



VISIT US

## **Sentralisasi Kebijakan dan Keterbatasan Otonomi Daerah: Desentralisasi Pemerintahan Lokal pada Masa Orde**

Angye Mareta Y<sup>1\*</sup>; Aldri Frinaldi<sup>2</sup> Hendra Naldi<sup>3</sup>; Lince Magriasti<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Magister Administrasi Publik Universitas Negeri Padang, [angyemareta3@gmail.com](mailto:angyemareta3@gmail.com)

<sup>2</sup>Magister Administrasi Publik Universitas Negeri Padang, [aldri@fis.unp.ac.id](mailto:aldri@fis.unp.ac.id)

<sup>3</sup>Magister Administrasi Publik Universitas Negeri Padang, [hendranaldi@fis.unp.ac.id](mailto:hendranaldi@fis.unp.ac.id)

<sup>4</sup>Magister Administrasi Publik Universitas Negeri Padang, [lincemagriasti@fis.unp.ac.id](mailto:lincemagriasti@fis.unp.ac.id)

### **Abstract**

This study aims to analyze the dynamics of government decentralization in Indonesia before and during the New Order era, as well as its impact on local government. The method used is a literature review, examining various legal sources, policy documents, and relevant academic studies. The data used in this research is entirely derived from secondary data, which is obtained through the examination of existing literature and scientific documents. These data sources include official government documents such as Law No. 5 of 1974 on the Basic Principles of Regional Government, the Outline of State Policy (GBHN), and the Five-Year Development Plan (Repelita) that formed the basis of national policies during the New Order era. In addition, the study also uses academic books discussing decentralization theory, regional government systems, and development policies in Indonesia. Additional data sources are obtained from journal articles, research reports published between 1990 and 2020, focusing on decentralization and centralization in the Indonesian government. The search tools used to find academic literature include Google Scholar, JSTOR, and ScienceDirect. The findings of the study reveal that before the New Order, decentralization was limited due to political instability and weak regional bureaucratic capacity. During the New Order, although legally reinforced through Law No. 5 of 1974 on the Basic Principles of Regional Government, the practice of decentralization was, in fact, illusory, as the central government maintained primary control over policies, budgets, and the appointment of local leaders. Strong centralization did indeed create stability and uniform development, but it also led to disparities between regions, low public participation, and limited local innovation. Therefore, decentralization during the New Order was more administrative than substantive and serves as an important lesson for strengthening regional autonomy in the reform era.

**Keywords:** Decentralization, Centralization of Policy, Regional Autonomy, New Order

*Received November 4, 2025*

*Revised December 12, 2026*

*Published April 1, 2026*



This is an open access article distributed under the Creative Commons 4.0 Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. ©2018 by author.

### **Pendahuluan**

Salah satu isu fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia adalah hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang mencerminkan keseimbangan antara kesatuan nasional dan kemandirian daerah. Dalam konteks negara kesatuan, pemerintah pusat memiliki otoritas tertinggi dalam menentukan arah pembangunan nasional. Namun, di sisi lain, Indonesia merupakan negara yang majemuk dengan keragaman sosial, budaya, ekonomi, dan geografis yang sangat luas. Oleh karena itu, pemberian ruang bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri menjadi kebutuhan mendasar agar pembangunan dapat berjalan secara efektif, efisien, dan sesuai dengan karakteristik lokal masing-masing wilayah.

Pada masa pemerintahan Orde Baru (1966–1998), yang dipimpin oleh Presiden Soeharto, kebijakan pembangunan nasional ditempatkan dalam kerangka besar stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi. Pemerintah mengusung konsep desentralisasi dalam berbagai dokumen hukum dan peraturan, termasuk melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Secara normatif, peraturan tersebut menyatakan bahwa pelaksanaan pemerintahan di daerah didasarkan pada prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Namun, dalam implementasinya, sistem pemerintahan Orde Baru cenderung berorientasi pada sentralisasi kekuasaan. Hampir seluruh kebijakan strategis, perencanaan pembangunan, dan pengambilan keputusan penting ditentukan oleh pemerintah pusat.

