

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. NEGARA HUKUM DAN KONSTITUSI

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

Semangat dalam menjalankan negara telah dituangkan dalam pembukaan UUD NRI 1945 yang kemudian menjadi tujuan negara Indonesia. Dimana tujuan tersebut adalah untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia untuk melindungi bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan dan melaksanakan ketertiban dunia serta perdamaian abadi dan berkeadilan sosial. Bentuk negara dan bentuk Pemerintahan di Indonesia sendiri telah dituangkan pula dalam UUD NRI 1945 dengan aturan tersendiri. Yang dimaksud dengan bentuk negara disini merupakan batas antara peninjauan secara sosiologis dan secara yuridis mengenai negara.¹

Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah lama ada semenjak zaman Yunani kuno, bahkan Plato dalam bukunya "*Republic*" untuk pertama kalinya mengemukakan tentang postulat utopia, dan selain itu dalam buku tersebut Plato membicarakan tentang pemerintahan yang ideal.² Sejak abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 menjadi suatu masa dimana gagasan mengenai perlunya pembatasan kekuasaan negara mendapat perumusan secara tertulis.

¹ Moh. Kusnadi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2008, hal. 159

² H. Inu Kencana Syafii, *Etika Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hal. 94

Para ahli hukum Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant dan Fredrich Julius Stahl menyebutnya dengan istilah *Rechtsstaat*, sedangkan ahli hukum *Anglo Saxon* seperti A. V. Dicey menggunakan istilah *Rule of Law*.³ Terdapat beberapa unsur-unsur dalam *rechtsstaat*, menurut konsep Eropa Kontinental adalah sebagai berikut :

1. Adanya perlindungan hak-hak manusia
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak manusia (*trias politica*)
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*)
4. Adanya peradilan administrasi dalam perselisihan.⁴

Sementara itu, unsur-unsur *rechtstaat* menurut konsep *anglo saxon* yang dikenal dengan istilah *rule of law*, setidaknya memuat tiga prinsip utama yakni *pertama*, *equality before the law*, artinya setiap manusia mempunyai kedudukan hukum yang sama dan mendapatkan perlakuan hukum yang sama. *Kedua*, *supremacy of law*, artinya kekuasaan tertinggi terletak pada hukum. *Ketiga*, Hak-hak asasi manusia tidak bersumber pada undang-undang dasar.⁵

Berbeda dengan Utrecht yang mendefinisikan negara hukum dalam dua pandangan yang berbeda yakni negara hukum formil atau negara hukum klasik dan negara hukum materiil atau negara hukum modern.⁶ Menurutnya, negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit yakni dalam arti peraturan perundang-undangan yang tertulis, sedangkan negara hukum materiil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.

³ Wiratno, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Universitas Trisakti Press, Jakarta, 2013, hal. 3.

⁴ *Ibid*, hal. 4.

⁵ *Ibid*

⁶ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, hal. 9

Menurut Jimly Asshidiqqie, perbedaan ini dimaksudkan oleh Utrecht untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum, keadilan tidak serta merta terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu tersendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiil. Bilamana hukum hanya dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif.⁷

Sebagai reaksi atas keadaan tersebut di atas, maka munculah gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang memiliki tanggung jawab atas keadaan warga negaranya termasuk dalam kesejahteraan, yang kemudian dikenal dengan konsep *welfare state*. Menurut Wiratno, bahwa ciri utama dari konsep negara ini adalah adanya kewajiban negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan konsekuensinya negara secara aktif dalam kehidupan ekonomi sosial masyarakat. Artinya, negara berhak bahkan wajib untuk ikut campur tangan dalam kehidupan masyarakat sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum.⁸

Dalam teori Negara Hukum dan Konstitusi, konstitusi bagi suatu negara merupakan kontrak yuridis, politis, dan sosiologis pilar-pilar kekuasaan negara dalam hubungan antara dan inter negara dengan warga negaranya. Pada hakikatnya dalam negara hukum yang demokratis menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus

⁷ Jimly Asshidiqqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Op.Cit*, hal. 305.

⁸ *Ibid*, hal. 5.

merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian rakyat tertinggi.

Secara umum, konstitusi menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan itu bekerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain serta merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam bernegara.⁹ Dalam hal mana hubungannya dengan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah adalah tidak sama dan tidak sederajat. Hal ini karena kekuasaan yang ada di daerah bersifat *derivative* (tidak langsung) dan dalam bentuk yang luas (otonom).

Lebih lanjut, penegasan negara Indonesia sebagai negara hukum dan bukan negara kekuasaan, disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa:

“Penegasan negara Indonesia sebagai negara hukum di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam UUD, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam UUD, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuaasa”.¹⁰

Bagi A. Hamid S. Attamimi, ini berarti bahwa dalam konsep negara hukum, negara menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.¹¹

Dalam hal ini Franz Magnis-Suseno menegaskan bahwa dalam konsep negara hukum,

⁹ Bachtiar, *Op.Cit*, hal.150

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945”, Makalah dalam Simposium Nasional BPHN Departemen Hukum dan HAM di Denpasar, 14-18 Juli 2003, hal.2.

¹¹ A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hal. 74.

kekuasaan harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil.¹² Pemerintah melaksanakan kekuasaan yang dimiliki atas dasar serta dalam batas-batas hukum yang berlaku.¹³

Artinya, hukum sendiri secara moral harus dapat dipertanggungjawabkan. Hal itu berarti pula bahwa hukum harus sesuai dengan paham keadilan masyarakat dan menjamin hak-hak asasi manusia.¹⁴ Oleh karena itu esensi negara hukum adalah terwujudnya supremasi hukum sebagai salah satu sendi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.¹⁵ Menurut Bustahnul Arifin, yang dinamakan supremasi hukum itu adalah hukum itu berjalan dengan baik, dan semua orang sama rata di depan hukum.¹⁶ Sebagaimana Pantja Astawa dalam disertasinya menyatakan bahwa:

“Hukum harus dijadikan *guiding principle* bagi segala aktivitas organ-organ negara, pemerintah, pejabat-pejabat beserta rakyatnya, yang tentunya sejalan dengan prinsip pemencaran kekuasaan atau pembagian kekuasaan pemerintah (*distribution of power*) yang dianut oleh UUD 1945, yang dimaksudkan untuk membatasi dan mencegah kemungkinan penumpukan maupun penyalahgunaan kekuasaan pada badan/lembaga atau pejabat penyelenggara pemerintahan”.¹⁷

Terkait supremasi hukum, Jimly juga mengemukakan bahwa:

“Prinsip supremasi hukum mengasumsikan bahwa yang memerintah dalam negara sesungguhnya adalah hukum, bukan manusia (*rule of law and not of man*). Segala aspek kehidupan dan semua permasalahan dilaksanakan dan diselesaikan berdasarkan aturan hukum. Konstitusi merupakan hukum tertinggi

¹² Frans Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hal. 295.

