

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di dalam negara hukum dan demokrasi, maka Pemilihan Umum merupakan salah satu aspek penting guna membentuk suatu pemerintahan yang demokratis. Pembangunan Demokrasi melalui Pemilihan Umum merupakan wujud nyata partisipasi masyarakat dalam memberikan suaranya berkaitan dengan kepercayaan warga negara pada demokrasi, karena akan menentukan siapa yang dipilih oleh rakyat untuk menduduki jabatan tertentu. Hal ini berkaitan dengan kepercayaan warga negara pada demokrasi dalam bentuk Pemilihan Umum yang akan mewakili mereka untuk menjalankan mandat rakyat dan/atau menjadi perwakilan di parlemen. Tanpa adanya upaya melibatkan masyarakat, maka Pemilihan Umum hanya akan menjadi kegiatan formalitas demokrasi.¹

¹ Mohammad Mulyadi, *Membangun Demokrasi dengan Partisipasi Masyarakat dalam Memilih pada Pemilu 2019*, Bidang Kesejahteraan Info Singkat, Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis, Vol. XI, No.9/1/Puslit/Mei/2019, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, Hal. 15

Di dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, tentunya diperlukan adanya beberapa elemen yang membentuk suatu sistem. Sistem pemilu adalah hubungan berbagai variabel untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih di lembaga legislatif maupun eksekutif,² tidak terkecuali Pemilihan Umum di tingkat lokal atau Daerah.

Sebagaimana, termaktub dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memang menentukan agar pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Meskipun tidak tertuang di dalam Pasal 22E, akan tetapi di dalam 18 ayat (4), ditegaskan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ini walaupun bukan dianggap sebagai Pemilu dalam konstitusi, akan tetapi mekanisme dalam penyelenggaraannya tetap berpedoman pada semangat demokrasi dalam Pemilihan Umum itu sendiri.

² Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, 2018, Jakarta, hal. 120, dalam Wasis Susetyo, *Laporan Akir Pengkajian Hukum tentang Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu Di Indonesia*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi manusia RI 2015, hal. 28

Apabila menggunakan pendekatan perbandingan, maka ditemukan bahwa terdapat sejumlah persamaan unsur antara Pilkada dan Pemilu sebagai berikut. *Pertama*, sama seperti Pemilu, asas Pilkada langsung adalah “*langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*”, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UU No.1/2015 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8/2015 (terakhir dengan UU No.6 Tahun 2020). *Kedua*, sama seperti Pemilu, waktu atau periode penyelenggaraan Pilkada langsung oleh pembetuk undang-undang ditetapkan setiap lima tahun sekali secara serentak, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UU No.8/2015. *Ketiga*, sama seperti Pemilu, jabatan yang diisi melalui Pilkada sesungguhnya jabatan yang masuk kategori jabatan yang diisi melalui cara pemeliharaan (*elected official*). Persamaan lain antara Pilkada langsung dan Pemilu dalam kaitannya dengan pengisian jabatan adalah sama-sama ditujukan untuk memilih Pemimpin Pemerintah, dimana Pilkada adalah untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai pemimpin pemerintah dalam skala yang lebih kecil, yaitu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.³

³ Prof.Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, dan M. Imam Nasef, S.H., M.H., *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, 2017, Jakarta, hal 247-248

Keempat, sama seperti Pemilu, peserta Pilkada adalah partai politik dan perseorangan. Peserta Pilkada langsung adalah perseorangan yang diusulkan oleh partai politik, seperti halnya pula peserta perseorangan dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik. Hanya saja dalam Pilkada langsung tidak hanya partai-partai politik saja yang diperbolehkan mengusulkan, tetapi calon perseorangan atau calon independen pun diperbolehkan. *Kelima*, sama seperti Pemilu, badan yang diberikan kewenangan untuk menjadi penyelenggara Pilkada adalah KPU sebagai unsur penyelenggara dan bawaslu sebagai unsur pengawasnya. *Keenam*, sama seperti Pemilu, badan yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan tentang hasil Pilkada adalah Mahkamah Konstitusi.⁴

Artinya, pembangunan demokrasi tidak hanya dilakukan di pusat pemerintahan dan dalam skala nasional saja, tetapi demokrasi lokal memposisikan esensi pendistribusian dan pembangunan demokrasi harus dilaksanakan tiap-tiap daerah melalui instrumen pemilihan Kepala Daerah.⁵

⁴ *Ibid*, hal 248

⁵ Dr. Aziz Setyagama, S.H., M.H., *Pembaruan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung di Indonesia*, Jakad Media Publishing, 2017, Surabaya, hal 190

Dalam pelaksanaan Pilkada terdapat beberapa tahapan dari persiapan, penyelenggaraan, penetapan calon, penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil pemilihan, hingga pengusulan pengesahan dan pengangkatan pasangan calon terpilih. Meskipun banyak ada berbagai kekurangan dalam pelaksanaan Pilkada yang memerlukan pembenahan disegala lini yang termasuk salah satunya pendanaan. Pendanaan merupakan salah satu faktor penentu suksesnya pelaksanaan Pilkada yang dilaksanakan karena kebutuhan dana tersebut harus terpenuhi walaupun tidak sedikit.⁶

Dari data KPU menyebutkan bahwa pelaksanaan Pilkada serentak yang dilaksanakan tanggal 27 Juni 2018 pada 171 daerah pemilihan, dimana terdiri dari 17 daerah provinsi untuk pemilihan gubernur 39 kota untuk memilih walikota dan 115 Kabupaten untuk memilih Bupati. Pelaksanaan Pilkada tahun 2018 tersebut menghabiskan anggaran sebesar 15,15 triliun. Sebagai perbandingan, pada Pilkada serentak tahun 2015 tahun anggaran yang dibutuhkan hanya Rp 7,09 triliun untuk 269 daerah pemilihan. Sedangkan Pilkada di 101 daerah pada tahun 2017, menelan biaya hingga Rp 5,95 triliun.⁷

⁶ Ayu Widowati Johannes, *PILKADA: Mencari Pemimpin Daerah*, CV Cendekia Press, 2020, Bandung, hal 185

⁷ *Ibid*

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, diatur bahwa tahapan pengelolaan dana kegiatan Pilkada meliputi penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban. Pendanaan ini dibebankan pada APBD, dan apabila tidak dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran, maka Pemerintah Daerah dapat membentuk Dana Cadangan.

Kebutuhan Dana dalam pelaksanaan Pesta Demokrasi ini termasuk Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di wilayah Kabupaten Tegal. Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal hingga saat ini telah melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dimana pendanaan kegiatan ini tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran, sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal membentuk Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal. Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan ini merupakan satu kesatuan pada pengeluaran pembiayaan daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Adapun berdasarkan Pasal 81 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pembentukan Dana cadangan ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan.

Kebutuhan Dana dalam penyelenggaraan Pesta Demokrasi tersebut di wilayah Kabupaten Tegal, sebelumnya ditetapkan dengan membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2018, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 3 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2018. Berdasarkan Peraturan Daerah ini, Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2018 ditetapkan sebesar Rp36.000.000.000 (tiga puluh enam miliar rupiah) untuk dipenuhi secara bertahap selama 2 (dua) Tahun Anggaran, *Pertama*, Tahun Anggaran 2016 sebesar Rp16.000.000.000 (enam belas miliar rupiah), dan *Kedua*, Tahun Anggaran 2017 sebesar Rp20.000.000.000 (dua puluh miliar rupiah).

Saat ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal tengah mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal selanjutnya yang akan diselenggarakan pada Tahun 2024. Oleh karenanya, jumlah Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal perlu dilakukan pengkajian secara komprehensif.

Lebih lanjut, Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal juga perlu mengatur terkait dengan sistem pelaksanaan dan penatausahaan, pencairan dana cadangan, pelaporan, serta pertanggungjawaban dalam penggunaan dana cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.

Dalam mewujudkan pembangunan demokrasi melalui kontestasi Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, dibutuhkan komitmen Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal dalam mengelola dana kegiatan pemilihan yang akuntabel dan transparan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal ini, dalam rangka memberikan arah, landasan, dan kepastian hukum, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal perlu untuk membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.

Dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah ini, maka terlebih dahulu diperlukan adanya penelitian dan pengkajian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan dalam bentuk Naskah Akademik. Adapun di dalam Naskah Akademik ini berisi tentang kaidah-kaidah hukum sebagai alat untuk melakukan perubahan yang dikehendaki atau perubahan-perubahan yang direncanakan baik oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal.

Selanjutnya, Naskah Akademik ini akan menyajikan hasil penelitian lainnya, serta menyampaikan arah pengaturan di dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan pokok dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024 adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kajian teoretis dan praktik empiris di dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024?
2. Bagaimanakah evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024?
3. Apa saja yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis di dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024?

4. Bagaimanakah jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan disusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024 adalah:

1. Merumuskan kajian teoretis dan praktik empiris di dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.
2. Memberikan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis di dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.

4. Memberikan jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024 adalah sebagai berikut:

1. Sebagai Konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.
2. Sebagai dasar dalam penyusunan pasal-pasal dan penjelasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.
3. Sebagai landasan pemikiran dari DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.

4. Sebagai rujukan bagi DPRD, Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal serta pihak-pihak terkait dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Metode yang dipergunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif yang dilaksanakan dilengkapi dengan observasi, wawancara mendalam, dan diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*), serta kegiatan dengar pendapat (*public hearing*) antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal dengan masyarakat.

Selain itu, Kajian Akademik yang ada dalam Naskah Akademik ini menggunakan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang

terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti.⁸

Langkah-langkah penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Pendekatan

Ada tiga pendekatan pokok yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini, yakni: pendekatan dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum.⁹ Ketiga pendekatan ini dapat juga disebut sebagai pendekatan yuridis, konseptual dan filosofis:

- a. Pendekatan dogmatik hukum (Yuridis) bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap relevan dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024;

⁸ Marjan Miharja SH, MH, *Gesetzgebungswissenschaft: Bahan Ajar Ilmu Perundang-undangan*, CV. Penerbit Qiara Media, 2019, Pasuruan, hal 88

⁹ J.J.Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa Arief Sidharta, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, Hal. 169.

- b. Pendekatan teori hukum (Konseptual),¹⁰ bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum, yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.
- c. Pendekatan filsafat hukum (Filosofis),¹¹ adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.

2. Sumber Data

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan sebagai sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.¹² Penelitian ini menggunakan sumber data berupa:

¹⁰ Menurut Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2004, Hal. 113.

¹¹ Pendekatan filosofi hukum merupakan salah satu pendekatan yang digunakan penelitian hukum normatif. Penjelasan terhadap pendekatan ini dikemukakan oleh Jhonny Ibrahim, dalam bukunya, *'Teori dan Penelitian Hukum Normatif'*, Cetakan Pertama, Bayumedia Publishing, Surabaya, 2005.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, Hal. 141.

- a. Bahan hukum primer,¹³ terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.
- b. Bahan hukum sekunder,¹⁴ berupa literatur-literatur ilmu hukum, hasil penelitian, literatur dan dokumen resmi lainnya yang terkait dengan masalah yang diteliti.
- c. Bahan hukum tersier,¹⁵ yaitu kamus hukum, kamus bahasa dan kamus Pemerintahan yang dapat memperjelas istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan Naskah Akademik ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan cara menginventarisasi, mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep-konsep, asas-asas, dan norma-norma hukum yang diperoleh dari sumber data primer, sekunder dan tersier, untuk diaplikasikan ke dalam analisis Naskah Akademik ini.

¹³ *Ibid*, Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mengikat terdiri dari : a. norma dasar atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, b. Peraturan Dasar, c. Peraturan perundang-undangan, d. Bahan hukum yang tidak dikodifikasi, e. Yurisprudensi, f. Traktat dan g. bahan hukum yang masih berlaku sampai saat ini.

¹⁴ *Ibid*, Bahan hukum sekunder adalah semua bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.

¹⁵ *Ibid*, bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.

Selanjutnya, Teknik pengumpulan data dilakukan secara analisis kualitatif, dimana keseluruhan data akan diolah dan dianalisis dengan cara menyusun data secara sistematis, digolongkan dalam pola dan tema, dikategorisasikan dan diklasifikasikan, dihubungkan antara satu data dengan data lainnya, dilakukan interpretasi untuk memahami makna data dalam situasi sosial, dan dilakukan penafsiran dari perspektif peneliti (penyusun Naskah Akademik) setelah memahami keseluruhan kualitas data.¹⁶

Proses ini akan dilakukan secara terus menerus dan berkelanjutan hingga pada tahap penyusunan arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.

¹⁶ | Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Group, 2016, Jakarta, hal. 200

4. Metode Analisa Data

Penelitian hukum yuridis empiris (sosiologis) biasanya dianalisis secara deskriptif, yaitu memaparkan dan menjelaskan data yang ditemukan dalam penelitian. Penelitian ini tidak memberikan justifikasi hukum seperti halnya penelitian hukum normatif, mengenai apakah sesuatu peristiwa itu salah atau benar menurut hukum tetapi hanya memaparkan fakta-fakta secara sistematis. Pemaparan fakta-fakta empiris yang disampaikan bisa dilakukan dengan pendekatan kualitatif ataupun pendekatan kuantitatif.

Pendekatan atau metode kualitatif adalah metode yang mengungkap fakta-fakta secara mendalam berdasar karakteristik ilmiah dari individu atau kelompok untuk memahami dan mengungkap sesuatu di balik fenomena sedangkan pendekatan kuantitatif adalah metode analisis yang mendasarkan pada angka statistik atau bentuk hitungan lainnya sebagai pembuktian kebenaran.¹⁷ Kemudian data yang diperoleh disajikan secara kualitatif dengan melakukan analisis deskriptif analitis.