Pada prinsipnya, desentralisasi bertujuan untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakat, meningkatkan efektivitas pelayanan publik, serta mempercepat pembangunan daerah. Konsep ini menjadi penting bagi negara dengan wilayah yang luas dan beragam seperti Indonesia, karena dapat menyesuaikan kebijakan pembangunan sesuai dengan kondisi sosial, budaya, dan ekonomi di masing-masing daerah. Namun, realitas politik dan pemerintahan Indonesia pada masa Orde Baru (1966–1998) menunjukkan adanya permasalahan. Secara normatif, pemerintah Orde Baru tetap mengakui adanya otonomi daerah melalui berbagai peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Akan tetapi, dalam praktiknya, sistem pemerintahan justru berjalan sangat sentralistik. Pemerintah pusat, khususnya eksekutif di bawah kendali Presiden, memegang kendali penuh terhadap hampir seluruh aspek penyelenggaraan negara, mulai dari politik, ekonomi, hingga kehidupan sosial masyarakat. Kebijakan sentralisasi pada masa Orde Baru berakar dari kebutuhan pemerintah untuk menjaga stabilitas politik. Selain itu, sentralisasi juga memunculkan pola hubungan hierarkis antara pusat dan daerah. Kepala daerah pada masa Orde Baru sering kali dipandang hanya sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat. Mekanisme pemilihan kepala daerah pun lebih didominasi oleh intervensi pemerintah pusat, sehingga prinsip demokrasi lokal tidak berjalan secara optimal.

Sentralisasi yang kuat tersebut dijustifikasi dengan alasan menjaga keutuhan bangsa, mempercepat pembangunan, dan memastikan keseragaman kebijakan di seluruh wilayah Indonesia. Akan tetapi, praktik ini menimbulkan ketimpangan struktural antara pusat dan daerah. Pemerintah daerah hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan yang ditetapkan oleh pusat, tanpa kewenangan yang cukup untuk menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan masyarakat lokal. Dengan kata lain, desentralisasi yang diterapkan pada masa Orde Baru bersifat administratif, bukan substantif. Pemerintah daerah tidak memiliki kemandirian dalam hal politik, fiskal, maupun kelembagaan.

Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya pemusatan kekuasaan (*centralized governance*) di tangan pemerintah pusat, yang berdampak pada menurunnya kreativitas daerah, lemahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, serta munculnya ketimpangan pembangunan antarwilayah. Dominasi kekuasaan politik oleh pemerintah pusat juga diperkuat melalui hegemoni partai politik tunggal, yakni Golongan Karya (Golkar), dan peran besar militer dalam struktur pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Selain itu, partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan politik dan pembangunan sangat dibatasi, karena keputusan-keputusan strategis, termasuk alokasi anggaran, tetap berada di tangan pemerintah pusat. Masyarakat daerah tidak memiliki kesempatan untuk menyuarakan kebutuhan mereka secara langsung kepada pemerintah pusat, sehingga pembangunan yang terjadi seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan lokal yang mendalam.

Permasalahan lain yang timbul adalah ketimpangan antara wilayah yang lebih maju dan daerah yang tertinggal. Dalam sistem sentralisasi yang diterapkan pada masa Orde Baru, kebijakan pembangunan lebih berorientasi pada pembangunan infrastruktur yang bersifat merata secara nasional, tanpa memperhatikan keberagaman kondisi sosial, budaya, dan ekonomi di masing-masing daerah. Akibatnya, daerah-daerah yang lebih kaya dan berkembang, seperti Jawa, Bali, dan Sumatera, cenderung mendapatkan lebih banyak perhatian dan sumber daya, sementara daerah-daerah lainnya, terutama yang berada di wilayah timur Indonesia seperti Papua dan Maluku, mengalami kesulitan dalam mengakses dana dan pembangunan yang memadai. Selain itu, desentralisasi administratif yang semu ini berujung pada kurangnya

kemandirian fiskal daerah, yang membuat banyak daerah bergantung pada transfer anggaran dari pemerintah pusat. Hal ini menghambat kemampuan daerah untuk merumuskan kebijakan yang sesuai dengan karakteristik daerah, yang seharusnya menjadi salah satu tujuan dari desentralisasi. Pemerintah daerah terpaksa menunggu kebijakan dari pusat, dan meskipun ada otonomi administratif, banyak kebijakan yang sangat bergantung pada keputusan pemerintah pusat, baik dalam hal perencanaan maupun pelaksanaan kebijakan pembangunan. Dengan mempertimbangkan latar belakang tersebut, penelitian ini berjudul Sentralisasi Kebijakan dan Keterbatasan Otonomi Daerah: Studi tentang Desentralisasi Pemerintahan Lokal pada Masa Orde Baru.