¹³ Frans Magnis-Suseno, *50 Tahun Negara Hukum, dalam Imam Anshori Saleh dan Jazim Hamidi, Memerdekakan Indonesia Kembali, Perjalanan Bangsa dari Soekarno ke Megawati*, IRCiSod, Yogyakarta, 2004, hal. 64.

¹⁴ Frans Magnis-Suseno, *Op,Cit*, hal. 300

¹⁵ Lihat dalam Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusioanalitas Mahkamah Konstitusi: Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Alumni, Bandung: 2008, hal. 18.

¹⁶ Busthanul Arifin, *Masa Lampau yang Belum Selesai: Percikan Pikiran Tentang Hukum dan Pelaksanaan Hukum*, O.C. Kaligis dan Associates, Jakarta, 2007, hal. 33.

¹⁷ I.G Pantja Astawa, *Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Disertasi Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2000, hal. 255*

dalam tatanan hukum yang berlaku. Karena itu supremasi hukum juga berarti supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi didasarkan pada legitimasi otoritas kekuasaan, yaitu rakyat”¹⁸.

Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa inti dari supremasi hukum adalah negara atau pemerintah dalam suatu negara hukum pada hakikatnya harus menjamin tertib hukum, menjamin penegakan hukum, dan menjamin tercapainya tujuan hukum.

B. PEMERINTAHAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF UU No. 23 Tahun 2014

Penyelenggaraan Pemerintahan pada dasarnya sangat identik dengan kekuasaan negara. Harold Laswell mengartikan kekuasaan sebagai penggunaan paksaan yang kuat, oleh karena hal tersebut timbul beberapa gagasan untuk membatasi kekuasaan.¹⁹ Cara yang paling baik dalam membatasi kekuasaan adalah melalui negara hukum, apakah itu Undang-Undang Dasar, undang-undang, konvensional dan sebagainya.

Oleh karena itu, menurut Jimly Asshiddiqie secara historis pembatasan kekuasaan merupakan suatu keniscayaan. Hal ini tercantum sebagai berikut :

“Ide pembatasan kekuasaan itu mutlak harus ada, karena sebelumnya semua fungsi kekuasaan negara terpusat dan terkonsentrasi di tangan satu orang, yaitu Raja atau Ratu yang memimpin negara secara turun temurun. Bagaimana kekuasaan negara itu dikelola sepenuhnya tergantung kepada kehendak pribadi sang raja atau ratu tersebut tanpa adanya kontrol yang jelas agar kekuasaan itu tidak menindas atau tidak meniadakan hak-hak kebebasan rakyat”²⁰.

Jenis-jenis kekuasaan pada umumnya yang kita pahami adalah kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif, dimana tiga konsep ini dikenal dengan kekuasaan trias politika oleh Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des lois* (Jiwa Hukum) yang ditulis tahun 1748.²¹

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 168-172.

¹⁹ Kusnadi Moh. dan R. Bintang Saragih, *Op. Cit*, hal. 118

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II, Konstitusi Press*, Jakarta, 2006, hal. 11-12

²¹ Hidajat Imam, *Teori-Teori Politik*, Setara Press, Malang, 2012, hal. 29.

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie lebih mempertegas bahwa pembatasan kekuasaan berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*).²² Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menjelaskan sebagai berikut :

“Dengan demikian dapat dibedakan penggunaan istilah pembagian dan pemisahan kekuasaan itu dalam dua konteks yang horizontal dan vertikal. Dalam konteks vertikal, pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membedakan antara kekuasaan pemerintah atasan dan kekuasaan pemerintahan bawahan, yaitu dalam hubungan antara pemerintah federal dan negara bagian dalam negara federal (*federal state*), atau antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dalam negara kesatuan (*unitary state*)”.²³

Senada dengan Jimly, Philipus M. Hadjono menyatakan bahwa pembagian kekuasaan di Indonesia dengan bentuk negara kesatuan (*unitary state*) berdasarkan UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut:

“Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ negara dalam ketatanegaraan kita disebut lembaga negara. Pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah”.²⁴

Suatu negara disebut negara kesatuan (*unitary state*) apabila kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama atau tidak sejajar. Pemerintah pusat dalam hal ini adalah legislatif pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara untuk membentuk undang-undang (selanjutnya disebut UU), sedangkan kekuasaan pemerintah daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas.²⁵ Menurut C. F. Stong menegaskan, Sebagaimana dikutip oleh Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, ciri dari Negara Kesatuan ialah bahwa :

²² Sesung Rusdianto, *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah dan Otonomi Khusus*, Refika Aditama, Bandung, 2013, hal. 18.

²³ *Ibid*, hal. 19

²⁴ *Ibid*, hal. 19-20

²⁵ Kusnadi Moh. dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit*, hal. 207

“kedaulatan tidak terbagi, atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena Konstitusi Negara Kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain, selain dari badan legislatif pusat dan menyebutkan kemudian bahwa ada dua ciri yang mutlak melekat pada suatu Negara Kesatuan yaitu:

1. Dekonsentrasi,²⁶
2. Desentralisasi”²⁷.

Oleh karena itu bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan maka, prinsip dekonsentrasi dan desentralisasi dalam daerah otonom diadopsi secara keseluruhan dalam konstitusi Indonesia sebelum amandemen. Hal ini dapat kita lihat dalam pasal 18 UUD NRI 1945, mengamanatkan wilayah Indonesia dibagi dalam daerah-daerah bersifat otonom dan memiliki pemerintahan yang pemerintahannya ditetapkan atas dasar undang-undang, dan harus mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan dan hak asal usul daerah.²⁸

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia pasca Proklamasi Kemerdekaan, telah mengalami proses perkembangan yang cukup panjang. Banyak regulasi yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan UU yang terakhir adalah UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Menurut ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang

²⁶ Dekonsentrasi merupakan penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah lain, dan/atau kepada Gubernur atau Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Menurut Kuntana Magnar, Asas Dekonsentrasi adalah asas yang membentuk pemerintahan-pemerintahan daerah administratif di daerah guna diberi tugas atau wewenang dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat yang terdapat di daerah administratif yang bersangkutan. Tetapi tanggung jawab tetap ada pada pemerintah pusat baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya. Unsur pelaksanaannya adalah terutama instansi-instansi vertikal yang dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku perangkat pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat. Kuntana Magnar, 1984, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administrasi*, Bandung, Amrico, Hal.14.

