

NASKAH AKADEMIK

**PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH
PROVINSI GORONTALO**

TENTANG

**PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH
PROVINSI GORONTALO**

BADAN KEUANGAN PROVINSI GORONTALO

2022

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Lebih lanjut, penerapan Otonomi Daerah dijelaskan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang ditujukan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang lebih luas kepada daerah dalam wujud desentralisasi untuk mengurus daerahnya. Melalui kebijakan otonomi daerah dapat berdampak positif terhadap: (1) Perkembangan pembangunan ekonomi daerah yang efektif, efisien dan tangguh dengan memberdayakan stakeholder dan potensi ekonomi daerah; (2) Kemajuan pembangunan pedesaan melalui pemberdayaan masyarakat; dan (3) Meningkatkan kualitas hidup melalui sumber daya manusia di daerah yang handal yang mampu mengelola potensi dan kepentingan daerah. Hal ini dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang adil dan merata.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dinamika dalam perkembangan Pemerintahan Daerah dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi pada Pemerintahan Daerah. Perubahan kebijakan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan dampak yang cukup besar bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, termasuk pengaturan mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah, di mana daerah diberi kewenangan yang sangat besar dalam mengatur dan mengelola keuangannya sendiri. Agar pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dapat berjalan dengan benar dan baik, maka pemerintah Republik Indonesia, mengaturnya dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pada pasal 282 yang menyatakan: Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah didanai dari dan atas beban APBD, (2) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat di Daerah didanai dari dan atas beban APBN. (3) Administrasi pendanaan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara terpisah dari administrasi pendanaan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2). Lebih lanjut, dalam Pasal 283 dinyatakan bahwa : (1) Pengelolaan keuangan Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sebagai akibat dari penyerahan Urusan Pemerintahan. (2) Pengelolaan keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Selain hal tersebut,

dalam rangka menyelenggarakan pemerintah, pemerintah di daerah diberikan sumber-sumber keuangan yang akan digunakan untuk pembiayaan berbagai tugas dan tanggung jawabnya.

Penjabaran lebih lanjut tentang pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang No 23 tahun 2014, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut, selain mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah juga mengacu pada ketentuan peraturan perundangundangan lainnya, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah ini disusun untuk menyempurnakan pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, berdasarkan identifikasi masalah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang terjadi dalam pelaksanaannya selama ini. Penyempurnaan pengaturan tersebut juga dilakukan untuk menjaga 3 (tiga) pilar tata Pengelolaan Keuangan Daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah secara teknis diatur kemudian melalui terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah yang mengatur hal-hal sebagai berikut : a. pengelola keuangan daerah; b. APBD; c. penyusunan rancangan APBD; d. penetapan APBD; e. pelaksanaan dan penatausahaan; f. laporan realisasi semester pertama APBD dan perubahan APBD; g. akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah; h. penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; i. kekayaan daerah dan utang daerah; j. badan layanan umum daerah; k. penyelesaian kerugian keuangan daerah; l. informasi keuangan daerah; dan m. pembinaan dan pengawasan. Melalui Permendagri No 77 Tahun 2020 tersebut menuntut Pemerintah Daerah dalam bingkai Otonomi Daerah diantaranya untuk menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur Pengelolaan Keuangan Daerah yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembentukan peraturan daerah (Perda) dilakukan untuk mendorong dan mengoptimalkan pembangunan daerah. Pembangunan daerah hanya dapat terwujud apabila pembentukan Perda didukung cara dan metode yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kebutuhan daerah serta kearifan lokal dengan sungguh-sungguh. Sebagai negara hukum, pemerintah mengemban tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum, dimana negara atau pemerintah ikut campur dalam mengurus kesejahteraan rakyat. Hal ini merupakan suatu hal yang absolut atau tidak terelakkan dalam negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). MPR-RI melalui sidang amandemen ke-2 pada tahun 2000 menetapkan keputusan dalam salah satu pasal yaitu Pasal 18 ayat (6) Undang - Undang Dasar 1945 bahwa, “Setiap Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah”. Hal ini berarti bahwa Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan dalam membentuk Peraturan Daerah karena telah mendapat legitimasi secara konstitusional

Penerapan kebijakan Desentralisasi termasuk Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dengan uraian dari beberapa perangkat perundangan-undangan di atas merupakan landasan Normatif bagi pemerintah daerah untuk mengsinkronkan, menyempurnakan dan meningkatkan pengaturan pengelolaan keuangan daerah dengan menjaga 3 (tiga) pilar tata Pengelolaan Keuangan Daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Masih terdapat gap antara yang diputuskan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat mendorong peningkatan akuntabilitas menjadi hal yang penting untuk dilakukan. Setiap daerah harus memiliki perencanaan dan pengeluaran keuangan yang baik dan memadai sesuai kondisi daerah. Lemahnya perencanaan dan pengeluaran akan memunculkan *underfinancing* atau *overfinancing*, yang mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit kerja pemerintah daerah. Dalam jangka Panjang kondisi tersebut akan memperlemah peran pemerintah daerah sebagai stimulator, fasilitator, koordinator, dan *entrepreneur* dalam proses pembangunan daerah (Amri dalam Halim, 2007). Peningkatan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah serta optimalisasi pelaksanaan tugas dengan mengharmonisasikan peraturan terbaru, sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No 77 Tahun 2020 sangat diperlukan.

Pemerintah Provinsi Gorontalo sebelumnya telah memiliki Perda Nomor 3 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Regulasi ini merupakan turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tahun 2014, terbit Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah sebagai pengganti Undang-undang No 32 tahun 2004 dengan pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Regulasi Undang-undang No 23 Tahun 2014 ini menghasilkan turunan peraturan antara lain yakni Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang secara teknis implementasinya diatur dalam Permendagri No 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah yang mana dalam pasal 3 menuntut antara lain Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ditetapkan paling lama tahun 2022.

Pergantian regulasi dan tuntutan tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mengharuskan bagi Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Provinsi Gorontalo untuk segera melakukan penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini yaitu dengan mengganti Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Provinsi Gorontalo dirasa perlu dan penting untuk melakukan pengkajian kembali secara mendalam pengelolaan keuangan daerah serta menyesuaikan muatan lokal sebagai bentuk upaya pelaksanaan Good Governance yang mendukung percepatan pencapaian visi dan misi Kepala Daerah. Hasil kajian mendalam tersebut selanjutnya akan digunakan sebagai bahan dasar pertimbangan pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

1.2.Dasar Hukum

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, antara lain sebagai berikut:

- a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan dasar hukum konstitusional bagi Pemerintahan Daerah membentuk Peraturan Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 18 ayat (6), menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Undang-undang No 12 tahun 2011.
UU ini sebagai dasar mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. UU ini diantaranya mengatur tatacara penyusunan Peraturan Daerah Provinsi, dimana Rancangan Perda Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 .
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi dasar hukum mengenai hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Daerah sebagai eksekutif dan DPRD sebagai legislatif dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.
- d. Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 menjadi alasan utama terbitnya Perda tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Gorontalo. Dasar hukum PP ini adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945; UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. PP ini mengatur mengenai lingkup keuangan daerah yang meliputi antara lain pajak dan retribusi daerah, kewajiban daerah, penerimaan dan pengeluaran daerah, kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain, maupun kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah. Selain itu, dalam PP ini mengatur mengenai pengelola keuangan daerah, APBD, penyusunan Rancangan APBD, penetapan APBD, pelaksanaan dan penatausahaan APBD, laporan realisasi, akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah, penyusunan rancangan pertanggungjawaban APBD, kekayaan daerah dan utang daerah, Badan Layanan Umum Daerah, penyelesaian kerugian keuangan daerah, informasi keuangan daerah, hingga pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah.
- e. Permendagri No 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.
Permendagri ini mengatur tentang Pedoman Teknis pengelolaan Keuangan Daerah yang mengatur hal- hal sebagai berikut : a. pengelola keuangan daerah; b. APBD; c. penyusunan rancangan APBD; d. penetapan APBD; e. pelaksanaan dan penatausahaan; f. laporan realisasi semester pertama APBD dan perubahan APBD; g. akuntansi dan

pelaporan keuangan pemerintah daerah; h. penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; i. kekayaan daerah dan utang daerah; j. badan layanan umum daerah; k. penyelesaian kerugian keuangan daerah; l. informasi keuangan daerah; dan m. pembinaan dan pengawasan. Melalui Permendagri No 77 Tahun 2020 tersebut menuntut Pemerintah Daerah dalam bingkai Otonomi Daerah diantaranya untuk menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur Pengelolaan Keuangan Daerah yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

f. Permendagri 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintah Daerah.

Permendagri 70 Tahun 2019 menghapus Permendagri 98 Tahun 2018 tentang Sistem Informasi Pembangunan Daerah. Permendagri ini mengatur mengenai keterbukaan informasi dengan menggunakan Teknologi Informasi serta perkembangannya dalam rangka perbaikan laporan pertanggung jawaban pemerintah daerah.

g. Permendagri 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah.

Permendagri ini mengubah tata cara pelaporan keuangan daerah terutama dari sisi teknis akuntansi keuangan daerah yang ada pada Permendagri 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah.

Peraturan perundang-undangan tersebut menjadi dasar dalam penyusunan Naskah Akademik mengenai Perda tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Gorontalo.

1.3.Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas maka perumusan masalah dalam pengkajian ini adalah:

1. Sejauh mana urgensi diperlukannya Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo sebagai dasar perbaikan tata kelola keuangan daerah sesuai Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 dan Permendagri No 77 tahun 2020 ?
2. Bagaimana asas serta konsep Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Di Provinsi Gorontalo?
3. Apa dan bagaimana materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Di Provinsi Gorontalo?

1.4.Maksud dan Tujuan

Pengkajian ini bermaksud untuk melakukan identifikasi dan analisis terhadap kondisi eksisting dan tanggung jawab akuntabilitas Pemerintah Provinsi Gorontalo agar dapat dirumuskan kembali konsep pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada output, dengan menggunakan konsep nilai uang (*value for money*) serta prinsip tata pemerintahan yang baik (*good government governance*) sebagaimana diamanatkan dalam UU 33 Tahun 2004 Pasal 66 ayat 1 dan Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 pasal 283 ayat 2 sehingga dapat melaksanakan administrasi keuangan daerah yang proporsional dan sesuai kebutuhan.

Adapun tujuan Naskah Akademik ini adalah:

- a. Melakukan pengkajian sejauh mana urgensi diperlukannya Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo sebagai dasar perbaikan tata kelola keuangan daerah sesuai Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 dan Permendagri No 77 Tahun 2020.
- b. Menganalisis asas serta konsep Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Di Provinsi Gorontalo.
- c. Merumuskan materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Di Provinsi Gorontalo.

1.5. Keluaran (Output)

Evaluasi pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo dimaksudkan untuk mengidentifikasi permasalahan dan hambatan kinerja administrasi dalam usaha meningkatkan akuntabilitas. Adapun tujuan evaluasi pengelolaan keuangan daerah adalah memberikan arahan dan pertimbangan bagi tersusunnya konsep Naskah Akademik rancangan Peraturan Daerah Nomor XX Tahun 202X tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam rangka penataan : a. pengelola keuangan daerah; b. APBD; c. penyusunan rancangan APBD; d. penetapan APBD; e. pelaksanaan dan penatausahaan; f. laporan realisasi semester pertama APBD dan perubahan APBD; g. akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah; h. penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; i. kekayaan daerah dan utang daerah; j. badan layanan umum daerah; k. penyelesaian kerugian keuangan daerah; l. informasi keuangan daerah; dan m. pembinaan dan pengawasan keuangan daerah sesuai tuntutan perkembangan dan tuntutan normatif peraturan perundang-undangan mengacu pada Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No 77 tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

1.6. Metode Pengkajian

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, salah satu proses yang dilakukan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undang termasuk di dalamnya Peraturan Daerah adalah harmonisasi, yaitu upaya untuk menyelaraskan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain baik peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun sederajat atau sama (Peraturan Daerah), sehingga Peraturan Daerah tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*). Pengharmonisasian terhadap materi muatan lokal tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, agar tidak tumpang tindih dan saling bertentangan, sehingga tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapannya. Pelaksanaan harmonisasi secara horizontal Peraturan Daerah yang ada di Provinsi Gorontalo terkait pengelolaan keuangan daerah baik langsung maupun tidak langsung dipelajari secara cermat agar materi muatan lokal yang selaras dengan tugas dan fungsi pemerintah daerah yang secara substansial terkait dengan peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan yang bersifat Yuridis Normatif.

Penelitian ini berbasis pada inventarisasi hukum positif dan penemuan azas-azas hukum. terdapat tiga kegiatan pokok dalam kegiatan menginventarisasi hukum:

1. Penetapan kriteria identifikasi untuk mengadakan seleksi norma-norma mana yang harus dimasukkan sebagai hukum positif dan norma mana yang harus dianggap norma sosial yang bukan norma hukum .
2. Mengoleksi norma-norma yang telah diidentifikasi sebagai norma hukum.
3. Lakukan pengorganisasian norma-norma yang telah diidentifikasi ke dalam suatu sistem yang komprehensif.

Metode pendekatan pengkajian ini adalah dengan :

1. Harmonisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan kelembagaan Perangkat Daerah. Melalui pendekatan tersebut diharapkan terwujud harmonis materi muatan Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada.
2. Menggunakan metode *tailor made*, yaitu berupaya menyusun desain kelembagaan perangkat daerah pada Pemerintah Provinsi Gorontalo dengan melakukan analisis terhadap kondisi eksisting yang ada sekarang serta kebutuhan di masa mendatang.

Sifat pengkajian ini adalah *deskriptif-analitis* maksudnya adalah menggambarkan atau menelaah permasalahan hukum dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor XX Tahun 202X Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Sedangkan analitis yang dilakukan dalam laporan ini adalah pengolahan terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian, kemudian dianalisis dan diuraikan secara cermat mengenai proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor XX Tahun 202X. Data yang digunakan dalam pengkajian ini adalah data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan (Library Research) serta dokumentasi yang bersumber dari bahan-bahan hukum yang terdiri dari. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*), seperti peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi diantaranya:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ;
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2019 Tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah ;
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 Tentang Klasifikasi, Kodefikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah.
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengumpulan data dilakukan melalui:

1. Studi dokumen atau bahan pustaka; Studi dokumen meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Sehubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini maka pengumpulan data akan dilakukan melalui studi dokumen atau bahan pustaka serta mempelajari ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan peraturan daerah.
2. Wawancara atau *deep interview*; Wawancara atau interview adalah situasi peran antara pribadi bertatap muka (*face to face*), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden tentang pengelolaan keuangan daerah. Wawancara akan dilakukan oleh tim dengan pengguna anggaran yaitu Seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Gorontalo.
3. Focus Group Discussion (FGD) FGD merupakan diskusi terfokus dari suatu group untuk membahas suatu masalah tertentu, dalam suasana informal dan santai. Jumlah pesertanya bervariasi antara 20-30 orang, dilaksanakan dengan panduan seorang moderator. FGD dilakukan sebagai suatu diskusi yang dilakukan secara sistematis dan terarah mengenai suatu isu atau masalah tertentu. Dalam FGD diharapkan terjadi proses pengumpulan data dan informasi yang sistematis mengenai suatu permasalahan tertentu yang sangat spesifik melalui diskusi kelompok. FGD akan dilaksanakan bersama tim dan stakeholder Penyusun anggaran dan pengguna anggaran diantaranya Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Gorontalo serta Badan Keuangan Provinsi Gorontalo.

Pengolahan data yang diperoleh setelah dari studi dokumentasi atau bahan pustaka serta data pendukung yang diperoleh dari hasil wawancara dan FGD maka diolah dengan proses editing. Editing merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh para pencari data. Pemilihan data atau coding dilakukan untuk memperoleh yang relevan dan yang dibutuhkan. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperoleh diidentifikasi dan diinventarisasi untuk selanjutnya diklasifikasikan secara sistematis sesuai dengan perumusan masalah yang diteliti. Setiap data yang bersifat teoritis baik berbentuk asas-asas, konsepsi dan pendapat para pakar hukum, termasuk kaidah atau norma hukum, akan dianalisa secara yuridis normatif dengan menggunakan uraian secara deskriptif dan perspektif, yang bertitik tolak dari analisis kualitatif normatif dan yuridis empiris.

2. Sistematika Penulisan Naskah akademik

Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I : LATAR BELAKANG

Pendahuluan memuat latar belakang masalah, dasar hukum, rumusan masalah, maksud dan tujuan kegiatan penyusunan naskah akademik, keluaran, metode pengkajian, dan sistematika penulisan naskah akademik.

- BAB II** : **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS**
Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi dari pengaturan dalam suatu Peraturan Daerah. Dalam bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab yang berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan Daerah.
- BAB III** : **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**
Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan undang-undang dan peraturan daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan peraturan daerah yang baru khususnya berkaitan dengan pengaturan pengelolaan keuangan daerah.
- BAB IV** : **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**
Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dikaitkan dengan pengelolaan keuangan daerah.
Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah.
Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi pengaturan tata cara pengelolaan keuangan daerah.