## **Tinjauan Kepustakaan**

### ***Sentralisasi dalam Pemerintahan***

Sentralisasi adalah suatu bentuk sistem pemerintahan di mana semua kekuasaan dan kewenangan administratif berada di tangan pemerintah pusat. Dalam sistem ini, keputusan-keputusan strategis dan pengelolaan kebijakan dibuat di tingkat pusat, sementara pemerintah daerah hanya berperan sebagai pelaksana atau pengikut kebijakan yang telah ditetapkan oleh pusat. Sentralisasi seringkali diterapkan untuk mencapai keseragaman dan kontrol yang ketat terhadap kebijakan nasional, serta untuk mengurangi potensi konflik antar daerah (Harris, 2011).

Secara teori, sentralisasi memberikan keuntungan dalam pengendalian kebijakan, menghindari tumpang tindih kebijakan antar daerah, dan mengurangi ketidakpastian yang disebabkan oleh perbedaan kebijakan di berbagai wilayah. Namun, kelemahan utamanya adalah terbatasnya ruang bagi daerah untuk mengembangkan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan lokal, serta ketidakmampuan untuk responsif terhadap perubahan yang cepat di tingkat lokal (Tiebout, 1956). Pada masa Orde Baru di Indonesia, sentralisasi kebijakan diterapkan sebagai cara untuk memperkuat kontrol politik dan ekonomi. Pemerintah pusat memiliki kendali penuh atas pembuatan kebijakan yang berhubungan dengan pembangunan, pengelolaan sumber daya alam, serta pengawasan terhadap daerah. Sentralisasi ini memungkinkan pemerintahan pusat untuk lebih mudah mengontrol daerah dan menjaga stabilitas politik, tetapi sering kali mengabaikan kebutuhan dan aspirasi daerah (Suryadi, 1998).

### ***Desentralisasi dalam Pemerintahan***

Desentralisasi adalah kebalikan dari sentralisasi, yaitu pembagian atau penyerahan kekuasaan dan kewenangan administratif dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dalam sistem desentralisasi, daerah diberikan otonomi untuk mengelola urusan lokal dan membuat kebijakan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan wilayahnya. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pemerintahan, karena daerah lebih memahami kebutuhan dan masalah yang dihadapi masyarakat setempat (Friedman, 2007).

Desentralisasi memberikan beberapa manfaat utama, antara lain meningkatkan partisipasi publik, mengurangi ketimpangan antar daerah, mempercepat pelayanan publik, dan meningkatkan fleksibilitas dalam pengambilan keputusan (Oates, 1972). Namun, desentralisasi juga membawa tantangan, seperti ketimpangan kemampuan antar daerah dalam mengelola kebijakan, potensi penyalahgunaan kekuasaan, serta kesulitan dalam koordinasi antar pemerintah pusat dan daerah (Fritzen, 2005). Di Indonesia, desentralisasi secara formal mulai diberlakukan setelah reformasi pada 1998, namun pada masa Orde Baru, meskipun ada pembicaraan mengenai desentralisasi, pelaksanaannya sangat terbatas. Pemerintah daerah lebih banyak berperan sebagai pelaksana kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, dengan sangat sedikit ruang untuk kebijakan yang lebih mandiri (Jones, 2008).

### ***Masa Orde Baru***

Masa Orde Baru di Indonesia (1966–1998) dipimpin oleh Presiden Soeharto yang menerapkan kebijakan yang sangat sentralistik dalam berbagai sektor pemerintahan, baik dalam aspek politik, ekonomi, sosial, maupun budaya. Orde Baru dikenal dengan kebijakan yang sangat menekankan pada stabilitas politik, kontrol sosial yang ketat, serta pengawasan terhadap segala kegiatan yang

terjadi di dalam negeri. Pemerintah pusat mengontrol hampir seluruh aspek kehidupan negara, dan sangat sedikit ruang diberikan kepada pemerintah daerah untuk berinovasi atau mengatur kebijakan secara independen (Suryadi, 1998).

Konsep utama dalam pemerintahan Orde Baru adalah "Pembangunan Nasional", yang diutamakan untuk menciptakan kemajuan ekonomi yang merata di seluruh wilayah Indonesia. Pemerintah pusat mengendalikan seluruh aspek perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, mulai dari sektor pertanian, industri, hingga infrastruktur. Kebijakan pembangunan yang terpusat ini bertujuan untuk mewujudkan "Pemerataan Pembangunan", tetapi sering kali mengabaikan kebutuhan spesifik dan potensi lokal daerah-daerah tertentu (Suryadinata, 2001).

## Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur (*literature review*). Pendekatan ini dipilih karena tujuan utama penelitian adalah untuk memahami dan menganalisis fenomena sentralisasi kebijakan serta keterbatasan otonomi daerah pada masa Orde Baru melalui kajian terhadap berbagai sumber pustaka yang relevan. Data yang digunakan dalam penelitian ini sepenuhnya bersumber dari data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui penelaahan berbagai literatur dan dokumen ilmiah yang telah ada. Sumber-sumber data tersebut meliputi dokumen resmi pemerintahan seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang menjadi dasar kebijakan nasional pada masa Orde Baru. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan buku-buku akademik yang membahas teori desentralisasi, sistem pemerintahan daerah, serta kebijakan pembangunan di Indonesia. Sumber data tambahan diperoleh dari artikel jurnal ilmiah, laporan penelitian yang diterbitkan dalam rentang waktu 1990 hingga 2020, yang membahas topik desentralisasi dan sentralisasi dalam pemerintahan Indonesia. Alat pencarian yang digunakan untuk mencari literatur akademik meliputi Google Scholar, JSTOR dan ScienceDirect. Pemilihan sumber dilakukan secara selektif dengan mempertimbangkan tingkat relevansi, kredibilitas, dan validitas akademik dari masing-masing literatur.

Proses pengumpulan data dilakukan melalui beberapa tahapan sistematis. Pertama, peneliti mengidentifikasi fokus permasalahan dan menentukan kata kunci utama seperti sentralisasi kebijakan, desentralisasi pemerintahan, otonomi daerah, dan pemerintahan Orde Baru. Kedua, peneliti melakukan pencarian literatur melalui basis data ilmiah seperti Google Scholar, JSTOR, ScienceDirect, serta repositori universitas dan jurnal nasional terakreditasi. Ketiga, seluruh literatur yang ditemukan diseleksi berdasarkan tahun terbit, relevansi isi, dan tingkat kontribusinya terhadap topik penelitian. Literatur yang tidak memenuhi kriteria ilmiah atau mengandung bias politik yang kuat tidak digunakan dalam analisis. Setelah proses seleksi, literatur diklasifikasikan ke dalam kategori tematik, seperti landasan hukum pemerintahan daerah, kebijakan sentralisasi, pola hubungan pusat-daerah, serta dampak kebijakan terhadap kemandirian daerah. Tahapan terakhir adalah melakukan sintesis terhadap literatur terpilih untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai dinamika desentralisasi pada masa Orde Baru.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis isi (*content analysis*) dan analisis deskriptif kualitatif. Analisis isi digunakan untuk menelaah isi dokumen, teks akademik, serta naskah kebijakan guna mengidentifikasi makna, pesan, dan pola yang terkandung di dalamnya. Sementara itu, analisis deskriptif kualitatif digunakan untuk menggambarkan hubungan antar konsep, menafsirkan fenomena sentralisasi, serta mengaitkannya dengan konteks sosial-politik masa Orde Baru. Proses analisis dilakukan melalui empat tahap, yaitu reduksi data, klasifikasi data, interpretasi temuan, dan penarikan kesimpulan. Pada tahap reduksi data, peneliti memilih dan menyeleksi informasi yang relevan dengan fokus penelitian. Tahap klasifikasi dilakukan dengan mengelompokkan data ke dalam tema-tema utama, seperti struktur birokrasi, peran pemerintah daerah, dan kebijakan politik Orde Baru. Selanjutnya, tahap interpretasi dilakukan dengan menghubungkan temuan dari berbagai sumber untuk membangun kerangka pemahaman yang utuh. Tahap terakhir adalah penarikan kesimpulan, di mana hasil analisis disusun menjadi deskripsi ilmiah yang menjawab rumusan masalah penelitian.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

Sebelum era Orde Baru, praktik desentralisasi di Indonesia telah melalui berbagai tahap perkembangan yang dipengaruhi oleh konteks sejarah dan politik negara yang sedang membangun, serta dinamika politik yang terjadi pada masa itu. Setiap periode memiliki karakteristik yang berbeda terkait dengan pemberian kewenangan kepada daerah, serta bagaimana desentralisasi tersebut dijalankan, baik dalam aspek politik, administratif, maupun fiskal.

### *Desentralisasi Sebelum Masa Orde Baru*

Pada Orde Baru, praktik desentralisasi di Indonesia telah mengalami beberapa tahap perkembangan, yang dipengaruhi oleh konteks sejarah dan politik pemerintahan pada masa itu. Pada masa awal kemerdekaan (1945–1950), desentralisasi cenderung bersifat politik dan administratif, di mana pemerintah pusat berupaya mendistribusikan kewenangan kepada daerah sebagai bagian dari upaya stabilisasi politik pasca-kemerdekaan. Konstitusi 1945 memberikan dasar hukum bagi otonomi daerah melalui prinsip otonomi daerah yang terbatas, dengan tujuan memperkuat kesatuan negara sambil tetap memberikan ruang bagi pengelolaan urusan lokal (Firmanzah, 2010).