²⁷ Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Sedangkan asas Desentralisasi merupakan asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah tingkat yang lebih tinggi kepada Pemerintah Daerah tingkat yang rendah, sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut. Urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya telah sepenuhnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah. Penentuan kebijakan perencanaan, dan pelaksanaannya serta mengenai segi-segi pembiayaannya sepenuhnya telah diserahkan kepada daerah. Dian Suganda, 1992, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Bandung, Sinar Baru, Hal. 87.

²⁸ Kaho Riwu, *Analisis Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rineka Cita, Jakarta, 1990, hal. 5.

Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan daerah dibedakan dalam tiga klasifikasi yaitu:

1. Urusan pemerintahan absolut.
2. Urusan pemerintahan konkuren.
3. Urusan pemerintahan umum.²⁹

Sementara dalam Pasal 57 menyatakan bahwa “*Penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah*”.³⁰ Pasal ini menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat DPRD) adalah bagian dari unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan mitra kerja Kepala Daerah.³¹

Lebih lanjut, adanya otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola daerahnya dengan baik, kecuali di dalam enam (6) bidang yakni:

1. Keuangan dan moneter.
2. Pertahanan keamanan.
3. Peradilan.
4. Politik luar negeri.
5. Agama.

Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan/ kota mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”, dapat dimaknai bahwa

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Paradigma Baru Pembangunan Daerah*, hal. 1

³⁰ Baca UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

³¹ Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Dinamika Daya Andalan, Jakarta, 2001, hal. 37.

pemerintah pusat memberikan pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

1. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam perspektif negara kesatuan (*unity state*), penyelenggaraan pemerintahannya dapat dilaksanakan dalam dua bentuk yaitu: (i) sentralisasi, yang segala kebijaksanaan dilakukan secara terpusat, ataupun (ii) desentralisasi, yang segala kebijaksanaan dalam penyelenggaraan pemerintahan dipencarkan.³² Dengan perkataan lain, jika sentralisasi adalah pemusatan pengelolaan kewenangan pemerintah negara pada pemerintah pusat, maka desentralisasi adalah pembagian dan pelimpahan kewenangan atau kekuasaan pemerintahan negara kepada pemerintahan daerah. Jadi, perbedaan antara sentralisasi dengan desentralisasi adalah terletak pada wewenang memutuskan tentang masalah urusan negara serta di antara jabatan-jabatan yang ada. Lagi pula kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam kenyataannya, desentralisasi merupakan antitesa dari sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. Antara kedua kutub tersebut dalam perkembangannya tidak jarang diletakkan pada kutub yang saling berlawanan, padahal di dalam negara kesatuan disamping keliru untuk mempertentangkan keduanya, juga antara keduanya tidak bisa ditiadakan sama sekali.³³ Artinya, kedua konsep, sistem, bahkan teori dimaksud saling melengkapi dan membutuhkan dalam kerangka yang ideal sebagai sendi negara yang demokratis. Sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semuanya di

³² *Ibid*, hal. 77.

³³ Pada hakikatnya, sentralisasi dan desentralisasi adalah sebuah kontinum bukan sebuah dikotomis. Sebagai sebuah kontinum, sentralisasi dan desentralisasi tidak dalam berada ruang yang vakum atau ruang yang kosong. Sentralisasi dan desentralisasi selalu bergerak dari suatu titik pendulum ketitik pendulum yang lain. Lihat Eko Prasojito, dkk, *Pemerintah Daerah*, buku materi pokok MAPU5203/3SKS/MODUL 1-9, edisi 1, (Jakarta: Universitas Terbuka, 2007), hal. 14.

desentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi.³⁴ Bahkan tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi, karena desentralisasi tanpa sentralisasi menghadirkan disintegrasi.³⁵ Dengan kata lain, pada suatu ketika bobot kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemerintah daerah.

Oleh karena itu, pengendalian dan pengawasan pusat sebagai cermin dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.³⁶ Disinilah pentingnya kombinasi penyelenggaraan pemerintahan antara desentralisasi dan sentralisasi dengan meletakkan demokrasi sebagai kata kuncinya. Demokrasi merupakan pembatas bagi pemerintah dalam memenuhi fungsi-fungsinya sebagai alat negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Harus diakui, desentralisasi pemerintahan dalam negara kesatuan bagaimanapun juga merupakan suatu usaha mewujudkan pemerintahan demokratis, dimana pemerintahan daerah dijalankan secara efektif, guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat.³⁷ Artinya, kemandirian daerah dalam mengurus daerahnya menjadi inti desentralisasi. Bagaimanapun, desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*), tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheidiny*

³⁴ Mirza Nasution, *Pertanggungjawaban Gubernur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (medan: sofimedia,2011), hal. 187-188.

³⁵ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia: Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, (Jakarta: Genta Publishing, 2013), hal. 95.

³⁶ Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Otonomi Daerah: Desentralisasi tanpa Revolusi Kajian dan Kritis atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, (Jakarta: Alex Media Komputindo, 2000), hal. 26. Pengalaman Uni Soviet beserta negara-negara sekutunya yang tergabung dalam konfederasi Uni Soviet merupakan contoh yang paling baik bahkan sentralisasi juga membuat pembangunan tidak bisa berjalan dengan cepat. Dengan asumsi semua kebijakan penting harus direncanakan dan diputuskan di pusat, maka untuk sebuah keputusan ia memerlukan rentang waktu yang panjang. Di daerah ke pusat lalu ke daerah lagi. Karena itu, penyelenggaraan urusan-urusan pemerintah berjalan dengan lamban. Selain lamban, ternyata sentralisasi memerlukan biaya sosial dan ekonomi yang tinggi.

