federal ke pemerintah daerah. Undang-undang ini mengontrol batas-batas dan kekuasaan yang harus digunakan sesuai dengan kebijakan pemerintah pusat, meskipun memberikan otonomi kepada daerah. Dalam hal ini, pemerintah pusat memiliki wewenang untuk memantau dan mengatur kebijakan daerah untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut tetap konsisten dengan arah pertumbuhan nasional (Ama & Kadir, 2024).

### Landasan Politis dan Ekonomis

Proses penyusunan UU Nomor 5 Tahun 1974 berlangsung di tengah dinamika politik dan pemerintahan yang sangat dipengaruhi oleh stabilitas Orde Baru. Pada masa itu, pemerintah di bawah Presiden Soeharto berupaya memperkuat kontrol politik dan administratif untuk memastikan tercapainya tujuan pembangunan nasional. Stabilitas politik dianggap sebagai kunci keberhasilan pembangunan, terutama setelah era Orde Lama yang ditandai oleh instabilitas politik, konflik ideologi, dan pemberontakan daerah. Pemerintah juga menghadapi tantangan dalam menyatukan Indonesia sebagai negara kepulauan dengan keragaman budaya, etnis, dan kepentingan lokal yang kompleks. Sentralisasi dianggap solusi untuk mencegah disintegrasi, terutama setelah pengalaman buruk pemberontakan seperti PRRI/Permesta dan DI/TII. Dalam konteks ini, pembentukan UU No.

5 Tahun 1974 diarahkan untuk memperkuat hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, dengan menekankan koordinasi dan subordinasi daerah kepada pusat (Khair, 2022).

Secara politis, tujuan untuk meningkatkan kohesi nasional dan stabilitas politik setelah kemerdekaan juga memotivasi pengesahan UU No. 5/1974. Pemerintahan daerah dipandang sebagai salah satu kunci untuk mengatasi kesenjangan sosial dan ekonomi antar daerah. Pada waktu itu, saat Indonesia masih berada dalam periode pembangunan pasca revolusi. Oleh karena itu, dengan mendekati daerah dengan rakyatnya dan mengikutsertakan mereka dalam proses pengambilan keputusan politik, undang-undang ini juga diantisipasi untuk mempercepat pembangunan (Islamy, 2021).

Berikut ini adalah situasi dan kondisi yang melatarbelakangi lahirnya UU No. 5 Tahun 1974:

1. Politik dikorbankan, dan ekonomi dijadikan sebagai proses kesejahteraan. Stabilitas nasional merupakan rencana pembangunan pemerintah Orde Baru pada saat itu dan perlu adanya stabilitas dalam pemerintahan dari tingkat pusat hingga daerah. Selain itu, undang-undang pusat diundangkan, membatasi fungsi partai politik dan membatasi fungsi DPR dan DPRD. Bahkan di daerah, posisi Kepala Daerah sengaja diciptakan untuk menjadi satu-satunya penguasa, sementara peran DPRD terkikis.
2. Dengan demikian, selain dominasi Golkar, juga menuntut penggabungan partai-partai dari sembilan menjadi dua.
3. Dengan demikian untuk kedua wilayah tersebut fungsi ABRI harus diperkuat dan diupayakan dalam legislatif, eksekutif dan badan-badan kekuasaan lainnya, mulai dari pusat sampai ke daerah (Marbun, 2005).

Jadi, dijelaskan dalam undang-undang tersebut, desentralisasi yang memungkinkan daerah untuk bertindak sendiri, bertujuan untuk memberikan efisiensi dan efektivitas pada sistem pemerintahan daerah terutama dengan maksud untuk memberikan pembangunan yang efektif dan pelayanan masyarakat yang lebih baik, dan tanpa mengorbankan nilai-nilai seperti stabilitas politik dan persatuan nasional. Tujuan ini menunjukkan bahwa agar otonomi dapat diberikan, faktor-faktor yang setidaknya menjamin adanya kapasitas administratif dan teknis yang sah, yang memungkinkan daerah untuk mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri, haruslah ada.

Undang-undang tahun 1945, khususnya Pasal 18, dapat menjelaskan fakta-fakta yang disebutkan di atas. Fungsi penting yang dimainkan pemerintah daerah dalam struktur Negara Kesatuan Indonesia dijelaskan dalam ayat 8 Konstitusi. Tujuan politik ini diungkapkan dalam UU No. 5/1974, yang menjunjung tinggi gagasan dekonsentrasi sekaligus mengendalikan kerja *medebewind* atau percobaan bantuan dan desentralisasi (Sufianto, 2020).