Pada masa Orde Lama (1950–1965), desentralisasi menjadi lebih kompleks karena dinamika politik dan munculnya sistem demokrasi parlementer. UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa daerah memiliki hak untuk mengatur sebagian urusan lokal, termasuk pengelolaan administrasi dan pembangunan. Namun, praktik desentralisasi pada periode ini sering terkendala oleh ketidakstabilan politik nasional, persaingan antar partai politik, dan konflik ideologi yang memengaruhi kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi (Sutrisno, 2015).

Akibatnya, implementasi desentralisasi pada masa Orde Lama sering bersifat fragmentaris, dengan daerah memiliki kewenangan yang berbeda-beda tergantung kondisi politik setempat. Selain itu, kendala administratif juga membatasi efektivitas desentralisasi sebelum Orde Baru. Struktur birokrasi yang belum mapan dan rendahnya kapasitas aparatur daerah membuat pengelolaan anggaran dan perencanaan pembangunan daerah tidak optimal. Banyak keputusan strategis masih bergantung pada pusat, sehingga meskipun secara formal desentralisasi diakui, praktiknya terbatas pada level administratif sederhana (Mahsun, 2018). Secara fiskal, pemerintah pusat mengendalikan sebagian besar pendapatan dan pengeluaran daerah, sehingga daerah sulit melakukan pembangunan secara mandiri.

Dana yang dialokasikan untuk daerah cenderung terbatas dan diprioritaskan untuk urusan yang dianggap strategis oleh pusat. Hal ini menimbulkan ketimpangan pembangunan antar daerah dan mengurangi kemampuan pemerintah lokal untuk merespon kebutuhan masyarakat secara spesifik (Simanjuntak, 2015). Secara sosial-politik, desentralisasi sebelum Orde Baru juga dipengaruhi oleh konteks pembangunan nasional yang masih baru dan negara yang sedang membangun legitimasi politiknya. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan daerah relatif terbatas, dan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah lebih banyak didasarkan pada hierarki formal daripada prinsip konsultasi dan akuntabilitas publik. Kondisi ini menunjukkan bahwa desentralisasi pada periode sebelum Orde Baru bersifat terbatas dan pragmatis, dengan fokus utama pada menjaga kesatuan negara dan stabilitas politik nasional daripada memperkuat otonomi lokal (Suriadi, 2023).

Desentralisasi sebelum Orde Baru memberikan pelajaran penting dalam pengembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Hal ini menjadi dasar bagi reformasi kebijakan desentralisasi pada masa Orde Baru, termasuk pembentukan kerangka hukum yang lebih jelas dan upaya memperkuat kapasitas pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi. Dengan kata lain, praktik desentralisasi sebelum Orde Baru merupakan tahap awal yang membentuk fondasi historis bagi pembangunan sistem pemerintahan yang lebih terstruktur dan terdesentralisasi di era berikutnya (Wasistiono, 2017).

### *Desentralisasi pada Masa Orde Baru*

Landasan hukum utama yang mengatur pemerintahan daerah pada masa Orde Baru adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang-undang ini mengusung prinsip “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab,” namun dalam implementasinya, prinsip tersebut menjadi terbatas karena seluruh kegiatan pemerintahan daerah harus selaras dengan kebijakan pusat. Pemerintah pusat memiliki kekuasaan besar dalam menetapkan prioritas pembangunan melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Pemerintah daerah hanya berperan sebagai pelaksana teknis kebijakan yang telah disusun secara top-down oleh pusat. Mekanisme politik pun tidak memberikan ruang bagi daerah untuk menentukan kepala daerah secara demokratis, karena proses pengangkatan sangat dipengaruhi oleh pusat melalui mekanisme politik Golkar dan militer.

Desentralisasi seharusnya memberikan pemerintah daerah kemampuan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat secara otonom, termasuk dalam perencanaan pembangunan, pengelolaan anggaran, dan pelayanan publik. Menurut Mahsun (2018), desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan, mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, serta mempercepat pembangunan daerah melalui kewenangan yang lebih besar bagi pemerintah lokal.