³⁷ Mirza Nasution, *Loc.cit*.

van machten) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Penyelenggaraan pemerintah daerah itu sendiri dalam rangka pembagian kekuasaan yang bersifat teritorial dapat dilaksanakan dalam 3 (tiga) asas penting yaitu:

1. Desentralisasi.
2. Dekonsentrasi.
3. Tugas Pembantuan (*medebewind*).³⁸

a. Desentralisasi

Desentralisasi bagi suatu pemerintahan merupakan suatu kebutuhan terutama dalam kerangka menuju tatanan persaingan global. Dalam pandangan Riant Nugroho, desentralisasi adalah, “strategi untuk menjadi kompetitif”.³⁹ Kebutuhan akan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan ini menurut Ryaas Rasyid didorong oleh kenyataan bahwa negara yang diselenggarakan sentralistik cenderung tidak mampu menjawab secara cepat dan tepat semua kebutuhan berbagai kelompok masyarakat dan daerah.⁴⁰

Sementara itu di kalangan para ahli terdapat keragaman dalam memberikan pemaknaan asas desentralisasi.⁴¹ Bahkan kerap dipersamakan dengan makna otonomi.

Gadjong mengkualifikasi pemaknaan asas desentralisasi ke dalam 4 (empat) hal, yaitu:

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), hal. 423.

³⁹ Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Op.cit.*, Hal. 41.

⁴⁰ Ryaas Rasyid, *Desentralisasi dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, (Jakarta: LP3ES, 1998), Hal. 8.

⁴¹ Asas Desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Asas desentralisasi baru banyak diperdebatkan khususnya di negara-negara sedang berkembang pada 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai gelombang pertama konsep desentralisasi telah mendapatkan perhatian khusus dan telah diartikulasikan penyelenggaraan pemerintah lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir 1970-an. Lihat dalam Syarif Hidayat dan Benyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2001), Hal. 22.

1. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan.
2. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan.
3. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; serta
4. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.⁴²

Terlepas dari adanya keragaman pemaknaan asas desentralisasi, dalam sistem desentralisasi, tugas-tugas pemerintahan yang terkait dengan urusan-urusan tertentu dianggap telah sepenuhnya didelegasikan pelaksanaannya kepada pemerintahan daerah, yang oleh karena itu memiliki kewenangan untuk mengurus hal itu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.⁴³ Dimensi pokok dari desentralisasi adalah penyerahan wewenang, pembagian kekuasaan, pembagian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur negara kesatuan. Penyerahan, pendelegasian, dan pembagian kewenangan dengan sendirinya menciptakan kewenangan pada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang didahului pembagian daerah pemerintahan di daerah dalam bingkai daerah otonom.⁴⁴ Lebih dari itu, desentralisasi juga pada hakikatnya merupakan cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.⁴⁵

⁴² Agussalim Andi Gadjong, *Op.cit.*, hal. 79-80.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Loc.cit.*

⁴⁴ Agussalim Andi Godjong, *Op.cit.*, hal. 87.

⁴⁵ Mirza Nasution, *Op.cit.*, hal. 189.

Dari perspektif ketatanegaraan, desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.⁴⁶ Dengan demikian, di dalam desentralisasi itu sendiri terkandung makna “mengatur rumah tangga sendiri” yang memiliki makna yang sama dengan otonomi, sehingga ketika membicarakan desentralisasi berarti juga membicarakan tentang otonomi daerah.⁴⁷ Desentralisasi dan otonomi daerah oleh Gerald S. Maryanov dilukiskan sebagai “dua sisi dari satu mata uang”. Dalam makna ini, desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.⁴⁸

Dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintah daerah yang pernah berlaku di Indonesia, umumnya memaknai desentralisasi sebagai penyerahan urusan atau wewenang pemerintah. Dalam UU No. 5 Tahun 1974, desentralisasi dimaknai sebagai penyerahan urusan, demikian pula UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 memaknai desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah. Sementara dalam UU No. 23 Tahun 2014 memaknai desentralisasi sebagai penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

⁴⁶ Bahkan desentralisasi baru terwujud apabila terdapat “penyerahan” atau *overdragen* wewenang pemerintahan dan desentralisasi otonomi dan tugas pembantuan (*zelfsbestuur*). Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016), hal. 60.

⁴⁷ Dalam hubungan antara desentralisasi dengan otonomi, Bagir Manan justru berpendapat desentralisasi bukan asas melainkan suatu proses dan yang asas ialah otonomi. Desentralisasi adalah otonomi, sedangkan desentralisasi tidak sama dengan otonomi. Otonomi hanyalah salah satu bentuk desentralisasi. Lihat dalam Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan III, (Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004), hal. 11. Lihat juga dalam B.N Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2010 Proses dan Realita*, Edisi Revisi (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010), hal. 185.

⁴⁸ Benyamin Hoessein, “Berbagai factor yang mempengaruhi besarnya otonomi daerah tingkat II”, Disertasi, (Jakarta: Pascasarjana UI, 1993), Hal. 12. Lihat juga dalam Mirza Nasution, *Loc.cit.* Otonomi itu sendiri berasal dari perkataan “*auto*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti mengatur, sehingga diartikan sebagai mengatur rumah tangga sendiri.

Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, desentralisasi itu menurut Bagir Manan harus dilihat dari hubungan antara pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945. Terkait hal ini dijelaskan sebagai berikut:

- a. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut secara bebas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
- b. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk berinisiatif dan berprakarsa.
- c. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya.
- d. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.⁴⁹

Desentralisasi itu sendiri oleh Van Der Pot dibagi menjadi 2 (dua), sebagaimana diuraikan berikut ini:

- a. Desentralisasi Teritorial (*territorial decentralisatie*) yaitu: pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom), yang melahirkan badan-badan berdasarkan wilayah (*gabieds corporaties*).
- b. Desentralisasi fungsional (*functional decentralisatie*) yaitu: pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan

⁴⁹ Bagir Manan, "Hubungan antara Pusat dan Daerah berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945" Disertasi, (Bandung: Pascasarjan Unpad, 1990), Hal. XIII-XIV.

tertentu, yang muncul dalam bentuk badan-badan dengan tujuan tertentu (*doelcorporatie*).⁵⁰

Sementara menurut Tjahya Supriatna, tujuan desentralisasi meliputi:

- a. Tujuan politik, dan
- b. Tujuan ekonomi.