¹⁷ Anslem Strauss, *Dasar dasar Penelitian kualitatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, Hal. 4, Lihat juga Parsudi Suparlan, 1994, *Metode Penelitian Kasus*, Makalah Diskusi, Bandung, Yayasan AKATIGA.

Penganalisaan data dilakukan untuk dapat memberikan arti bagi penelitian. Keberadaan data yang diperoleh menjadi dasar untuk memperoleh jalinan hubungan dan kaitan masalah. Penganalisaan data digunakan untuk dapat memahami permasalahan, sehingga diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih mendalam tentang gejala-gejala dan fenomena-fenomena yang diteliti dan memperoleh data sesuai dengan yang diperlukan.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

Teori adalah alur logika atau penalaran yang merupakan seperangkat konsep, definisi dan proposisi yang disusun secara sistematis. Secara umum teori mempunyai tiga fungsi yaitu:¹⁸

Pertama, untuk menjelaskan (*explanation*). Fungsi teori ini digunakan untuk memperjelas dan mempertajam ruang lingkup variable yang akan diteliti.

Kedua, adalah meramalkan (*prediction*). Teori ini berfungsi untuk merumuskan hipotesis dan menyusun instrument penelitian, karena pada dasarnya hipotesis itu merupakan pernyataan yang bersifat prediktif.

Ketiga, fungsi yang mengendalikan (*control*) suatu gejala, digunakan membahas hasil penelitian dan selanjutnya digunakan untuk memberikan saran dalam upaya pemecahan masalah dalam landasan teori perlu dikemukakan deskripsi teori dan kerangka berfikir, sehingga selanjutnya dapat dirumuskan hipotesis dan instrumen penelitian.

Landasan teori ini perlu ditegakkan agar penelitian itu mempunyai dasar yang kokoh, dan bukan sekedar perbuatan coba-coba, adanya landasan teoretis ini merupakan ciri bahwa penelitian itu merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data.

Dalam pembahasan Naskah Akademik ini, teori yang akan dibahas adalah terkait dengan:

¹⁸ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, dalam Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan*, Jakarta, Alfabeta, 2011, hal 81

1. Kedaulatan Rakyat dalam Pemerintahan Negara Demokrasi

Terminologi istilah demokrasi sendiri berasal dan bermula dari Yunani, *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan). Istilah demokrasi ini telah dikenal sejak abad ke-5 SM, yang pada awalnya merupakan reaksi dari kediktatoran di negara-negara Yunani kuno.¹⁹ Pandangan para filsuf atas demokrasi juga beraneka ragam, salah satunya merupakan murid dari Plato dan guru dari Alexander Agung, Aristoteles. Dia menyatakan dalam bukunya yang berjudul “Politik (*La Politica*)” bahwa:²⁰

Demokrasi masih terlihat lebih aman dan tidak mudah menyulut api revolusi daripada oligarki. Dalam oligarki terdapat dua ancaman jika sesama oligarkis atau dengan penganut lain bertikai, tetapi dalam demokrasi hanya ada satu bahaya jika berselisih dengan penganut oligarki. Ke depan kita dapat menyebutkan bahwa sebuah pemerintahan yang terisi oleh kelompok kelas menengah lebih mendekati demokrasi daripada oligarki yang sekaligus bentuk ketidaksempurnaan yang paling aman dari pemerintahan.

¹⁹ Masykuri Abdillah dan Wahid Wahab, *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Demokrasi (1966-1993)*, Yogyakarta:Tiara Wacana, 199 hal. 71, dalam *Negara Hukum, Demokrasi dan Pemisahan Kekuasaan*, CV. Social Politic Genius, 2019, Makassar, hal 55

²⁰ Aristoteles, *Politik (La Politica)*, Diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris oleh Benjamin Jowett dan diterjemahkan dari bahasa Inggris ke dalam bahasa Indonesia oleh Syamsur Irawan, 2008, Visimedia, Jakarta, hal. 230, dalam Ilham Yuli Isdiyanto, *Prinsip Umum Demokrasi dan Pemilu*, Indie Book Corner, 2015, Sleman, hal 12

Menurut Kamus Hukum, demokrasi (*democratie*) adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan yang tertinggi dimana sumber kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan (ke)rakyat(an).²¹ Sedangkan dalam ranah konseptual, demokrasi dapat diberi pengertian sebagai sebuah pemerintahan yang dilangsungkan dengan dilandasi kedaulatan rakyat sebagai puncak kekuasaan tertinggi, atau yang biasa kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, Abraham Lincoln pada 1867 memberikan pengertian demokrasi sebagai “*government of the people, by the people, and for the people*”.²²

Dasar pemikiran modern tentang demokrasi adalah ide politis tentang kedaulatan rakyat dalam pemerintahan suatu negara, yakni semua kekuasaan politik dikembalikan kepada rakyat sebagai subjek asal otoritas ini sehingga rakyat pun berperan serta dalam pengambilan keputusan politik yang menjadi perhatian mereka ataupun secara keseluruhan menjalankan kekuasaan tertinggi negara dalam satu tingkat yang terbatas (demokrasi langsung atau demokrasi murni), proses hukum dituangkan dalam undang-undang yang mengatur rakyat mengambil bagian pemerintahan secara tak langsung lewat wakil yang dipilih

²¹ Yan Pramudya Puspa, *Kamus Hukum: Bahasa Belanda, Indonesia, Inggris*, CV. Aneka Ilmu, Semarang, Semarang, hal. 295

²² Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002, Jakarta, hal. 10

secara bebas dan rahasia yang nantinya mewakili pengambilan keputusan kebijakan politik negara dalam waktu tertentu (demokrasi perwakilan atau demokrasi representatif).²³

Wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat ini merupakan hak setiap warga negara sebagai bukti adanya eksistensi dan kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat dalam pemerintahan. Kedaulatan rakyat diselenggarakan langsung dan melalui sistem perwakilan. Henry B. Mayo dalam buku *An Introduction Democratic Theory* mengatakan bahwa sistem politik yang demokrasi ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik. Berdasarkan pendapat tersebut, diselenggarakan langsung dan sistem perwakilan (*direct democracy*) diwujudkan melalui pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat.²⁴

²³ Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000, Jakarta, hal. 154

²⁴ Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, h.39-44, dalam Dr. Drs. Amran Suadi, S.H., M.Hum., *Filsafat Hukum Refleksi Filsafat Pancasila, Hak Asasi Manusia, dan Etika*, Prenadamedia Group, 2019, Jakarta, hal 155-156

Sementara itu dalam kamus *Dictionary Websters* mendefinisikan, demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan umum yang bebas.²⁵ Pemilu merupakan awal keikutsertaan rakyat dalam proses pengambilan keputusan dengan jalan memberikan suara kepada siapa yang akan mewakili mereka dalam lembaga perwakilan. Dengan demikian, pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi).²⁶

Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diekspresikan melalui pemilihan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil oleh rakyat terhadap wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat baik di tingkat pusat maupun daerah. Pemilu juga merupakan salah satu indikator terselenggaranya sebuah pemerintahan dan kehidupan bernegara yang mengklaim sebagai pemerintahan negara yang demokratis.²⁷

²⁵ Alain Touraine, *Waht Is Democracy?*, Colorado: Westview Press, 1997, hal 4, dalam *Ibid*

²⁶ Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, 1992, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, hal. 7-8

²⁷ A. Mukthi Fadjar, *Konstitusionalisme Demokrasi*, In-Trans, 2010, Malang, hal 133

2. Pemilihan Umum

Pada prinsipnya, pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan asas kedaulatan di tangan rakyat sehingga pada akhirnya akan tercipta suatu hubungan kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dan, ini adalah inti demokrasi. Pemilihan Umum merupakan perwujudan nyata demokrasi dalam praktik bernegara masa kini (modern) karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintah. Pernyataan kedaulatan rakyat tersebut diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa saja yang harus menjalankan dan sisi lain mengawasi pemerintahan negara. Karena itu, fungsi utama bagi rakyat adalah “untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil-wakil mereka”.²⁸

Pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representatif aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah. Melalui Pemilu, demokrasi sebagai sistem yang menjamin kebebasan warga negara terwujud melalui penyerapan suara sebagai bentuk partisipasi publik secara luas.²⁹

²⁸ Ariyanto, *Memulihkan Hak Pilih TNI dan POLRI di PEMILU: Telaah Konstitusional Hak Asasi Manusia dalam Melindungi Hak Politik Warga Negara*, Leutikaprio, 2020, Yogyakarta, hal. 23-24

²⁹ Titi Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, 2010, Jakarta, hal .329

Sistem Pemilihan Umum mengalami perubahan drastis, ketika situasi politik berubah searah arus reformasi yang ditandai dengan jatuhnya Pemerintahan Soeharto tahun 1998, pelaksanaan Pemilu tahun 1999 yang disiapkan dalam waktu singkat, terlaksana dengan relatif bebas, jujur, dan adil khususnya jika dibandingkan dengan pelaksanaan Pemilu sebelumnya pada rezim Orde Baru. Meskipun demikian, Pemilu tahun 1999 baru merupakan pancangan awal menuju ke arah terbentuknya tatanan politik yang demokratis, suatu tatanan politik yang mampu menjamin tegaknya hak-hak politik yang mampu menjamin tegaknya hak-hak politik rakyat sebagai cerminan dari prinsip kedaulatan rakyat.³⁰

Sistem Penyelenggaraan Pemilihan Umum sejak masa transisi politik saat reformasi 1998 hingga sekarang terus dilakukan perbaikan, yang terimplementasikan ke dalam bentuk regulasi. Tercatat Undang-Undang tentang Pemilihan Umum telah dilakukan penyesuaian sebanyak 4 kali, sejak Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, hingga terakhir dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.³¹

³⁰ Ni'matul Huda, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, op.cit., hal 45

³¹ Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak hanya mencabut dan mengganti Undang-Undang Pemilu sebelumnya (Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008), akan tetapi juga menyederhanakan dan menyatukan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³² Adapun penyelenggaraan Pemilu adalah pelaksanaan tahapan Pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu, yaitu lembaga yang menyelenggarakan Pemilu.³³

Hanya saja dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, tidak mengatur terkait dengan Pemilihan Kepala Daerah. Hal ini mengingat dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa:

“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

³² Lihat Pasal 1 angka 1, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

³³ Lihat Pasal 1 angka 2, dan angka 7, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Angka 7 mendefinisikan bahwa “Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.”

Sedangkan Pemilihan Kepala Daerah termaktub dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi:

Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing bsebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Hal ini juga akhirnya berpengaruh kepada lembaga penyelenggara atau pelaksana Pemilu itu sendiri, seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU). Secara yuridis konstitusional memang tidak mudah menempatkan Pilkada sebagai urusan KPU, karena Pasal 22E UUD 1945 hanya menyebutkan Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden yang menjadi kewenangan KPU. Namun karena Pilkada pada hakikatnya adalah Pemilu mengingat sama-sama memilih pejabat publik sebagaimana Pemilu legislatif dan Pemilu presiden, maka logikanya Pilkada adalah bagian dari urusan KPU. Apalagi Pasal 18 UUD 1945 sama sekali tidak menyebutkan keharusan Pilkada diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Pertimbangan dalam putusan MK pun menyatakan bahwa bukan suatu pelanggaran terhadap konstitusi apabila Pilkada menjadi urusan KPU/KPUD, dan demi membangun sistem Pemilu yang ideal dan juga karena alasan efisiensi, MK akhirnya merekomendasikan agar

Pilkada diurus oleh KPU/KPUD.³⁴ Rekomendasi inilah yang kemudian disetujui oleh Pemerintah dan DPR dalam UU 22/2007, sehingga Pilkada masuk ke dalam rezim Pemilu yang penyelenggaraannya dilakukan oleh KPU/KPUD.³⁵

Apabila menggunakan pendekatan perbandingan, maka ditemukan bahwa terdapat sejumlah persamaan unsur antara Pilkada dan Pemilu sebagai berikut. *Pertama*, sama seperti Pemilu, asas Pilkada langsung adalah “*langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*”, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UU No.1/2015 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8/2015 (terakhir dengan UU No.6 Tahun 2020). *Kedua*, sama seperti Pemilu, waktu atau periode penyelenggaraan Pilkada langsung oleh pembentuk undang-undang ditetapkan setiap lima tahun sekali secara serentak, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UU No.8/2015. *Ketiga*, sama seperti Pemilu, jabatan yang diisi melalui Pilkada sesungguhnya jabatan yang masuk kategori jabatan yang diisi melalui cara pemilihan (*elected official*). Persamaan lain antara Pilkada langsung dan Pemilu dalam kaitannya dengan pengisian jabatan adalah sama-sama ditujukan untuk memilih Pemimpin Pemerintah, dimana Pilkada adalah untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil

³⁴ Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perludem, 2007, Jakarta, hal 115, dalam Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hal. 78

³⁵ *Ibid*

Kepala Daerah sebagai pemimpin pemerintah dalam skala yang lebih kecil, yaitu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.³⁶

Keempat, sama seperti Pemilu, peserta Pilkada adalah partai politik dan perseorangan. Peserta Pilkada langsung adalah perseorangan yang diusulkan oleh partai politik, seperti halnya pula peserta perseorangan dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik. Hanya saja dalam Pilkada langsung tidak hanya partai-partai politik saja yang diperbolehkan mengusulkan, tetapi calon perseorangan atau calon independen pun diperbolehkan. *Kelima*, sama seperti Pemilu, badan yang diberikan kewenangan untuk menjadi penyelenggara Pilkada adalah KPU sebagai unsur penyelenggara dan bawaslu sebagai unsur pengawasnya. *Keenam*, sama seperti Pemilu, badan yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan tentang hasil Pilkada adalah Mahkamah Konstitusi.³⁷