BAB V	:	<p>JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH</p> <p>Naskah akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk. Dalam bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan yang dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya.</p>
BAB VI	:	<p>PENUTUP</p> <p>Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.</p> <p>A. Simpulan</p> <p>Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.</p> <p>B. Saran</p> <p>Saran memuat antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Perlunya pemilahan substansi naskah akademik dalam suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan di bawahnya. 2. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah lebih lanjut.
DAFTAR PUSTAKA	:	Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.
LAMPIRAN	:	Rancangan Peraturan Daerah

BAB II

LANDASAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2. Landasasn Teoritis

2.1. Kedaulatan Rakyat dan Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam konsepsi kedaulatan rakyat, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, di desa, dan di daerah, (Kariaga, 2011). Kedaulatan rakyat mengandung berbagai dimensi yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan pertumbuhan dan lingkungan masyarakat. Meskipun demikian, menurut Manan, (2005), dimana dan kapanpun, demokrasi akan semestinya mengandung atau menunjukkan beberapa esensi yang tidak dapat ditawar yaitu kebebasan (*liberty*) dan persamaan (*equality*) baik dalam dimensi politik, ekonomi, sosial maupun budaya.

Salah satu dimensi politik dari demokrasi adalah kebebasan dan persamaan untuk berperan serta (partisipasi) baik sebagai pelaksana maupun sebagai pengawas dan pengendali penyelenggaraan pemerintahan. Dari sudut ekonomi, sosial, dan budaya, demokrasi mengandung hak bagi rakyat untuk mendapatkan kemakmuran dan keadilan sosial yang seluas-luasnya. Dalam pasal 23 UUD 1945 (pra perubahan), konsepsi keuangan negara memberikan pemahaman filosofis yang tinggi terhadap kedudukan keuangan negara yang ditentukan APBN sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan. Dengan kata lain, hakikat public revenue dan expenditure keuangan negara dalam APBN adalah kedaulatan. Filosofi tersebut sejalan dengan pandangan Rene Stours dalam Atmaja, (2005) yang menyatakan :

The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditures does not originates from the fact that the members of the nation contribute the payments. This right is based on a loftier idea. The idea of sovereignty.

Di dalam pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 ditetapkan sebagai berikut: Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. merujuk pada pasal tersebut memberikan hak begrooting DPR yang dinyatakan dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat dari kedudukan pemerintah. Dengan demikian, secara filosofis yuridis- ini tanda kedaulatan rakyat.

Dalam negara modern, demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi merupakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*), (Soehino,2005). Dalam demokrasi perwakilan, di dalam praktiknya yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek,(Asshiddiqie,2011). Dalam banyak hal, sistem demokrasi perwakilan ini, individu mendapatkan kebebasan seluas-luasnya dalam lapangan pemerintahan. Dalam arti dapat ikut menentukan jalannya pemerintahan secara bebas. Wakil-wakil rakyat dituntut untuk memberikan akses yang luas terhadap rakyat yang diwakilinya, seperti informasi ataupun aspirasi.

Dengan demikian, menurut konsepsi hukum keuangan negara, hakikat APBN adalah kedaulatan yang diberikan kepada DPR. Bukti bahwa pemegang kedaulatan rakyat melalui DPR adalah pemerintah baru dapat menjalankan APBN setelah mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk Undang-Undang. Berdasarkan konsepsi hukum, karena DPR memegang kedaulatan di bidang budget (*hak begrooting*), persetujuan dari DPR terhadap APBN yang diusulkan oleh pemerintah ini merupakan kuasa (*machtiging*). Hal ini berarti titik berat tujuan anggaran negara adalah *autorisatie* (otorisasi) dari *volksvertegenwoordiging* (parlemen) kepada pemerintah untuk mengadakan pengeluaran atau pembiayaan sejumlah maksimal tertentu dari anggaran. Dengan menyatakan APBN merupakan *machtiging* berarti tentu harus ada tanggungjawab yang selayaknya diberikan kepada yang memberikan *machtiging*. Dalam UUD NRI 1945, *machtiging* diberikan DPR kepada Pemerintah untuk dilaksanakan. Oleh sebab itu, pemerintah dalam pelaksanaan APBN harus mempertanggungjawabkan kepada DPR, (Kariaga,2011).

Terkait dengan pengelolaan APBN sebagaimana dijelaskan di atas, ada pengelolaan keuangan daerah dalam hal ini APBD juga diberlakukan yang sama Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penegasan hak budgeting DPRD sesuai ketentuan perundang-undangan bidang pengelolaan keuangan daerah tersebut memberikan legitimasi absolut kepada DPRD dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah, sekaligus memperkuat peranan masyarakat dalam pengelolaan keuangan daerah. Terkait dengan hal tersebut, setiap tahun pengelolaan keuangan daerah harus dapat dipertanggungjawabkan oleh kepala daerah kepada DPRD sebagai representasi pelaksanaan fungsi kedaulatan rakyat.

DPRD adalah lembaga legislatif daerah memiliki kedudukan dan kewenangan yang sangat kuat terhadap pengelolaan keuangan daerah, hal tersebut dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Keuangan Negara. Melalui UU tersebut, DPRD memiliki dua dimensi dalam pengawasan, yaitu pengawasan

administratif dan dimensi pengawasan nilai uang yang bersifat investigative, (Kariaga,2011). Tentu saja apabila pengawasan tersebut dapat berjalan dengan optimal, *check and balances* dalam upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*) dapat diwujudkan.

2.2.Arte Penting Pengaturan Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien membutuhkan pengaturan hukum yang dituangkan dalam perangkat peraturan perundang-undangan ("*legal aspect*") agar memiliki sifat yuridis-normatif maupun yuridis-sosiologis, (Muhammad dan Murni, 2013). Pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah dilakukan sesuai dengan maksud diadakannya suatu pengaturan hukum yaitu: "*to provide order, stability, and justice*", (Anderson and Kumpt,1963). Dengan demikian keberadaan hukum menjadi sesuatu yang sangat substansial secara teoritik dan paradigmatis bagi jalinan pengelolaan keuangan daerah dalam seluruh segmen penyelenggaraan pemerintahan negara. Pada prinsipnya dapat dikatakan bahwa melalui sarana perangkat hukum, pengelolaan keuangan daerah diharapkan memiliki dan menjamin terbangunnya suatu kondisi bermuatan ketertiban, kepastian, dan keadilan.

Hal tersebut sesuai pula dengan elemen dasar dari tujuan (kaidah) hukum dalam pemikiran dan perbincangan filosofis sebagaimana yang dinyatakan oleh O. Notohamidjojo bahwa hukum memiliki segi reguler. Hal ini berarti hukum datang dengan *regulerende doelstelling*, yaitu menimbulkan tata dalam masyarakat, demi damai, dan kepastian hukum. Unsur ini merupakan unsur *doelstelling* hukum. Tujuan menimbulkan tata dan kepastian hukum, mengekang merajalelanya *chaos*, pertentangan semuanya lawan semuanya. Dengan mengekang *chaos*, hidup dan usaha kebudayaan manusia dalam masyarakat dimungkinkan dan dijamin dalam ketenteraman serta kepastian hukum. Tanpa hukum, kehidupan dalam kerja sama atas dasar "*la solidarite par division du travail*" akan mustahil belaka, (Notohamidjojo, 1975)

Lebih dari itu, hukum juga memiliki unsur etis, yaitu bahwa hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau untuk tujuan akhir menuju kepada keadilan, *justitia* dalam lingkup "*provide justice*". Dengan kata lain, hukum memang berorientasi pada suatu tujuan tertentu yang ditetapkan sebagai manifestasi fungsi hukum:

Sesudah elemen atau aspek reguler dalam tujuan hukum, ada segi dalam tujuan hukum yang lebih dalam dan lebih hakiki. Hukum mengarah kepada keadilan. Hukum yang tidak mengarah kepada keadilan adalah bukan hukum. Hukum yang dikosongi segi keadilannya, mewujudkan alat paksa, alat kekuasaan daripada pemerintahan diktator. Sebab itu, kita yang dipanggil mengembalikan hukum perlu tetap waspada agar hukum yang kita gembalakan mengarah kepada keadilan dan menunaikan keadilan.

Kehidupan sosial dan kehidupan kenegaraan tidak mungkin tanpa keadilan. Dari

sejarah dunia kita mengetahui bahwa kerajaan-kerajaan dunia beruntuhan, karena meninggalkan keadilan, meninggalkan etos pada umumnya. Soal keadilan bagi kepentingan masyarakat itu demikian penting dan menyoloknya, sehingga filsuf kuno dan filsuf-filsuf sepanjang masa, menaruh daya pikirannya untuk menyingkap rahasia pengertian keadilan itu, (Notohamidjojo, 1975).

Dengan pengaturan hukum diagendakan bahwa suatu kegiatan pengelolaan keuangan daerah mempunyai ketertiban, kepastian, dan keadilan. Dengan pengaturan hukum dapat pula dipahami bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dituangkan dalam suatu tatanan hukum positif yang bermuatan norma. Suatu bentuk pengaturan normatif tentang “hukum” senantiasa diancangkan untuk mampu memberikan kejelasan tentang langkah dan upaya pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah apabila dikembangkan sesuai dengan tataran konteksnya. Pengelolaan keuangan daerah tidak dapat dilaksanakan atas dasar “moral- sukarela” tanpa memperhatikan dan dibingkai dalam format hukum. Ini berarti hukum menjadi instrumen penting dalam tatanan pemerintahan yang berkenaan dengan kehidupan pengelolaan keuangan daerah.

Pemahaman kontekstual terhadap hukum merupakan pijakan dasar untuk mengerti hakikat suatu tatanan norma hukum sebagai komponen kehidupan sosial kemasyarakatan dan institusional. Telah dikatakan secara singkat dan tepat oleh seorang hakim senior di Inggris Sir Anthony Mason: “*law can not be treated as a discrete set of principles without a context*”, (J.J.H,1966).

Oleh karena itulah pengaturan hukum memiliki dua titik fungsi yang menandakan adanya posisi hukum dalam pergaulan sosial. Di satu sisi pengaturan hukum berkaitan dengan hasil yang dicapai dengan ketentuan hukumnya, sehingga hukum harus mampu memahami keberadaan dirinya dan masalah yang akan diaturnya. Pada sisi yang lain hukum juga menyadari bahwa diluar dirinya terdapat faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi pengaturan hukum.

Hal ini menunjukkan bahwa hukum memang bukan sekedar suatu tatanan norma tetapi juga sebagai institusi sosial, sehingga keberadaan hukum pengelolaan keuangan daerah perlu dipahami dalam konteks sosialnya. Tegasnya, sebagai kompleks kaidah hukum bukanlah gejala netral. Hukum berada dalam jalinan problema dan dinamika kemasyarakatan.

Hukum dan fenomena sosial diletakkan pada tataran yang sama. Dalam suasana hukum, “*das sein*” dan “*das sollen*” tidak dapat dipisahkan. Hukum adalah suasana dari “*das sein*” yang didalamnya “*das sollen*” mendapatkan wujudnya. Pada hukum, fakta dan kaidah selalu berjalan saling berhimpitan: hukum adalah fakta dan kaidah sekaligus. Hukum pun tidak cukup diketahui dan dipahami dengan menyoroti kaidah ideal yang dianggap merupakan pencerminan dari hukum. Bahkan Friedrich Karl von Savigny,

tokoh Mazhab Sejarah berpesan: “... *that law can not be understood without an appreciation of the social milieu in which it has developed*”, (Wijoyo (1998) dalam Soekarwo (2005)

Berkenaan dengan pembicaraan tentang hukum, patutlah dikemukakan apa yang disampaikan oleh Max Weber sebagaimana dikutip oleh A.A.G. Peters:

Bentuk apapun yang akan diambil oleh hukum dan praktik hukum di bawah ini dampak pengaruh yang bermacam-macam itu, adalah suatu hal yang mutlak bahwa, sebagai suatu akibat dari kemajuan-kemajuan teknis dan ekonomis, keidaktahuan tentang hukum dari si orang awam akan meningkat. Digunakannya juri-juri atau hakim awam serupa tidak akan cukup untuk menghentikan pertumbuhan yang kontinu dari unsur teknis dalam hukum dan oleh karena itu sifatnya sebagai suatu daerah seorang spesialis. Mau tidak mau gagasan bahwa hukum adalah suatu aparat teknis yang rasional harus berkembang. Suatu aparat yang dapat dipindahkan secara kontinu berdasarkan pertimbangan-pertimbangan kebijaksanaan sedang isinya sama sekali tidak ada sifat-sifatnya yang suci, (Peters, 1988)

Pemikiran tersebut terasa semakin bermakna dengan ungkapan yang dilontarkan oleh Lawrence Rosen yang dialih bahasakan sebagai berikut:

Ahli sosiologi Perancis Marcel Mauss-lah yang mengatakan, “dalam hal-hwal ilmu pengetahuan orang tak dapat bergerak terlalu lambat; dalam hal-hwal praktis orang tak dapat menunggu.” Di negara-negara baru hal-hwal praktis sangat mendesak dan keterlambatan hukum kesombongan karena jabatan akan dirasakan dengan tajam. Walaupun lembaga hukum berada di bawah tekanan politik dan dibatasi dalam kegiatannya, namun lembaga-lembaga itu dapat merupakan indeks kecenderungan politik suatu rezim-suatu cerin maksud dan penyesuaian serta sarana bagi penyatuan bangsa. Mesin- mesin hukum yang menentukan sendiri legitimasinya, akan tetapi dampaknya tergantung dari pihak-pihak lain dapat menentang vitalitas kontrak sosial dan merangsang konfrontasi dengan kebutuhan-kebutuhan yang mendesak, dengan jalan menuntut disebutnya satu demi satu nilai-nilai dan prioritas-prioritas tertentu. Sebagai alternatif mesin hukum tersebut dapat dimanfaatkan sebagai sarana untuk menyatukan kembali kelompok-kelompok nasional serta lokal dalam suatu tata politik yang tunggal. Walaupun sistem-sistem hukum merupakan salah satu sistem yang paling tidak menarik perhatian dan tampaknya seperti lembaga yang paling tergantung pada faktor lain, namun mungkin sekali akan dibuktikan bahwa sistem-sistem hukum sangat penting artinya dalam proses pembangunan nasional yang berjalan sangat lamban, baik di negara-negara baru, maupun di negara-negara lama,(Peters,1990)

Dengan demikian, pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah selalu dapat dibangun dalam suatu rangkaian sistem hukum keuangan (negara) yang memberikan regulasi mengenai aspek kelembagaan yang merumuskan dan melaksanakan pengelolaan keuangan daerah dengan memperhatikan perkembangan masyarakat (“*sociale dynamic*”), (Gart,1994).

Hal ini berarti bahwa agar pelaksanaan pengaturan hukum keuangan daerah atau perundang-undangan pada umumnya yang bertujuan untuk pembaruan dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan tersebut dibentuk sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran “sociological jurisprudence”, yaitu hukum yang baik hendaknya dibangun sesuai dengan hukum yang hidup didalam masyarakat. Sebab jika ternyata tidak, akibatnya adalah pengaturan tersebut tidak dapat dilaksanakan (bekerja) dan acap kali mendapat tantangan, (Rasyid dan Sidharta, 1989).

2.3.Posisi Institusi Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Hukum merupakan institusi sosial (pranata kemsyarakatan) yang tujuannya adalah untuk menyelenggarakan keadilan dalam masyarakat. Sebagai suatu institusi sosial, penyelenggaraan yang demikian itu berkaitan dengan tingkat kemampuan masyarakat itu sendiri untuk melaksanakannya. Oleh karena itu suatu masyarakat akan menyelenggarakannya dengan cara tertentu yang berbeda dengan masyarakat yang lain. Perbedaan ini berhubungan erat dengan persediaan perlengkapan yang terdapat dalam masyarakat untuk menyelenggarakan keadilan dan hak ini berarti adanya hubungan yang erat antara institusi hukum suatu masyarakat dengan tingkat perkembangan organisasi sosialnya, (Soekarwo,2005).

Perkembangan yang terjadi dalam tatanan pemerintahan daerah dalam konteks komunitas sosial berarti juga berpengaruh pada dinamika pengelolaan keuangan daerah atas dasar Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kondisi ini jelas memerlukan pemahaman baru terhadap paradigma hukum di bidang pengelolaan keuangan di tengah-tengah wacana paradigmatik *good governance*.

Banyak fakta yang membuktikan bahwa pengelolaan keuangan daerahh berada pada posisi yang menuntut dikembangkannya pemikiran transisional sebagaimana digariskan konsep *paradigmatic transtition*,(Santos,1995). Pengembangan hukum pengelolaan keuangan daerah menjadi memiliki relevansi yang signifikan bagi pengembangan kapasitas sosial kemasyarakatan.

Pengembangan pemikiran atas dasar paradigma teoritik transisional diperlukan agar pada studi hukum keuangan daerah tidak terjadi suasana kemandulan hukum. Pengelolaan keuanggan daerahh yang sejiwa dan sedasar dengan *good governance* berarti akan menciptakan penataan pengelolaan keuangan yang berkelanjutan untuk mengadakan bangunan organisasi pemerintahan yang *good financial governance*.