Dalam tujuan politik, desentralisasi ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk mewujudkan stabilitas politik nasional, sedangkan dalam tujuan ekonomi, desentralisasi dimaksud untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.⁵¹ Pendapat Supriatna yang demikian tersebut tampaknya sejalan dengan pendapat Rondinelli bahwa tujuan utama desentralisasi yang hendak dicapai melalui kebijakan desentralisasi adalah untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan *public good and service*, serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pembangunan ekonomi daerah.⁵²

Dalam makna yang luas, desentralisasi dimaksudkan untuk menghindari terjadinya penumpukan kekuasaan pada pemerintah pusat saja. Pemerintah daerah tetap memiliki kewenangan untuk mengurus dirinya sendiri berdasarkan pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat sebagaimana ditentukan dalam undang-undang. Melalui desentralisasi ini diharapkan pemerintah daerah dapat menjalankan fungsi pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis. Selain itu, melalui desentralisasi akan mendorong perwujudan demokratisasi pemerintahan.

⁵⁰ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Kencana, 1990), hal. 16.

⁵¹ Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintah di Daerah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), Hal. 21.

⁵² Rondinelli, Nellis, dan Cheema, *Decentralitation in Development Countries*, (The World Bank, 1984), hal. 4.

b. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan salah satu jenis desentralisasi, sehingga dekonsentrasi sudah pasti desentralisasi, tetapi desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi.⁵³ Bahkan menurut Prasajo, dekonsentrasi pada prinsipnya merupakan penghalusan dari sentralisasi.⁵⁴ Desentralisasi menunjukkan model hubungan kekuasaan antar organisasi, sedangkan dekonsentrasi menunjukkan model hubungan kekuasaan intra organisasi. Selain itu, dalam rangka desentralisasi, daerah otonom berada di luar hierarki organisasi pemerintah pusat, sedangkan dalam rangka dekonsentrasi, wilayah administrasi (*field administration*) berada dalam hierarki organisasi pemerintah pusat.⁵⁵

Dekonsentrasi itu sendiri oleh Rondinelli didefinisikan sebagai “penyerahan sejumlah kewenangan dan tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah”. Pendapat senada dengan Joenarto menegaskan bahwa dekonsentrasi adalah “pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintahan atasannya) kepada alat-alat kelengkapan bawahannya untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang terdapat di daerah”. Selanjutnya Henry Maddick mendefinisikan dekonsentrasi sebagai pendelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat terhadap staf yang ada dibawahnya.⁵⁶

⁵³ Dekonsentrasi pada awalnya diterapkan di sistem pemerintahan perancis dengan *prefect system* (system prefectoral). Dalam perkembangannya, di negara-negara berkembang instansi vertikal bertugas memberikan pelayanan dan proses pemerintahan dibawah yuridiksi pemerintah pusat. Pejabat instansi vertikal secara khusus memainkan peran politik dan mewakili kewenangan pemerintah pusat. Pejabat instansi vertikal bertanggungjawab dalam hukum dan keteraturan. Di beberapa negara, pejabat instansi vertikal dalam asas dekonsentrasi juga melakukan fungsi koordinasi aktifitas pemerintahan dalam wilayahnya. Di samping itu fungsi yang harus dilaksanakan oleh pejabat instansi vertikal adalah menjaga stabilitas politik dan mencegah terjadinya fragmentasi dalam masyarakat. dikutip dalam Eko Prasajo, dkk., *Ibid*, hal. 1.10.

⁵⁴ *Ibid*, hal. 1.9.

⁵⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2007), hal. 15.

⁵⁶ Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hal 63.

Sementara dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mendefinisikan dekonsentrasi adalah:

“Pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum”.

Dalam dekonsentrasi, pemain inti pemerintahan adalah pemerintah pusat dan aparat pemerintah pusat yang ada di daerah. Pemerintah pusat adalah departemen/kementrian dan lembaga sektor, sedangkan aparat pemerintah pusat yang ada di daerah adalah kantor wilayah atau kantor departemen/kementrian yang ada di daerah. Aktivitas dalam pemerintah dalam dekonsentrasi menuntut adanya pengawasan langsung dari pemerintah pusat dalam pelaksanaannya. Kewenangan untuk membuat peraturan terletak pada pemerintah pusat, sedangkan instansi vertikal yang ada di daerah hanya melaksanakan kewenangan mengurus. Pejabat dan instansi vertikal di daerah merupakan bawahan sekaligus wakil dari pejabat atau instansi pemerintah pusat di wilayahnya masing-masing. Jadi pelimpahan kewenangan dalam dekonsentrasi hanya bersifat mengurus dan bukan mengatur. Secara umum, dengan pelimpahan kewenangan semacam ini, staf dan instansi vertikal daerah membuat keputusan yang bersifat rutin, melaksanakan keputusan dan peraturan yang dibuat pusat dengan kondisi lokal dan arahan-arahan yang dibuat oleh pusat.⁵⁷

c. Asas Pembantuan

Penyelenggaraan pemerintahan daerah selain menganut asas desentralisasi dan dekonsentrasi, juga menganut asas tugas pembantuan atau *medebewind*. Tugas pembantuan merupakan asas yang diwariskan oleh Hukum Tata Negara Hindia Belanda yang pengaturannya tertuang dalam Stablad 1903/329 atau dikenal dengan UU

⁵⁷ Eko Prasajo, dkk, *loc.cit.*

Desebtralisasi 1903. Di Belanda, *medebewind* diartikan sebagai pembantu menyelenggarakan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah. Istilah *medebewind* ini dibedakan dengan istilah *medebestuur*. Perbedaannya terletak pada kewenangan daerah otonom untuk mengadakan peraturan sendiri sesuai dengan kondisi daerah sebagai pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan pusat. Pada *medebewind*, daerah otonom diberikan wewenang untuk mengadakan peraturan daerah, pada *medebestuur* daerah otonom tidak diwajibkan mengadakan peraturan daerah.⁵⁸

Menurut Joenarto, tugas pembantuan atau *medebewind* adalah tugas untuk ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Perbedaan tugas pembantuan dengan tugas rumah tangga sendiri, disini urusannya bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Kepada pemerintah lokal yang bersangkutan diminta untuk ikut membantu penyelenggaraannya saja. Oleh karena itu, dalam tugas pembantuan tersebut pemerintah lokal yang bersangkutan wewenangnya mengatur dan mengurus, terbatas kepada penyelenggaraannya saja.⁵⁹

Tugas pembantuan atau *medebewind* oleh Amrah Muslimin juga diartikan sebagai kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari

⁵⁸ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2007), hal. 75. Juga dalam Sirajuddin dkk, *Op.cit.*, hal. 71.

