

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Dalam konstitusi negara-negara modern tidak hanya memuat aturan hukum, melainkan juga memformulasikan prinsip-prinsip negara hukum, haluan suatu negara dan patokan kebijakan yang keseluruhannya mengikat penguasa dalam suatu negara.<sup>1</sup> Sebagaimana Sri Soemantri menegaskan bahwa tidak ada suatu negara pun di dunia sekarang ini yang tidak mempunyai konstitusi atau undang-undang dasar. Negara dan konstitusi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.<sup>2</sup>

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997-1998 secara langsung mengubah sistem kehidupan berbangsa, bernegara serta pemerintahan. Kemudian perubahan tersebut dituangkan ke dalam dasar Negara yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya ditulis UUD NRI 1945) atau konstitusi Indonesia sebagai hukum dasar dalam menyelenggarakan suatu negara.

Semangat dalam menjalankan negara sebagaimana telah dituangkan dalam pembukaan UUD NRI 1945, dimana lebih lanjut tujuan negara Indonesia adalah untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia serta perdamaian abadi dan berkeadilan sosial.<sup>3</sup> Bentuk negara dan bentuk pemerintahan di Indonesia sendiri telah dituangkan pula dalam UUD NRI 1945 dengan aturan tersendiri. Yang dimaksud dengan bentuk

---

<sup>1</sup> Sadu Wisistiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hal. 12.

<sup>2</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hal. 26.

<sup>3</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1977, hal. 36.

negara disini merupakan batas antara peninjauan secara sosiologis dan secara yuridis mengenai negara.<sup>4</sup>

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik”. Kemudian ayat 2 menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Hal ini berarti bahwa Indonesia adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat serta membentuk Kesatuan dan berdasarkan negara hukum. Senada dengan hal tersebut, Muhammad yamin sebagaimana dikutip oleh Bachtiar menegaskan Republik Indonesia adalah Negara Hukum (*rechtsstaat government of law*), bukan pula negara kekuasaan (*machtstaat*).<sup>5</sup>

Lebih lanjut, Indonesia sebagai negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Sementara itu, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sesuai ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dan perubahannya menyatakan pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang.<sup>6</sup>

Sistem pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya ditulis UU No.23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah) menganut asas otonomi. Lebih lanjut adanya otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola daerah sendiri dengan baik, kecuali didalam enam (6) bidang

---

<sup>4</sup> Moh. Kusrini dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2008, hal. 159.

<sup>5</sup> Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*, Raih Asa Sukses, 2015, hal. 31.

<sup>6</sup> Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal. 5.

yakni: keuangan dan moneter, pertahanan keamanan, peradilan, politik luar negeri dan agama. Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten/kota mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Dimana dalam hal ini, dapat dimaknai bahwa pemerintah pusat memberikan pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Yang lebih lanjut, pengertian otonomi daerah diatur di dalam Pasal 1 ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dimana sebagai berikut:

“Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Lebih lanjut, dalam era otonomi daerah sekarang, ada kecenderungan otonomi ditafsirkan sebagai kebebasan daerah untuk melakukan apa saja tanpa campur tangan Pemerintah Pusat. Padahal dalam negara kesatuan, Pemerintah Daerah merupakan subordinasi dari Pemerintah Pusat dimana pada tingkat terakhir Pemerintah Pusatlah yang akan mempertanggungjawabkan segala sesuatunya kepada Parlemen. Kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat harus tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk itu perlu adanya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dalam Undang-undang telah dinyatakan dilakukan dengan dua cara yaitu dengan preventif dan represif.<sup>7</sup>

Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menjamin pelaksanaan pembangunan di daerahnya, dalam rangka kelancaran jalannya pelaksanaan pembangunan di daerah. Pemerintah daerah diberikan kesempatan untuk mengembangkan sumber-sumber keuangan, disamping itu

---

<sup>7</sup> Nimas Ayu Palupi, 2012, Pengawasan Keuangan Daerah dengan Akuntabilitas dan Partisipasi Masyarakat sebagai Moderasi, *Accounting Analysis Journal* Vol. 1, No. 2, Hal. 4

diharapkan akan mampu menggali potensi daerahnya sehingga sumber-sumber penerimaan daerah dapat ditingkatkan. Pembangunan di daerah perlu diarahkan agar lebih mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dalam upaya untuk meningkatkan pendapatan nasional.

Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang murni digali sendiri oleh pemerintah daerah yang bersumber pada hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan daerah asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah yang menggali dana untuk pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Kaitannya dalam menghadapi era globalisasi salah satu strategi pemerintah dalam meningkatkan daya saing yaitu dengan mengoptimalkan efisiensi dan efektifitas pemerintah dengan meningkatkan dan memanfaatkan otonomi daerah khususnya daerah.<sup>8</sup>

Maka dari itu dengan diberikannya keleluasaan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah, dalam pelaksanaan otonomi daerah terkadang menimbulkan beberapa penyimpangan, salah satunya yaitu penyimpangan terhadap keuangan daerah. Dalam hal ini secara tidak langsung pemerintah daerah telah mengabaikan prinsip pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2017 tercatat kurang-lebih sekitar 20 hingga 40 persen korupsi yang terjadi di pemerintah daerah. Dari data yang terhimpun di Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), tercatat sekitar 50 persen penyelewengan keuangan daerah .<sup>9</sup> Berdasarkan data yang terhimpun tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa masih banyaknya penyelewengan keuangan yang terjadi di daerah sehingga

---

<sup>8</sup> Widi, Pendapatan Asli Daerah, <http://thesis.umy.ac.id/datapublik/>. Diakses pada Selasa, 30/10/2018, pukul. 16.50 WIB

<sup>9</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2017/04/03/13445571/data.kpk.ungkap.kebocoran.anggaran.di.daerah.capai.40.persen>. Diakses pada Selasa, 30/10/2018, Pukul. 17.00 WIB

menimbulkan pertanyaan terkait efektivitas pengawasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di bidang keuangan daerah.

Dari uraian di atas, maka penulis berpendapat bahwa permasalahan keuangan di daerah perlu menekankan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penekanan pelaksanaan penyelenggaraan prinsip tersebut tentunya harus dilakukan oleh pemerintah pusat sebagai instansi pertanggungjawaban pemerintah daerah atas realisasi kerjanya. Namun, dari permasalahan di atas, dapat disimpulkan bahwa hubungan pemerintah pusat dalam hal hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah belum optimal terlaksana. Oleh karena itu, penulis berinisiasi mengambil judul “Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah (Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah)”.

#### **A. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana Hubungan Keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah?
2. Bagaimana pertanggungjawaban keuangan daerah terhadap pemerintah pusat dalam telaah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?

#### **B. TUJUAN PENULISAN**

1. Mengkaji Hubungan Keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah.
2. Mengkaji mekanisme pertanggungjawaban keuangan daerah terhadap pemerintah pusat dalam telaah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?

#### **C. MANFAAT PENELITIAN**

##### **1. Manfaat Ilmu Pengetahuan**

Penelitian ini akan memberikan sumbangsih pada Ilmu Hukum bidang Tata Negara khususnya dalam hal pelaksanaan desentralisasi di Indonesia.

## **2. Manfaat Pembangun**

Penelitian dapat menjadi acuan kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia guna terwujudnya efektivitas terhadap pengelolaan keuangan daerah.