Good governance di bidang pengelolaan keuangan baik pada tingkat nasional maupun di daerah menghendaki adanya pengelolaan keuangan yang efisien dan efektif dalam pemanfaatan sumber pembiayaan pemerintahan, sehingga secara administratif *accountable* dalam kerangka pengembangan hukum keuangan (publik), (Addink,2001).

Langkah tersebut seiring dengan pergeseran pola pemerintahan dari tatanan sentralistik ke arah desentralistik (otonomi daerah). Konsekuensi yang tampak dengan pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah ini (termasuk di bidang pengelolaan keuangan daerah) dalam konteks pendekatan *structural fungsional* dari Talcott Parsons, (Addink,2001). Berarti akan terdapat kemunculan fenomena dan kejadian perubahan perilaku secara organisatoris maupun otoritatif institusi pengelolaan keuangan daerah. Di samping itu, terdapat pula perubahan perilaku jajaran administrasi-birokrasi pemerintahan baik di tingkat pusat maupun pada level daerah sebagai akibat perubahan pola pengaturan hukum.

Dalam kaitan ini, patut dikemukakan landasan filosofis betapa pentingnya pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah dengan menjelaskan peran sentral hukum dalam kehidupan manusia. Bukankah hukum juga harus mampu mengajukan alternatif kepada manusia untuk menghadapi aneka regresi dan degenerasi yang mengancamnya.

Merujuk pendapat Herbert A. Simon, perubahan administrative behavior yang terjadi dalam pengelolaan keuangan daerah merupakan sesuatu yang wajar sedasar dengan perubahan kewenangan yang menentukan peran utama dan sebagai aspek penting yang sangat menentukan, serta menjadi faktor esensial pengambilan keputusan dalam proses administrasi pemerintahan suatu negara (daerah), (Simon,1998). Maka tidaklah dapat dielakkan apabila dominasi aparat birokrasi menjadi pilar penting dalam konstalasi penentuan pembuatan keputusan secara institusional.

Hal tersebut berlaku pula dalam situasi dan kondisi pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah yang senantiasa terjadi pada dinamika pemerintahan. Perubahan dan pengembangan bentuk pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah memang membawa implikasi terjauh pada perubahan perilaku birokrasi administrasi pemerintahan dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Birokrasi sendiri secara konseptual merupakan organisasi yang penuh dengan dinamika perkembangan sebagai *rational organization* dan *public administration*,(Soekarwo,2005).

Dapatlah dipahami bahwa ternyata melalui tatanan hukum yang diciptakan birokrasi kenegaraan mengenai pengelolaan keuangan daerahh diniscayakan akan tetap memiliki karakter yuridis yang menjamin kepastian dan keterlibatan legalistik sejalan dengan makna substansial kaidah hukum. Dengan demikian, kaidah hukum di bidang pengelolaan keuangan daerah pada intinya harus memiliki kemampuan berlaku secara luas pula dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selain itu, dapatlah dimengerti dan dipastikan secara teoritik bahwa pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah harus mempunyai keberlakuan yang komprehensif. Dengan memiliki makna keberlakuan yang lengkap, suatu pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah terprediksi dapat berlaku efektif dan dapat ditegakkan. Hukum pengelolaan keuangan daerah yang dibutuhkan adalah hukum yang mampu berlaku tidak hanya secara yuridis, tetapi juga secara:

1. Etis (bersifat mewajibkan)
2. Ideal (bertumpu pada kaidah moral yang lebih tinggi)
3. Rill (dijadikan pedoman berperilaku)
4. Ontologis (berpegangan pada tuntutan-tuntutan fundamental dan pembentukan aturan)
5. Sosiologis (menawarkan sesuatu kepada masyarakat)
6. Estetis (memiliki elegansi tertentu) dan
7. Logikal (tidak bertentangan dengan kaidah hukum lain secara internal),
(Soekarwo,2005).

Dengan keberlakuan tersebut, pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah tidak sekedar sebagai ketentuan hukum yang bersifat dekoratif, melainkan sebagai aturan hukum yang efektif dan menjamin adanya kepastian dan keadilan hukum dalam keseluruhan tahapan pengelolaan keuangan daerah. Persepsi hukum demikian terbangun dari suatu telaah filosofis atas keberadaan hukum dalam memberikan landasan yuridis pengelolaan keuangan daerah yang memiliki akurasi keberlakuan hukum.

2.4. Pengelolaan Keuangan Daerah atas Dasar Prinsip-prinsip *Good Governance* di Era Otonomi Daerah

Otonomi daerah telah menjadi wacana publik penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan sudah diimplementasikan selama ini. Pemerintah daerah merupakan komponen penting dalam keseluruhan tatanan bernegara dalam bentuk dan corak manapun. Secara teoritis terdapat enam elemen utama yang membentuk Pemerintah Daerah, yaitu:

1. Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;
2. Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah;
3. Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan

- urusan otonomi yang menjadi isu rumah tangga daerah yang bersangkutan;
4. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah;
 5. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 6. Adanya manajemen pelayanan umum (public services) sebagai “end product” dari pemerintah daerah agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis, dan akuntabel, (Soekarwo,2005).

Keenam elemen di atas secara integrated merupakan suatu sistem yang membentuk pemerintahan daerah. Untuk itulah, maka penataan pemerintah daerah akan selalu berkaitan dengan penataan keenam elemen di atas. Penataan haruslah bersifat terpadu dan menyeluruh, karena pendekatan piece-meal yang dilakukan selama ini akan selalu menghasilkan out-comes yang kurang optimal dan tidak memenuhi sasaran.

Dalam tatanan teoritik dan filosofis, terjadinya perubahan pengaturan hukum seperti tertera dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Perimbangan Keuangan 2004, UUPN serta UU Keuangan negara yang mengatur secara nasional tentang pemerintahan daerah, jelas akan menyebabkan terjadinya berbagai perubahan fundamental terhadap elemen-elemen pemerintahan daerah tersebut di atas. Sebagai suatu kenyataan adalah bahwa ternyata dalam kurun waktu yang tidak terlampau lama, berbagai permasalahan telah muncul dalam pelaksanaan undang-undang tersebut. Tataran teoritis diperlukan untuk menjadikan instrumen untuk melakukan analisis terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam koridor Undang- Undang Pemda dan Undang-Undang Perimbangan Keuangan,(Soekarwo,2005).

Secara filosofis, sinergi dari keenam elemen pokok pemerintah daerah termasuk akan dapat memberdayakan pemerintah daerah agar mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel. Hal ini adalah sejalan dengan alur pikir teoritik yang berkembang secara universal bahwa pemerintah daerah dengan otonominya ditujukan untuk mencapai dua tujuan utama, yaitu tujuan politis dan tujuan administratif,(Soekarwo,2005).

Tujuan politis akan memposisikan pemerintah daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbangkan pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan berbangsa dan bernegara. Pemberian otonomi dan pembentukan institusi pemerintahan daerah akan mencegah terjadinya sentralisasi dan mencegah kecenderungan sentrifugal dalam pemisahan diri,(Soekarwo,2005).

Tujuan administratif dalam mengisyaratkan pemerintah daerah untuk mencapai efisien, efektivitas, dan ekonomis dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Pemerintah daerah dituntut untuk bertindak hemat dalam memakai uang masyarakat pembayar pajak. Pemerintah daerah yang boros akan kehilangan legitimasi politik dari warganya dalam bentuk tidak dapat dipilihnya kembali mereka dalam menjalankan mandat rakyat setempat dalam mengurus kepentingannya. Proses tersebut akan terkristalisasi dalam pemilihan umum di tingkat lokal,(Soekarwo,2005). Kombinasi dari kedua tujuan pemerintah daerah yang bersifat universitas tersebut telah melahirkan suatu gagasan bahwa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Pemerintah daerah harus mampu bertindak ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel.

Hadirnya undang-undang pemerintahan daerah dan perimbangan keuangan membawa implikasi pada pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah. Terhadap permasalahan pengelolaan keuangan daerah diperlukan langkah penyusunan perencanaan keuangan yang matang. Perencanaan keuangan ini sangat strategis dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan program pembangunan. Pengelolaan keuangan berupaya untuk mengoptimalkan sumber dan penggunaan dana. Dilihat dari tahapan perencanaan keuangan dapat dikenali upaya-upaya “financiele planning” yang mencakup kegiatan-kegiatan penggalan sumber- sumber pendapatan sebagai berikut:

1. peningkatan penggalan sumber-sumber dana;
2. peningkatan pengendalian penggunaan sumber-sumber dana; dan
3. peningkatan eektivitas dan efisiensi sumber-sumber dana.

Peningkatan penggalan sumber dana atau sumber pendapatan daerah oleh pemerintah daerah dapat dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

1. peningkatan pendapatan pajak dan retribusi;
2. peningkatan pendapatan dinas-dinas penghasil dan perusahaan daerah, dan
3. perlindungan sumber dari dampak inflasi,(Soekarwo,2005).

Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari manajemen administratif mengenai keuangan negara. Dalam kepustakaan ilmu hukum, keuangan negara dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah “geldmiddelen”. Menurut P.H. Van der Kamp, “*Geldmiddelen*” mengandung pengertian: “...*all de recgten die een geld swaarde vertegenwoordegen, Zoombade al hetgeen faan gelden goed tenge volde van die rechten is varkregen...*”,(Bohari,1995).

Apa yang menjadi hak-hak negara yang dapat dinilai dengan uang antara lain adalah: pertama, hak negara menarik sejumlah uang atau barang tertentu dari penduduk negara yang dapat dipaksakan dengan bentuk peraturan perundang-undangan tanpa memberi imbaan secara langsung kepada yang bersangkutan. Bentuk-bentuk penarikan dana ini dilakukan dalam berbagai bentuk, seperti pajak, bea cukai, retribusi, dan sebagainya. Dengan bentuk-bentuk penarikan sebagian kekayaan penduduk berupa pajak, bea cukai dan sebagainya negara memperoleh penerimaan menjadi miliknya untuk membiayai tugas negara. Kedua, hak negara (monopoli) mencetak uang (logam atau kertas) dan menentukan uang sebagai alat tukar atau alat pembayaran dalam masyarakat. Ketiga, hak negara untuk mengadakan pinjaman paksa kepada penduduk negara (obligasi, sanering uang, devaluasi nilai uang). Keempat, hak negara untuk teritorial darat, laut dan udara serta segala kekayaan yang terkandung di dalamnya, yang merupakan sumber yang besar dalam penggunaannya dapat dinilai dengan uang, (Bohari,1995).

Berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah yang memiliki hubungan fundamental dengan fungsi anggaran negara tentu saja sangatlah relevan untuk mengetengahkan pemikiran D. Simmons sebagaimana disunting oleh Subagio,(1991) dikatakan bahwa fungsi anggaran negara meliputi: fungsi hukum tata negara, fungsi teknis pengurusan, dan fungsi makroekonomis. Fungsi hukum tata negara mengandung makna bahwa tiap-tiap anggaran ditetapkan dengan undang-undang sendiri.

Rancangan undang-undang atau peraturan daerah tentang anggaran bagi pemerintah merupakan alat untuk memperoleh otoritas DPR atau DPRD untuk melakukan pengeluaran sampai jumlah maksimal tertentu dan karena itu juga untuk mengambil tindakan-tindakan yang menghendaki pengeluaran. Fungsi memilih yaitu menimbang-nimbang kepentingan, memutuskan berapa jumlah uang yang hendak dikeluarkan untuk berbagai kegiatan dilakukan pemerintah pada waktu menyampaikan rancangan undang-undang. Staten General menjalankan fungsi memilihnya dengan amandemen dan menerima atau menolak rancangan- rancangan undang-undang itu. Memberikan otoritas (dan pilihan yang terkandung di dalamnya) adalah tujuan primer suatu anggaran. Fungsi teknis pengurusan berarti anggaran harus menjadi dasar untuk menjalankan pengurusan yang tertib dan serasi dan dengan itu sekaligus landasan untuk memberikan perhitungan dan pertanggungjawaban oleh para pengurus dan untuk melaksanakan pengawasan, fungsi teknis pengurusan ini disebut juga dengan fungsi mikro ekonomis. Fungsi makroekonomis mengandung pemikiran bahwa anggaran merupakan landasan bagi kebijaksanaan (*beleid*) yang ditujukan kepada perkembangan yang seimbang daripada rumah tangga masyarakat, (Soekarwo,2005).

Hal ini terutama ditujukan yang terpenting ialah hal menentukan tingkat belanja nasional yang dianggap pantas dalam tahun yang mendatang dan sehubungan dengan itu menentukan jumlah pengeluaran negara, jumlah pajak dan pendapatan lainnya, serta

kekurangan (defisit) yang mungkin ada. Ketiga fungsi ini menimbulkan masalah teknis anggaran yang memiliki dua aspek prosedur anggaran dan susunan anggaran, (Subagio,1991). Dengan demikian, dalam pengelolaan keuangan negara, sebenarnya tercakup beberapa peran penting pemerintah suatu negara (Subagio,1991), yaitu:

1. Pemerintah yang memegang pimpinan di bidang keuangan.
2. Penguasa yang menjalankan pengurusan umum serta pejabat yang ditunjuk menjalankan pengurusan khusus bendaharawan.
3. Wilayah (grondebied) berlakunya sistem pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan.
4. Hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban dan pengasasan keuangan.
5. Prosedur yang ditempuh dalam menghadapi ketidakcocokan anggaran.

Oleh karena itulah, pembicaraan mengenai keuangan negara pada dasarnya membahas pula topik-topik kajian keuangan badan- badan hukum publik. Badan-badan ini telah dianugerahkan hak- hak hukum publik, sehingga dengan cara lain mampu ikut serta dalam proses-proses ekonomi untuk memenuhi kebutuhan- kebutuhan mendasar dari badan-badan swasta maupun orang perorangan warga negara, (Soekarwo,2005).

Hal itu berarti bahwa pengelolaan keuangan menyangkut persoalan anggaran negara. Anggaran belanja yang terdapat dalam rangkaian pengelolaan keuangan daerah juga memuat data-data keuangan mengenai pengeluaran-pengeluaran dan penerimaan-penerimaan dari tahun yang lalu, jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan, dan jumlah keuangan yang diusulkan untuk tahun yang akan datang. Tetapi sebagian besar dari ruang pengelolaan keuangan (daerah) dalam anggaran belanja pada umumnya digunakan untuk alokasi biaya-biaya pengeluaran,(Mustopadidjaja,2002).

Pengeluaran pemerintah dapat dinilai dari berbagai segi, sehingga keseluruhan pengeluaran (negara) pada umumnya dapat dibedakan menjadi sebagai berikut:

1. Pengeluaran itu merupakan investasi yang menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi di masa-masa yang akan datang (yang semakin kompetitif).
2. Pengeluaran itu langsung memberikan kesejahteraan dan kegembiraan bagi masyarakat.
3. Merupakan penghematan pengeluaran yang akan datang.
4. Menyediakan kesempatan kerja lebih banyak dan penyebaran tenaga beli yang lebih luas,(Suparmoko,1999).

Pengeluaran pemerintah (daerah) pada akhirnya dapat bersifat exhaustive, yaitu merupakan pembelian barang-barang dan jasa-jasa dalam perekonomian yang dapat

langsung dikonsumsi maupun dapat pula untuk menghasilkan barang lain yang diperlukan. Disamping itu pengeluaran pemerintah dapat pula bersifat transfer saja, yaitu berupa pemindahan uang kepada individu-individu untuk kepentingan sosial, kepada perusahaan-perusahaan (korporasi) sebagai subsidi atau dengan demikian, *exhaustive expenditure* itu mengalihkan faktor-faktor produksi dari sektor swasta ke sektor pemerintah. Sedangkan *transfer payments* hanya menggeser tenaga pembeli dari unit-unit ekonomi yang satu kepada unit-unit ekonomi yang lain dan membiarkan yang terakhir ini menentukan penggunaan dari uang tersebut. *Exhaustive expenditures* ini dapat merupakan pembelian barang-barang yang dihasilkan oleh swasta misalnya bahan makanan, bangunan-bangunan, mesin-mesin tulis, dan sebagainya sebagainya dan dapat dihasilkan oleh pemerintah sendiri, seperti jasa-jasa guru, militer, pegawai negeri, dan sebagainya, (Suparmoko, 1999).

Oleh karena itulah secara hakiki dapat diketahui bahwa dalam berbagai dimensi manajemen anggaran negara (pemerintah) terdapat beberapa macam tentang pengeluaran negara dalam lingkup pengelolaan keuangan publik (negara), seperti pengeluaran yang *self-liquidating*, pengeluaran yang *reproduktif*, pengeluaran yang tidak *self-liquidating* maupun yang tidak *reproduktif*, pengeluaran yang secara langsung tidak produktif dan merupakan pemborosan, serta pengeluaran yang merupakan penghematan di masa yang akan datang, (Suparmoko, 1999).

Sebagaimana halnya dalam pengeluaran negara, pada lingkup pengelolaan keuangan, pengeluaran daerah secara esensial harus pula mendasarkan pada konsep "*value for money*" yang tercermin dalam istilah 3E (*triple E*), yaitu ekonomi, efisien, dan efektivitas, (Soekarwo, 2005). Pengertian ketiga istilah tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Ekonomi

Hal ini menyangkut perbandingan antara input (masukan) dengan input value (nilai uang). Ekonomi adalah praktik pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan pada harga terbaik yang dimungkinkan ("*spending less*"). Pengertian ekonomi mencakup juga pengertian bahwa pengeluaran daerah hendaknya dilakukan secara berhati-hati ("*prudence*") dan keuangan daerah harus digunakan secara optimal tanpa pemborosan (hemat). Suatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis apabila dapat menghilangkan atau mengurangi (berbagai) biaya yang dianggap tidak perlu.