⁵⁹ Joenarto, *Op.cit.*, hal. 18; Juga dalam Ni'matul Huda, *Op. cit.*, hal. 312-313

pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.⁶⁰ Sementara Bagir Manan memaknai tugas pembantuan atau *medebewind* sebagai tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi (*de vitoverring van hogert regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan.⁶¹

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, Pasal 1 angka 11 memberikan pengertian tugas pembantuan atau *medebewind* dengan rumusan sebagai berikut:

“Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonomi untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Daerah Provinsi”.

Dengan memperhatikan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa inti dari tugas pembantuan atau *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak lebih dari makna “membantu” pemerintah atasannya saja yaitu pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah. Pemerintah yang lebih atas meminta bantuan kepada pemerintah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan sebagian tugas atau urusan rumah tangga dari pemerintah yang tingkatannya lebih atas. Tugas atau urusan yang diserahkan oleh pemerintah atasan tidak beralih menjadi tugas atau urusan pemerintahan bawahan yang melaksanakan. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah bawahan tidak lebih dari kewenangan yang bersifat mengurus, sedangkan kewenangan mengaturnya tetap menjadi kewenangan pemerintah atasannya.

⁶⁰ Amrah Muslimin, *Op.cit.*, hal. 8. Juga dalam Ni'matul Huda, *Op. cit.*, hal. 312

⁶¹ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hal. 179. Juga dalam Sirojul Munir, *Op.cit.*, hal. 109.

Dalam konteks ini, pemerintah bawahan tidak mempunyai hak untuk menolak, karena hubungan tersebut timbul oleh atau berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan, sehingga pemerintah bawahan demi hukum terikat untuk melaksanakannya. Konsekuensi adanya tugas pembantuan ini, pemerintah atasan menyediakan sumber pembiayaan atas pelaksanaan tugas dan urusan pemerintah bawahan. Artinya, pemerintah bawahan hanya sekedar melaksanakan tugas dan urusan yang diberikan, sementara pembiayaan atas tugas dan urusan tersebut dibebankan kepada pemerintah atasan. Selanjutnya atas pelaksanaan tugas pembantuan ini, pemerintah bawahan diwajibkan melaporkan pelaksanaan kewenangan tugas pembantuan kepada pemerintah atasannya yang memberikan tugas pembantuan tersebut.

Pelaksanaan tugas pembantuan oleh pemerintah pada tingkat lebih bawah pada dasarnya dilakukan dengan pertimbangan sebagaimana diuraikan Ateng Syafrudin seperti yang dikutip Sirajuddin dkk., yaitu:

1. Keterbatasan kemampuan pemerintah dan atau pemerintah daerah;
2. Sifat suatu urusan yang sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan pemerintah daerah; dan
3. Perkembangan dan kebutuhan masyarakat sehingga suatu urusan pemerintahan akan lebih berdaya guna dan berhasil apabila ditugaskan kepada pemerintah daerah.⁶²

Adapun tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah:

1. Untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada, masyarakat; dan

⁶² Sirajuddin dkk., *Op.cit.*, hal. 73.

2. Untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.⁶³

2. Otonomi Daerah

Istilah otonomi secara etimologi berasal dari Bahasa Yunani yaitu *Aautos* yang berarti sendiri dan *Nomous* yang berarti hukum atau peraturan. *Encyclopedia of Social Science* menjelaskan bahwa otonomi dalam pengertian orisinil adalah *The Legal Self Sufficiency of Social Body Its Actual Independence*. Jadi ada dua ciri hakikat otonomi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*.⁶⁴

Pemerintah daerah (*local government*) dalam penyelenggaraannya pemerintahannya sudah barang tentu memiliki otonomi yang didasarkan pada asas, sistem, tujuan, dan landasan hukum. Pada hakikatnya pemberian otonomi daerah memantafestasikan keinginan daerah untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.⁶⁵

Konsepsi Muhamad Hatta, yang merupakan intisari gagasan-gagasan mengenai otonomi daerah dan pemerintahan di daerah, pertama kali beliau mengungkapkan secara umum dalam pidato berjudul kedaulatan rakyat, di hadapan Konferensi Pamong Praja di solo, 7 Februari 1945.⁶⁶ Gagasan-gagasan tersebut secara konsisten beliau

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Josef Mario Monteiro, *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintah Daerah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, hal. 32.

⁶⁵ *Ibid.*, hal. 1

⁶⁶ Mohamad Hatta, *Alam Pikiran Yunani*, UI Press – kerjasama dengan Tintamas, Jakarta, 2006, hal. 109-110

kemukakan kembali pidato penerimaan gelar doctor honoris causa dari Universitas Gajah Mada tanggal 27 Nopember 1956 sebagai berikut :

“Ujud kedaulatan rakyat sebagai pernyataan dari pada pemerintahan ialah bahwa rakyat dalam keadaan seluruhnya atau dalam bagian-bagiannya memerintah dirinya sendiri, memang juga rakyat di daerah mempunyai kekuatan artinya berhak memutuskan tentang segala hal yang mengenai lingkungan daerahnya sendiri, berhak mengatur rumah tangganya menurut putusan mufakat mereka sendiri”.⁶⁷

Oleh karena otonomi daerah ialah penting, Mohamad Hatta berpendapat bahwa pembentukan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat. Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, di desa, dan di daerah. Senada dengan itu, Alexis de Tocquevelli menyatakan bahwa kehadiran otonomi daerah di dalam suatu negara demokrasi amatlah penting, bahkan tidak dapat dipisahkan dari semangat kebangsaan.⁶⁸

Pada prinsipnya, makna otonomi dapat diartikan bukan sebatas pembagian dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintaham. Akan tetapi otonomi dimaknai sebagai sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), dan bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratieftelijk*). Lebih jauh dari itu, sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.⁶⁹

Berkaitan dengan hal di atas, otonomi juga dapat diartikan sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid and zelfstandigheid*), bagi suatu pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahannya. Kebebasan dan

⁶⁷ *Ibid*, hal. 28

⁶⁸ Josef Mario Monteiro, *Op.Cit*, hal.2.