³⁶ Ni'matul Huda, dan M. Imam Nasef, *Op.Cit.*, hal 247-248

³⁷ *Ibid*, hal 248

3. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Kadar demokrasi suatu negara ditentukan oleh dua hal. Pertama, seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan siapa di antara mereka yang dijadikan pejabat negara. Baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Pemilihan pejabat publik langsung oleh rakyat, maka semakin tinggi kadar demokrasi dari negara tersebut. Kedua, seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan kebijakan publik. Semakin besar peranan masyarakat dalam menentukan kebijakan publik semakin tinggi kadar demokrasinya. Pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan dengan “sistem perwakilan” tidak secara langsung berarti mengurangi makna dan bobot demokrasi.³⁸

Konstitusi tidak secara eksplisit menyebut demokrasi untuk memilih kepala daerah. Konstitusi hanya menyebut bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Jika Pemilu salah satunya ditujukan untuk memilih Pemimpin Pemerintah di tingkat pusat, yaitu Presiden dan Wakil Presiden, maka Pilkada adalah untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai pemimpin

³⁸ Hendra Budiman, *Pilkada Tidak Langsung & Demokrasi Palsu*, Medpress Digital, 2015, Yogyakarta, hal 40

pemerintah dalam skala yang lebih kecil, yaitu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.³⁹

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, dikenal ada hukum dasar tertulis yang lazim disebut undang-undang dasar dan hukum tak tertulis yang disebut konvensi. Sebagai hukum dasar, undang-undang dasar merupakan sumber hukum. Oleh karena itu, setiap produk hukum seperti undang-undang, peraturan, bahkan setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan haruslah berdasarkan dan bersumberkan peraturan yang lebih tinggi yang berpuncak pada undang-undang dasar.⁴⁰

Dalam hal ini Pilkada *by system* telah diatur lebih lanjut ke dalam Undang-Undang. Sistem pemilihan ini diawali saat runtuhnya zaman orde baru, dimana saat itu presiden memilih sendiri kepala daerahnya berdasarkan rekomendasi oleh DPRD. Dikarenakan adanya tuntutan reformasi, dibentuklah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dimana kewenangan sepenuhnya diberikan kepada DPRD untuk memilih kepala daerahnya sendiri.⁴¹

³⁹ Ni'matul Huda, Op.Cit. hal 248

⁴⁰ Tim Ilmu Educenter, *Buku Super Lengkap UUD 1945 & Amandemen*, Ilmu Media Publishing, 2016, Jakarta, hal 65

⁴¹ Lihat Pasal 38-40, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pemilihan kepala daerah (pilkada) hingga sekarang ini dilakukan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.⁴²

Namun, dalam UU 32 Tahun 2004 dalam pasal 56 ayat (2) adanya ketentuan yang mensyaratkan calon kepala daerah diusulkan oleh partai politik dan gabungan partai politik, dan hal ini dianggap oleh masyarakat tidak mendorong sepenuhnya kesempatan terpilihnya kepala daerah yang benar-benar independen dan bebas dari kepentingan politik.⁴³ Hingga dibentuklah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana dalam Undang-Undang ini calon kepala daerah tidak harus ikut partai politik atau bergabung kedalam partai politik terlebih dahulu untuk menjadi calon kepala daerah, calon perseorangan dapat maju menjadi calon

⁴² Nopyandri, *Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis dalam Perspektif UUD 1945*, INOVATIF- Jurnal Ilmu Hukum, 2013 Jurnal Ilmu Hukum Vo. 2 No. 2, Jambi, hal 2

⁴³ Sayyidatul Insiyah, dkk, *Pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat*, Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum, Vol 28, No 2, 2019, Bengkulu, hal 166

kepala daerah dengan syarat mendapat jumlah dukungan tertentu.

Perkembangan politik hukum dalam Pilkada kemudian berlanjut pada tahun 2014, dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dalam hal ini masyarakat kembali lagi melakukan penolakan yang menganggap sebagai suatu kemunduran demokrasi. Oleh karena itu, Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Akhirnya pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung ini disamping telah menguatkan demokrasi di daerah, akan tetapi juga memiliki dampak lain yaitu kebutuhan dana dalam penyelenggaraannya. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung membutuhkan dana atau anggaran yang cukup besar untuk kebutuhan operasional, logistik, dan keamanan.

4. Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Besarnya biaya yang harus disiapkan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung ini tidak hanya merupakan beban yang harus dipikul calon kepala daerah saja tetapi juga harus ditanggung pemerintahan daerah. Besarnya biaya dalam pemilihan kepala daerah secara langsung ini akan lebih berat lagi manakala penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus dilakukan dalam dua putaran (*two round*).⁴⁴ Sumber pembiayaan Pilkada ini salah satunya bersumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

⁴⁴ Nopyandri, *Op.Cit.*, hal 6

Kebutuhan biaya yang relatif besar ini tentu saja dapat mengakibatkan penganggaran dalam APBD membengkak. Untuk itu diperlukan pendanaan yang dapat dilaksanakan beberapa kali dalam tahun anggaran yang berbeda. Sistem pendanaan ini dikenal dengan sebutan Dana Cadangan.

Dana Cadangan merupakan dana yang dimiliki pemerintah daerah yang dibatasi penggunaannya, artinya pembentukan dan peruntukan dana tersebut relatif jelas. Pemerintah daerah dapat membuat rekening khusus untuk menghimpun Dana Cadangan ini yang tentunya harus diberitahukan juga kepada DPRD. Selain diinformasikan dalam Laporan Realisasi Anggaran, saldo Dana Cadangan juga diinformasikan dalam Neraca Pemerintah Daerah, yaitu pada pos Dana Cadangan di bagian aset serta pos Ekuitas Dana Cadangan di bagian Ekuatas Dana.⁴⁵

Analisis Dana Cadangan meliputi pembentukan Dana cadangan dan analisis penggunaan Dana Cadangan. Pembentukan Dana Cadangan dapat dilakukan apabila terjadi surplus anggaran dalam kebijakan anggaran pemerintah daerah. Pembentukan Dana Cadangan harus direncanakan terlebih dahulu sejak perencanaan anggaran dan perlu mendapat persetujuan anggota DPRD.

⁴⁵ Freddy Samuel Kawatu, *Analisis Laporan Keuangan Sektor Publik*, Deepublish, 2019, Sleman, hal 132

Analisis pembentukan Dana Cadangan dimaksudkan untuk mengevaluasi mengenai:⁴⁶

1. Tujuan pembentukan Dana Cadangan
2. Jumlah besaran Dana Cadangan yang direncanakan

Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Dana Cadangan dirinci menurut tujuan pembentukannya.⁴⁷ Dalam hal Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), maka pendanaannya dibebankan pada APBD.

APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas Pendapatan Daerah; Belanja Daerah; dan Pembiayaan Daerah.⁴⁸ Dalam hal pembiayaan daerah terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Pembentukan Dana Cadangan itu sendiri merupakan salah satu peruntukan yang dapat dibiayai dalam pengeluaran pembiayaan.⁴⁹

⁴⁶ *Ibid*, hal 132-133

⁴⁷ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Lampiran I.02 PSAP 01, hal 14

⁴⁸ Lihat Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

⁴⁹ Lihat Pasal 70 ayat (1) dan ayat (4), Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Sedangkan dalam penerimaan pembiayaan daerah salah satunya bersumber dari pencairan Dana Cadangan. Pencairan Dana Cadangan digunakan untuk menganggarkan pencairan Dana Cadangan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah dalam tahun anggaran berkenaan. Adapun jumlah Dana Cadangan dimaksud sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan bersangkutan.⁵⁰ Adapun pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.⁵¹

Dana Cadangan penggunaannya diprioritaskan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana daerah yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran. Dana Cadangan dapat digunakan untuk mendanai pemilihan Kepala Daerah, mengingat bahwa Dana Cadangan dapat digunakan untuk mendanai kebutuhan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵²

⁵⁰ Lihat Pasal 70 ayat (3) huruf b, jo Pasal 72 ayat (1) dan ayat (2), Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

⁵¹ Lihat Pasal 80 ayat (5) dan ayat (6), Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

⁵² Lihat Pasal 80 ayat (1) dan ayat (2), Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Hal tersebut ditegaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang mengatur bahwa, Pendanaan Kegiatan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Wali Kota dibebankan pada APBD Kabupaten/Kota, dan apabila pendanaannya tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran, maka Pemerintah Daerah dapat membentuk Dana Cadangan.⁵³

Adapun Pendanaan kegiatan Pilkada mengikuti dan dilaksanakan melalui tahapan pengelolaan dana kegiatan pemilihan, yang meliputi:⁵⁴

- a. penganggaran;
- b. pelaksanaan dan penatausahaan;
- c. pelaporan; dan
- d. pertanggungjawaban

⁵³ Lihat Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

⁵⁴ Lihat Pasal 3 , Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

B. Kajian Terhadap Asas yang berlaku dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024

Peraturan Daerah merupakan wujud nyata dalam implementasi hak otonom suatu daerah. Menurut Bagir Manan,⁵⁵ konsep otonomi daerah adalah sebagai berikut:

- a. Di bidang otonomi, Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Di bidang tugas pembantuan Perda tidak mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat;
- b. Sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945, tujuan negara Indonesia merdeka antara lain adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk memajukan kesejahteraan umum sangat dibutuhkan perangkat hukum.

Di dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah tentu diperlukan adanya analisis terhadap penentuan asas-asas dalam berbagai aspek kehidupan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat.

⁵⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cetakan III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fak hukum UII, Yogyakarta, 2004, hal. 72

Menurut terminologi bahasa, yang dimaksud dengan istilah asas ada dua pengertian. Arti asas yang pertama adalah dasar, alas, fundamen. Sedangkan arti asas yang kedua adalah suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpukan berpikir atau berpendapat dan sebagainya.⁵⁶

Asas dalam arti sempit dapat berarti dasar, landasan, fundamen, prinsip, dan jiwa atau cita-cita. Asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum dengan tidak menyebutkan secara khusus cara pelaksanaannya. Asas dapat juga disebut pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang sesuatu.

Secara luas, asas (*principle*) adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya yang ditetapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu, atau:⁵⁷

“Beginselen zijn fundamentele opvattingen en gedachten die aan maatschappelijke gedragingen ten grondslag liggen.”
(Asas-asas adalah anggapan-anggapan dan pertimbangan-pertimbangan fundamental yang merupakan dasar diletakkannya tingkah laku kemasyarakatan).

⁵⁶ W.J.S. Poerwadarminta, Kamus Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, Hal. 60-61.

⁵⁷ Op.Cit, J.J.Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa Arief Sidharta Hal. 132.

Berkenaan dengan asas-asas pembentukan hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia, Attamimi mengemukakan tiga macam asas yang secara berurutan disusun sebagai berikut:⁵⁸ 1) Cita Hukum Indonesia, yaitu Pancasila disamping sebagai *rechtsidee* juga merupakan norma fundamental negara; 2) Asas bernegara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi. Berdasarkan prinsip ini undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas ditempatkan dalam keutamaan hukum dan juga sebagai dasar dan batas penyelenggaraan pemerintahan; 3) Asas lainnya yang meliputi asas formal dan asas material.

Oleh karena itu pemilihan asas itu haruslah dilandasi oleh filosofi dan tujuan pengembangan dan penerapannya. Pada gilirannya asas-asas tersebut termuat Secara khusus dalam materi muatan Peraturan Daerah itu sendiri. Adapun asas-asas di dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024 adalah sebagai berikut:⁵⁹

⁵⁸ Sirajudin, dkk, *Legislatif Drafting*, Cetakan Ketiga, Penerbit Malang Corruption Watch (MCW) dan YAPPIKA, 2008, Jakarta, Hal. 34.