2. Efisien

Efisien berhubungan erat dengan konsep produktivitas, yaitu ratio yang membandingkan antara output atau keluaran yang dihasilkan terhadap input (masukan) yang digunakan. Proses kegiatan operasional telah dilakukan secara efisien apabila suatu target kinerja tertentu dapat dicapai dengan

penggunaan sumber daya dan biaya yang serendah-rendahnya diperbandingkan secara relatif terhadap kinerja usaha sejenis atau antar kurun waktu (“*spending well*”)

3. Efektivitas

Efektivitas ini merupakan perbandingan antara outcome dan output. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijaksanaan. Efektivitas dapat berarti diselesaikannya suatu kegiatan pada waktunya dan di dalam batas anggaran yang tersedia. Dapat pula berarti untuk mencapai tujuan dan sasaran seperti apa yang direncanakan. Oleh karena itulah, efektivitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak dari keluaran program dalam mencapai tujuan program, yaitu outcome atau hasilnya dalam mencapai tujuan fungsional dan tujuan akhir. Semakin besar kontribusi pengeluaran yang dilakukan terhadap nilai pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan dapat dikatakan makin efektif proses kerja dari unit atau instansi (pemerintah) dimaksud.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah yang sedasar dengan konsepsi pemerintahan “*good governance*”, patut dikemukakan pandangan universal dari *World Bank*. *World Bank* telah mensinonimkan paradigma *good governance* dengan suatu tatanan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan makna terdalam dalam demokrasi yang efisien, menghindari salah alokasi dana dan investasi yang lahgkah, serta pencegahannya terjadinya korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework. Berdasarkan hal-hal inilah UNDP mengajukan karakteristik *good governance*, (LAN dan BPKP, 2000) sebagai berikut:

1. *Participation*

Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi, berbicara serta berbicara secara konstruktif.

2. *Rule of Law*

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

3. *Tranparancy*

Trannsparansi dibangun atas dasar kebebasan arus komunikasi. Proses-proses, lembaga-lembaga, dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

4. *Responsiveness*

Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba melayani setiap stake holders.

5. *Consensus Orientation*

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6. *Equality*

Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

7. *Effectiveness and Efficiency*

Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.

8. *Accountability*

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stake holder. Accountabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. *Strategic vision.*

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk membangun hal semacam ini.

Sebagai suatu bahan perbandingan, dapat dikemukakan adanya pemahaman esensial tentang *good governance* yang berkembang di Thailand, (Soekarwo,2005) seperti berikut ini:

Good governance is essential to the creation of harmony, stability, and order among all sectors of society, public, private, and individual, as well as to the continuing progress and development of the country. As system based on good governance, one that incorporates the concepts of fairness, transparency, and public participation in accordance with a democratic system under a constitutional monarchy, that adheres to respect for human dignity as well as Thai cultural norms and value, and that is enlightened through a global perspective, will be strong enough to withstand the threat of future crises and able to minimize negative impact.

Maka dalam pemerintahan yang dibilang *good governance* dipastikan tercerminnya suasana harmoni, stabilitas, dan ketertiban antar semua sektor pemerintah. Dari konsepsi tersebut dijabarkan mengenai enam elemen utama *good governance*, yaitu *the rule of law*, *the rule of integrity*, *the rule of tranparency*, *the rule of participation*, *the rule of accounttability*, and *the rule of value for money*, (Soekarwo,2005).

Tatanan pemerintahan yang berbasis prinsip *good governance* berarti harus memperhatikan “aturan main”, integritas hukum, transparansi hukum, partisipasi, akuntabilitas, dan bervvisi keuangan secara yuridis. Pada dasarnya *konsep good governance* sendiri apabila dilihat dari dimensi pemerintahan dapatlah dinilai melalui aspek-aspek yang berikut ini, (LAN dan BPKP, 2000) antara lain:

1. Hukum (sebagai formulasi kebijakan publik), ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik, dan ekonomi.
2. Administrative competence and transparency. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif, keterbukaan informasi.
3. Desentralisasi, desentralisasi regional, dan dekonsentrasi di dalam departemen.
4. Penciptaan pasar yang kompetitif. Penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makroekonomi.

Maka wujud nyata pengelolaan keuangan daerah yang bertumpu pada tatanan *good governance* (yang dewasa ini telah menjadi pola dinamik penyelenggaraan negara di saentero dunia yang digolongkan menuju kemantapan demokrasi) adalah pengelolaan keuangan daerah yang bernuansa:

1. Solid.
2. Bertanggungjawab.
3. Efisien.
4. Efektif.
5. Diselenggarakan secara partisipatif.

Mengikuti karakteristik *good goverance* yang berupa rule of law, berarti pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan berdasarkan panduan pengaturan hukum yang menjamin perlindungan hukum (*legal protection*) bagi warga negara secara integratif (terpadu) dan konstruktif (membangun). Bahkan status institusi hukum tersebut

harus mampu mengkonstruksi tatanan pengelolaan keuangan daerah yang menjamin *financial sustainability*, (Soekarwo, 2005).

Dalam kaitan ini, patut ditekankan pula bahwa dalam konsep *good governance* pada dasarnya terdapat dua bidang kajian penting secara teknis maupun prinsip. Kedua hal dimaksud yang dapat dikatakan sebagai esensi dari sebuah tatanan yang berdasarkan pemikiran *good governance*, (IMF, 1997) adalah:

1. *Improving the management of public resources through reforms covering public sector institutions; and*
2. *Supporting the development and maintenance of a transparent and stable economic and regulatory environment conducive to efficient private sector activities.*

Lebih jauh lagi dapat dikatakan bahwa melalui pengertian dan prinsip-prinsip dari *good governance*, suatu pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah memiliki tujuan utama, (IMF, 1997) yaitu:

1. *To create efficient mechanism and approaches to promote good governance, to facilitate timely analysis and forecasting of critical situations by responsible agencies, as well as to enable prompt and effective responses by those in authority in the public and private sector.*
2. *To develop the analytical and research capacities essential to the formulation of effective policy guidelines as well the provision of accurate, straightforward, and ethical recommendations necessary for good governance.*
3. *To improve the speed, transparency, and fairness of management and decision-making system within government and in the private business sector.*
4. *To assurance public access to information, particularly with regard to issues of nation concern, to encourage public participation in the decision-making process and problem resolution of the government.*
5. *To prevent corruption, misconduct, and malpractice for personal benefit and gain in both the public and private sector and to create a sense of mutual responsibility towards society.*

2.5. Kajian Asas

2.5.1 Asas Umum Peraturan Perundang-undangan

Secara umum, terdapat tiga asas utama yang digunakan sebagai acuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Masing-masing telah digunakan sejak zaman Romawi Kuno hingga hari ini. Asas pertama yaitu asas *lex superior derogate legi inferior*, hukum (dalam hal ini peraturan perundang-undangan) yang lebih tinggi kedudukannya mengecualikan hukum yang lebih rendah. Asas kedua yaitu *lex specialis*

derogate legi generalis, hukum yang mengatur hal-hal yang bersifat spesifik atau khusus mengecualikan hukum yang mengatur hal-hal yang bersifat umum. Asas ketiga yaitu *lex posteriori derogate legi priori*, hukum yang lebih baru mengecualikan hukum yang lama, (Budiono,2005).

2.5.2 Asas Materil Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas material pembentukan suatu peraturan perundang- undangan menurut Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:

- 1) Asas pengayoman
Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- 2) Asas kemanusiaan
Mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak- hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- 3) Asas kebangsaan
Mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- 4) Asas kekeluargaan
Mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan
- 5) Asas kenusantaraan
Senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- 6) Asas bhinneka tunggal ika
Memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan. bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 7) Asas keadilan
Harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- 8) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
Tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- 9) Asas ketertiban dan kepastian hukum
Dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- 10) Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan
Mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa, dan negara.

2.5.3 Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah harus merujuk beberapa asas umum yang menjadi prinsip dasar agar pengelolaan keuangan daerah dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Penyelenggara keuangan daerah wajib mengelola keuangan daerah dengan mengacu pada asas-asas umum dan mencakup keseluruhan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pertanggungjawaban, dan pengawasan.

Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi, diwujudkan dalam APBD yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Asas umum dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu pengelolaan keuangan daerah secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Berikut penjelasan makna dari beberapa asas umum tersebut, (Yani,2013) yaitu :

- a. Efisien, merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu;
- b. Ekonomis, merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah;
- c. Efektif, merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil;
- d. Transparan, merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah;
- e. Bertanggung jawab, merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan;
- f. Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya;
- g. Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

2.6.Praktik Empiris

2.6.1 Kondisi Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo

Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo Tahun Anggaran 2018, 2019, dan 2020 berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan serta undang- undang terkait lainnya. Pemeriksaannya

terdiri dari Neraca, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan opini atas kewajiban penyajian laporan keuangan Pemerintah **Provinsi Gorontalo**. *Pertama*, Opini atas Laporan Keuangan Pemerintah **Provinsi Gorontalo** selama 2018-2020 diberikan penilaian oleh BPK dengan pendapat “Wajar Tanpa Pengecualian” atau WTP. *Kedua*, ditemukan adanya kelemahan Sistem Pengendalian Intern dalam penyusunan laporan keuangan. Sebagai contoh di Tahun 2020, Badan Pemeriksa Keuangan masih menemukan permasalahan pada sistem pengendalian intern dan kepatuhan terhadap perundang-undangan yakni diantaranya: Pertama, Satuan Pendidikan Menengah Negeri tidak menyampaikan pertanggungjawaban Belanja Barang. Kedua, Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda, dan Olahraga (Dikbudpora) menganggarkan dan merealisasikan Belanja Barang dan Jasa untuk Bantuan Beasiswa bagi Mahasiswa Miskin/Berprestasi tidak sesuai ketentuan. Ketiga, Dinas Kesehatan Pemerintah Provinsi Gorontalo dan Rumah Sakit Umum Daerah dr. Hasri Ainun Habibie (RSHAH) belum memadai melaksanakan pengelolaan persediaan Obat dan Bahan Medis Habis Pakai (BMHP). Keempat, Pemerintah Provinsi Gorontalo belum tertib menatausahakan Aset Tetap. Hal ini diantaranya ditandai dengan terdapat kelemahan aplikasi Sistem Informasi Manajemen Daerah Barang Milik Daerah Barang Milik Daerah (SIMDA BMD). Lebih lanjut Permasalahan dalam pembangunan manusia dan penyediaan Mahyani diantaranya: Pertama, Pemerintah Provinsi Gorontalo belum membuat rancangan program dan kegiatan yang mendukung pemanfaatan dan kemanfaatan. Kedua, Pemerintah Provinsi Gorontalo tidak menyediakan suprastuktur program dan kegiatan yang dapat mengoptimalkan pemanfaatan dan kemanfaatan hasil program. Ketiga, Pemerintah Provinsi Gorontalo tidak mengoptimalkan keunggulan sumber daya dan potensi masyarakat yang dimiliki untuk menentukan alternative pengawasan, monitoring dan evaluasi yang efektif di tengah dinamika pengelolaan keuangan daerah. Keempat, Pemerintah Provinsi Gorontalo belum dapat merubah pola pikir aparatur untuk lebih melayani dan lebih berorientasi pada manfaat program dan kegiatan. Kelima, Pemerintah Provinsi Gorontalo belum dapat merubah pola pikir masyarakat penerima bantuan untuk keluar dari ketergantungan pada intervensi pemerintah.. Pada Tahun 2019, meskipun telah memperoleh opini WTP, masih ada beberapa permasalahan yang perlu diperhatikan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo. Hal tersebut diantaranya adalah Permasalahan berkaitan dengan kegiatan penyediaan rumah layak huni bagi masyarakat miskin. BPK masih menjumpai biaya pembangunan rumah layak huni yang diserahkan kepada Pelaksana Swakelola dipotong PPN 10% sehingga pemerintah provinsi tidak dapat menyediakan rumah layak huni bagi masyarakat miskin dalam jumlah yang lebih banyak. Selain itu terdapat permasalahan Pengelolaan Aset Tetap Pemerintah Provinsi TA 2019 yang merupakan temuan pemeriksaan berulang seperti hibah Aset belum terverifikasi, dan pencatatan Aset masih secara gabungan. Berkaitan dengan permasalahan-permasalahan tersebut, diharapkan Pemerintah Provinsi Gorontalo memberikan perhatian yang serius dengan segera menindaklanjuti rekomendasi yang telah disampaikan BPK melalui Laporan Hasil Pemeriksaan.

Pelaporan keuangan Pemerintah Daerah merupakan proses penyusunan dan penyajian laporan keuangan Pemerintah Daerah oleh entitas pelaporan sebagai hasil konsolidasi atas laporan keuangan SKPD selaku entitas akuntansi. Kondisi ini sudah dilakukan cukup baik oleh seluruh SKPD di lingkungan Pemerintah Provinsi Gorontalo. Laporan keuangan SKPD disusun dan disajikan oleh kepala SKPD selaku Pengguna Anggaran (PA) sebagai entitas akuntansi meliputi: a. laporan realisasi anggaran; b. neraca; c. laporan operasional; d. laporan perubahan ekuitas; dan e. catatan atas laporan keuangan. Laporan keuangan SKPD disampaikan kepada Kepala Daerah melalui PPKD 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laporan keuangan Pemerintah Daerah dari SKPD tersebut kemudian disusun dan disajikan Kembali oleh Badan Keuangan Provinsi Gorontalo sebagai entitas pelaporan untuk disampaikan kepada Kepala Daerah dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Gambaran umum dari Struktur APBD Pemerintah Provinsi Gorontalo terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah, meliputi: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah. Belanja Daerah terdiri dari terdiri dari Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung, serta Pembiayaan Daerah terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan.

2.6.2 Hasil FGD

Sebelum pelaksanaan FGD telah dilakukan 2 (dua) kali Rapat persiapan yakni tgl 18 Juni dan 30 Juni 2021 yang dihadiri oleh Kepala Badan Keuangan Provinsi Gorontalo, Sekretaris Badan Keuangan Provinsi Gorontalo, Kepala Bidang di lingkungan Badan Keuangan Provinsi Gorontalo serta akademisi dari Universitas Negeri Gorontalo (UNG) yang membahas Rencana Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Provinsi Gorontalo tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PKD) yang menuntut tersediannya Naskah Akademik (NA) dan Ranperda tersebut paling lambat sudah menjadi Perda di tahun 2022. Kesiapan dan Kerjasama yang baik Tim penyusun, kesepakatan jadwal dan waktu penyelesaian, landasan hukum, metode dan sistematika penulisan menjadi faktor penentu kelancaran penyusunan Naskah Akademik dimaksud.

Pelaksanaan pertama kali Focus Grup Discussion (FGD) pada tanggal 9 Juli 2021 bertempat di Kantor Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo yang dihadiri oleh Kepala Badan Keuangan Provinsi Gorontalo, Sekretaris Badan Keuangan Provinsi Gorontalo, Para Kepala Bidang dan Para Kasubid dan staf di lingkungan Badan Keuangan Provinsi Gorontalo, serta akademisi UNG. FGD tersebut diawali dengan pemaparan Draft Pokok-pokok Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah oleh tim penyusun yang kemudian mendapat beberapa tanggapan berupa pertanyaan dan saran dari peserta rapat yakni :

- b. Apakah kegiatan penatausahaan/akuntansi sudah masuk dalam Rancangan Peraturan Daerah Pengelolaan Keuangan Daerah ?

- c. Apakah proses Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) sudah masuk dalam Rancangan Peraturan Daerah Pengelolaan Keuangan Daerah ?
- d. Pada Tahapan Pelaporan yang merupakan salah satu tahapan dalam Pengelolaan Keuangan Daerah agar kiranya dapat mengatur disamping tentang penyediaan Sistem Informasi Daerah dalam penyusunan laporan Konsolidasi intern Provinsi Gorontalo juga mengatur Sistem informasi daerah yang dapat menampung penyusunan laporan keuangan konsolidasi dengan Laporan Keuangan kab /kota.
- e. Ketegasan sanksi dalam tahapan Evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur terhadap Raperda tentang APBD dan Raperka penjabaran APBD kab/kota akan menjadi perhatian dan diatur dalam Rancangan Perda Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Gorontalo.