⁶⁹ *Ibid*, hal.3

kemandirian menjadi bagian terpenting dari otonomi, namun kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan akan tetapi kebebasan dan kemandirian ini diartikan dalam ikatan kesatuan yang lebih besar.⁷⁰

Dalam aspek hukum tata negara, berkenaan dengan teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari suatu negara kesatuan (*unitary state eenheidstaat*). Sehubungan dengan itu, sistem otonomi berkaitan dengan hubungan dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Maka dari itu melekat kewenangan pada daerah, yang meliputi kekuasaan (*macht; bevoegdheiden*), hak (*recht*) yang diberikan pada daerah dalam menjalankan tugas peran dan fungsinya yang berdasarkan atas otonomi daerah.⁷¹

Terdapat empat konsep dalam penyelenggaraan kenegaraan yang hingga kini masih menjadi polemik yaitu otonomi daerah, pembangunan, tata kelola pemerintahan yang sehat (*good governance*), dan pelayanan publik. Dalam hal ini salah satu unsur yang hingga saat ini menjadi polemik yaitu berkenaan dengan penyelenggaraan otonomi daerah.⁷²

Inti otonomi daerah adalah kebebasan masyarakat setempat untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri yang bersifat lokalitas untuk terselenggaranya kesejahteraan. Dalam otonomi terdapat nilai yang hakiki, yakni nilai demokrasi dan prakarsa sendiri. Menurut Moh. Hatta, otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya prakarsa sendiri, yang berarti

⁷⁰ *Ibid*, hal. 3-4

⁷¹ *Ibid*, hal. 4.

⁷² Syakrani, MS dan Syahriani, MSi, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2009, hlm. 1

pengambilan keputusan sendiri dan pelaksanaan sendiri kepentingan masyarakat setempat. Dengan demikian demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat dapat dicapai. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga memperbaiki nasibnya sendiri. Pelaksanaan pemerintahan daerah yang melibatkan partisipasi masyarakat luas memungkinkan terciptanya pemerintahan daerah yang demokratis dalam rangka menuju pada pemerintahan yang baik (*good governance*).⁷³

Dalam teori dan praktek pemerintahan modern diajarkan bahwa untuk menciptakan *the good governance* perlu dilakukan desentralisasi pemerintahan. *Good governance* menunjuk pada proses pengelolaan pemerintahan melalui keterlibatan *stakeholders* yang luas dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, dan politik serta pendayagunaan sumber daya alam, keuangan dan manusia untuk kepentingan semua pihak, yakni pemerintah, pihak swasta dan rakyat dalam cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, kejujuran, persamaan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. Terdapat beberapa elemen penting dari otonomi daerah yang perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan upaya pencapaian pemerintahan yang baik (*good governance*), diantaranya adalah:

- a. Otonomi berhubungan erat dengan demokratisasi (khususnya *grass roots democracy*).
- b. Dalam otonomi terkandung makna *self-initiative* untuk mengambil keputusan dan memperbaiki nasib sendiri.
- c. Karena dalam konsep otonomi terkandung kebebasan dan kemandirian masyarakat daerah untuk mengambil keputusan dan berprakarsa, berarti

⁷³ Richard Seymour, 2002, Indonesia's Decentralisation Experiment, *Journal of Asian Studies*, Vol. 4 No. 2, Hlm. 37

pengawasan atau kontrol dari pemerintah pusat tidak boleh dilakukan secara langsung yang dapat mengurangi kebebasan masyarakat daerah, atau menjadikan beban bagi daerah.

- d. Daerah otonom harus memiliki *power* (termasuk dalam sumber-sumber keuangan) untuk menjalankan fungsi-fungsinya, memberikan pelayanan publik serta sebagai institusi yang mempunyai pengaruh agar ditaati warganya.
- e. Dalam pelaksanaannya, otonomi daerah tidak hanya dipengaruhi oleh faktor intern, akan tetapi juga faktor ekstern. Dapat dikatakan bahwa *good governance* menunjuk pada proses pengelolaan pemerintahan melalui keterlibatan *stakeholders* yang luas dalam bidang ekonomi, sosial dan politik suatu negara dan pendayagunaan sumber daya alam, keuangan dan manusia menurut kepentingan semua pihak dengan cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, kejujuran, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas. *Good governance* merupakan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang universal, karena itu harusnya diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Upaya menjalankan prinsip-prinsip *good governance* perlu dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.⁷⁴

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.”

⁷⁴ A. Lukman Irwan, 2008, Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Mendukung Pelaksanaan Good Governance di Indonesia, *Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1, Hal. 90-91

Dalam hal ini, otonomi daerah dapat dikatakan sebagai suatu sistem yang digunakan oleh pemerintah pusat dengan tujuan pembantuan terhadap urusan-urusan pemerintahan.

Implementasi otonomi daerah di Indonesia masih banyak yang ditafsirkan salah oleh sebagian masyarakat, termasuk di kalangan mahasiswa bahkan ada kalangan yang beranggapan dengan otonomi daerah akan mengantarkan Indonesia ke dalam sistem pemerintahan yang sama dengan Amerika atau Malaysia, tumbuhnya budaya parokalisme di daerah sampai kepada munculnya paham nasionalisme kedaerahan yang sempit yang dibalut dengan isu putra daerah. Disamping itu ada juga segelintir masyarakat yang lantang ingin mengubah bentuk Negara dari kesatuan menjadi Federal, bahkan ada juga yang lantang ingin memisahkan diri dari Negara Indonesia. Untuk itu perlu pemahaman bagaimana pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, apa yang menjadi dasarnya dan bagaimana perbedaannya dengan Negara lain, sehingga didapatkan kesimpulan bahwa otonomi daerah di Indonesia bukanlah sama dengan Amerika atau Malaysia melainkan otonomi berdasarkan konstitusi Negara Republik Indonesia.

Otonomi Daerah di Indonesia yang mulai dilaksanakan pada masa reformasi sebagai buah dari perjuangan segenap bangsa Indonesia untuk menata kembali sistem pemerintahan yang disesuaikan dengan tuntutan dan keadaan global di era globalisasi, maka diperlukan redesain, reposisi, restrukturisasi dan revitalisasi berbagai sistem yang ada di era sebelumnya ke arah yang disesuaikan dengan dinamika terbaru melalui pergantian aturan konstitusi bernegara, penyesuaian sistem pemerintahan dan revitalisasi kembali pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip kearifan lokal.

Dalam Redesain Negara Indonesia sudah beberapa kali mengalami penyesuaian-penyesuaian, setidaknya UU Pemerintahan daerah sudah mengalami beberapa kali pergantian, terakhir adalah UU No. 23 Tahun 2014. Amandemen UUDRI 1945 yang ke 4 menjadi batu lonjakan yang besar untuk redesain sistem pemerintahan yang mengacu kepada prinsip pembagian kekuasaan secara adil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pembagian berkeadilan pemanfaatan sumber daya dan kekayaan daerah dan eksistensi pemerintahan local secara lebih nyata. Otonomi nyata dan bertanggung jawab yang dijadikan prinsip dasar penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia dimaksudkan untuk mewujudkan desain baru pemerintahan dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia, desentralisasi dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu agenda reformasi yang telah diformulasikan dalam amandemen kedua Undang -Undang Dasar Tahun 1945.⁷⁵

Tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi adalah tujuan kesejahteraan dengan menjadikan pemerintah daerah sebagai pelaku utama dengan pelaksanaan pelayanan publik dan pembangunan yang partisipatif yang akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan nasional.