⁵⁹ Dalam pengelolaan keuangan Negara termasuk Daerah, perlu diselenggarakan berdasarkan asas-asas umum yang meliputi asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara. Lihat asas-asas umum pengelolaan keuangan negara berdasarkan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

a. Asas Akuntabilitas Berorientasi pada Hasil

Pada dasarnya, akuntabilitas berbeda dengan tanggung jawab. Tanggung jawab adalah kewajiban untuk bertanggung jawab, sedangkan akuntabilitas adalah kewajiban pertanggungjawaban yang harus dicapai.⁶⁰ Adapun dalam belanja daerah harus ada dasar hukumnya.⁶¹

Belanja daerah dalam pembentukan Dana Cadangan Pilkada maka kegiatannya dibebankan pada APBD. Dalam hal ini, penyusunan APBD harus dilakukan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu, dan dapat dipertanggungjawabkan.⁶² Mengingat Anggaran daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat, maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu, penggunaan setiap dana yang diperoleh harus dapat dipertanggungjawabkan.⁶³ Selanjutnya, program yang dibiayai dengan APBD harus dapat dipertanggungjawabkan melalui laporan kinerja program.⁶⁴

Artinya, setiap pelaksanaan dalam penyelenggaraan Pilkada yang menggunakan Dana Cadangan, harus dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tujuan, sasaran, dan hasil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁶⁰ Bambang Rudito Kharisma, *Aparatur Sipil Negara*, Kencana, 2016, Jakarta, hal 80

⁶¹ Fadilah Amin, *Penganggaran di Pemerintah Daerah*, UB Press, 2019, Malang, hal 30

⁶² Dra. Hj. Sukwiaty, *Ekonomi*, Yudhistira, 2009, Jakarta, hal 59

⁶³ Dr. Timbul Hamonangan Simajuntak, SE, MA, dan Dr. Imam Mukhlis, SE, Msi, *Dimensi Ekonomi Perpajakan dalam Pembangunan Ekonomi*, Raih Asa Sukses, 2012, Depok, hal 135

⁶⁴ Fadilah Amin, *Penganggaran di Pemerintah Daerah*, *Op.Cit.*, hal 31

b. Asas Profesionalitas

Berdasarkan kamus hukum, dijelaskan bahwa asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁵

Dalam pengelolaan APBD maka eksekutif harus dapat mengarahkan baik perangkat maupun sasaran penggunaan belanja daerah secara bertanggungjawab guna mencapai tujuan dari penggunaan anggaran tersebut. Secara kelembagaan, belanja daerah juga harus memenuhi prinsip akuntabilitas manajerial, artinya manajer publik yang terlibat dalam proses pengeluaran belanja daerah harus bertanggung jawab atas terjadinya pengeluaran tersebut.⁶⁶

c. Asas Proporsionalitas

Meskipun sebagian pakar membedakan arti proporsional dengan keseimbangan, namun dalam aplikasinya kedua kata tersebut tidak terdapat perbedaan. Namun dalam hubungan kontraktual, asas keseimbangan disempitkan maknanya menjadi keseimbangan kedudukan para pihak yang terlibat kontrak, sedangkan asas proporsionalitas disempitkan meaknanya menjadi keseimbangan pendistribusian antara hak dan kewajiban di antara para kontraktan dalam keseluruhan tahapan kontrak.⁶⁷

⁶⁵ Dr. H.M. Fauzan, SH, MH, dan Baharuddin Siagian, SH, M.Hum, *Kamus Hukum & Yurisprudensi*, Kencana, 2017, Jakarta hal 66

⁶⁶ *Ibid*

⁶⁷ Dr. H. Purwosusilo, SH, MH, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Kencana, 2017, Jakarta, hal 365

Dalam hal ini APBD yang disusun haruslah memakai pendekatan kinerja (*budget performance*). Artinya pemilihan belanja rutin dengan belanja pembangunan atau modal harus diklarifikasi. Tujuannya jelas agar tidak terjadi pencampuradukan kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian penerimaan dalam jumlah cukup. Pemerintah Daerah dibenarkan melaksanakan proyek/kegiatan yang belum/tidak tersedia kredit anggarannya dalam APBD/perubahan APBD.⁶⁸

d. Asas Keterbukaan dalam Pengelolaan Keuangan Negara

Sebagaimana tertuang dalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa asas umum pengelolaan keuangan negara dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan Undang-Undang Dasar.

Pembaruan sistem pengelolaan keuangan negara dilakukan, antara lain, dengan mengatur prinsip-prinsip terbaik (*best practice*) pengelolaan keuangan negara, sistem penganggaran dan struktur APBN, rentang kendali (*span of control*) administrasi keuangan, mekanisme pengawasan, dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan.⁶⁹

⁶⁸ Prof. Dr. Abdul Halim, MBA, Akt., *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, Salemba Empat, 2008, Jakarta, hal 253

⁶⁹ Dr. W. Riawan Tjandra, SH, M.Hum, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, 2006, Jakarta, hal 54

Setiap penggunaan anggaran pemerintah baik pusat maupun daerah haruslah dapat memberikan informasi yang jelas terkait dengan tujuan dan sasaran peruntukannya. Angka-angka APBN/APBD tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan oleh pihak pemerintah atau eksekutif kepada rakyat atau masyarakat melalui badan perwakilan rakyat atau legislatif. Setiap penerimaan dan pengeluaran atas APBN/APBD harus tercatat dengan rapi dan baik.⁷⁰

e. Asas Pemeriksaan Keuangan oleh Pada Pemeriksa yang Bebas dan Mandiri

Berdasarkan kamus hukum dan yurisprudensi, standar pemeriksaan keuangan adalah patokan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang meliputi standar umum, standar pelaksanaan pemeriksaan, dan standar pelaporan yang wajib dipedomani oleh BPK dan/atau pemeriksa (UU 15/2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan).⁷¹

Dalam hal ini, penggunaan APBD oleh Pemerintah Daerah juga harus dilakukan audit oleh badan pemeriksa keuangan (BPK) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini mengingat BPK adalah lembaga independen yang melakukan pemeriksaan keuangan kepada seluruh entitas yang menggunakan uang negara, baik yang berasal dari APBN maupun APBD.

⁷⁰ Dra. Hj. Sukwiaty, *Ekonomi, op.cit, ibid*

⁷¹ Dr. H.M. Fauzan, SH, MH, dan Baharuddin Siagian, SH, M.Hum, *Kamus Hukum & Yurisprudensi, Op.Cit.*, hal 664

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi

1. Praktik Penyelenggaraan Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal

Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal telah dilakukan beberapa kali. Pembentukan Dana Cadangan ini diperuntukkan untuk membiayai:

- a. pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal pada Tahun 2008, dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 4 Tahun 2007;
- b. pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal pada Tahun 2013, dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 8 Tahun 2010; dan
- c. pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal pada Tahun 2018, dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 14 Tahun 2015.

Adapun anggaran yang digunakan pada ketiga pelaksanaan Pemilihan diatas meliputi:

- a. pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal pada Tahun 2008, ditetapkan sebesar Rp10.000.000.000 (sepuluh milyar rupiah) dan dianggarkan pada APBD Tahun Anggaran 2007, melalui:

- 1) APBD sebesar Rp5000.000.000 (lima milyar rupiah);
dan
 - 2) APBD Perubahan sebesar Rp5.000.000.000 (lima milyar rupiah).
- b. pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal pada Tahun 2013, ditetapkan sebesar Rp21.000.000.000 (dua puluh satu milyar rupiah) dan dianggarkan pada APBD secara bertahap, melalui:
- 1) APBD Tahun 2011 sebesar Rp7.000.000.000 (tujuh milyar rupiah);
 - 2) APBD Tahun 2012 sebesar Rp7.000.000.000 (tujuh milyar rupiah); dan
 - 3) APBD Tahun 2013 sebesar Rp7.000.000.000 (tujuh milyar rupiah).
- c. pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal pada Tahun 2018, ditetapkan sebesar Rp21.000.000.000 (dua puluh satu milyar rupiah) dan dianggarkan pada APBD secara bertahap, melalui:
- 1) APBD Tahun Anggaran 2016 sebesar Rp16.000.000.000 (enam belas milyar rupiah); dan
 - 2) APBD Tahun Anggaran 2017 sebesar Rp20.000.000.000 (dua puluh milyar rupiah).

2. Kondisi Yang Ada dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal

Pembentukan Dana Cadangan ini diperlukan dalam rangka penyediaan dana kebutuhan kegiatan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal yang akan diselenggarakan pada tahun 2024. Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan ini bertujuan untuk membiayai kegiatan yang telah ditentukan setelah jumlah besaran Dana Cadangan yang disisihkan tercapai, dan penggunaan dananya tidak dapat dipergunakan untuk membiayai kegiatan di luar yang akan ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.

Penempatan dana cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024 nantinya akan ditempatkan tersendiri atau dalam bentuk rekening khusus Dana Cadangan Pemerintah Daerah yang dikelola oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah. Adapun rekening dimaksud berupa deposito pada Bank Pemerintah yang memberikan hasil tetap dengan resiko rendah.

3. Permasalahan yang Dihadapi dalam Pembentukan Dana Cadangan

Dalam pembentukan Dana Cadangan beberapa kali dilakukan perubahan anggaran. Hal dikarenakan, beberapa hal yang cukup dinamis, semisal kebutuhan anggaran untuk pelaksanaan kegiatan yang berubah dari sisi waktu, objek, dan nilai dari kegiatan itu sendiri.

Tingginya kebutuhan anggaran penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal, maka sharing dana cadangan pun menjadi alternatif yang perlu dipertimbangkan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Tegal.

Pembentukan Dana Cadangan ini pun juga harus segera ditetapkan dalam Peraturan Daerah yang bersumber dari penyisihan atas penerimaan daerah, kecuali dari Dana Alokasi Khusus, pinjaman daerah dan penerimaan lain-lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu.

Penggunaan Dana Cadangan ini menjadi penerimaan pembiayaan APBD dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Adapun Dana Cadangan ini ditempatkan dalam rekening tersendiri dalam rekening kas umum daerah.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Evaluasi dan Analisis terhadap Peraturan Perundang-undangan Terkait

Mengikuti pendapat Gustaf Radburch, bahwa setiap penerapan undang-undang ke dalam masyarakat bertumpu pada 3 (tiga) nilai dasar hukum yakni kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Ketiganya masing-masing berisi tuntutan yang berbeda, yang satu dengan yang lain mempunyai potensi untuk saling bertentangan, misalnya: nilai kepastian hukum akan mengesampingkan nilai keadilan dan kemanfaatan.⁷² Dalam kaitannya dengan penyusunan dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah) harus ada keselarasan antara kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan serta *das sollen* dengan *das sein*. Dalam hal ini penting artinya untuk mengembangkan produk hukum yang bersifat *humanis partisipatoris*. Hukum yang *humanis partisipatoris* adalah hukum yang memberikan tempat kepada hukum-hukum lokal dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum.

⁷² Satjipto Rahardji, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal 19

Fungsi hukum yang *humanis partisipatoris* merupakan perwujudan dari hukum yang mendasarkan pada martabat manusia dan nilai-nilai kemanusiaan melalui pemberian prakarsa dan kesempatan kepada masyarakat dalam proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Proses ini dimulai dari perencanaan hukum sampai pada pendayagunaan hukum.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.⁷³ Dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan, diharapkan agar aturan hukum itu dapat berlaku efektif dalam arti mempunyai dampak positif, menurut Soerjono Soekanto haruslah memperhatikan empat hal, satu di antaranya yaitu hukum positif tertulis yang ada harus mempunyai taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal yang selaras⁷⁴. Ketika menyusun suatu peraturan perundang-undangan harus memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait sehingga tidak bertentangan dengan pertauran

⁷³ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

⁷⁴ Barda Nawawi Arief, 1994, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Semarang, C.V. Ananta, hal. 117-118.

perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang setingkat.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan terletak pada hierarkinya. Hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas: peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷⁵ Selain asas tersebut, dalam doktrin ilmu hukum masih terdapat beberapa asas yang berkenaan dengan kepastian peraturan perundang-undangan, yaitu:⁷⁶

- a. *Lex posterior derogat legi priori*: Hukum yang berlaku kemudian membatalkan hukum yang terdahulu.
- b. *Lex specialis derogat legi generali*: Hukum khusus membatalkan hukum umum;
- c. *Lex superior derogat legi inferiori*: Hukum yang derajatnya lebih tinggi membatalkan hukum derajatnya lebih rendah.

Di samping pendapat hukum sebagaimana tersebut di atas, menurut Algra, sumber hukum ada dua, yaitu sumber hukum materiil dan sumber hukum formal.⁷⁷

⁷⁵ Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁷⁶ I.P.M. Ranuhandoko, *Terminologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, halaman.385-386.

⁷⁷ Algra, dikutip oleh Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Pen Liberty, Yogyakarta, 1996, hal. 70

1. Sumber Hukum Materiil

Sumber hukum pada hakikatnya adalah tempat kita dapat menemukan dan menggali hukumnya.⁷⁸ Sumber hukum materiil memiliki kandungan atau isi dari sebuah peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya sumber hukum materiil memiliki kandungan atau cakupan yang sangat luas, bisa berasal dari pendekatan sosiologis dan sebagainya. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum misalnya : hubungan sosial, hubungan kekuatan politik, situasi sosial ekonomis, tradisi (pandangan keagamaan, kesusilaan), perkembangan internasional, keadaan geografis Menurut L.J. Van Apeldoorn, membedakan sumber hukum dalam arti sejarah, dalam arti sosiologi (teleologis), dalam arti filosofis, dan dalam arti formal.⁷⁹ Sumber hukum materiil, merupakan sumber hukum dalam arti sejarah, dalam arti sosiologi, dan dalam arti filosofi.

Pancasila sebagai falsafah negara merupakan sumber hukum dalam arti material, dan sekaligus sebagai sumber dari segala sumber hukum. Keberadaan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dipertegas dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber

⁷⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Edisi Revisi, Cahya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010, hal 107

⁷⁹ L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980, Hal. 87-88

Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Sumber hukum ini mengharuskan adanya prinsip hukum material yang berasaskan ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam hal ini berarti di dalam pengaturan Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024 tidak boleh bertentangan dengan agama, menjunjung tinggi martabat manusia, serta nilai-nilai yang hidup di masyarakat Indonesia.