Diskusi lebih lanjut dilakukan antar peserta rapat membahas pertanyaan dan saran yang diajukan tersebut yang akhirnya peserta rapat menyetujui hal sebagai berikut : 1) bahwa sesuai dengan Landasan Hukum dalam penyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yakni Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah telah mengatur tentang tahapan penatausahaan dan kegiatan akuntansi, sehingga dalam Rancangan Peraturan Daerah yang disusun seharusnya tetap mengatur hal tersebut., 2) bahwa Di dalam landasan hukum tersebut telah mengatur tentang pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) yang rangkaian Kegiatan pengelolaan BMD sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Proses Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) adalah merupakan salah tahapan dalam Pengelolaan Barang Milik Daerah, namun secara detail tidak diatur dalam PP No 12 tahun 2019 dan Permendagri No 77 Tahun 2020 hanya diperintahkan melalui peraturan tersebut untuk mematuhi peraturan dan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur terkait PBJ tersebut. Dengan Demikian di dalam Rancangan Perda nanti yang disusun tentunya perlu disinggung tentang Pengelolaan BMD dan secara detailnya perlu diatur dalam Peraturan Gubernur., 3) bahwa sesuai dengan kedua Landasan Hukum tersebut diatas telah mengatur tentang Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah yang merupakan proses penyusunan dan penyajian laporan keuangan Pemerintah Daerah oleh entitas pelaporan sebagai hasil konsolidasi atas laporan keuangan SKPD selaku entitas akuntansi. Disamping itu juga di kedua Peraturan tersebut mengatur tentang Informasi Keuangan Daerah yang mana Pemerintah Daerah wajib menyediakan informasi keuangan daerah dan diumumkan kepada masyarakat. Informasi keuangan daerah paling sedikit memuat informasi penganggaran, pelaksanaan anggaran, dan laporan keuangan. Informasi keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk: a. membantu Kepala Daerah dalam Menyusun anggaran daerah dan laporan Pengelolaan Keuangan Daerah; b. membantu Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan Keuangan Daerah; c. membantu Kepala Daerah dalam melakukan evaluasi Kinerja Keuangan Daerah; d. menyediakan statistik keuangan Pemerintah Daerah; e. mendukung keterbukaan informasi kepada masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, tidak diatur tentang penyusunan Laporan Keuangan yang merupakan Laporan Konsolidasi dengan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota. Namun untuk alasan dalam pemberian Informasi Keuangan Daerah kepada Masyarakat,

Laporan Keuangan Konsolidasi dimaksud perlu dipertimbangkan untuk mendorong Akuntabilitas dan Transparansi serta Manfaat lebih luas kepada masyarakat daerah Se- Provinsi Gorontalo. Harapan tersebut akan didiskusikan lebih lanjut pada tahapan kegiatan selanjutnya pada Penyusunan Naskah Akademik, 4) bahwa sesuai dengan Landasan Hukum tersebut telah mengatur Evaluasi Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah. Dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh bupati/wali kota dan DPRD dan bupati/wali kota menetapkan rancangan Perda kabupaten/ kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi Perda kabupaten/kota dan rancangan Perkada kabupaten/kota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi Perkada kabupaten/kota, Gubernur mengusulkan kepada Menteri, selanjutnya Menteri mengusulkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan untuk melakukan penundaan dan atau pemotongan Dana Transfer Umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut, Gubernur hanya memiliki kewenangan terbatas dalam memberikan sanksi kepada Pemerintah Daerah kabupaten dan Kota yang melanggar atau tidak menindaklanjuti hasil evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur sebagaimana yang dijelaskan diatas. Oleh karena itu, Rancangan Perda nanti yang disusun harus mengikuti atau menyesuaikan pemberian sanksi tersebut berdasarkan Peraturan diatasnya.

Pelaksanaan FGD kedua dilaksanakan pada tanggal 15 Oktober 2021 yang lebih diarahkan pada menampung aspirasi dari peserta untuk pemantapan penyusunan Naskah Akademik Ranperda Pengelolaan Keuangan Provinsi Gorontalo. Peserta FGD antara lain dihadiri oleh para pejabat keuangan daerah baik dilingkungan Provinsi Gorontalo maupun kabupaten/kota se- Provinsi Gorontalo, pihak BPKP perwakilan Gorontalo, Bank Indonesia Gorontalo, Kantor wilayah Kemenkumham Gorontalo, para akademisi dan mahasiswa PTN dan PTS di Gorontalo. Beberapa harapan dan saran yang perlu dimasukkan pada Ranperda Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Gorontalo antara lain adalah :

- 1) Ranperda Pengelolaan Keuangan Daerah (PKD) yang disusun setidaknya dapat mengatur dan mengantisipasi macam bencana alam
- 2) Impelementasi RanPerda PKD dalam bentuk Perda PKD diharapkan fleksibel dan dapat dikonsolidasikan dengan mudah
- 3) Ranperda PKD diharapkan dapat mendorong peningkatan PAD Provinsi Gorontalo serta dapat mengikuti perkembangan dan tuntutan digitalisasi teknologi informasi
- 4) Ranperda PKD yang tersusun diharapkan dapat memasukan unsur kearifan lokal sebagai penciri dan khas yang berbeda dengan Perda PKD di Provinsi lain.
- 5) Pengaturan lebih teknis tentang keuangan daerah tidak perlu dirinci pada dalam Raperda PKD , namun dijelaskan untuk dapat dijabarkan dalam peraturan Gubernur.
- 6) Ranperda yang tersusun diharapkan dapat memasukan unsur pembinaan/evaluasi serta sanksi dan reward dari pemerintah Provinsi Gorontalo terhadap pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah Gorontalo. (reward di tampung dalam perda)

- 7) Ranperda PKD diharapkan dapat mengatur secara jelas tentang bantuan/subsidi/hibah /bantuan atau nama lain terhadap UMKM, sosial masyarakat , duka, bencana alam dan non alam
- 8) Ranperda PKD diharapkan mengantisipasi perkembangan dan ketidakpastian masa yang akan datang agar terhindari dari banyaknya Perubahan Perda tersebut.

2.6.3 Kajian terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Keuangan Daerah

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan tujuan mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang efektif, efisien, dan transparan.

Implikasi yang dapat timbul dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah pada aspek keuangan. Penambahan beban keuangan daerah ini disebabkan karena dalam Raperda ini mengatur mengenai penerapan sistem pemerintahan berbasis elektronik di bidang pengelolaan keuangan daerah secara terintegrasi. Selain itu pengaturan mengenai penambahan jumlah laporan keuangan dan pemberlakuan akuntansi berbasis akrual berdampak pada aspek sumber daya manusia yang berkompeten bidang tersebut .

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai sebuah instrumen yang digunakan oleh Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program/kegiatan, merupakan kesepakatan bersama dengan DPRD yang ditetapkan setiap tahun.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG –UNDANGAN TERKAIT

3. Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Salah satu aspek penting dalam pembentukan peraturan, adalah dimilikinya kewenangan bagi organ pembentuknya. Demikian juga dalam pembentukan perda, pembentukan perda harus didasarkan pada lingkup kewenangan. Sedangkan sumber kewenangan terdiri dari tiga, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Secara atribusi UUD 1945 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan

yang secara tegas diatur dalam Pasal 18 ayat UUD 1945 yang menyatakan bahwa, *“Pemerintah daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, pemerintah daerah membutuhkan payung hukum ditingkat daerah, hal ini bertujuan agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat semakin membaik setiap waktunya. Berkaitan dengan hal tersebut maka berdasarkan pasal ini, Pemda diberi kewenangan untuk membentuk perda, yaitu UU di tingkat lokal yang pembuatannya juga terdiri dari DPRD dan kepala daerah.

Disamping itu, alasan pemerintah daerah untuk membentuk perda juga dapat karena adanya delegasi dari peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya, atau perintah untuk membentuk peraturan daerah yang mana perintah pendelegasian tersebut telah disebutkan secara tegas.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan dengan bentuk Negara kesatuan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Demikian pengaturan mengenai otonomi daerah di Indonesia yang dalam tataran konstitusi telah mengamanatkan dengan rinci bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut sistem otonomi daerah. Dalam konteks otonomi, asas yang diterapkan oleh Indonesia adalah asas desentralisasi dan tugas pembantuan, sedangkan untuk asas sentralisasi tidak mendapat tempat. Menurut sebagian pihak, hal tersebut adalah bukti bahwa Indonesia menganut sistem otonomi yang seluas-luasnya.

Dengan diakomodirnya sistem desentralisasi dalam ketatanegaraan Indonesia, maka segala urusan pemerintahan tidak mutlak menjadi urusan pemerintah pusat namun disebar antar seluruh tingkatan pemerintahan, mulai dari pemerintah kabupaten/kota hingga pemerintah provinsi. Bahkan, menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, jenjang pemerintahan telah sampai ke tingkat desa. Bidang pemerintahan yang mutlak menjadi urusan pemerintah pusat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut:

1. urusan luar negeri;
2. urusan pertahanan;
3. urusan keamanan;
4. urusan peradilan;
5. urusan kebijakan moneter dan fiskal;
6. urusan agama.

Selain keenam bidang urusan yang menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat di atas, pemerintah pusat dan Pemda memiliki kewenangan masing-masing. Pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut dibagi menurut standar yang telah ditetapkan dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Selain urusan diatas terdapat urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Oleh karena itu untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya.

3.1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (UU No 17 Tahun 2003) dibentuk atas pandangan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan, antara lain disebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Hal-hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan undang-undang.

Selama ini dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara masih digunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan nama ICW Stbl. 1925 No. 448 selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 No. 381. Sementara itu, dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdebepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320. Peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan pemerintahan negara Republik

Indonesia. Oleh karena itu, meskipun berbagai ketentuan tersebut secara formal masih tetap berlaku, secara materiil sebagian dari ketentuan dalam peraturan perundangundangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan.

Hal-hal baru dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam undang-undang ini meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD

Dalam UU No 17 Tahun 2003 pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD 1945, Undang-undang

tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD tersebut ke dalam asas- asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

- a. akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- b. profesionalitas;
- c. proporsionalitas;
- d. keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- e. pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBD dalam UU No 17 Tahun 2003 meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran. Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945.

Sehubungan dengan itu, dalam undang-undang ini disebutkan bahwa belanja negara/belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja harus mendapat persetujuan DPRD.

Dalam konteks hubungan keuangan, dengan semakin luas dan kompleksnya kegiatan pengelolaan keuangan negara, perlu diatur ketentuan mengenai hubungan keuangan antara pemerintah dan lembaga-lembaga infra/supranasional. Ketentuan tersebut meliputi hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah, pemerintah asing, badan/lembaga asing, serta hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat. Dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral ditegaskan bahwa pemerintah pusat dan bank sentral berkoordinasi

dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter. Dalam hubungan dengan pemerintah daerah, undang-undang ini menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Selain itu, UU No 17 Tahun 2003 mengatur pula perihal penerimaan pinjaman luar negeri pemerintah. Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Untuk memberikan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan APBD, pemerintah daerah perlu menyampaikan laporan realisasi semester pertama kepada DPRD pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan. Informasi yang disampaikan dalam laporan tersebut menjadi bahan evaluasi pelaksanaan APBD semester pertama dan penyesuaian/perubahan APBD pada semester berikutnya. Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBD ditetapkan tersendiri dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara.

3.2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU No 1 Tahun 2004) dibentuk untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. UU No 1 Tahun 2004 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam undang-undang perbendaharaan negara ini ditetapkan bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Sesuai dengan pengertian tersebut, dalam UU No 1 Tahun 2004 diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.⁷⁸

Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, UU No 1 Tahun 2004 menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisasi. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam

dokumen anggaran. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Asas spesialisasi mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya. Demikian pula Undang-undang Perbendaharaan Negara ini memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran.

Ketentuan yang diatur dalam UU No 1 Tahun 2004 dimaksudkan pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu UU No 1 Tahun 2004 selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan keuangan negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3.3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut UU Pemda, mengatur mengenai pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Klasifikasi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Ketika daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai urusan pemerintahan dan khususnya urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar, pemerintah pusat dapat menggunakan instrumen DAK untuk membantu daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai. 81

Secara khusus pengaturan keuangan daerah diatur dalam BAB XI tentang Keuangan Daerah. Adapun prinsip umum hubungan keuangan pemerintah pusat dengan daerah diatur dengan prinsip pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah. Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah meliputi:

- a. pemberian sumber penerimaan Daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;
- b. pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
- c. pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk Pemerintahan Daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang; dan
- d. pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal).

Sedangkan dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan, pemerintahan daerah mempunyai kewajiban untuk melakukan pengelolaan keuangan Daerah meliputi:

- a. mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel;
- b. menyinkronkan pencapaian sasaran program daerah dalam APBD dengan program pemerintah pusat; dan
- c. melaporkan realisasi pendanaan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan.

Dalam konteks otoritas pemegang kuas atas pengelolaan keuangan yang ada di daerah menjadi kewenangan daerah sebagai akibat dari penyerahan urusan pemerintahan. Dimana Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, yang juga dapat melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah.

Sedangkan untuk pendapatan daerah terdiri atas *pertama*, pendapatan asli daerah yang meliputi: (1) pajak daerah; (2) retribusi daerah; (3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (4) pendapatan asli daerah yang sah lainnya. *Kedua*, pendapatan transfer. *Ketiga*, Lain- lain pendapatan Daerah yang sah.

Pendapatan transfer kemudian dirinci menjadi transfer Pemerintah Pusat terdiri atas: (1) dana perimbangan; (2) dana otonomi khusus; (3) dana keistimewaan; dan (4) dana Desa. Sedangkan transfer antar-Daerah terdiri atas pendapatan bagi hasil dan bantuan keuangan. Lebih rinci lagi klasifikasi terhadap dana perimbangan oleh undang-undang di bagi atas DBH, DAU, dan DAK, yang mana undang-undang pemda kemudian mendelegasikan pengaturan hal tersebut lebih rinci dalam bentuk Peraturan Pemerintah.

Selain mengatur hal diatas, undang-undang pemda secara umum kemudian mengatur pengelolaan keuangan daerah diantaranya: (1) belanja daerah; (2) pembiayaan; (3) pengelolaan barang milik daerah; (4) APBD; (5) perubahan APBD; (6) pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; (7) evaluasi rancangan perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan (8) pelaksanaan tata usaha keuangan daerah. Oleh karena undang-undang pemda telah megurai beberapa pengaturan pengelolaan keuangan daerah yang sifatnya umum, lebih spesifik pengaturannya kemudian di delegasikan untuk diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah, yang secara tegas dikatakan dalam Pasal 330 bahwa *“ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah diatur dengan peraturan pemerintah”*

3.4 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP No 12 Tahun 2019) dibentuk atas dasar perintah/di delegasikan oleh Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tetang Pemerintahan Daerah sebagaimana tergambar dalam konsiderans menimbang yang menyebutkan secara tegas bahwa kehadiran PP No 12 Tahun 2019 yaitu untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 293 dan Pasal 330 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebelum PP No 12 Tahun 2019 dibentuk, pengelolaan keuangan daerah mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP No 58 Tahun 2005) yang kemudian telah dicabut sebagai akibat dari adanya perubahan peraturan pemerintah tersebut. Kehadiran PP No 12 Tahun 2019 adalah upayakan penyempurnaan atas beberapa kekurangan dan kelemahan PP No 58 Tahun 2005. Secara umum pembaharuan yang dapat ditemukan dalam PP No 12 Tahun 2019 meliputi tiga hal yaitu pada tahap: (1) perencanaan dan penganggaran; (2) pelaksanaan dan penatausahaan; dan (3) pertanggungjawaban keuangan daerah. Tiga pila perubahan tersebut tergambar sebagai berikut:

a. Perencanaan dan Penganggaran

Proses perencanaan dan penganggaran dalam Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan Kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dari yang berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada Kinerja terukur dari aktivitas dan Program kerja. Terdapatnya tolak ukur dalam pendekatan ini akan mempermudah Pemerintah Daerah dalam melakukan pengukuran Kinerja dalam pencapaian tujuan dan Sasaran pelayanan publik. Karakteristik dari pendekatan ini adalah proses untuk mengklarifikasikan anggaran berdasarkan Kegiatan dan juga berdasarkan unit organisasi. Anggaran yang telah dikelompokkan dalam Kegiatan akan memudahkan

pihak yang berkepentingan untuk melakukan pengukuran Kinerja dengan cara terlebih dahulu membuat indikator yang relevan.

PP No 12 Tahun 2019 menentukan proses penyusunan APBD, dimulai dari pembuatan KUA dan PPAS, kemudian dilanjutkan pembuatan RKA SKPD oleh masing-masing SKPD. RKA SKPD ini kemudian dijadikan dasar untuk membuat rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD. Rancangan Perda dan rancangan Perkada yang telah disusun oleh Kepala Daerah kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas sehingga tercapai kesepakatan bersama. Rancangan Perda dan rancangan Perkada tersebut kemudian diajukan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk kabupaten/kota atau Menteri untuk Provinsi guna dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Perda dan rancangan Perkada sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh Kepala Daerah untuk menetapkan rancangan Perda menjadi Perda tentang APBD dan rancangan Perkada menjadi Perkada tentang penjabaran APBD.

Indikator Kinerja dalam APBD sudah dimasukkan dalam format RKA, namun dalam proses pembahasan anggaran yang terjadi selama ini di pemerintahan daerah lebih fokus pada jumlah uang yang dikeluarkan dibandingkan keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) yang akan dicapai. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa penganggaran pendekatan kinerja lebih fokus pada keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) dari kegiatan.