Ada banyak otonomi daerah yang berkaitan dengan konsep otonomi yang telah disebutkan sebelumnya. Hal ini ditunjukkan sebagai berikut:

- a. Menurut ayat (2) pasal 4, undang-undang yang mengatur pendirian, penunjukan, batas-batas, status, hak istimewa, dan kekuasaan urusan serta pembelian ibu kota daerah yang ditentukan dalam ayat (1) pasal ini harus diikuti.
- b. Opsi penghapusan daerah tersebut terdapat dalam pasal 5.
- c. Peraturan-peraturan hukum dan tata hukum yang mengatur pelaksanaan hak-hak dan pelaksanaan wewenang dan kewajiban yang tersebut dalam pasal 7 mengenai pengaturan dan pengurusan rumah tangganya sendiri oleh daerah-daerah itu, ditetapkan pula di dalamnya.
- d. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 8 ayat (10), pengalihan urusan pemerintahan ke daerah yang diatur oleh peraturan pemerintah.
- e. Pasal 9 menyatakan bahwa "Urusan yang diserahkan kepada Daerah dapat ditarik dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat yang sama dengan pengajuannya".
- f. Dengan mudah dapat dilihat bahwa Pasal 10 tidak perlu mengatur pembentukan Dewan Perimbangan Otonomi Daerah yang tugas utamanya adalah 'mengamati' perkembangan dan perubahan dalam otonomi daerah untuk dipertimbangkan oleh Walaupun tidak bisa disangkal

bahwa undang-undang ini mengatur sistem rumah secara material, presiden menegaskan bahwa undang-undang ini benar-benar menetapkan sistem rumah tangga formal.

- g. Pasal 50 UU No. 18 Tahun 1965 dan Pasal 38 UU No. 1 Tahun 1957 lebih sejalan dengan sistem otonomi material daripada Pasal 39, yang memasukkan kendala materiil yang tunduk pada peraturan daerah. Ini berbeda dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974.

Komponen ekonomi UU No. 5/1974 juga sama pentingnya. Partisipasi aktif daerah sangat penting bagi pembangunan ekonomi Indonesia pada saat itu. Diperkirakan bahwa dengan adanya kontrol daerah atas sumber daya dan kekayaan lokal akan mendorong pembangunan ekonomi yang adil dan mengurangi jarak antara daerah dan pusat. Desentralisasi diantisipasi untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan ekonomi dengan mengoptimalkan potensi lokal dan mempercepat pengambilan keputusan yang lebih sesuai berdasarkan individualitas masing-masing daerah (Aurora, 2024).

### **Pembahasan**

#### **Praktek Desentralisasi setelah lahirnya UU Nomor 5 Tahun 1974**

Setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Indonesia memulai proses desentralisasi dengan memberikan otoritas lebih kepada pemerintah daerah. Hal ini ditunjukkan dengan dibentuknya organisasi-organisasi pemerintah daerah yang semakin independen untuk menangani masalah-masalah lokal, termasuk memutuskan kebijakan-kebijakan sosial, ekonomi, dan pembangunan. Namun pada kenyataannya, desentralisasi di Indonesia tidak sepenuhnya memberikan kontrol yang luas kepada daerah (Jati, 2012)

Selama ini, strategi desentralisasi lebih menekankan pada kekuasaan administratif dan manajemen sumber daya dalam kaitannya dengan pelayanan publik termasuk infrastruktur dasar, perawatan kesehatan, dan pendidikan. Wewenang untuk mengembangkan dan melaksanakan kebijakan lokal sesuai dengan kebutuhan penduduk setempat telah diberikan kepada pemerintah daerah. Meskipun demikian, pemerintah pusat mengawasi dan mengelola kekuasaan ini untuk memastikan bahwa kebijakan-kebijakan tersebut mengikuti arah pertumbuhan negara.

Selain itu, berdasarkan UU No. 5/1974, pemerintah daerah tetap berfungsi di bawah kerangka kerja terpusat meskipun ada desentralisasi. Strategi ekonomi utama dan inisiatif pembangunan nasional yang mempengaruhi alokasi anggaran daerah masih berada di bawah yurisdiksi pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun ada ketentuan hukum untuk desentralisasi, otoritas pusat masih relatif kuat, dan daerah pada umumnya mematuhi aturan dan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat (Zubaedah & Hafizi, 2022).