2. Sumber Hukum Formal

Sumber hukum dalam arti formal kenyataannya dapat didekati dari bentuk dan prosedur pembentukannya menjadi hukum positif oleh pengembangan kewenangan hukum yang berwenang. Sumber hukum formal adalah sumber hukum ditinjau dari segi pembentukannya.⁸⁰ Dalam sumber hukum formal ini terdapat rumusan berbagai aturan yang merupakan dasar kekuatan mengikatnya peraturan agar ditaati masyarakat dan

⁸⁰ Rahman Syamsuddin, *Pengantar Hukum Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2019. hal 23

penegak hukum.⁸¹ Pendapat lain mengatakan bahwa sumber hukum dalam arti formal sebagai sumber berasalnya kekuatan mengikat dan validitas.⁸² Sumber hukum dalam arti formal (hukum positif) di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sumber hukum formal terkait Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024 dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah dan kewenangan yang dimiliki oleh daerah kabupaten/kota melalui urusan wajib dan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024 dilakukan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Analisis terhadap peraturan perundang-undangan dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi dan

⁸¹ *Ibid*

⁸² *Ibid*

harmonisasi peraturan perundang-undangan untuk menghindari tumpang tindih pengaturan dan mengetahui peraturan yang masih berlaku, berubah atau yang sudah dicabut. Adapun peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan di dalam menyusun Peraturan Daerah tentang Pemilihan Kepala Daerah meliputi:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea pertama mengarahkan bahwasannya kemerdekaan Indonesia dari penjajah yang telah terwujud masih diperlukan adanya usaha-usaha untuk memenuhi nilai-nilai demokrasi yang seutuhnya bagi setiap warga negara. Salah satu tolok ukur suatu negara dapat disebut sebagai negara demokratis adalah terlaksananya pemilihan umum yang sesuai dengan harapan dan cita-cita masyarakat yang hidup di negara tersebut. Negara demokratis meletakkan pondasi pemilihan kepala daerah sesuai dengan nilai-nilai demokrasi yang memuaskan kebutuhan semua golongan dari warga negara.

Hal ini senada dengan nilai-nilai filosofis sebagaimana termaktub di dalam alinea kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi:

“... mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.”

Selanjutnya ditegaskan kembali di dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, ...”

Kedua nilai yang ada di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatas, kemudian ditegaskan kembali di beberapa Pasal di dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Batang tubuh tersebut meliputi:

Pasal 18 ayat (4) berbunyi :

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

Berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelayanan publik beserta penyelenggarannya, maka di dalam penyusunannya tentu haruslah berdasarkan kepada nilai-nilai sebagaimana dimaksud diatas. Sedangkan terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah, hal ini berdasarkan Pasal 18 ayat (6), yang berbunyi:

“Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.⁸³ Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.⁸⁴ Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan

⁸³ Lihat Penjelasan Pasal 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁸⁴ Lihat Penjelasan Pasal 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah.⁸⁵

Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Latar belakang dibentuknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini dapat dilihat di dalam konsiderans Undang-Undang ini, bahwa “penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta

⁸⁵ Lihat Penjelasan Pasal 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Artinya, negara telah melaksanakan konsep demokrasi, dimana di dalam negara demokrasi menempatkan kedaulatan rakyat sebagai kedaulatan tertinggi.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini dinyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Perda.⁸⁶ Dalam Pasal 245 ayat 3 disebutkan bahwa Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.

Pengelolaan Keuangan Daerah harus dilaksanakan secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Penyelenggara Pemerintahan Daerah juga wajib menyinkronkan pencapaian sasaran program

⁸⁶ Lihat Pasal 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Daerah dalam APBD dengan program Pemerintah Pusat, serta melaporkan realisasi pendanaan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.

Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan Daerah kepada pejabat Perangkat Daerah.

Dalam Pasal 285 Undang-Undang ini disebutkan bahwa Sumber pendapatan Daerah terdiri atas :

a. pendapatan asli Daerah meliputi:

1. pajak daerah;
2. retribusi daerah;
3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan

4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;

b. pendapatan transfer; dan

c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Berdasarkan Pasal 181 dikemukakan bahwa Kepala Daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Dalam proses pelaksanaannya, anggaran dibagi menjadi 4 (empat) periode atau triwulan yang kesemuanya sudah tercantum dalam APBD. akan tetapi jika dalam pelaksanaannya ada kekurangan dan ketidaksesuaian dikarenakan faktor teknis dan non teknis maka diadakan anggaran perubahan sebagaimana diatur dalam Pasal 318 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal tersebut mengemukakan, Perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi:

- a. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;
- b. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja;
- c. Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaranberjalan;
- d. Keadaan darurat; dan/atau
- e. Keadaan luar biasa.

Perubahan APBD hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun anggaran, kecuali dalam keadaan luar biasa. Keadaan luar biasa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan keadaan yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran dalam APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50 % (lima puluh) persen.

- c) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang.**

Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang kemudian disahkan dengan UU No. 1 Tahun 2015, bertujuan untuk mencabut UndangUndang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dengan tujuan yang disampaikan dalam penjelasan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi.

Dalam perkembangannya UU No. 1 Tahun 2015 telah mengalami dua kali perubahan seperti yang telah disinggung sebelumnya. Undang-Undang ini pertama kali diubah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Perubahan ini dilakukan karena Ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dirasakan masih terdapat beberapa inkonsistensi dan menyisakan sejumlah kendala apabila dilaksanakan, sehingga perlu disempurnakan.

Perubahan Kedua, dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, perubahan tersebut dilakukan karena beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dirasakan masih menyisakan sejumlah kendala dalam pelaksanaannya. Di sisi lain, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 perlu diselaraskan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi sehingga perlu disempurnakan. Beberapa penyempurnaan tersebut, antara lain tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi terkait persyaratan atas kewajiban bagi pegawai negeri sipil untuk menyatakan pengunduran diri sejak penetapan sebagai pasangan calon pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.⁸⁷

⁸⁷ *Ibid*

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang telah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 14 Juli 2020 berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga perlu ditetapkan menjadi Undang-Undang. Undang-Undang ini pada prinsipnya mengatur mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang.

Perlu dilakukan penelaahan mengenai pengaturan-pengaturan yang sangat berhubungan dengan pelaksanaan pemilihan umum. Hal ini mencakup tahapan pelaksanaan pemilihan serta Komisi Pemilihan Umum (KPU). Terdapat 2 (dua)

tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum, antara lain tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1). Tahapan persiapan diatur lebih lanjut pada ayat (2) meliputi:

- a. perencanaan program dan anggaran;
- b. penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;
- c. perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan;
- d. pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;
- e. pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;
- f. pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan;
- g. penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih; dan
- h. pemutakhiran dan penyusunan daftar Pemilih.

Untuk Tahapan penyelenggaraan diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU No 08 Tahun 2015 yang meliputi:

- a. pengumuman pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- b. pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- c. penelitian persyaratan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- d. penetapan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;

- e. pelaksanaan Kampanye;
- f. pelaksanaan pemungutan suara;
- g. penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;
- h. penetapan calon terpilih;
- i. penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan
- j. pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Terhadap laporan kegiatan maka diatur dalam Pasal 6 UU No 08 Tahun 2015, untuk KPU Provinsi menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada DPRD Provinsi dan KPU dengan tembusan kepada Presiden melalui Menteri. Untuk KPU Kabupaten/Kota menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota kepada DPRD Kabupaten/Kota dengan tembusan kepada KPU Provinsi yang diteruskan kepada KPU dan Gubernur. Penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggung jawab bersama KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. (2) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh KPU Provinsi. (3) Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Pemilihan

Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota. Sebagai mana diatur Pasal 8 ayat (1) UU No 8 Tahun 2015. Selanjutnya pengaturan mengenai Penyelenggara Pemilu yaitu KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Dalam Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Pasal 9 UU No 10 Tahun 2016, meliputi:

- a. menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat.
- b. mengoordinasi dan memantau tahapan Pemilihan;
- c. melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemilihan;
- d. menerima laporan hasil Pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
- e. memfasilitasi pelaksanaan tugas KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan Pemilihan secara berjenjang; dan
- f. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 10, kewajiban KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan adalah:

- a. memperlakukan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota secara adil dan setara, (penambahan wakil gubernur, wakil bupati, wakil walikota dilakukan dalam perubahan pertama UU No 8 Tahun 2015);
- b. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilihan kepada masyarakat; b1.melaksanakan dengan segera rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu mengenai sanksi administrasi Pemilihan, (ditambahkan oleh UU No 10 2016);
- c. melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- d. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penegasan KPU memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Pemilihan oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, dan petugas pemutakhiran data Pemilih, diatur dalam Pasal 10A UU No 8 Tahun 2015.

d) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan suatu kesatuan yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Pembiayaan daerah terdiri atas:

1. Penerimaan Pembiayaan; dan
2. Pengeluaran Pembiayaan.

Penerimaan Pembiayaan daerah bersumber dari: SiLPA, pencairan Dana Cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan Pinjaman Daerah, penerimaan kembali Pemberian Pinjaman Daerah dan/atau penerimaan Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengeluaran Pembiayaan dapat digunakan untuk Pembiayaan:

- 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.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah memberikan definisi dana cadangan. Dalam Pasal 1 angka 18 disebutkan bahwa Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran. Dana Cadangan bersumber dari penyesihan atas Penerimaan Daerah kecuali dari:

- a. DAK (Dana Alokasi Khusus);
- b. Pinjaman Daerah; dan
- c. penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu berdasarkan ketentuan peraturanperundang-undangan.

Dana tersebut kemudian ditempatkan dalam rekening tersendiri dalam Rekening Kas Umum Daerah. Pembentukan Dana Cadangan ditetapkan dalam Perda tentang pembentukan Dana Cadangan. Perda tersebut ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.

Pencairan Dana Cadangan dimaksud digunakan untuk menganggarkan pencairan Dana Cadangan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah dalam tahun anggaran berkenaan. Jumlah

Dana Cadangan sebagaimana sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dengan Perda tentang pembentukan Dana Cadanganbersangkutan. Pencairan Dana Cadangan dalam 1 (satu) tahun anggaran menjadi penerimaan Pembiayaan APBD dalam tahun anggaran berkenaan.

Dalam hal Dana Cadangan sebagaimana dimaksud belum digunakan sesuai dengan peruntukannya, dana tersebut dapat ditempatkan dalam portofolio yang memberikan hasil tetap dengan risiko rendah. Posisi Dana Cadangan dilaporkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari laporan pertanggungjawaban APBD. Penggunaan atas Dana Cadangan yang dicairkan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah dianggarkan dalam SKPD pengguna Dana Cadangan bersangkutan, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam Pasal 1 angka 6 disebutkan bahwa Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah. Kepala daerah dalam hal Pengelolaan keuangan daerah memiliki kewenangan :

- a. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD;
- b. menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah;
- c. kuasa pengguna anggaran/pengguna barang;
- d. menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran;
- e. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah;

- f. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- g. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah; dan
- h. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

Sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat mempunyai tugas koordinasi di bidang:

- a. penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD;
- b. penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah;
- c. penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD;
- d. penyusunan Raperda APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- e. tugas-tugas pejabat perencana daerah, PPKD, dan pejabat pengawas keuangan daerah; dan
- f. penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Laporan keuangan pemerintah daerah yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah terdiri dari:

- a. laporan realisasi anggaran yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah 1 (satu) tahun terakhir sebelum tahun perubahan anggaran yang direncanakan;

- b. neraca yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah 1 (satu) tahun terakhir sebelum tahun perubahan anggaran yang direncanakan;
- c. laporan arus kas yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah 1 (satu) tahun terakhir sebelum tahun perubahan anggaran yang direncanakan;
- d. catatan atas laporan keuangan yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah 1 (satu) tahun terakhir sebelum tahun perubahan anggaran yang direncanakan;

Informasi penerimaan kas dan pengeluaran kas disajikan dalam laporan arus kas aktivitas non anggaran. Penyusunan laporan tersebut juga harus sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan/pengeluaran dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/barang/kekayaan daerah wajib menyelenggarakan penatausahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar penerimaan dan/atau pengeluaran atas pelaksanaan APBD bertanggung jawab terhadap kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud.

f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ;

Peraturan menteri ini memberikan definisi mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota , yaitu pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, dan kabupaten/kota untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota secara langsung dan demokratis.

Pendanaan Kegiatan Pemilihan adalah penyediaan dana untuk kebutuhan kegiatan pemilihan gubernur dan wakil gubernur bagi provinsi, pemilihan bupati dan wakil bupati bagi kabupaten, serta pemilihan wali kota dan wakil wali kota bagi kota, yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah dan dikelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pendanaan Kegiatan Pemilihan mengikuti dan dilaksanakan melalui tahapan pengelolaan dana kegiatan Pemilihan. Tahapan pengelolaan dana kegiatan Pemilihan), meliputi:

- a. penganggaran;
- b. pelaksanaan dan penatausahaan;

- c. pelaporan; dan
- d. pertanggungjawaban.

Penganggaran untuk Pendanaan Kegiatan Pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu Kabupaten/Kota kepada bupati/wali kota dengan berpedoman pada standar kebutuhan Pendanaan Kegiatan Pemilihan yang ditetapkan oleh Ketua KPU setelah berkoordinasi dengan Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan. Dalam hal pendanaan Pemilihan Kepala Daerah tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran, Pemerintah Daerah dapat membentuk dana cadangan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja masing-masing daerah berbeda satu dengan lainnya, sehingga tidak menutup kemungkinan akan terjadi persoalan kekurangan dana. Peraturan Menteri ini memberikan opsi bahwa dalam hal pemerintah kabupaten/kota mengalami keterbatasan kemampuan keuangan daerah untuk penyelenggaraan kegiatan Pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota, pemerintah provinsi dapat membantu Pendanaan Kegiatan Pemilihan.

Pemilihan umum, baik di tingkat pusat maupun daerah dapat menghadapi berbagai kendala, baik karena faktor teknis, kondisi geografis suatu kabupaten / kota, dan sebagainya. Dalam hal penyelenggaraan kegiatan Pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dilakukan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan/atau Pemilihan susulan pendanaannya dibebankan pada APBD kabupaten/kota.