Tujuan kedua yaitu dari aspek politik akan mendorong terciptanya demokrasi lokal yang sehat yang akan melahirkan pemimpin yang berintegritas tinggi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagaimana cita – cita UUD 1945. Implementasi Otonomi daerah di Indonesia dalam kurun waktu 15 tahun sejak

⁷⁵ Abdul Rauf Alaudin Said, 2015, Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat – Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9 No. 4, Hlm. 586

diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 sampai pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 mengalami berbagai permasalahan, sehingga perlu didesain ulang yang didasari kepada banyaknya permasalahan dan berbagai koreksi yang dilakukan oleh pemerintah sendiri. Beberapa permasalahan tersebut yang kalau dibiarkan akan mengganggu efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, permasalahan itu mulai dari konflik kewenangan ketegangan hubungan eksekutif dan legislatif di daerah dan buruknya pelaksanaan demokrasi lokal serta timbulnya disparitas baru pasca desentralisasi. Dinamika perubahan tersebut perlu dipahami oleh para mahasiswa dan pembaca untuk ditarik kesimpulan dan kritikan untuk perbaikan implementasi desentralisasi.

Oleh karena itu, otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan dari pada penyelenggaraan ini adalah untuk mencapai efektivitas serta efisiensi terhadap pelayanan masyarakat. Maka dari itu, tujuan yang hendak dicapai oleh sistem ini adalah mengembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Dengan demikian, dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi atau administrative pemerintahan daerah, tetapi berlaku pula pada masyarakat publik dan badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Demikian pula, dengan diselenggarakannya otonomi ini maka terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak swasta daerah yang bersangkutan.

Dalam hal ini, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, dasar hukum sistem otonomi daerah terkandung dalam perintah peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Pasal 18 UUD 1945.
- b. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

C. KEUANGAN DAERAH

1. Pengertian Keuangan Daerah

Dalam Pasal 1 PP. No. 105 tahun 2000 pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD. Pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara serta segala sesuatu yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban tersebut yang dapat dinilai dengan uang. Dari pengertian keuangan negara tersebut di atas, maka pengertian keuangan daerah pada dasarnya sama dengan pengertian keuangan negara di mana “negara” dianalogikan dengan “daerah”. Hanya saja dalam konteks ini keuangan daerah adalah semua hak-hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang. Demikian pula sesuatu baik uang maupun barang yang dapat menjadi kekayaan daerah berhubungan dengan pelaksanaan hak-hak kewajiban tersebut dan tentunya dalam batas-batas kewenangan daerah⁷⁶

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di

⁷⁶ Isma Coryanata, 2012, Akuntabilitas Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik sebagai Pemoderasi Hubungan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan Daerah, *Akuntansi dan Investasi*, Vol. 12, No.2, Hlm. 112

dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.⁷⁷

2. Ruang Lingkup Keuangan Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, ruang lingkup keuangan daerah meliputi:

- a. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman.
- b. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga.
- c. Penerimaan Daerah.
- d. Pengeluaran Daerah
- e. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah.
- f. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

3. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 56 tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) menyebutkan bahwa Sistem Informasi Keuangan Daerah adalah suatu sistem yang mendokumentasikan, mengadministrasikan, serta mengolah data pengelolaan keuangan daerah dan data terkait lainnya menjadi informasi yang disajikan kepada masyarakat dan sebagai

⁷⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

bahan pengambilan keputusan dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, dan laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah. Sedangkan Informasi Keuangan Daerah adalah segala informasi yang berkaitan dengan keuangan daerah yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan Sistem Informasi Keuangan Daerah.⁷⁸ Menurut Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, asas umum pengelolaan keuangan daerah adalah sebagai berikut:

- a. Keuangan daerah dikelola secara tertib taat pada peraturan perundang-undangan, efisiensi, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
- b. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Penyelenggaran urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Sedangkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan di daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan belanja negara (APBN).

Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam melaksanakan tugas kekuasaan tersebut kepala daerah menyerahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban serta pengawasan keuangan daerah kepada para

⁷⁸ Safrida Yuliani, dkk, 2010, Pengaruh Pemahaman Akuntansi Pemanfaatan Sistem Informasi Akuntansi Keuangan Daerah dan Peran Internal Audit Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, *Telaah dan Riset Akuntansi*, Vol.3 No. 2, Hlm. 206

pejabat perangkat daerah. Pelimpahan sebagian tersebut atau seluruh kekuasaannya didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memberi perintah tersebut, menguji dan menerima atau mengeluarkan uang.⁷⁹ Sumber pendapatan daerah diatur dalam Pasal 157:

- a. Pendapatan asli daerah (PAD):
 - 1) Hasil pajak daerah
 - 2) Hasil retribusi daerah
 - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
 - 4) Lain-lain PAD yang sah⁸⁰
- b. Dana perimbangan

Dana perimbangan adalah pendapatan yang diterima pemerintah daerah yang berasal dari sumber eksternal dan tidak memerlukan adanya pembayaran kembali. Dana perimbangan ini merupakan hasil kebijakan pemerintah pusat di bidang desentralisasi fiskal demi keseimbangan fiskal antara pusat dan daerah, yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (pajak dan sumber daya alam) dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk

⁷⁹ Jaka Winarna Sri Murni, 2007, Pengaruh Personal Background Politikal dan Pengetahuan tentang Anggaran Terhadap Peran DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah, *Bisnis dan Akuntansi*, Vol. 9, No. 2, Hal. 139

⁸⁰ Septi Nur Wijayanti dan Iwan Satriawan, 2009, *Hukum Tata Negara*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Hal. 197.

mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dengan adanya era desentralisasi, pengawasan keuangan terhadap pemerintah daerah harus lebih efektif dilakukan oleh pemerintah pusat agar tercipta suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabel. Pengawasan dilakukan oleh pemerintah pusat dengan membentuk Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang melaksanakan fungsi pengawasan keuangan internal dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang melakukan fungsi pengawasan eksternal.