Pada tahun 1974, pemerintah Orde Baru mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sebagai landasan hukum pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. UU ini membagi urusan pemerintahan antara pusat dan daerah berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah diberi kewenangan dalam hal administrasi lokal, pengelolaan anggaran daerah, serta penetapan kebijakan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan wilayahnya. Meskipun demikian, desentralisasi pada masa Orde Baru lebih bersifat formalistik dan simbolik. Hal ini tercermin dari dominasi pemerintah pusat dalam pengambilan keputusan strategis yang memengaruhi daerah, termasuk alokasi anggaran, perencanaan pembangunan, dan pengangkatan pejabat daerah (Samadhi, 2007). Pada masa Orde Baru, pelaksanaan desentralisasi pada hakikatnya lebih bersifat formalistik dan simbolik daripada implementasi nyata. Hal ini ditandai dengan masih dominannya kontrol pemerintah pusat terhadap birokrasi, alokasi sumber daya, serta arah kebijakan pembangunan daerah.

Secara konseptual, desentralisasi seharusnya memberikan kewenangan luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai potensi dan kebutuhan lokal. Namun, praktik yang dijalankan pada era Orde Baru justru cenderung terbatas (partial decentralization) dan bersifat administratif, di mana pola hubungan yang terbentuk lebih menekankan mekanisme pusat daerah daripada prinsip otonomi yang substansial. Elite politik di tingkat pusat memanfaatkan instrumen regulasi, struktur birokrasi, serta sistem pengawasan yang ketat untuk menjaga keseragaman kebijakan dan stabilitas nasional (Wasistiono, 2003).

Menurut Sadu Wasistiono dalam karyanya Politik Desentralisasi di Indonesia, sistem desentralisasi pada masa Orde Baru dapat dikategorikan sebagai “desentralisasi semu” (pseudo decentralization). Istilah ini merujuk pada kondisi di mana kewenangan pemerintah daerah seolah-olah diberikan, tetapi pada praktiknya sangat dibatasi agar tidak keluar dari arah kebijakan nasional. Regulasi yang ada lebih menitikberatkan pada aspek pengendalian pusat terhadap daerah melalui perangkat hukum, pengawasan birokrasi, serta intervensi langsung terhadap proses politik lokal (Wasistiono, 2003).

Bentuk nyata dari desentralisasi dapat dilihat dalam beberapa karakteristik utama penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa Orde Baru, yaitu:

1. Kepala daerah, baik gubernur, bupati, maupun walikota, lebih berperan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah daripada sebagai pemimpin daerah yang mandiri
2. Mekanisme pemilihan kepala daerah tidak sepenuhnya melalui mekanisme demokrasi lokal, melainkan berada di bawah pengaruh persetujuan dan kontrol pusat
3. Ketergantungan keuangan daerah yang sangat tinggi pada dana perimbangan, transfer, dan hibah dari pemerintah pusat
4. Dominasi pusat dalam pengaturan pembangunan daerah, alokasi sumber daya, serta pengambilan keputusan strategis
5. Ketatnya mekanisme koordinasi vertikal dan pengawasan pemerintah pusat terhadap kinerja pemerintah daerah



Dalam praktik di lapangan, berbagai kebijakan pembangunan juga menunjukkan sentralistik seperti:

1. Transfer dana pusat dan program sentralistik: Program pembangunan lima tahunan (REPELITA) dijalankan oleh pemerintah pusat dengan penetapan target nasional, dan daerah hanya sebagai pelaksana.
2. Instruksi pusat kepada daerah: Pemerintah pusat kerap mengeluarkan instruksi kepada daerah agar menjalankan kebijakan nasional atau proyek pembangunan sesuai prioritas pusat.
3. Batasan otonomi fungsional: Meski secara teori daerah diberi wewenang untuk mengurus urusan rumah tangga daerah, dalam praktiknya banyak kewenangan yang dikontrol langsung oleh kementerian pusat atau melalui birokrasi pusat.
4. Pengawasan ketat: Pusat menggunakan perangkat birokrasi dan aparat pengawas untuk memonitor dan mengintervensi kebijakan daerah bila dianggap menyimpang.

Lebih lanjut, penerapan desentralisasi pada masa Orde Baru juga menghadapi tantangan struktural dan budaya birokrasi yang kuat. Menurut Suriadi (2023), birokrasi Indonesia pada masa itu bersifat hierarkis dan sentralistik, sehingga meskipun terdapat kewenangan formal bagi daerah, dalam praktiknya pejabat daerah harus menyesuaikan keputusan dengan kebijakan pusat. Hal ini menimbulkan ketidakselarasan antara kebutuhan lokal dan kebijakan nasional, serta membatasi inovasi dan kemandirian pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan strategis.