B. Keterkaitan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2020 dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya

Mengingat pengaturan di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang dana cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024 erat kaitannya dengan Pemilihan Umum utamanya di dalam penyelenggaraannya, serta penyusunan laporan dan evaluasi pelaksanaan kegiatannya, maka perlu dikaji peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait dengan hal tersebut. Adapun peraturan perundang-undangan dimaksud meliputi:

1. Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 12 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 5 Tahun 2017 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan KPU ini mengatur mengenai pendanaan kampanye dalam Pemilihan Kepala Daerah. Meskipun tidak memiliki keterkaitan secara langsung dengan Dana Cadangan Pilkada, perlu kiranya dibahas mengenai pendanaan kampanye. Pasal 1 angka 1 menjelaskan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, yang selanjutnya disebut Pemilihan, adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Demokrasi tidak terbayangkan tanpa pemilu, sebab pemilu dibutuhkan untuk membentuk “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Pemilu menjadi sarana masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan negara, karena masyarakat mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan politik, tanpa terkecuali. Bentuk partisipasi masyarakat yang menyeluruh dan tanpa batas ini menjadikan pemilu sebagai politik yang

tidak murah. Jika dikatakan suatu demokrasi tidak mungkin tanpa adanya pemilu, maka sangat mustahil apabila pemilu tidak berkaitan dengan uang. Pertama, pemilu memerlukan banyak uang untuk proses penyelenggaraannya mulai dari membayar petugas, membuat surat suara dan perlengkapannya, hingga mempublikasikan hasil-hasilnya. Kedua, pemilu mengharuskan para peserta mengeluarkan banyak uang untuk kampanye.

Kampanye adalah kerja kelola dalam pemilu yang mengupayakan orang yang dicalonkan dipilih, atau dipilih kembali dalam suatu jabatan formal. Dari situ dapat kita lihat bahwa kampanye ini memang disiapkan secara khusus bagi peserta pemilu untuk meyakinkan masyarakat lewat strategi yang nantinya harus dapat dipertanggungjawabkan. Dana Kampanye Pasangan Calon dari Partai Politik atau Gabungan Partai Politik bersumber dari Pasangan Calon, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik pengurus, dan/atau sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Sedangkan Dana Kampanye Pasangan Calon perseorangan, bersumber dari Pasangan Calon dan/atau sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain.

Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dan Pasangan Calon perseorangan dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk Kampanye yang berasal dari: a. negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing; b. penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya; c. Pemerintah dan Pemerintah Daerah; dan d. badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan usaha milik desa atau sebutan lain. Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon dan Pasangan Calon perseorangan yang menerima sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1):

- a. dilarang menggunakan dana dimaksud;
- b. wajib melaporkan kepada KPU Provinsi/KIP Aceh untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan KPU/KIP Kabupaten/Kota untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota;
- c. menyerahkan sumbangan tersebut ke kas Negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye berakhir; dan
- d. wajib menyerahkan bukti penerimaan setoran ke kas Negara sebagaimana dimaksud dalam huruf c kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya, paling lambat 14 (empat belas) Hari setelah masa Kampanye berakhir.

Selain itu, yang juga perlu menjadi perhatian dalam transparansi adalah dalam pengelolaan dana dan pelaporan dana kampanye calon kepala daerah yang dilaporkan secara periodik kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). KPU mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 12 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 5 Tahun 2017 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Pada ketentuan dalam menyampaikan laporan dana kampanye yang terdiri atas:

- 1) Laporan Awal Dana Kampanye (LADK);
- 2) Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK);
- 3) Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK)

Pasal 20 ayat (2) dan (3) menentukan untuk pasangan calon agar menunjuk dan menetapkan petugas penghubung:

Pasal 20 ayat (2) dan (3) PKPU No. 12 Tahun 2020

- (2) Pasangan Calon dapat menunjuk dan menetapkan paling banyak 2 (dua) orang sebagai Petugas Penghubung.

- (3) Penunjukan Petugas Penghubung sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib disertai dengan surat tugas dari Pasangan Calon yang diserahkan kepada: a. KPU Provinsi/KIP Aceh untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur; dan b. KPU/KIP Kabupaten/Kota untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota, paling lambat pada saat penyampaian LADK.

2. Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dengan pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada 13 Maret 2019, Presiden Joko Widodo (Jokowi) telah menandatangani Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam PP ini disebutkan, laporan dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi:

- a. LPPD (Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah) yang disampaikan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat;
- b. LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban) yang disampaikan Pemerintah Daerah kepada DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah);

- c. RLPPD (Ringkasan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah) yang disampaikan Pemerintah Daerah kepada Masyarakat; dan
- d. EPPD (Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah) yang disampaikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

LPPD merupakan laporan yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat yang memuat capaian Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan selama 1 (satu) tahun anggaran. Dari hasil LPPD tersebut, Pemerintah Pusat melakukan EPPD dalam rangka penilaian Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kepala daerah wajib menyampaikan LKPJ kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan laporan yang memuat hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menyangkut pertanggungjawaban kinerja yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah selama 1 (satu) tahun anggaran. Selain menyampaikan LPPD dan LKPJ, kepala daerah juga wajib menyampaikan dan memublikasikan RLPPD kepada masyarakat yang memuat capaian Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selama 1 (satu) tahun anggaran sebagai perwujudan transparansi dan akuntabilitas kepala daerah. Masyarakat dapat memberikan tanggapan atas RLPPD kepada kepala daerah sebagai bahan masukan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

C. Harmonisasi secara Vertikal dan Horizontal, serta Status Peraturan Perundang-undangan Terkait

Istilah harmonisasi hukum ini muncul dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum kebijakan pemerintah dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni.⁸⁸ Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyesuaian atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.⁸⁹

Sistem hukum nasional memiliki asas filosofis yang terdapat dalam Pancasila, asas konstitusional yang terdapat dalam UUD 1945 dan asas operasional yang dahulu terdapat dalam GBHN (sekarang dalam bentuk undang-undang). Di antara asas tersebut harus terdapat hubungan yang harmonis, selaras, serasi, seimbang, konsisten dan terintegrasi. Apabila hubungan diantara asas tersebut tidak harmonis, selaras, serasi, seimbang, konsisten dan tidak terintegrasi, maka dapat

⁸⁸ Inche Sayuna, Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, hal. 16

⁸⁹ Risky Dian Novita Rahayu Rochim, Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-undangan tentang Kebebasan Hakim, Jurnal Ilmiah, Malang: Universitas Brawijaya, 2014, hal. 7.

dikatakan tidak ada suatu tatanan, yang secara teoritis tidak ada sistem hukum dalam kesatuan sistem hukum nasional.⁹⁰

Dalam membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal tahun 2024 perlu dilakukan evaluasi dan analisis terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait, baik secara vertikal maupun horizontal. Adapun harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status peraturan perundang-undangan terkait, adalah sebagai berikut:

Pertama, untuk definisi dan batasan pengertian secara konkrit dapat menggunakan ketentuan sebagaimana dimaksud di dalam Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Selain itu, terkait dengan ketentuan penganggaran dan sumber dana cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal juga mengacu pada Peraturan Pemerintah *a quo*. Menurut Peraturan Pemerintah ini, dalam Pasal 1 angka 1, Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran. Definisi yang demikian memberikan batasan sempit mengenai tujuan pembentukan dana cadangan. Kendati demikian, Pasal 80 ayat (2)

⁹⁰ Kusnu Goesnadhie, *Harmonisasi Hukum*, cet 1, JP. Books, Surabaya, 2006, Hal. 49-50.

memberikan perkenan, bahwa dana cadangan dapat juga dibentuk untuk mendanai kebutuhan lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah ini juga diatur bahwa Pemindahbukuan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah dilakukan berdasarkan rencana penggunaan Dana Cadangan sesuai peruntukannya.

Kedua, keterkaitan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024 telah ditegaskan bahwa dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 secara tegas memperbolehkan pembentukan dana cadangan. Meskipun tidak memberikan definisi dana cadangan, namun menurut Undang-Undang ini ditegaskan bahwa dana cadangan diperbolehkan dibentuk untuk pembangunan sarana dan prasarana yang tidak dapat dibiayai dalam satu tahun anggaran. Undang-Undang No. 23 tahun 2014 juga mengatur secara tegas bahwa pembentukan dana cadangan harus diatur dengan peraturan daerah, sehingga lahirnya Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini bertujuan untuk memenuhi persyaratan yang digariskan dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Definisi pemerintahan daerah dalam rancangan Peraturan Daerah juga akan diambil dengan

mengacu pada Undang-Undang No. 23 tahun 2014. Dana cadangan akan ditempatkan dalam rekening kas umum daerah.

Ketiga, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah memberikan perbedaan definisi mengenai dana cadangan serta apa-apa saja yang harus dimuat dalam peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan. Berbeda dengan Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, definisi dalam Permendagri ini ialah :” dana yang disisihkan guna mendanai kegiatan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran.” Definisi yang diberikan oleh Permendagri ini lebih luas sehingga tidak hanya mencakup pembangunan sarana dan prasarana saja, tetapi juga mencakup kegiatan-kegiatan lain yang dianggap memerlukan pendanaan besar. Peraturan Menteri ini juga tidak hanya menyebutkan bahwa Pembentukan Dana Cadangan harus diatur dengan Peraturan Daerah, tetapi juga menegaskan cakupan Peraturan Daerah tentang dana cadangan.

Ketentuan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 63 ayat (3) :

Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mencakup penetapan tujuan pembentukan dana cadangan, program dan kegiatan yang akan dibiayai dari dana cadangan, besaran dan rincian tahunan dana cadangan yang harus dianggarkan dan ditransfer ke rekening dana cadangan, sumber dana cadangan, dan tahun anggaran pelaksanaan dana cadangan.

Keempat, terkait dengan pembebanan anggaran serta tahapan pendanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal tahun 2024 secara garis besar mengikuti pengaturan dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 54 tahun 2019. Menurut peraturan ini, maka pendanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten, dalam hal ini Kabupaten Tegal. Tahapan pengelolaan dana pemilihan terdiri atas :

- a. Penganggaran ;
- b. Pelaksanaan dan Penatausahaan ;
- c. Pelaporan ; dan
- d. Pertanggungjawaban.

Seluruh tahapan pendanaan harus dilaksanakan dengan transparan dan akuntabel. Dalam hal pemerintah kabupaten/kota mengalami keterbatasan kemampuan keuangan daerah untuk penyelenggaraan kegiatan Pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota,

pemerintah provinsi dapat membantu Pendanaan Kegiatan Pemilihan, demikian pula sebaliknya. Undang-undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dalam Pasal 20 juga mengatur bahwa KPU Kabupaten/ Kota juga berkewajiban melaporkan pertanggungjawaban anggaran yang dikelolanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara lebih terinci, Pasal 7 Permendagri No. 54 tahun 2019 ini menyebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/ Kota dan Bawaslu Kabupaten / Kota mengusulkan penganggaran kepada Bupati/Walikota mengenai Pemilihan Kepala Daerah, selain itu kedua institusi ini juga terlibat dalam pertanggungjawaban penggunaan anggaran, khususnya terkait dengan belanja hibah kegiatan pemilihan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis menunjuk bahwa pandangan hidup bangsa (*rechtsidee*) dalam hal ini Pancasila harus tercermin atau termanifestasi dalam peraturan perundang-undangan hal ini berarti peraturan perundang-undangan merupakan turunan (*derivaat*) dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Bagir Manan menyebut bahwa hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.⁹¹

Landasan filosofis adalah pandangan hidup bangsa Indonesia dalam berbangsa dan bernegara, yaitu Pancasila. Penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam hukum mencerminkan suatu keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan yang diinginkan oleh masyarakat Indonesia. Rumusan Pancasila terdapat di dalam pembukaan (*preamble*) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terdiri dari empat alinea. Alinea keempat muat rumusan tujuan negara dan dasar negara. Dasar negara adalah Pancasila sedangkan ke-empat pokok

⁹¹ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, INHILL CO, Jakarta, 1992, hal 17

pikiran di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada dasarnya mewujudkan cita hukum (*rechtsides*) yang menguasai hukum dasar negara baik tertulis maupun tidak tertulis.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga memuat Pancasila sebagai landasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” merupakan sila keempat Pancasila, yang tertera dalam pokok pikiran ketiga Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi terdiri atas Kabupaten dan Kota. Daerah provinsi dan kabupaten / kota dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. Dilihat dari sudut demokrasi prosedur ala Schumpeterian⁹², pemilihan kepala daerah secara langsung telah berhasil mencapai tujuan-tujuan dasarnya, yakni pertama menghasilkan pimpinan daerah melalui sebuah mekanisme pemilihan yang demokratis – bebas, adil dan nir kekerasan. Kedua, dilihat dari sudut kepentingan adanya rotasi kepemimpinan lokal secara regular, Pilkada langsung

⁹² Schumpeter, Joseph A Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, 1972, New York

merupakan kelanjutan dari praktik pemilihan sebelumnya, tetapi sekaligus telah meletakkan dasar baru bagi sebuah mekanisme pertukaran elit secara regular.⁹³

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka sudah sepatutnya negara kita meletakkan pondasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi. Hal ini bertujuan agar pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung dapat dilaksanakan secara transparan dan akuntabel, sehingga menghasilkan kepala daerah yang sesuai pilihan masyarakat di masing-masing daerah. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung yang dituangkan dalam instrumen hukum diharapkan dapat menciptakan efisiensi penggunaan anggaran Negara.