Hal ini terjadi akibat kurangnya informasi tentang Keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) dalam dokumen penganggaran yang ada. Oleh karena itu, PP No 12 Tahun 2019 menyempurnakan pengaturan mengenai dokumen penganggaran, yaitu adanya unsur kinerja dalam setiap dokumen penganggaran yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas penganggaran berbasis kinerja serta mewujudkan sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran yang selama ini masih belum tercapai.

b. Pelaksanaan dan Penatausahaan

Proses pelaksanaan anggaran merupakan proses yang terikat dengan banyak peraturan perundang-undangan yang juga sudah banyak mengalami perubahan, maka PP No 12 Tahun 2019 disusun dalam rangka melakukan penyesuaian dengan perkembangan yang terjadi.

Proses pelaksanaan dan penatausahaan dalam praktiknya juga harus memperhitungkan kinerja yang sudah ditetapkan dalam APBD. Proses ini harus sejalan dengan indikator kinerja yang sudah disepakati dalam dokumen APBD. Dengan demikian, anggaran yang direncanakan bisa sejalan sebagaimana mestinya dan jumlah kesalahan dalam proses pelaksanaan dan penatausahaan bisa diminimalisir.

PP No 12 Tahun 2019 juga mempertegas fungsi verifikasi dalam SKPD, sehingga pelimpahan kewenangan penerbitan SPM kepada SKPD atau Unit SKPD yang merupakan wujud dari pelimpahan tanggung jawab pelaksanaan anggaran belanja dapat sesuai dengan tujuan awal yaitu penyederhanaan proses pembayaran di SKPKD.

PP No 12 Tahun 2019 juga mengembalikan tugas dan wewenang bendahara sebagai pemegang kas dan juru bayar yang sebagian fungsinya banyak beralih kepada Pejabat Pengelola Teknis Kegiatan (PPTK). Pemisahan tugas antara pihak yang melakukan otorisasi, pihak yang menyimpan uang, dan pihak yang melakukan pencatatan juga menjadi fokus Peraturan Pemerintah. Pemisahan ini dilakukan untuk mencegah

terjadinya kecurangan selama Pengelolaan Keuangan Daerah serta meningkatkan kontrol internal pemerintah daerah.

Proses pelaksanaan dan penatausahaan ini harus meningkatkan koordinasi antar berbagai pihak dalam penJrusunan laporan keuangan berbasis akrual. Dokumen pelaksanaan dan penatausahaan juga harus mengalir sehingga bisa mendukung pencatatan berbasis akrual. Basis akrual ini merupakan basis yang baru untuk pemerintah daerah sehingga dukungan dan kerja sama dari berbagai pihak di pemerintahan daerah diperlukan untuk menciptakan kesuksesan penerapan basis akuntansi akrual

- c. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Pertanggungjawaban Keuangan Daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan.

Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungjawaban keuangan daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) laporan keuangan yang harus dibuat oleh pemerintah daerah yaitu, neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.

Penambahan jumlah laporan keuangan yang harus dibuat oleh pemerintah daerah merupakan dampak dari penggunaan akuntansi berbasis akrual. Pemberlakuan akuntansi berbasis akrual ini merupakan tantangan tersendiri bagi setiap pemerintah daerah karena akan ada banyak hal yang dipersiapkan oleh pemerintah daerah salah satunya yaitu sumber daya manusia.

Selain berbentuk laporan keuangan, pertanggungjawaban keuangan daerah juga berupa laporan realisasi Kinerja. Melalui laporan ini, masyarakat bisa melihat sejauh mana kinerja pemerintah daerahnya. Selain itu, laporan ini juga sebagai alat untuk menjaga sinkronisasi dari proses perencanaan hingga pertanggungjawaban yang dilakukan pemerintah daerah. Melalui laporan ini pemerintah daerah bisa melihat hal yang harus diperbaiki untuk kepentingan proses penganggaran dan perencanaan di tahun berikutnya.

3.5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

Permendagri ini mengatur tentang Pedoman Teknis pengelolaan Keuangan Daerah yang mengatur hal-hal sebagai berikut : a. pengelola keuangan daerah; b. APBD; c. penyusunan rancangan APBD; d. penetapan APBD; e. pelaksanaan dan penatausahaan; f. laporan realisasi semester pertama APBD dan perubahan APBD; g. akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah; h. penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; i. kekayaan daerah dan utang daerah; j. badan layanan umum daerah; k. penyelesaian kerugian keuangan daerah; l. informasi keuangan daerah; dan m. pembinaan dan pengawasan. Melalui Permendagri No 77 Tahun 2020 tersebut menuntut Pemerintah Daerah dalam bingkai Otonomi Daerah diantaranya untuk menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur Pengelolaan Keuangan Daerah yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3.6 Sinkronisasi dan Harmonisasi Antar-Peraturan Perundang- Undangan

Berdasarkan hasil evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan di atas, terdapat korelasi antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya. Bahwa pada prinsipnya pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu dalam rangka untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Prinsip inipula sejalan dengan hakikat pengelolaan keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang.

Oleh karena basis keuangan daerah hadir bersamaan dengan kewenangan dan urusan yang harus di urus oleh pemerintah daerah maka secara yuridis Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memang menjadi acuan utama yang mengatur secara umum pengelolaan keuangan yang ada di daerah. Kemudian secara lebih lanjut mendelegasikan pengaturannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai peraturan pokok dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. untuk pengaturan secara teknis Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 kemudian kembali mendelegasikan pengaturan Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020.

Meskipun demikian pengelolaan keuangan daerah tetap mengacu pada asas-asas umum pengelolaan keuangan negara yaitu akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Selain itu juga pengelolaan keuangan daerah juga tunduk pada prinsip dan pengaturan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

4.1 Landasan Filosofis

Landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Filosofi pembentukan Peraturan Daerah ini terkait dan tidak dapat terlepas dari tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia. Pencapaian tujuan pemerintah negara Indonesia, yang antara lain *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial* sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945 tentu membutuhkan tata kelola pemerintahan yang baik. Tanpa tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), maka mustahil tujuan bernegara tersebut dapat tercapai dengan baik pula.

Tata kelola pemerintahan yang dimaksud dalam konteks ini salah satunya adalah tata kelola keuangan, khususnya keuangan negara (c.q. keuangan daerah). Keuangan negara harus dikelola oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah selaku pemegang kuasa pengelolaan keuangan negara secara bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara ini semata-mata digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Pemerintah daerah selaku institusi pemerintahan yang terbilang cukup berhadapan secara langsung dengan masyarakat tentu harus terus mengupayakan pengelolaan keuangan daerah dengan baik, sehingga dapat menunjang realisasi kebijakan dan program pemerintahan secara optimal bagi masyarakat.

Studi tentang keuangan negara dimaksudkan untuk merumuskan tujuan-tujuan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, seperti misalnya tujuan akan pertumbuhan ekonomi atau distribusi penghasilan yang lebih merata. Tujuan ini dapat dicapai misalnya dengan menentukan kebijakan untuk membangun dan memulihkan kestabilan ekonomi. Kebijakan-kebijakan sejenis ini dapat menjadi pertimbangan dalam perumusan pengaturan keuangan daerah. Oleh karenanya kehadiran peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah menjadi penting guna mengakomodasi berbagai tujuan tersebut.

Sehubungan dengan kebutuhan untuk memastikan termanifestasikannya prinsip kepastian, kemanfaatan, dan keadilan bagi masyarakat maka pengelolaan keuangan daerah perlu diatur. Peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah ini nantinya dimaksudkan untuk mengatur pengelolaan keuangan daerah agar selaras dan menunjang

pewujudan tujuan pemerintah negara Indonesia sebagaimana yang telah diejawantahkan dalam perencanaan pembangunan. Selain itu, pengaturan pengelolaan keuangan daerah ini menjadi penting untuk memastikan bahwa keuangan daerah dikelola secara bertanggung jawab dengan memerhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan pengelolaan keuangan daerah ini juga tidak hanya sebatas untuk melimpahkan wewenang dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, namun yang jauh lebih penting adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat di daerah. Keuangan daerah yang dikelola dengan baik diharapkan akan bermuara pada peningkatan kualitas dan hasil pendapatan daerah, serta mampu meningkatkan usaha-usaha pembangunan di daerah.

Indikator perkembangan kesejahteraan rakyat sebagaimana diungkapkan oleh Badan Pusat Statistik, antara lain terletak pada aspek kependudukan, kesehatan dan gizi, pendidikan, ketenagakerjaan, taraf dan pola konsumsi, perumahan dan lingkungan, tingkat kemiskinan, dan aspek sosial lainnya. Pencapaian sejumlah indikator tersebut tentu membutuhkan sumber daya keuangan yang optimal. Sehubungan dengan hal tersebut maka pengaturan pengelolaan keuangan daerah harus berbasis pada upaya kesejahteraan rakyat di daerah ini.

Pengaturan pengelolaan keuangan daerah ini juga seiring dengan upaya membangun sistem pendayagunaan sumber daya keuangan yang berintegritas. Terbangunnya sistem pengelolaan keuangan yang baik dan dikolaborasikan dengan pemanfaatan teknologi diharapkan dapat mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bebas korupsi.

4.2 Landasan Sosiologis

Pemerintah Provinsi Gorontalo pada dasarnya tertib dalam administrasi segala jenis pelaporan keuangan. Opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo selama 2018-2020 diberikan penilaian oleh BPK dengan pendapat “Wajar Tanpa Pengecualian” atau WTP. Meski demikian, ditemukan adanya kelemahan dan permasalahan sistem pengendalian intern dan kepatuhan terhadap perundang-undangan dalam penyusunan laporan keuangan.

Kelemahan-kelemahan tersebut cukup beragam, sehingga diharapkan Pemerintah Provinsi Gorontalo memberikan perhatian yang serius dengan segera menindaklanjuti rekomendasi yang telah disampaikan BPK melalui Laporan Hasil Pemeriksaan.

Pelaporan keuangan Pemerintah Daerah merupakan proses penyusunan dan penyajian laporan keuangan Pemerintah Daerah oleh entitas pelaporan sebagai hasil konsolidasi atas laporan keuangan SKPD selaku entitas akuntansi. Kondisi dan proses pelaporan keuangan ini sudah dilakukan cukup baik oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo.

Gambaran umum dari Struktur APBD Pemerintah Provinsi Gorontalo terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah, meliputi: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah. Belanja Daerah terdiri dari terdiri dari Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung, serta Pembiayaan Daerah terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan.

Melihat dinamika pengelolaan keuangan di Pemerintah Provinsi Gorontalo, peraturan-peraturan di Provinsi Gorontalo yang terkait dengan keuangan daerah cukuplah kompleks dan membingungkan, sehingga perlu dikaji bagaimana menyikapi peraturan-peraturan yang sudah ada. Menyangkut hal ini, peraturan daerah tentang keuangan daerah juga merupakan peraturan yang cukup sering diubah sehingga ke depan perlu penyesuaian-penyesuaian. Diperlukan Peraturan Daerah yang tidak hanya sekedar turunan dari peraturan di atasnya (dalam hal ini Peraturan Pemerintah terkait/given), akan tetapi juga memperhatikan dengan jelas apa saja kebutuhan daerah terkait dengan keuangan daerah.

Perlu diperhatikan tentang adanya pembentukan perangkat daerah baru sebagaimana amanat dari peraturan-peraturan lain tentang keuangan daerah. Begitu pula dengan adanya Perda Provinsi Gorontalo No 3 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, harus dicabut sebelum rencana Perda ini diselesaikan.

4.3 Landasan Yuridis

Negara hukum merupakan negara yang dalam penyelenggaraan negaranya berdasarkan pada hukum. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Pada hakikatnya negara hukum menjadikan hukum sebagai ruh dari setiap tindakan. Filosofi dari terbentuknya negara hukum berawal dengan keresahan tidak adanya perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia yang kemudian terjadi kesewenang-wenangan dalam penyelenggaraan negara. Hal tersebut kemudian menjadi dasar bahwa hukum diperlukan dalam penyelenggaraan negara. Selain untuk menjamin kepastian dalam penyelenggaraan negara, hukum juga dijadikan sebagai alat untuk melindungi hak-hak dasar manusia.

Peraturan daerah merupakan peraturan hukum tertulis yang memiliki ruang lingkup pada daerah tertentu saja, sehingga hanya berlaku pada daerah tempat dibentuknya. Peraturan daerah merupakan solusi dalam menghadapi stagnasi pembangunan daerah, dalam rangka penyelenggaraan negara maupun mengakomodasi aspirasi, kebutuhan hukum, kondisi maupun permasalahan khusus pada daerah tertentu. Pembentukan peraturan daerah merupakan wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah.

Salah satu aspek penting dalam pembentukan peraturan adalah kewenangan yang dimiliki oleh organ pembentuknya. Demikian juga dalam pembentukan perda, pembentukan perda harus didasarkan pada lingkup kewenangan. Sumber kewenangan sendiri terdiri dari atas tiga hal, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Secara atribusi UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan yang secara tegas diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 menentukan, bahwa *Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*. Peraturan daerah dapat berupa Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI 1945 tersebut menjadikan dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk membuat dan menyusun suatu Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pembentukan peraturan perundang-undangan mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menentukan bahwa, "*Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan*

bersama Gubernur". Pemerintahan daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur dapat melakukan pembentukan peraturan daerah.

Salah satu aspek penting dalam pembentukan peraturan, adalah dimilikinya kewenangan bagi organ pembentuknya. Demikian juga dalam pembentukan perda, pembentukan perda harus didasarkan pada lingkup kewenangan. Dalam rangka menjalankan otonomi daerah, dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 dijelaskan bahwa "*Pemerintah daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*". Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya membutuhkan payung hukum ditingkat daerah, hal ini bertujuan agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat semakin membaik setiap waktunya. Berkaitan dengan hal tersebut maka berdasarkan pasal ini, Pemda diberi kewenangan untuk membentuk perda, yaitu UU di tingkat lokal yang pembuatannya juga terdiri dari DPRD dan kepala daerah.

Ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Oleh karena itu untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya.

Pada prinsipnya pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu dalam rangka untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Prinsip tersebut sejalan dengan hakikat pengelolaan keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, maka perlu untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah di Provinsi Gorontalo.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH PROVINSI GORONTALO

5.1 Sasaran

Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu aspek penting dalam pemerintahan daerah. Pengelolaan keuangan daerah bahkan bisa menjadi faktor penentu jalannya roda pemerintahan di daerah. Oleh karenanya pengelolaan keuangan daerah perlu dikelola secara baik dan bersih. Dan untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang bersih dan baik, maka pengelolaan keuangan daerah perlu dilakukan secara transparan, partisipatif, dan akuntabel. Sebab pengelolaan keuangan daerah yang bersih dan baik ini menjadi kunci terwujudnya pemerintahan yang bersih dan baik pula. Regulasi mengenai pengelolaan keuangan daerah ternyata mengalami perkembangan. Provinsi Gorontalo saat ini telah memiliki peraturan daerah mengenai pengelolaan keuangan daerah, yakni Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 3 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Namun dalam perkembangannya terkini, saat ini terdapat regulasi terbaru mengenai pengelolaan keuangan daerah, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Maka peraturan sebelumnya yang dimiliki Pemerintah Provinsi Gorontalo mestinya juga harus dilakukan penyesuaiannya dengan peraturan terbaru dari pusat. Dengan demikian sasaran utama dari pembentukan Peraturan Daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ini tidak lain adalah melakukan penyesuaian antara Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 3 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

5.2 Arah dan Jangkauan

Pengaturan Berdasarkan kajian teoritis, pendekatan yuridis, dan pengamatan empiris, maka arah dan jangkauan pengaturan dalam peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah yang akan disusun ini harus menyesuaikan dengan pengaturan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Adapun arah dan jangkauan pengaturan tentang pengelolaan daerah ini setidaknya meliputi : a. pengelola keuangan daerah; b. APBD; c. penyusunan rancangan APBD; d. penetapan APBD; e. pelaksanaan dan penatausahaan; f. laporan realisasi semester pertama APBD dan perubahan APBD; g. akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah; h. penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; i. kekayaan daerah dan utang daerah; j. badan

layanan umum daerah; k. penyelesaian kerugian keuangan daerah; l. informasi keuangan daerah; dan m. pembinaan dan pengawasan keuangan daerah.

1. Bab I Ketentuan Umum

Bab ini terdiri dari penjelasan atau defenisi dari beberapa istilah sehubungan dengan pengelolaan keuangan daerah, asas pengelolaan keuangan daerah, dan menjelaskan pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam APBD.