Pengelolaan sumber daya alam di tingkat daerah merupakan salah satu contoh bagaimana desentralisasi diterapkan dalam konteks ini. Meskipun daerah diizinkan untuk mengelola sumber daya alam di wilayahnya sendiri berdasarkan UU No. 5/1974, pemerintah pusat sering kali masih memegang kendali utama atas bagaimana produk sumber daya alam digunakan dan didistribusikan. Selain itu, meskipun daerah bebas membuat kebijakan lokal, pilihan pemerintah pusat sering kali memiliki dampak yang signifikan terhadap anggaran dan pembiayaan program daerah (Hanum, 2024).

Meskipun memberikan ruang bagi daerah untuk berpartisipasi secara aktif, pendekatan desentralisasi yang ada saat ini masih belum memberikan fleksibilitas yang diharapkan. Daerah-daerah di Indonesia telah menerapkan desentralisasi secara berbeda; beberapa daerah telah lebih maju dan memiliki sumber daya serta kapasitas untuk mengelola urusan lokal secara efektif, sementara daerah lain masih sangat bergantung pada bimbingan dan dukungan dari pemerintah pusat (Aini, 2004).

Klausul ini adalah perluasan logis dari UU No. 5/1974, yang, antara lain, mengatakan dalam Penjelasan Umumnya:

Kantor Wilayah merupakan salah satu komponen pelaksana Pemerintah Daerah. Di mana masalah cenderung menjadi masalah rumah tangga regional, itu adalah masalah yang dikelola oleh Kantor Daerah. Dengan demikian tidak pantas bahwa Dinas Daerah dibentuk untuk menangani hal-

hal yang berada dalam lingkup Pemerintah Pusat dan tidak direndahkan kepada Daerah dengan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dijadikan milik Daerah sebagai urusan rumah tangga.

Efek berkelanjutan dari undang-undang ini adalah delapan belas tahun, pemerintah telah mulai menerima gagasan dari para ahli di mana poin utamanya adalah bahwa Wilayah Tingkat II harus sepenuhnya merdeka. Namun, otonomi daerah yang telah dibahas sebelumnya tidak dapat dilaksanakan secara penuh dan sekaligus seperti yang telah disarankan. Namun, sebelum daerah tertentu diizinkan merdeka penuh, pemerintah masih menganggap bahwa tes harus dilakukan.

Setelah penerapan UU No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, pemerintah daerah tunduk pada ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Wilayah tingkat II adalah penekanan otonomi.
2. Sampai saat ini, sangat sedikit tanggung jawab pemerintah yang didelegasikan ke daerah Tingkat II.
3. Urusan rumah tangga daerah merupakan bagian yang lebih besar dari urusan yang dilimpahkan.

UU Nomor 5 Tahun 1974 menimbulkan perdebatan karena dianggap terlalu sentralistik, meskipun mengklaim mendukung desentralisasi. Pemerintah pusat memiliki dominasi penuh atas kebijakan strategis di daerah, membatasi ruang otonomi dan partisipasi lokal. Hal ini menyebabkan ketimpangan pembangunan antar-daerah dan keresahan di wilayah kaya sumber daya yang merasa tidak mendapatkan keadilan. Kritik juga muncul karena lemahnya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan, menjadikan pemerintahan daerah lebih birokratis daripada demokratis. Undang-Undang ini dianggap lebih berfungsi untuk menjaga kontrol politik Orde Baru daripada memberdayakan daerah, sehingga memunculkan desakan reformasi di kemudian hari (Sufianto, 2020).

### **Batasan Sentralisasi pada masa Orde Baru**

Sentralisasi muncul sebagai prinsip dasar dari sistem politik Indonesia selama era Orde Baru (1966-1998). Untuk menjaga stabilitas politik dan ekonomi yang diinginkan oleh kediktatoran Soeharto, Orde Baru memperkuat struktur sentralisasi, meskipun UU No. 5 tahun 1974 menetapkan kerangka kerja desentralisasi. Untuk mempertahankan kontrol atas berbagai bidang dan menjamin bahwa pertumbuhan nasional dapat berjalan dengan cara yang terkoordinasi, sentralisasi dianggap perlu pada saat itu (Koesoemahatmadja, 1978).