Nilai-nilai demokrasi yang diwujudkan dalam Pilkada langsung juga akan menjadi sarana pembelajaran politik bagi warga Negara. Warga negara memilih secara bebas tokoh yang akan menjadi pemimpin di daerah tempat ia tinggal dengan berbagai pertimbangan masing-masing, sehingga sesuai dengan tujuan negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Pengetahuan politik akan membawa seseorang pada tingkat partisipasi tertentu, pengetahuan politik yang

⁹³ Cornelis Lay, *Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2007, Yogyakarta, hal 2

mumpuni akan membuat seseorang dapat lebih aktif dalam bidang politik begitu pun sebaliknya.⁹⁴ Dalam sistem politik tidak cukup hanya berdimensi pengetahuan, tetapi lebih merupakan paduan antara pengetahuan, sikap, dan keterampilan yang dikembangkan bersama-sama. Ketiga hal tersebutlah yang dianggap sebagai nyawa dari melek politik warga negara. Demokrasi merupakan kerangka politik terbaik untuk menyalurkan energi rakyat,⁹⁵ melalui Pilkada langsung diharapkan dapat menghasilkan pemimpin-pemimpin yang memiliki cita-cita untuk menciptakan kesejahteraan umum.

Adapun dalam pelaksanaan Pilkada dimaksud tentunya diperlukan adanya kemampuan finansial yang dimiliki oleh suatu Pemerintah Daerah. Dana Cadangan merupakan dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Dana cadangan dirinci menurut tujuan pembentukannya. Pembentukan dana cadangan harus didasarkan perencanaan yang matang, sehingga jelas tujuan dan pengalokasiannya. Penyediaan dana cadangan adalah salah satu bentuk manajemen risiko yang disebut asuransi

⁹⁴ Edwin Nurdiansyah, *Implementasi Pendidikan Politik Bagi Warga Negara Dalam Rangka Mewujudkan Demokratisasi Di Indonesia*, <https://ejournal.unsri.ac.id/index.php/jbti/article/download/4560/pdf>, diakses pada 13 Januari 2021

⁹⁵ Muhammad Yunus, *Menciptakan Dunia Tanpa Kemiskinan*, Gramedia Pustaka Utama, 2007, Jakarta, hal 211

diri (*self insurance*).⁹⁶ Pembentukan dana cadangan pada umumnya dimaksudkan untuk perluasan dan menjamin kelangsungan hidup perusahaan.⁹⁷ Untuk pembentukan dana cadangan harus ditetapkan dalam peraturan daerah yang didalamnya mencakup penetapan tujuan pembentukan dana cadangan, program dan kegiatan yang akan dibiayai dari dana cadangan, besaran dan rincian tahunan dana cadangan yang harus dianggarkan dan ditransfer ke rekening dana cadangan, sumber dana cadangan, dan tahun pelaksanaan dana cadangan.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Sosiologis berkaitan dengan harapan bahwa Peraturan Daerah yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah.⁹⁸

⁹⁶ T. Sunaryo, *Manajemen Risiko Finansial*, Penerbit Salemba Empat, 2007, Jakarta, hal 12

⁹⁷ Dahlan M. Sutalaksana, *Write-off Kredit Macet*, Pusat Pengkajian Fiskal dan Moneter, 1997, Jakarta, hal 112

⁹⁸ Muhammad Yunus, *Menciptakan Dunia Tanpa Kemiskinan*, Gramedia Pustaka Utama, 2007, Jakarta, hal 211.

Peran serta masyarakat merupakan kata lain dari istilah standar dalam ilmu politik, yaitu partisipasi politik. Partisipasi politik juga didasari oleh pendapat masyarakat yang berbeda-beda mengenai kandidat kepala daerah di masing-masing daerah hal ini dikarenakan hak dalam berpendapat itu sudah dimiliki dari semenjak lahir dari setiap manusia yang bernyawa berhak dalam menentukan proses kebijakan dalam masyarakat terhadap penguasa baik secara langsung maupun tidak langsung.⁹⁹

Pilkada yang dilaksanakan satu kali dalam 5 (lima) tahun merupakan momentum bagi masyarakat dan semua pihak agar dapat terakomodasi apa yang mereka inginkan dan yang dicita-citakan selama ini. Melalui pelaksanaan pilkada, masyarakat lebih mudah dalam mengaspirasikan hak serta keinginan yang mereka harapkan kepada masing-masing calon kepala daerah.

Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal terus berupaya melakukan kegiatan-kegiatan untuk meningkatkan partisipasi politik masyarakat demi terselenggaranya Pemilihan Kepala Daerah di wilayahnya. Dana cadangan bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sehingga harus digunakan demi kesejahteraan masyarakat Kabupaten Tegal.

⁹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, 2009, Jakarta, hal 159

Penggunaan dana cadangan akan dilakukan secara efisien dan bertanggung jawab. Akan tetapi di dalam penerapannya tentu masih memerlukan payung hukum yang nyata bagi masyarakat di Kabupaten Tegal utamanya masyarakat sebagai penerima pelayanan.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Hans Kelsen, dalam bukunya “*Reine Rechtslehre*”, menyatakan bahwa hukum adalah terdiri dari suatu kaedah-kaedah menurut mana orang harus berlaku.¹⁰⁰ Hans Kelsen menitik beratkan pandangannya tentang hukum sebagai norma atau aturan yang berlaku positif yang harus ditaati.¹⁰¹ Secara konstitusional, Indonesia telah memiliki landasan yuridis yang kuat dalam peranannya melaksanakan pembangunan dengan tetap berpandangan pada Pancasila sebagai ideologi bangsa.

¹⁰⁰ Nurul Qamar, Salle,dkk , *Negara Hukum atau Negara Kekuasaan (Rechtsstaat or Machtstaat)*, PT. Social Politic Genius, 2018, Makassar, hal. 36

¹⁰¹ *Ibid*

Pancasila sebagai ideologi bangsa dan sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia telah memberikan arah dan tujuan bagi pembangunan yang diharapkan, yakni menuju keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia seutuhnya. Dalam konteks ini, negara hukum Pancasila yang demokratis tidak bisa disamakan begitu saja dengan konsep negara hukum lainnya. Selain mengakui adanya asas-asas negara hukum pada umumnya, seperti adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga dan legalitas dalam arti hukum dan segala bentuknya.¹⁰²

Dalam penjelasan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 juga disebutkan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*RechtStaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*MachtStaat*). Dengan demikian maka penggarisan Negara Indonesia adalah sebagai negara hukum mempunyai konsekuensi bahwa segala sesuatu persoalan yang menyangkut urusan baik antara warga negara dengan warga negara, maupun antara warga negara dengan negara/pemerintah harus berdasarkan atas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan semua

¹⁰² H. Dahlan Thaib, SH, M.Si., *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum Dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta cetakan pertama, 1999, hlm. 24

warga negara dengan terkecuali, baik warga negara dalam status rakyat maupun dalam status pejabat pemerintah harus tunduk dan patuh kepada hukum.

Peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara itu hendak diarahkan. Karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam undang-undang itu hendaknya mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan itu sendiri. Utamanya, Peraturan Daerah yang baik hendaknya mencerminkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwa Peraturan Daerah akan menjamin keadilan.¹⁰³ Peraturan Daerah sebagai suatu produk hukum daerah hendaknya mencerminkan aspek yuridis, dimana aspek yuridis berkaitan dengan harapan bahwa Peraturan Daerah memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan Undang-Undang.¹⁰⁴

Perkembangan hukum di dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah telah dilaksanakan secara beruntun hingga kini. Adapun peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai landasan yuridis pembentukan Peraturan

¹⁰³ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Gajah Mada University Press, 1991, Yogyakarta, Hal. 14.

¹⁰⁴ *Op. Cit.* Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Hal. 14.

Daerah Kabupaten Tegal Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024, antara lain meliputi:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Batang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2757);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran 5587) sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656), sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898);

5. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 310);
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP

MATERI PERATURAN DAERAH

A. Sasaran, Arah, dan Jangkauan yang Hendak Dicapai

Sasaran, arah, dan jangkauan pengaturan materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Tegal Tahun 2014 adalah untuk mempertajam asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Daerah ini merupakan bagian dari tanggung jawab Negara, yang dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal bersama Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tegal dan Bawaslu Kabupaten Tegal untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, dengan tetap berlandaskan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengaturan di dalam Peraturan Daerah ini diarahkan untuk dapat menjadi dasar hukum di Daerah Kabupaten Tegal dalam Pembentukan Dana Cadangan Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal, mulai dari tahap penganggaran hingga pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah

Materi muatan yang hendak diatur dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal ini tidak terlepas dari jangkauan dan arah yang telah ditentukan untuk menentukan luasnya pengaturan norma dalam Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Adapun ruang lingkup dan materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Klaten tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024 adalah sebagai berikut:

1) BAB I : KETENTUAN UMUM

Di dalam ketentuan umum yang akan diatur di dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Tegal tahun, meliputi:

1. Daerah adalah Kabupaten Tegal.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin Pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Tegal.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
5. Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Kabupaten Tegal untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2024 secara langsung dan demokratis.
6. Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran.
7. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

2) BAB II : PENGANGGARAN DAN SUMBER DAYA

Memuat tentang pengelompokan dana, jumlah dana, penganggaran dari masing-masing tahun anggaran, serta sumber dana :

1. Dana Cadangan Pemilihan dianggarkan pada pembiayaan Daerah, kelompok pengeluaran

pembiayaan, jenis belanja Pembentukan Dana Cadangan;

2. Jumlah Dana Cadangan yang dianggarkan berdasarkan pada penetapan APBD;
3. Jumlah Dana tersebut dicadangkan dari tahun 2022 dan tahun 2023;
4. Dana Cadangan Pemilihan bersumber dari penyesihan atas penerimaan Daerah;

3) BAB III : PELAKSANAAN DAN PENATAUSAHAAN

Memuat ketentuan mengenai penggunaan dan penempatan dana cadangan.

4) BAB IV : PENCAIRAN DANA CADANGAN

Memuat tentang ketentuan mengenai Pencairan Dana Cadangan, dengan materi muatan sebagai berikut:

1. Tata cara dan persyaratan dalam pemindahbukuan dana cadangan
2. Penganggaran pencairan dana cadangan dalam APBD

5) BAB V : PELAPORAN

Memuat tentang Pelaporan penggunaan dana cadangan.

6) BAB VI : PERTANGGUNGJAWABAN

Memuat tentang pertanggungjawaban penggunaan dana cadangan dan kewajiban penyetoran sisa dana cadangan ke rekening Kas Umum Daerah.

7) BAB VII : PENYELESAIAN PENGADUAN

Memuat materi tentang mekanisme penyelesaian pengaduan terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik, berikut dengan sanksi administratifnya.

8) BAB VIII : KETENTUAN PENUTUP

Memuat ketentuan mengenai:

1. Pencabutan dan Pernyataan bahwa Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2018 tidak berlaku lagi; dan
2. saat mulai berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian Bab I sampai dengan Bab V, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang demokratis merupakan bukti keberhasilan pemerintah daerah dalam memenuhi hak masyarakat di bidang politik.
2. Perencanaan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dalam bentuk rancangan peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan diperlukan untuk memenuhi ketentuan pembentukan dana cadangan yang digariskan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Dana cadangan pemilihan kepada daerah hanya dapat dipergunakan sesuai dengan peruntukan dan harus dapat dipertanggungjawabkan dalam setiap tahap penggunaannya.
4. Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal merupakan wujud nyata kepedulian dan tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal melalui pembentukan dana cadangan secara akuntabel dan cermat dalam upaya memenuhi harapan dan tuntutan Masyarakat terhadap terlaksananya pemilihan kepala daerah yang demokratis.

B. Saran

Berdasarkan hasil kesimpulan di atas maka dapat diberikan saran sebagai berikut:

1. Materi naskah akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal tahun 2024 perlu dituangkan dalam Peraturan Daerah.
2. Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tegal harus segera menetapkan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal tahun 2024.
3. Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal tahun 2024 ini juga perlu didukung semua unsur pemerintah, institusi swasta, dan hukum, serta seluruh elemen masyarakat di wilayah Kabupaten Tegal.
4. Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal bersama dengan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tegal dan Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Tegal harus bekerja sama guna terselenggaranya pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal yang demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

A. Mukthi Fadjar, 2010, *Konstitusionalisme Demokrasi*, In-Trans, Malang

Abdul Halim, 2008, *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, Salemba Empat, Jakarta

Amran Suadi, 2019, *Filsafat Hukum Refleksi Filsafat Pancasila, Hak Asasi Manusia, dan Etika*, Prenadamedia Group, Jakarta

Ariyanto, 2020, *Memulihkan Hak Pilih TNI dan POLRI di PEMILU: Telaah Konstitusional Hak Asasi Manusia dalam Melindungi Hak Politik Warga Negara*, Leutikaprio, Yogyakarta

Aziz Setyagama, 2017, *Pembaruan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung di Indonesia*, Jakad Media Publishing, Surabaya

Ayu Widowati Johannes, 2020, *PILKADA: Mencari Pemimpin Daerah*, CV Cendekia Press, Bandung

Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Jakarta

Anslem Strauss, 2003, *Dasar dasar Penelitian kualitatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Bambang Rudito Kharisma, 2016, *Aparatur Sipil Negara*, Kencana, Jakarta

Barda Nawawi Arief, 1994, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, C.V. Ananta Semarang

Bagir Manan, 1991, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta

_____, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, INHILL CO, Jakarta

_____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cetakan III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fak hukum UII, Yogyakarta, 2004

Cornelis Lay, 2007, *Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Yogyakarta

Dahlan M. Satalaksana, 1997, *Write-off Kredit Macet*, Pusat Pengkajian Fiskal dan Moneter, Jakarta

Dahlan Thaib dan Ni'matul huda, 1992, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta

Dahlan Thaib, 1999, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum Dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta

Fadilah Amin, 2019, *Penganggaran di Pemerintah Daerah*, UB Press, Malang

Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta

Freddy Samuel Kawatu, 2019, *Analisis Laporan Keuangan Sektor Publik*, Deepublish, Sleman