2. Bab II Pengelola Keuangan Daerah

Bab ini terdiri dari sepuluh bagian, yang meliputi tentang: pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, koordinator pengelolaan keuangan daerah, pejabat pengelola keuangan daerah, pengguna anggaran, kuasa pengguna anggaran, pejabat pelaksana teknis kegiatan satuan kerja perangkat daerah, pejabat penatausahaan keuangan satuan kerja perangkat daerah, pejabat penatausahaan keuangan unit skpd, bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran, dan TAPD. Pada intinya bab ini mengatur mengenai pemegang kekuasaan untuk mengelola keuangan daerah di Pemerintah Provinsi Gorontalo. Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah Gubernur. Gubernur juga bertindak sebagai wakil pemerintah daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sejumlah kewenangan Gubernur dalam rangka mengelola keuangan daerah telah dijabarkan di dalam draf peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah ini. Gubernur melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan Keuangan Daerah kepada Pejabat Perangkat Daerah, yang terdiri dari sekretaris daerah selaku koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah, kepala SKPKD selaku PPKD, dan kepala SKPD selaku Pengguna Anggaran. Adapun mengenai tugas masing-masing Pejabat Perangkat Daerah tersebut telah diatur secara rinci di dalam rancangan peraturan daerah ini, yang telah disesuaikan dengan peraturan pemerintah mengenai pengelolaan keuangan daerah terbaru. Bab ini juga mengatur bahwa Pejabat Perangkat Daerah tersebut dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dapat membentuk atau mendelegasikannya kepada lembaga di bawahnya. Misalnya PPKD selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) mengusulkan pejabat di lingkungan SKPKD kepada Gubernur untuk ditetapkan sebagai Kuasa BUD. Kemudian Pengguna Anggaran juga dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada kepala Unit SKPD selaku KPA. PA/KPA dalam melaksanakan Kegiatan menetapkan pejabat pada SKPD/Unit SKPD selaku PPTK. Kepala SKPD selaku PA menetapkan PPK SKPD untuk melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD. Gubernur juga menetapkan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran. Dan dalam rangka penyusunan APBD, Gubernur dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TADP) yang dipimpin oleh sekretaris daerah.

3. Bab III Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Bab ini terdiri lima bagian, yaitu: bagian umum, struktur Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah, pendapatan daerah, pembiayaan daerah, serta bagian surplus dan defisit. Bab ini mengatur bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Daerah dan kemampuan Pendapatan Daerah, dengan berpedoman pada KUA PPAS yang didasarkan pada RKPD. Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dalam bentuk uang dianggarkan dalam APBD. Pada bagian struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur bahwa APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah. APBD tersebut diklasifikasikan menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada bagian pendapatan daerah diatur bahwa pendapatan daerah dirinci menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, jenis, obyek, dan rincian obyek Pendapatan Daerah. Pendapatan Daerah terdiri atas pendapatan asli Daerah, pendapatan transfer, dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Pendapatan asli Daerah meliputi: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Ketentuan masing-masing item dalam struktur APBD tersebut telah dijabarkan dengan jelas di dalam rancangan peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah ini. Pada bagian pembiayaan daerah diatur bahwa pembiayaan daerah terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Pembiayaan daerah dirinci menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, jenis, obyek, dan rincian obyek Pembiayaan daerah. Penerimaan pembiayaan daerah bersumber dari: (a) SiLPA; (b) pencairan Dana Cadangan; (c) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan; (d) penerimaan Pinjaman Daerah; (e) penerimaan kembali Pemberian Pinjaman Daerah; dan/atau (f) penerimaan Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengeluaran pembiayaan dapat digunakan untuk: (a) pembayaran cicilan pokok Utang yang jatuh tempo; (b) penyertaan modal daerah; (c) pembentukan Dana Cadangan; (d) Pemberian Pinjaman Daerah; dan/atau (e) pengeluaran Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun mengenai ketentuan lebih rinci tentang penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan juga telah diatur di dalam rancangan peraturan daerah ini. Pada bagian Surplus dan Defisit diatur bahwa dalam hal APBD diperkirakan surplus, APBD dapat digunakan untuk pengeluaran Pembiayaan Daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD yang pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan jika APBD diperkirakan defisit, maka APBD dapat didanai dari penerimaan Pembiayaan Daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD yang pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan lebih lanjut dan rinci mengenai surplus dan deficit APBD ini juga telah diatur di dalam rancangan peraturan daerah ini.

4. Bab IV Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah .

Bab ini terdiri dari bagian Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Prioritas Platform Anggaran Sementara, bagian Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan bagian Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pada bagian Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Prioritas Platform Anggaran Sementara diatur bahwa kewenangan untuk menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dengan mengacu pada pedoman penyusunan APBD ada pada Gubernur. Namun Gubernur melimpahkan kewenangannya tersebut kepada ketua TAPD. Rancangan KUA memuat: (a) kondisi ekonomi makro daerah; (b) asumsi penyusunan APBD; (c) kebijakan Pendapatan Daerah; (d) kebijakan Belanja Daerah; (e) kebijakan Pembiayaan Daerah; dan (f) strategi pencapaian. Sedangkan rancangan PPAS disusun dengan tahapan: a. menentukan skala prioritas pembangunan daerah; b. menentukan prioritas Program dan Kegiatan untuk masing-masing urusan yang disinkronkan dengan prioritas dan program nasional yang tercantum dalam rencana kerja Pemerintah Pusat setiap tahun; dan c. menyusun capaian Kinerja, Sasaran, dan platform anggaran sementara untuk masing-masing Program dan Kegiatan. Pada bagian ini juga diatur bahwa Gubernur menyampaikan rancangan KUA dan rancangan PPAS kepada DPRD paling lambat minggu kedua bulan Juli untuk dibahas dan disepakati bersama antara Gubernur dan DPRD. Kesepakatan terhadap rancangan KUA dan rancangan PPAS tersebut ditandatangani oleh Gubernur dan pimpinan DPRD 88 paling lambat minggu kedua bulan Agustus. Dan jika Gubernur dan DPRD tidak menyepakati bersama rancangan KUA dan rancangan PPAS, maka paling lama 6 (enam) minggu sejak rancangan KUA dan rancangan PPAS disampaikan kepada DPRD, Gubernur menyampaikan Rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD berdasarkan RKPD, rancangan KUA, dan rancangan PPAS yang disusun Gubernur, untuk dibahas dan disetujui bersama antara Gubernur dengan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada bagian Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja diatur bahwa kepala SKPD menyusun RKA SKPD berdasarkan KUA dan PPAS dengan menggunakan pendekatan: (a) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah Daerah; (b) penganggaran terpadu; dan (c) penganggaran berdasarkan Kinerja. RKA SKPD tersebut disampaikan kepada PPKD sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD sesuai dengan jadwal dan tahapan yang diatur dalam Peraturan Menteri tentang pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan setiap tahun. Jika terdapat penambahan kebutuhan pengeluaran akibat keadaan darurat termasuk belanja untuk keperluan mendesak, kepala SKPD dapat menyusun RKA SKPD

diluar KUA dan PPAS. Ketentuan lebih rinci mengenai hal ini telah diatur di dalam rancangan peraturan daerah ini. Pada bagian Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur bahwa RKA SKPD yang telah disusun oleh kepala SKPD disampaikan kepada TAPD melalui PPKD untuk diverifikasi. Verifikasi tersebut untuk menelaah kesesuaian antara RKA SKPD dengan sejumlah item berikut ini: a. KUA dan PPAS; b. Prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya; c. dokumen perencanaan lainnya; d. capaian Kinerja; e. indikator Kinerja; f. analisis standar belanja; g. standar harga satuan; h. perencanaan kebutuhan BMD; i. Standar Pelayanan Minimal; j. proyeksi perkiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya; dan k. Program dan Kegiatan antar RKA SKPD.

5. Bab V Penetapan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Bab ini terdiri dari bagian Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, bagian Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, bagian Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Pergub tentang Penjabaran Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah, serta bagian Penetapan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Pergub tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pada bagian Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur bahwa Gubernur wajib mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen pendukung kepada DPRD paling lambat 60 (enam puluh) hari sebelum 1 (satu) bulan tahun anggaran berakhir untuk memperoleh persetujuan bersama antara Gubernur dan DPRD. Jika Gubernur tidak mengajukan rancangan Perda tentang APBD maka dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembahasan rancangan Perda tentang APBD dilaksanakan oleh Gubernur dan DPRD setelah Gubernur menyampaikan rancangan Perda tentang APBD beserta penjelasan dan dokumen pendukung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan berpedoman pada RKPD, KUA, dan PPAS. Kemudian pada bagian Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur bahwa Gubernur dan DPRD wajib menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun. Berdasarkan persetujuan bersama itulah, Gubernur menyiapkan rancangan Pergub tentang penjabaran APBD. Jika DPRD dan Gubernur yang tidak menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD dalam 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun maka dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan jika terjadi keterlambatan penetapan APBD karena Gubernur terlambat menyampaikan rancangan Perda

tentang APBD kepada DPRD dari jadwal, maka sanksi tidak dapat dikenakan kepada anggota DPRD. Pada bagian selanjutnya diatur bahwa Rancangan Perda tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Pergub tentang penjabaran APBD disampaikan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lambat 3 (tiga) hari sejak tanggal persetujuan rancangan Perda tentang APBD untuk dievaluasi sebelum ditetapkan oleh Gubernur. Rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Pergub tentang penjabaran APBD tersebut disertai dengan RKPD, KUA, dan PPAS yang disepakati antara Gubernur dan DPRD. Penyempurnaan hasil evaluasi dilakukan Gubernur melalui TAPD bersama dengan DPRD melalui badan anggaran. Hasil penyempurnaan tersebut ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD. Keputusan pimpinan DPRD nantinya dijadikan dasar penetapan Perda tentang APBD. Keputusan 91 pimpinan DPRD dilaporkan pada sidang paripurna berikutnya. Keputusan pimpinan DPRD disampaikan kepada Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari setelah keputusan tersebut ditetapkan. Kemudian pada bagian selanjutnya lagi diatur bahwa rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Pergub tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi ditetapkan oleh Gubernur menjadi Perda tentang APBD dan Pergub tentang penjabaran APBD. Penetapan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Pergub tentang penjabaran APBD dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember tahun sebelumnya. Gubernur menyampaikan Perda tentang APBD dan Pergub tentang penjabaran APBD kepada Gubernur paling lambat 7 (tujuh) hari setelah Perda dan Pergub ditetapkan. Jika Gubernur berhalangan, pejabat yang berwenang menetapkan Perda tentang APBD dan Pergub tentang penjabaran APBD.

6. Bab VI Pelaksanaan dan Penatausahaan

Pada BAB ini disusun terdiri atas 8 (delapan) bagian, yaitu bagian umum, pelaksanaan dan penatausahaan Kas Umum Daerah, penyiapan dokumen pelaksanaan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, Anggaran Kas dan Surat Penyediaan Dana (SPD), pelaksanaan dan penatausahaan pendapatan daerah, pelaksanaan dan penatausahaan belanja daerah, pelaksanaan dan penatausahaan pembiayaan daerah, dan pengelolaan barang milik daerah. Hal yang diatur dalam BAB ini pada pokoknya mencakup tata administrasi pelaksanaan dan penatausahaan penerimaan, pengeluaran, penguasaan uang/kekayaan daerah. Suatu hal yang prinsip bahwa Semua Penerimaan dan Pengeluaran Daerah wajib dianggarkan dalam APBD. Sehingga tidak boleh ada lalu lintas keuangan (penerimaan/pungutan, maupun pengeluaran) selain yang telah diatur dan ditetapkan dalam Perda. Selain itu juga mengenai tanggung jawab pejabat yang memiliki kewenangan menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen keuangan untuk memastikan kebenaran material dan akibat yang ditimbulkan. Materi dalam bagian ini juga perlu memberikan atribusi kepada Gubernur untuk menetapkan para pejabat yang akan diberi kewenangan dalam pelaksanaan APBD, agar APBD dapat

terlaksana secara bertanggungjawab. Agar tercipta kepastian hukum dalam pelaksanaan dan penatausahaan Kas Umum Daerah, pemerintah daerah perlu memiliki Rekening Kas Umum pada Bank Umum yang sehat, yang penetapannya dilakukan oleh Gubernur. Dalam pelaksanaan operasional Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah, maka Bendahara Umum Daerah dapat membuka rekening penerimaan dan rekening pengeluaran. Rekening penerimaan digunakan untuk menampung Penerimaan Daerah setiap hari, sementara rekening pengeluaran dioperasikan sebagai rekening yang menampung pagu dana untuk membiayai Kegiatan Pemerintah Daerah sesuai rencana pengeluaran. Jika diperlukan, Gubernur dapat memberi izin kepada kepala SKPD untuk membuka rekening penerimaan melalui BUD yang telah ditetapkan oleh Gubernur pada Bank Umum, agar memudahkan dalam pelaksanaan, penatausahaan, dan pengawasan keuangan pada level SKPD. Dalam rangka manajemen kas, Pemerintah Daerah perlu diberikan ruang untuk mendepositokan dan/atau melakukan investasi jangka pendek atas uang milik Daerah yang sementara belum digunakan sepanjang tidak mengganggu likuiditas Keuangan Daerah, tugas daerah, dan kualitas pelayanan publik. Deposito dan/atau investasi jangka pendek tersebut harus disetor ke Rekening Kas Umum Daerah paling lambat per 31 Desember. Berkaitan dengan penyiapan dokumen pelaksanaan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, kepala SKPD diberikan tugas dan tanggung jawab untuk menyusun dan menyampaikan. Rancangan DPA SKPD ini harus memuat sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program, kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran, rencana penerimaan dana, dan rencana penarikan dana setiap satuan kerja serta pendapatan yang diperkirakan. Rancangan DPA SKPD ini perlu diverifikasi agar sesuai dengan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD. TAPD merupakan struktur yang tepat untuk melakukan verifikasi rancangan DPA SKPD bersama dengan kepala SKPD yang bersangkutan. DPA SKPD yang telah diverifikasi dan disahkan baru bisa digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh kepala SKPD selaku Pengguna Anggaran. Berkaitan dengan anggaran kas dan SPD, PPKD selaku BUD perlu diberikan tugas menyusun Anggaran Kas Pemerintah Daerah untuk mengatur ketersediaan dana dalam mendanai pengeluaran sesuai dengan rencana penarikan dana yang tercantum dalam DPA SKPD. Anggaran Kas tersebut memuat perkiraan arus kas masuk yang bersumber dari penerimaan dan perkiraan arus kas keluar yang digunakan untuk mendanai Pengeluaran Daerah dalam setiap periode. Penerbitan SPD oleh PPKD dalam rangka manajemen kas, harus dengan mempertimbangkan: (a) Anggaran Kas Pemerintah Daerah; (b) ketersediaan dana di Kas Umum Daerah; dan (c) penjadwalan pembayaran pelaksanaan anggaran yang tercantum dalam DPA SKPD. Hal-hal lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Anggaran Kas dan SPD ini perlu dijabarkan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Gubernur yang berpedoman pada Peraturan Menteri. Berkaitan dengan pelaksanaan dan

penatausahaan pendapatan daerah, perlu diatur lalu lintas penyetoran penerimaan. Bendahara Penerimaan wajib menyetor seluruh penerimaannya ke Rekening Kas Umum Daerah paling lambat dalam waktu 1 (satu) hari. Dalam hal kondisi geografis Daerah sulit dijangkau dengan komunikasi, transportasi, dan keterbatasan pelayanan jasa keuangan, serta kondisi objektif lainnya, maka penyetoran penerimaan dapat melebihi 1 (satu) hari yang hal ini harus mengacu Peraturan Gubernur. Bendahara Penerimaan dilarang menyimpan uang, cek, atau surat berharga yang dalam penguasaannya lebih dari 1 (satu) hari, kecuali terdapat kondisi geografis Daerah yang sulit dijangkau dengan komunikasi, transportasi, dan keterbatasan pelayanan jasa keuangan, serta kondisi objektif lainnya; dan/atau diatasnamakan secara pribadi. Bendahara Penerimaan pada SKPD wajib menyelenggarakan pembukuan terhadap seluruh penerimaan dan penyetoran atas penerimaan yang menjadi tanggung jawabnya. Bendahara Penerimaan pada SKPD juga wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada PA melalui PPK SKPD paling lambat tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya. Selain itu, Bendahara Penerimaan pada SKPD wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada PPKD paling lambat tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya. PPKD melakukan verifikasi, evaluasi, dan analisis atas laporan pertanggungjawaban penerimaan dalam rangka rekonsiliasi penerimaan. Pengembalian atas kelebihan Penerimaan Daerah yang sifatnya berulang dan terjadi pada tahun yang sama maupun tahun sebelumnya dilakukan dengan membebankan pada rekening penerimaan yang bersangkutan. Namun, untuk yang sifatnya tidak berulang yang terjadi dalam tahun yang sama dilakukan dengan membebankan pada rekening penerimaan yang bersangkutan. Sedangkan untuk yang sifatnya tidak berulang yang terjadi pada tahun sebelumnya dilakukan dengan membebankan pada rekening belanja tidak terduga. Sehubungan dengan pelaksanaan dan penatausahaan belanja daerah, hal yang prinsip perlu diatur adalah bahwa setiap pengeluaran harus didukung bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih. Bendahara Pengeluaran atau Bendahara Pengeluaran Pembantu dapat mengajukan SPP TU untuk melaksanakan kegiatan yang bersifat mendesak dan tidak dapat menggunakan SPP LS dan/atau SPP UP/GU. Batas jumlah pengajuan SPP TU tersebut harus mendapat persetujuan dari PPKD dengan memperhatikan rincian kebutuhan dan waktu penggunaannya ditetapkan dengan Peraturan Gubernur. PPK SKPD/PPK Unit SKPD bertugas melakukan verifikasi atas: (a) kebenaran material surat bukti mengenai hak pihak penagih; (b) kelengkapan dokumen yang menjadi persyaratan/sehubungan dengan ikatan/perjanjian pengadaan barang/jasa; dan (c) ketersediaan dana yang bersangkutan. Kuasa BUD menerbitkan SP2D berdasarkan SPM yang diterima dari PA/KPA yang ditujukan kepada bank operasional mitra kerjanya. Penerbitan SP2D sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 2 (dua) hari sejak SPM diterima.