Dampak dari desentralisasi yang terbatas ini terlihat pada efektivitas pembangunan daerah. Meskipun terjadi peningkatan koordinasi administrasi di tingkat lokal, banyak program pembangunan yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat karena dominasi kebijakan pusat. Selain itu, desentralisasi simbolik ini juga memengaruhi pertanggungjawaban pejabat daerah. Kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada pemerintah pusat daripada kepada masyarakat, sehingga tujuan desentralisasi untuk meningkatkan akuntabilitas dan partisipasi publik tidak sepenuhnya tercapai (Simanjuntak, 2015).

#### ***Dampak Sentralisasi terhadap Dinamika Pemerintahan Lokal Masa Orde Baru***

Pola pemerintahan yang sangat sentralistik pada masa Orde Baru memberikan sejumlah dampak terhadap perkembangan pemerintahan lokal di Indonesia, antara lain:

##### ***a. Dampak Positif***

Walaupun desentralisasi di masa Orde Baru terbatas, beberapa manfaat atau efek yang dapat dikaitkan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut antara lain:

- 1) Koordinasi pembangunan yang terpusat: Sentralisasi membantu menjaga konsistensi kebijakan nasional dan mencegah fragmentasi pembangunan antar daerah. Hal ini penting dalam konteks pembangunan ekonomi yang ingin diselaraskan di seluruh Indonesia.
- 2) Efisiensi administratif pada sejumlah urusan kecil daerah: Untuk urusan daerah yang sifatnya rutin, daerah tetap diberikan kewenangan terbatas sehingga pelaksanaan lokal bisa lebih cepat daripada harus menunggu keputusan pusat.
- 3) Stabilitas politik dan keamanan: Sentralisasi yang kuat memungkinkan pemerintah pusat mengendalikan konflik lokal dan menjaga stabilitas nasional, terutama di masa transisi pasca konflik politik.

##### ***b. Dampak Negatif***

Dampak negatif dan implikasi dari kebijakan desentralisasi yang pada masa Orde Baru relatif lebih banyak dan lebih terasa, terutama bagi daerah dan masyarakat lokal:

- 1) Kesenjangan pembangunan antar daerah  
Karena pusat mengarahkan prioritas pembangunan nasional, daerah yang tidak sejalan atau kurang strategis sering tertinggal. Akibatnya, pertumbuhan dan pembangunan terpusat pada daerah-daerah tertentu (terutama Jawa).
- 2) Keterbatasan inovasi lokal dan adaptasi kebijakan daerah  
Karena daerah tidak memiliki keleluasaan penuh, potensi kreativitas, inovasi, dan penyesuaian kebijakan sesuai karakteristik lokal relatif rendah.

- 3) Partisipasi masyarakat yang lemah  
Sistem yang sangat terpusat menyebabkan masyarakat di daerah merasa terpinggirkan dalam pengambilan keputusan dan proses pembangunan.
- 4) Ketergantungan keuangan daerah  
Daerah sangat tergantung pada transfer dari pusat, sehingga kapasitas fiskal daerah menjadi terbatas. Hal ini mengurangi insentif daerah untuk mengoptimalkan potensi lokal.
- 5) Birokrasi kaku dan kemungkinan korupsi

Karena banyak keputusan strategis ditentukan oleh pusat dan melalui rantai birokrasi panjang, peluang penyalahgunaan wewenang dan korupsi meningkat.

## Simpulan

Pelaksanaan desentralisasi pada masa Orde Baru bersifat formal dan simbolik (pseudo decentralization). Meskipun secara normatif undang undang memberikan ruang otonomi bagi pemerintah daerah, praktiknya tetap dikontrol ketat oleh pemerintah pusat melalui regulasi, birokrasi, dan mekanisme pengawasan. Kepala daerah lebih berfungsi sebagai perpanjangan tangan pusat, mekanisme pemilihan kepala daerah berada di bawah kontrol pusat, serta anggaran dan kebijakan pembangunan daerah sangat bergantung pada keputusan pusat. Kebijakan desentralisasi semu ini memberikan dampak positif terbatas, seperti menjaga keseragaman pembangunan dan stabilitas politik nasional. Namun, dampak negatifnya lebih dominan, antara lain: lemahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, terbatasnya inovasi daerah, ketergantungan fiskal daerah terhadap pusat, serta kesenjangan pembangunan antar daerah. Implikasi kebijakan ini menunjukkan bahwa desentralisasi yang hanya bersifat administratif tidak mampu memberikan otonomi substantif kepada daerah, sehingga daerah tetap sulit mengambil keputusan strategis yang sesuai dengan kebutuhan lokal.