Dominasi pemerintah pusat dalam pengambilan keputusan politik dan ekonomi selama era Orde Baru merupakan ciri khas sentralisasi. Sebagai kepala negara, Presiden Soeharto memegang otoritas atas hampir semua aspek pemerintahan, sehingga hanya menyisakan sedikit ruang bagi pemerintah daerah untuk membuat kebijakan sendiri. Hal ini juga terlihat jelas dalam administrasi ekonomi, dimana pemerintah pusat menetapkan jatah anggaran dan kebijakan pembangunan. Program-program pembangunan daerah sering kali diatur oleh peraturan yang ditetapkan secara terpusat, tanpa memperhatikan kondisi unik masing-masing daerah (Alhamdali et al., 2024).

Selain itu, perwakilan pemerintah daerah cenderung melaksanakan tujuan pusat selama era Orde Baru. Ketergantungan yang kuat pada pemerintah pusat disebabkan oleh pengawasan yang ketat terhadap pemerintah daerah dan pembatasan terhadap proyek-proyek daerah. Karena kendala terpusat ini, daerah-daerah yang lebih maju dan kurang maju menerapkan kebijakan secara tidak merata.

Sepanjang era Orde Baru, pemerintah pusat mempertahankan kontrol yang ketat terhadap daerah, yang mengakibatkan pembatasan terhadap kebebasan lokal. Struktur yang ketat dan tersentralisasi pada era Orde Baru tidak mulai banyak berubah hingga akhir tahun 1990-an, ketika reformasi diimplementasikan dan undang-undang No. 22/1999 dan No. 32/2004 disahkan, yang memberikan lebih banyak kekuasaan kepada pemerintah daerah.

Sejalan dengan tiga prinsip rezim penuntun, UU No. 5/1974 menetapkan kerangka komunikasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam konteks otonomi daerah. Desentralisasi

adalah proses di mana operasi pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atas didelegasikan ke daerah yang lebih rendah. Desentralisasi, di mana kekuasaan dialihkan dari pemerintah, daerah, atau kepala organisasi vertikal yang terletak di atas daerah, adalah metode kedua. Ketiga, peran bantuan (*medebewind*) melibatkan kepala daerah dan otoritas, bersama dengan perwakilan pemerintah pusat, mengkoordinasikan prinsip-prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi. Strategi ini menciptakan zona administratif dan independen yang berbeda (Andriyani, 2024).

Kepala daerah berpengalaman yang harus bertindak sebagai kepala daerah, bagaimanapun, memegang pangkat yang lebih tinggi daripada kepala kantor daerah otonom dalam bidang otonomi daerah sipil dan administratif. 'Kepala Daerah adalah pemegang kewenangan pemerintah yang mirip dengan gubernur yang merupakan administrator program pembangunan dan yang mengembangkan kehidupan masyarakat dalam semua aspek,' kata Pasal 80 Undang-Undang, No 5/1974. Definisi penguasa tunggal menegaskan bahwa kepala daerah bertindak sebagai bagian dari otoritas pusat untuk mengontrol pembangunan daerah daripada bertindak sebagai pejabat yang diharapkan dapat memfasilitasi kesejahteraan masyarakat di daerah.

Karena DPRD adalah satu-satunya anggota parlemen di daerah dan berfungsi sebagai corong Jakarta untuk mengendalikan daerah, DPRD tidak dapat beroperasi secara efektif sebagai rumah legislatif. Untuk itu, mereka tidak melakukan perannya sebagai 'penghubung antara lidah orang-orang'; sebaliknya, DPRD level I dan II hanya bertindak seperti 'stempel karet'. Oleh karena itu, karena otonomi daerah lebih selektif terhadap pengecualian pesan-pesan kepentingan sentral, inilah yang membuat masyarakat lokal tidak berdaya