Dalam rangka penerbitan SP2D sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kuasa BUD berkewajiban untuk: (a) meneliti kelengkapan SPM yang diterbitkan oleh PA/KPA berupa Surat Pernyataan Tanggung Jawab PA/KPA; (b) menguji kebenaran perhitungan tagihan atas Beban APBD yang tercantum dalam perintah pembayaran; (c) menguji ketersediaan dana kegiatan yang bersangkutan; dan (d) memerintahkan pencairan dana sebagai dasar Pengeluaran Daerah. Bendahara Pengeluaran secara administratif wajib mempertanggungjawabkan penggunaan UP/GU/TU/LS kepada PA melalui PPK SKPD paling lambat tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya. Bendahara Pengeluaran/Bendahara Pengeluaran pembantu pada SKPD wajib mempertanggungjawabkan secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengeluaran kepada PPKD selaku BUD paling lambat tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya. SKPKD melaksanakan dan menatausahakan pembiayaan daerah, yang dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah. Dalam bagian ini diatur mengenai tujuan penggunaan SiLPA tahun sebelumnya dalam tahun anggaran berjalan, Pemindahbukuan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah, Pengalokasian anggaran untuk pembentukan Dana Cadangan dalam tahun anggaran berkenaan, kewajiban Kuasa BUD dalam pelaksanaan pengeluaran Pembiayaan. Berkaitan dengan pengelolaan BMD yang merupakan keseluruhan kegiatan perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7. Bab VII Laporan Realisasi Semester Pertama Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Dan Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Pada BAB ini akan diatur ketentuan yang terdiri atas 11 (sebelas) bagian, yaitu laporan realisasi semester pertama APBD, dasar perubahan APBD, perubahan kebijakan umum APBD dan Perubahan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara, pergeseran anggaran, penggunaan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya dalam perubahan APBD, pendanaan keadaan darurat, pendanaan keadaan luar biasa, penyusunan perubahan APBD, penetapan perubahan APBD, persetujuan rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan evaluasi rancangan Perda tentang perubahan APBD dan rancangan Pergub tentang Penjabaran Perubahan APBD. Laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis disusun untuk 6 (enam) bulan berikutnya. Laporan tersebut disampaikan kepada DPRD paling lambat pada akhir bulan Juli tahun anggaran berkenaan. Laporan realisasi semester pertama APBD ini dapat menjadi dasar perubahan APBD. Perubahan APBD juga dapat dilakukan apabila terjadi: (a) perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA; (b) keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar organisasi, antar unit organisasi, antar Program, antar

Kegiatan, dan antar jenis belanja; (c) keadaan yang menyebabkan SiLPA tahun anggaran sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan; (d) keadaan darurat; dan/atau (e) keadaan luar biasa. Perubahan kebijakan umum APBD dan Perubahan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara dilakukan apabila perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA. Gubernur memformulasikan perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA ke dalam rancangan perubahan KUA serta perubahan PPAS berdasarkan perubahan RKPD. Berkaitan dengan pergeseran anggaran, dapat dilakukan antar organisasi, antarunit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja, antar obyek belanja, dan/atau antar rincian obyek belanja. Pergeseran anggaran antar obyek belanja dalam jenis belanja dan antar rincian obyek belanja dalam obyek belanja ditetapkan oleh Gubernur. Penggunaan SiLPA tahun sebelumnya untuk pendanaan pengeluaran keadaan yang menyebabkan SiLPA tahun anggaran sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan diformulasikan terlebih dahulu dalam Perubahan DPA SKPD dan/atau RKA SKPD. Pengeluaran untuk mendanai keadaan darurat yang belum tersedia anggarannya dapat diusulka dalam rancangan perubahan APBD. Apabila pengeluaran untuk mendanai keadaan darurat dilakukan setelah perubahan APBD atau jika Pemerintah Daerah tidak melakukan perubahan APBD maka pengeluaran tersebut disampaikan dalam laporan realisasi anggaran. Dalam keadaan luar biasa, perubahan APBD dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun anggaran. Kriteria keadaan luar biasa merupakan keadaan yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran dalam APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50% (lima puluh persen). Apabila keadaan luar biasa menyebabkan estimasi penerimaan dalam APBD mengalami kenaikan lebih dari 50% (lima puluh persen), maka dapat dilakukan penambahan Kegiatan baru dan/atau peningkatan capaian Sasaran Kinerja Program dan Kegiatan dalam tahun anggaran berkenaan. Namun, apabila justru mengalami penurunan lebih dari 50% (lima puluh persen), maka dapat dilakukan penjadwalan ulang dan/atau pengurangan capaian Sasaran Kinerja Program dan Kegiatan lainnya dalam tahun anggaran berkenaan. Pada bagian penyusunan perubahan APBD pengaturannya mencakup teknis penyampaian rancangan perubahan KUA dan rancangan perubahan PPAS, penyusunan RKA SKPD oleh kepala SKPD berdasarkan perubahan KUA dan perubahan PPAS, serta penyusunan rancangan Perda tentang perubahan APBD oleh PPKD berdasarkan RKA SKPD dan perubahan DPA SKPD, perubahan DPA SKPD, verifikasi RKA SKPD. Dalam bagian penetapan perubahan APBD, diatur mengenai kewajiban Gubernur untuk menyampaikan rancangan Perda tentang perubahan APBD kepada DPRD, pembahasan rancangan Perda tentang perubahan APBD. Sedangkan bagian persetujuan perubahan APBD diatur mengenai mekanisme pengambilan keputusan mengenai rancangan Perda tentang perubahan APBD yang harus dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur paling

lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran berkenaan berakhir. Pengecualian apabila sampai batas waktu tidak mengambil keputusan bersama dengan Gubernur terhadap rancangan Perda tentang perubahan APBD, maka Gubernur melaksanakan pengeluaran yang telah dianggarkan dalam APBD tahun anggaran berkenaan. Pada bagian evaluasi rancangan Perda dan Pergup, diatur mengenai penyampaian rancangan Perda tentang perubahan APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran perubahan APBD kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lambat 3 (tiga) hari sejak tanggal persetujuan Rancangan Perda tentang perubahan APBD untuk dievaluasi sebelum ditetapkan oleh Gubernur. Sementara itu apabila hasil evaluasi dinyatakan belum sesuai, maka Gubernur melalui TAPD bersama dengan DPRD melalui badan anggaran melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak hasil evaluasi diterima.

8. Bab VIII Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

Pada BAB ini diatur terdiri atas 2 (dua) bagian, yaitu akuntansi pemerintah daerah, dan pelaporan keuangan pemerintah daerah. Pengaturan mengenai akuntansi pemerintah daerah yaitu mengenai dasar pelaksanaan akuntansi pemerintah daerah, kebijakan akuntansi pemerintah daerah yang memuat penjelasan atas unsur-unsur laporan keuangan sebagai panduan dalam penyajian pelaporan keuangan, materi muatan penyajian laporan keuangan, Bagan Akun Standar sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam melakukan kodifikasi akun yang menggambarkan struktur APBD dan laporan keuangan secara lengkap. Berkaitan dengan pelaporan keuangan pemerintah daerah diatur meliputi materi muatan laporan keuangan SKPD, waktu penyampaian laporan keuangan SKPD kepada Gubernur, materi muatan laporan keuangan pemerintah daerah yang disusun oleh PPKD, waktu penyampaian laporan oleh PPKD kepada Gubernur. Selain itu juga diatur mengenai review laporan keuangan oleh aparat pengawas internal pemerintahan, penyampaian laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Selain itu juga diatur mengenai penyampaian informasi keuangan daerah, yang dilakukan oleh PA dengan menyusun dan menyajikan laporan keuangan SKPD bulanan dan semesteran untuk disampaikan kepada Gubernur melalui PPKD. Hal ini untuk kepentingan penyampaian informasi keuangan daerah kepada publik. Selain itu juga dalam rangka memenuhi kewajiban penyampaian informasi keuangan daerah, PPKD menyusun dan menyajikan laporan keuangan bulanan dan semesteran untuk disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

9. BAB IX Penyusunan Rancangan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pada BAB ini pengaturannya mencakup tugas Gubernur untuk menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD

dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan serta ikhtisar laporan kinerja dan laporan keuangan BUMD paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir, penyusunan rancangan Pergub tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, penyampaian rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Pergub tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada gubernur. Selain itu juga diatur mengenai kewajiban Gubernur untuk melakukan penyempurnaan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan Pergub tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dinilai bertentangan dengan Perda tentang APBD, Perda tentang perubahan APBD, Pergub tentang penjabaran APBD, Pergub tentang penjabaran perubahan APBD, dan/atau karena Gubernur tidak menindaklanjuti temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan. Selanjutnya juga diatur mengenai mekanisme persetujuan bersama rancangan Perda tentang pertanggungjawaban APBD dan pengesahan rancangan Pergub menjadi Pergub.

10. Bab X Kekayaan Daerah dan Utang Daerah

BAB ini diatur terdiri atas 4 (empat) bagian, mencakup pengaturan mengenai pengelolaan piutang daerah, pengelolaan investasi daerah, pengelolaan barang milik daerah, dan pengelolaan utang daerah dan pinjaman daerah. Rancangan Perda ini mengatur pemberian kewajiban kepada setiap pejabat yang diberi kuasa untuk mengelola pendapatan, belanja, dan kekayaan daerah untuk mengusahakan agar setiap Piutang Daerah diselesaikan seluruhnya dengan tepat waktu. Selain itu, juga diatur mengenai hak untuk mendahului atas piutang jenis tertentu, penyelesaian piutang daerah yang tidak dapat diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu, serta penyelesaian piutang yang mengakibatkan masalah perdata maka agar dapat dilakukan melalui perdamaian, kecuali mengenai Piutang Daerah yang cara penyelesaiannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Piutang Daerah dapat dihapuskan secara mutlak atau bersyarat dari pembukuan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penghapusan piutang negara dan Daerah, kecuali mengenai Piutang Daerah yang cara penyelesaiannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Pemerintah Daerah menurut rancangan Perda ini diberikan peluang agar dapat melakukan investasi dalam rangka memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Ketentuan lebih lanjut mengenai investasi Pemerintah Daerah ini didelegasikan pengaturannya lebih lanjut dalam Pergub, agar Gubernur selaku kepala daerah leluasa berinovasi untuk hal ini. Adapun mengenai pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) dilakukan dengan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan BMD. Dalam hal ini,

pengaturan mengenai pengelolaan BMD juga didelegasikan pengaturannya kepada Peraturan Gubernur, agar Gubernur dapat leluasa berinovasi mengelola BMD. Sehubungan dengan pengelolaan utang daerah dan pinjaman daerah, rancangan Perda ini memberi atribusi kepada Gubernur untuk mengelola utang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan mengenai utang. Selain itu Gubernur juga dapat melakukan pinjaman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pinjaman. Adapun untuk biaya yang timbul akibat pengelolaan Utang dan Pinjaman Daerah dibebankan pada anggaran Belanja Daerah.

11. BAB XI Badan Layanan Umum Daerah

Pada BAB ini, Gubernur Gubernur dapat membentuk BLUD dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Gubernur menetapkan kebijakan fleksibilitas yang nantinya dilaksanakan oleh pengelola BLUD yang sekaligus bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan fleksibilitas BLUD dalam pemberian Kegiatan pelayanan umum terutama pada aspek manfaat dan pelayanan yang dihasilkan. Pelayanan kepada masyarakat sebagaimana yang dimaksud meliputi: a. penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum; b. pengelolaan dana khusus untuk meningkatkan ekonomi dan/atau layanan kepada masyarakat; dan/atau c. pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum. Disebutkan BLUD BLUD merupakan bagian dari Pengelolaan Keuangan Daerah dan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan yang dikelola untuk menyelenggarakan Kegiatan BLUD yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Selain itu BLUD menyusun rencana bisnis dan anggaran. Dalam Laporan keuangan BLUD disusun berdasarkan SAP. Pembinaan keuangan BLUD dilakukan oleh PPKD dan pembinaan teknis BLUD ditakukan oleh kepala SKPD yang bertanggungjawab atas Urusan Pemerintahan yang bersangkutan. Seluruh pendapatan BLUD yang meliputi pendapatan yang diperoleh dari aktivitas peningkatan kualitas pelayanan BLUD dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLUD yang bersangkutan. Untuk rencana bisnis dan anggaran serta laporan keuangan dan Kinerja BLUD disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran, APBD serta laporan keuangan dan Kinerja Pemerintah Daerah 11.BAB XII Penyelesaian Kerugian Keuangan Daerah Bagian BAB ini dijelaskan bahwa setiap kerugian Keuangan Daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang wajib segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap bendahara, Pegawai ASN bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, baik langsung atau tidak langsung merugikan Daerah

wajib mengganti kerugian dimaksud. Mengenai penyelesaian kerugian daerah berlaku secara mutatis mutandis terhadap penggantian kerugian.

12. BAB XIII Informasi Keuangan Daerah

Pada BAB ini, pemerintah daerah diberi kewajibab untuk menyediakan informasi keuangan daerah yang paling sedikit memuat informasi penganggaran, pelaksanaan anggaran, dan laporan keuangan, dan diumumkan kepada masyarakat. Penyediaan informasi keuangan daerah ini dilaksanakan berdasarkan ketentuann perundang – undangan. Dan apabila Gubernur dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan apabila tidak mengumumkan informasi keuangan daerah.

13. BAB XIV Pembinaan dan Pengawasan

BAB ini menyebutkan bahwa Pembinaan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian, pengembangan dan pengawasan dalam bentuk audit, reuiu, evaluasi, pemantauan, bimbingan teknis, dan bentuk pengawasan lainnya. Pengelolaan Keuangan Daerah dilaksanakan oleh Gubernur bagi perangkat daerah. Untuk mencapai Pengelolaan Keuangan Daerah yang ekonomis, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, Gubernur wajib menyelenggarakan sistem pengendalian internal atas pelaksanaan Kegiatan Pemerintahan Daerah. Disebutkan pula bahwa Pemerintah Daerah wajib menerapkan sistem pemerintahan berbasis elektronik di bidang Pengelolaan Keuangan Daerah secara terintegrasi paling sedikit meliputi: a. penyusunan Program dan Kegiatan dari rencana kerja Pemerintah Daerah; b. penyusunan rencana kerja SKPD; c. penyusunan anggaran; d. pengelolaan Pendapatan Daerah; e. pelaksanaan dan penatausahaan Keuangan Daerah; f. akuntansi dan pelaporan; dan g. pengadaan barang dan jasa.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Asshiddiqie, Jimly, 2011, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta.
- Budiono, 2005, Pengantar Ilmu Hukum, Bayumedia, Malang.
- Atmaja, Arifin S., 2005, Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik dan Praktik, Rajawali Pers, Jakarta.
- Addink, G.G., 2001, *Good Governance in Enviromental Law*, Utrecht University.
- Bohari, H., 1995, Hukum Anggaran Negara, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Halim, Abdul dan Damayanti, 2007, Pengelolaan Keuangan Daerah, Seri Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah, Edisi Kedua, UPP STIM YKPN, Yogyakarta
- International Monetary Fund, 1997, Good Governance The IMF's Role, Washington DC.
- J.J.H alih bahasa Arif Sidharta, 1966, Refleksi tentang Hukum, Citra Aitya Bakti, Bandung.
- Karianga, Hendra., 2013, Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta.
- Manan, Bagir., (2005), Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suparmoko, M., 2003, Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik, BPFE, Yogyakarta
- Muhammad, Abdulkadir dan Murni, Rilda., 2000, Lembaga Keuangan dan Pembiayaan, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Mustopadidjaja AR, 2002, Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- Notohamidjojo, O., 1975, Demi Keadilan dan Kemanusiaan, Beberapa Bab dari Filsafat Hukum, BPK Gunung Mulia, Jakarta Pusat.
- Peters, A.A., 1988, Hukum dan Perkembangan Sosial: Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

- Peters, A.A.Q,1990, Hukum dan Perkembangan Sosial: Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Rasyid, Lili dan Sidharta, B Arief,1989, Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya, Remadja Karya, Bandung.
- Santos, Boaventure de Sousa, 1995, *Toward a new Cammon Sense*, Routledge, New York-London.
- Simon, Herbert A.,1998, Aministrasi Behavior Administrasi Suatu Studi tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi, Bumi Aksara, Jakarta.
- Soehino, 2005, Ilmu Negara, Liberty, Yogyakarta, Cet 7.
- Soekarwo, 2005, Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance, Airlangga University Press, Surabaya.
- Subagio,M.,1991, *Hukum Keuangan Negara Republik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- Yani, Ahmad,2013, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- UndangUndang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang PembentukanPeraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintah Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi, Dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan Dan Keuangan Daerah.

C. SUMBER LAIN

Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Gorontalo, Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo Tahun Anggaran 2018, 2019, dan 2020