## Referensi

- Acnes M sitorus, dkk. (2024). "Perkembangan Asas Desantralisasi Pada Masa Sebelum Reformasi Dan Sesudah Reformasi". *Jurnal Pendidikan dan Pengajaran*. Vol. 2 No 3 Agustus 2024, pp. 257-268 E-ISSN: 2964-7460, DOI: 10.58540/pijar.v2i3.618
- Anugra Agustian Ekaputra, dkk. (2025). "Dampak Desentralisasi Terhadap Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah". *Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan* Vol 12 No 13 Tahun 2025 Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461
- Aurelia Valentin Edward, dkk. (2024). "Perkembangan Dan Batasan Desentralisasi Di Indonesia Pada Saat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok Pokok Pemerintahan Di Daerah Berlaku". *Santhet: Jurnal Sejarah, Pendidikan Dan Humaniora* Vol. 8, No.2 tahun 2024 <https://ejournal.unibabwi.ac.id/index.php/santhet>
- Fatimah Suatrat, dkk. (2024). "Analisis Kebijakan Desentralisasi Politik dalam Mewujudkan Daerah Otonomi Baru di Seram Utara Kabupaten Maluku Tengah". *Jurnal Ilmiah Global Education. JIGE* 5 (1) (2024) 235-245 DOI: <https://doi.org/10.55681/jige.v5i1.2065>
- Firmanzah. (2010). *Sejarah Administrasi Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Friedman, J. (2007). *Decentralization and Local Governance in Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Fritzen, S. (2005). "Decentralization, Public Administration Reform, and the Impact on Governance in Indonesia". *Journal of Public Administration and Development*.
- Hari Suriadi, dkk. (2023). "Sejarah Perkembangan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia". *Jurnal Media Ilmu* e-ISSN: 2988-6465 p-ISSN: 2988 6694
- Harris, M. (2011). *Centralization vs. Decentralization in Governance: Theories and Practices*. Oxford University Press.
- Hilma Lathifah, dkk. (2024). "Transformasi Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia Dan Implikasinya Terhadap Stabilitas Pemerintahan Daerah di Era Globalisasi". *Jurnal Professional*, Vol. 11 No. 2 Desember 2024 page: 577 – 584



- Jones, M. (2008). *Indonesia: Politics and Government*. Singapore: Oxford University Press.
- Mahsun. (2018). *Manajemen Publik: Teori dan Aplikasi di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Nana Abdul Aziz. (2019). "Desentralisasi dan Kompleksitas Masalah Demokrasi 14 Lokal". *Konferensi Nasional Ilmu Administrasi Negara Vol 3 No 2 tahun 2019*
- Proyudi. (2014). "Desentratisasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia: Politik Negara Di Tengah Hubungan Pusat.Daerah". *Jurnal Kojion Vol. 79 No.4 Desember 2014 hal. 293 – 370*
- Rinaldi, H. (2010). *Peran Pemerintahan Daerah dalam Era Otonomi*. Jakarta: LIPI Press.
- Rosidin, H. Utang. (2016). *Otonomi Daerah dan Desentralisasi* (Edisi Revisi). Bandung: Pustaka Setia.
- Samadhi, W. P. (2007). *Desentralisasi Setengah Hati: Berpindahnya 'Sentralisme' ke Daerah*. Media Nusa Creative.
- Saragih, T. (2009). *Kebijakan Desentralisasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Simanjuntak, K. M. (2015). "Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia." *Jurnal Bina Praja*, 7(1), 10–28.
- Suriadi, H. (2023). "Sejarah Perkembangan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia". *Jurnal Media Ilmu*, 12(2), 45–62.
- Suryadinata, L. (2001). *Pembangunan dan Politik Indonesia*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Sutrisno, E. (2015). "Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Perspektif Sejarah." *Jurnal Administrasi Publik*, 3(1), 15–30.
- Syaefullah. (2017). "Analisis Implementasi Desentralisasi Fiskal Era Orde Baru". *Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 31 No.3, November 2017
- Wasistiono, S. (2017). *Politik Desentralisasi di Indonesia*. IPDN Press.
- Wasistiono, Sadu. (2003). *Politik Desentralisasi di Indonesia*. Jakarta: Fokusmedia.