## PENUTUP

Ciri-ciri pandangan sentralistik Orde Baru diwujudkan dalam aspek filosofis, hukum, politik, dan ekonomi dari Undang-Undang No. 5/1974 Tentang Prinsip-Prinsip Pemerintahan di Daerah. Keyakinan hukum ini adalah Pancasila yang bertindak sebagai prinsip dasar yang menggunakan semua prinsip sebagai seperangkat pandangan tunggal dalam urusan negara. Namun, dalam praktiknya, Undang-Undang ini lebih menonjolkan kendali pusat atas daerah, dengan tujuan menjaga stabilitas politik dan integrasi nasional. Pengalaman buruk dari pemberontakan daerah di masa lalu, seperti PRRI/Permesta dan DI/TII, mendorong pemerintah untuk menekankan sentralisasi sebagai solusi menjaga kesatuan bangsa. Sentralisasi ini didukung oleh teori integrasi nasional dan kebutuhan untuk menciptakan stabilitas administratif guna mendukung pembangunan nasional. Meskipun Undang-Undang ini bertujuan memperkuat koordinasi pusat-daerah, implementasinya lebih banyak membatasi kewenangan daerah, terutama di tingkat otonomi Daerah Tingkat II. Dominasi pemerintah pusat menyebabkan ketimpangan pembangunan antar-daerah dan minimnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, sehingga menimbulkan kritik dan perdebatan. Undang-Undang ini dianggap lebih melayani kepentingan kontrol politik pemerintah pusat daripada pemberdayaan daerah, yang pada akhirnya memunculkan tuntutan reformasi besar setelah era Orde Baru.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aini, N. (2004). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Demokratisasi Pemerintahan Daerah. *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, 135.
- Alhamdali, H., Milia, J., Pristiyanto, Juliardi, B., & Patmawati, S. A. (2024). *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. Tri Edukasi Ilmiah.
- Ama, J. T., & Kadir, S. A. (2024). Tinjauan Yuridis Peyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi yang Bersih Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme Menuju Good Governance. *Media Hukum Indonesia (MHI)*, 2(3).
- Andriyani, E. O. (2024). Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah: Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem

- Pemerintahan Daerah Yang Demokratis. In *Bunga Rampai Politik Hukum Perundang-Undangan*. UNDIP.
- Aurora, P. A. (2024). Pancasila Sebagai Ideologi Bangsa Indonesia serta Perkembangan Ideologi Pancasila pada Masa Orde Lama Orde Baru dan Era Reformasi. *Prosiding Seminar Nasional Hukum, Bisnis, Sains Dan Teknologi*, 4(1).
- Ferizaldi. (2016). *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*. Unimal Press.
- Hanum, N. (2024). *Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 5 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa dalam Perspektif Fiqh Siyash (Studi Kasus di Desa Sungai Alah Kecamatan Hulu Kuantan)*. UIN Syarif Kasim Riau.
- Islamy, A. (2021). Landasan Filosofis dan Corak Pendekatan Abdurrahman Wahid Tentang Implementasi Hukum Islam di Indonesia. *Al-Adalah: Jurnal Hukum Dan Politik Islam*, 6(1), 51–73.
- Jati, W. R. (2012). Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), 743–770.
- Khair, O. I. (2022). Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis pada Pembentukan Undang-Undang Ibukota Negara. *Academia: Jurnal Inovasi Riset Akademik*, 2(1), 1–10.
- Khairani, D. A., Sari, N., Ujung, S. K. K., & Febrianti, Y. (2024). Ontologi Sebagai Landasan Teologi Ekonomi Islam. *Musyari: Neraca Manajemen, Akuntansi, Dan Ekonomi*, 3(1), 142–152.
- Koesoemahatmadja, D. H. (1978). *Perkembangan Fungsi dan Struktur Pamong Praja Ditinjau dari Segi Sejarah*. Alumni.
- Koesoemahatmadja, D. H. (1979). *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bina Cipta.
- Lambelanova, R. (2022). *Paradigma Baru Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. IPDN.
- Marbun, B. N. (2005). *DPRD & Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 & UU Otonomi Daerah 2004*. Pustaka Sinar Harapan.
- Purnasari, N. (2021). *Metodologi Penelitian (Kuantitatif, Kualitataif, dan Mix Method)*. Guepedia.
- Sembiring, G. A. (2024). Kebijakan Desentralisasi Asimetris. In *Hukum Pemerintahan Daerah*. PT Sada Kurnia Pustaka.
- Simanjuntak, K. M. (2015). Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia. *Jurnal Bina Praja*, 7(2), 111–130.
- Sufianto, D. (2020). Pasang Surut Otonomi Daerah di Indonesia. *Academia Praja: Jurnal Ilmu Politik, Pemerintahan, Dan Administrasi Publik*, 3(02), 271–288.
- Wasistiono, S., & Polyandu, P. (2017). *Politik Desentralisasi di Indonesia*. IPDN Press.
- Zubaedah, P. A., & Hafizi, R. (2022). Sentralisasi atau Desentralisasi: Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia. *Jurnal Cahaya Mandalika ISSN 2721-4796 (Online)*, 865–878.