H.M. Fauzan dan Baharuddin Siagian, 2017, *Kamus Hukum & Yurisprudensi*, Kencana, , Jakarta

Hendra Budiman, 2015, *Pilkada Tidak Langsung & Demokrasi Palsu*, Medpress Digiltal, Yogyakarta

I.P.M. Ranuhandoko, 2000, *Terminologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta

Ilham Yuli Isdiyanto, 2015, *Prinsip Umum Demokrasi dan Pemilu*, Indie Book Corner, Sleman

I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta

J.J.Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa Arief Sidharta, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung

Jhonny Ibrahim, 2005, *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Surabaya

Kusnu Goesnadhie, 2006, *Harmonisasi Hukum*, JP. Books, Surabaya

L.J. van Apeldoorn, 1980, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta

Lorens Bagus, 2000, *Kamus Filsafat*, PT. Gramedia Pustaka Utama, , Jakarta

Marjan Miharja, 2019, *Gesetzgebungswissenschaft: Bahan Ajar Ilmu Perundang-undangan*, CV. Penerbit Qiara Media, Pasuruan

Masykuri Abdillah dan Wahid Wahab, 2019, *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Demokrasi (1966-1993)*, Tiara Wacana, Yogyakarta

Miriam Budiardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Muhammad Yunus, 2007, *Menciptakan Dunia Tanpa Kemiskinan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta

Nurul Qamar, Salle, dkk , 2018, *Negara Hukum atau Negara Kekuasaan (Rechtsstaat or Machtstaat)*, PT. Social Politic Genius, Makassar

Parsudi Suparlan, 1994, *Metode Penelitian Kasus*, Makalah Diskusi, Bandung, Yayasan AKATIGA

Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta

Purwosusilo, 2017, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Kencana, Jakarta

Rahman Syamsuddin, 2019, *Pengantar Hukum Indonesia*, Kencana, Jakarta

Satjipto Rahardji, 2006, *Ilmu Hukum* , PT. Citra Aditya Bakti, Bandung

Schumpeter, Joseph A Schumpeter, 1972, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, New York

Sirajudin, dkk, 2003, *Legislatif Drafting*, Cetakan Ketiga, Penerbit Malang Corruption Watch (MCW) dan YAPPIKA, Jakarta

Sudikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Pen Liberty, Yogyakarta

Sukwiaty, 2009, *Ekonomi*, Yudhistira, Jakarta

Sumadi Suryabrata, 2011, *Metodologi Penelitian*, dalam Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan*, Alfabeta, Jakarta

T. Sunaryo, *Manajemen Risiko Finansial*, 2007, Penerbit Salemba Empat, Jakarta

Tim Ilmu Educenter, 2016, *Buku Super Lengkap UUD 1945 & Amandemen*, Ilmu Media Publishing, Jakarta

Timbul Hamonangan Simajuntak, dan Imam Mukhlis, 2012, *Dimensi Ekonomi Perpajakan dalam Pembangunan Ekonomi*, Raih Asa Sukses, Depok

Titi Triwulan, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta

W.J.S. Poerwadarminta, 2005, *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta

W. Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta

Jurnal

Mohammad Mulyadi, *Membangun Demokrasi dengan Partisipasi Masyarakat dalam Memilih pada Pemilu 2019*, Bidang Kesejahteraan Info Singkat, Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis, Vol. XI, No.9/I/Puslit/Mei/2019, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2019, Jakarta

Nopyandri, *Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis dalam Perspektif UUD 1945*, INOVATIF- Jurnal Ilmu Hukum, 2013, Jurnal Ilmu Hukum Vo. 2 No. 2, Jambi

Risky Dian Novita Rahayu Rochim, 2014, *Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan PerundangUndangan tentang Kebebasan Hakim*, Jurnal Ilmiah, Universitas Brawijaya, Malang

Sayyidatul Insiyah, dkk, *Pemilhan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sebuah Komparasi Dengan Pemilihan Secara Langsung Oleh Rakyat*, Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum, Vol 28, No 2, 2019, Bengkulu

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

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

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang *Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang* sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 2020 tentang *Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang*

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang *Standar Akuntansi Pemerintahan*

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah* sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang *Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang *Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota*

Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 8 Tahun 2010 tentang *Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal pada Tahun 2013*

Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 14 Tahun 2015 tentang *Pembentukan Dana Cadangan Bupati dan Wakil Bupati Tegal pada Tahun 2018*

Internet

<https://ejournal.unsri.ac.id/index.php/jbti/article/download/4560/pdf>

LAMPIRAN

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN TEGAL

TENTANG

PEMBENTUKAN DANA CADANGAN

PEMILIHAN BUPATI DAN WAKIL BUPATI TEGAL TAHUN 2024



PROVINSI JAWA TENGAH
PERATURAN DAERAH KABUPATEN TEGAL
NOMOR TAHUN 2021
TENTANG
PEMBENTUKAN DANA CADANGAN
PEMILIHAN BUPATI DAN WAKIL BUPATI TEGAL TAHUN 2024
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI TEGAL,

- Menimbang : a. bahwa penyediaan dana kebutuhan kegiatan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi, diperlukan dalam rangka menunjang kelancaran pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa dalam rangka persiapan dan pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal yang akan diselenggarakan pada tahun 2024, dibutuhkan penyediaan dana kebutuhan kegiatan yang besar dan tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran, mengingat penyelenggaraannya dilakukan secara bertahap sesuai dengan kemampuan keuangan daerah;
- c. bahwa untuk memberikan arah, landasan, dan kepastian hukum guna membiayai pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal, Pemerintah Daerah perlu mengatur Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024;

- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024;

- Mengingat :
1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
 3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
 4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656), sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6547);

5. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 52);
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 310);
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Berita Negara Tahun 2019 Nomor 902);

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN TEGAL
dan
BUPATI TEGAL

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PEMBENTUKAN
DANA CADANGAN PEMILIHAN BUPATI DAN
WAKIL BUPATI TEGAL TAHUN 2024.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kabupaten Tegal.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin Pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Tegal.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
5. Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Kabupaten Tegal untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2024 secara langsung dan demokratis.
6. Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran.
7. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Pasal 2

Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan ini dimaksudkan untuk membiayai pelaksanaan Pemilihan yang dilaksanakan pada tahun 2024.

Pasal 3

Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan ini bertujuan untuk membiayai kegiatan yang telah ditentukan setelah jumlah besaran Dana Cadangan yang disisihkan tercapai, dan penggunaan dananya tidak dapat dipergunakan untuk membiayai kegiatan di luar yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah ini.

BAB II

PENGANGGARAN DAN SUMBER DANA

Pasal 4

- (1) Dana Cadangan Pemilihan dianggarkan pada pembiayaan Daerah, kelompok pengeluaran pembiayaan, jenis belanja Pembentukan Dana Cadangan.
- (2) Jumlah Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan sebesar Rp..... (..... rupiah).
- (3) Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipenuhi selama 2 (dua) Tahun Anggaran dengan ketentuan setiap Tahun Anggaran ditetapkan melalui APBD secara bertahap dengan rincian yang meliputi:
 - a. Tahun Anggaran 2022 sebesar Rp..... (..... rupiah); dan
 - b. Tahun Anggaran 2023 sebesar Rp..... (..... rupiah).
- (4) Apabila biaya Pemilihan melebihi besaran Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kekurangan biaya Pemilihan dianggarkan pada APBD Tahun pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati.

Pasal 5

Kecuali bersumber dari dana alokasi khusus, pinjaman daerah, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu, Dana Cadangan Pemilihan bersumber dari penyisihan atas penerimaan Daerah.

BAB III

PELAKSANAAN DAN PENATAUSAHAAN

Pasal 6

- (1) Dana Cadangan Pemilihan digunakan untuk melaksanakan kegiatan dalam penyelenggaraan Pemilihan mulai dari tahap persiapan, pelaksanaan, dan penyelesaian.
- (2) Penggunaan Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam belanja tidak langsung berupa hibah dan/atau belanja langsung yang berbentuk program dan/atau kegiatan.
- (3) Dana Cadangan Pemilihan tidak dapat digunakan selain kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).

Pasal 7

- (1) Dana Cadangan Pemilihan ditempatkan dalam rekening tersendiri/rekening khusus Dana Cadangan Pemerintah Daerah yang dikelola oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah.
- (2) Rekening sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa deposito pada Bank Pemerintah yang memberikan hasil tetap dengan resiko rendah.
- (3) Penempatan deposito dalam Bank Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

Pasal 8

- (1) Pendapatan bunga deposito dari Dana Cadangan Pemilihan dicatat dalam akun pendapatan, kelompok Pendapatan Asli Daerah, jenis lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, obyek bunga deposito Dana Cadangan, rincian obyek bunga deposito Dana Cadangan sesuai peruntukannya.
- (2) Penerimaan hasil bunga deposito sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicatatkan sebagai penambah Dana Cadangan Pemilihan.
- (3) Tambahan Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaporkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

BAB IV

PENCAIRAN DANA CADANGAN

Pasal 9

- (1) Pencairan Dana Cadangan Pemilihan dianggarkan pada penerimaan pembiayaan Daerah.
- (2) Pencairan Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan terlebih dahulu dipindahbukukan ke rekening kas umum Daerah.
- (3) Pemindahbukuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling banyak sejumlah saldo Dana Cadangan.
- (4) Pemindahbukuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling dilakukan dengan surat perintah pemindahbukuan atas persetujuan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah.

Pasal 10

Pencairan Dana Cadangan ke rekening kas umum Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dianggarkan dalam APBD pada kelompok pembiayaan, jenis penerimaan pembiayaan, objek pencairan Dana Cadangan.

BAB V
PELAPORAN

Pasal 11

- (1) Setiap penggunaan anggaran Dana Cadangan Pemilihan dalam penyelenggaraan Pemilihan harus dilaporkan sebagai bagian tidak terpisahkan dari laporan pertanggungjawaban APBD.
- (2) Laporan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VI
PERTANGGUNGJAWABAN

Pasal 12

Dalam hal terdapat Dana Cadangan Pemilihan yang sudah dicairkan dan tidak digunakan setelah seluruh kegiatan Pemilihan selesai dilaksanakan, maka sisa Dana Cadangan harus disetorkan ke rekening kas umum Daerah.

Pasal 13

Dalam hal terdapat masih ada Dana Cadangan Pemilihan yang tidak digunakan setelah kegiatan Pemilihan selesai dilaksanakan, maka Dana Cadangan dipindahbukukan ke rekening kas umum Daerah.

BAB VIII

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 14

Pada saat Peraturan Daerah ini berlaku, Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2018, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 15

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Tegal.

Ditetapkan di Slawi
pada tanggal ...
BUPATI TEGAL,

.....

Diundangkan di Slawi
Pada Tanggal ...
SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN TEGAL,

.....

LEMBARAN DAERAH BUPATI TEGAL TAHUN ... NOMOR ...
NOREG PERATURAN DAERAH KABUPATEN TEGAL, PROVINSI
JAWA TENGAH: ... (... /20...)

PENJELASAN
ATAS
PERATURAN DAERAH KABUPATEN TEGAL
NOMOR ... TAHUN 2021
TENTANG
PEMBENTUKAN DANA CADANGAN
PEMILIHAN BUPATI DAN WAKIL BUPATI TEGAL TAHUN 2024

I. UMUM

Pemilihan Kepala Daerah dan juga Wakil Kepala Daerah merupakan kerangka kelembagaan baru dalam rangka mewujudkan proses demokratisasi di Daerah. Dalam praktiknya penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dibutuhkan anggaran yang sangat besar seperti kebutuhan operasional, logistik, keamanan, dan kegiatan-kegiatan terkait lainnya. Selain itu, tahapan pelaksanaannya membutuhkan waktu yang cukup lama. Dari tahapan persiapan, pelaksanaan Pemilihan, hingga selesainya penyelenggaraan sering memakan waktu lebih dari 1 (satu) tahun. Hal ini terjadi tidak terkecuali dalam Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal yang akan diselenggarakan pada Tahun 2024.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2024 tentunya diperlukan adanya pendanaan dalam setiap pelaksanaan kegiatannya yang dibebankan pada APBD. Hanya saja, dalam realisasinya baik dari sisi anggaran maupun kegiatannya tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran APBD. Dalam hal pendanaan tersebut tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal dapat membentuk Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024.

Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan ini merupakan satu kesatuan pada pengeluaran pembiayaan daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran. Hanya saja proses pencairan Dana Cadangan dilakukan dalam 1 (satu) tahun anggaran yang menjadi penerimaan pembiayaan APBD dalam tahun anggaran berkenaan. Adapun berdasarkan dengan Pasal 72 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, jumlah Dana Cadangan Pemilihan sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan bersangkutan. Hal ini sinkron dengan pengaturan dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dimana Pemerintah Daerah dapat membentuk Dana Cadangan apabila pendanaan kegiatan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (tidak terkecuali Bupati dan Wakil Bupati) tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2024. Pembentukan Peraturan Daerah ini memiliki arti strategis dalam mewujudkan dan menunjang keberhasilan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tegal Tahun 2024 yang akuntabel.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Cukup jelas.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Yang dimaksud dengan “pengeluaran tertentu” adalah pengeluaran yang harus dikeluarkan untuk mendanai kegiatan yang telah ditetapkan sesuai ketentuan peruntukannya, seperti DAK (Dana Alokasi Khusus), BOS (Biaya Operasional Sekolah), DBHCHT (Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau), Bantuan Keuangan Provinsi, DID (Dana Insentif Daerah).

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN TEGAL NOMOR ...