



**Kampus
Merdeka**
INDONESIA JAYA



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG



Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029



**DISUSUN OLEH:
KLINIK HUKUM PERANCANGAN
PERUNDANG-UNDANGAN
FAKULTAS HUKUM UNNES
TAHUN 2024**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

Gedung Dekanat K, Kampus Sekaran
Gunungpati, Kota Semarang, Jawa Tengah
Kode Pos 50229

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG
DANA CADANGAN PEMILIHAN BUPATI DAN WAKIL
BUPATI BREBES TAHUN 2029

Disusun Oleh :
SEKRETARIAT DAERAH
PEMERINTAH KABUPATEN BREBES
DAN
KLINIK PERUNDANG-UNDANGAN UNNES

KABUPATEN BREBES
TAHUN 2023

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas karunia dan nikmat yang telah diberikan, sehingga kami dapat melakukan dan menyusun Laporan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029.

Dalam penyusunan sampai ketahap laporan akhir dilakukan dalam waktu yang telah ditentukan telah dilaksanakan, dengan rangkaian kegiatan meliputi latar belakang dari pekerjaan, dasar pertimbangan (dasar hukum), maksud, tujuan, ruang lingkup dan output dari pekerjaan, gambaran umum, konsep dan metodologi Pekerjaan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029.

Naskah Akademik ini merupakan suatu rangkaian pekerjaan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029. “Tak ada gading yang tak retak”, maka kami akan sangat berterima kasih kepada semua pihak atas segala masukan dan saran yang bersifat membangun terhadap hasil penyusunan laporan ini. Semoga dapat memberikan hasil yang baik dan bermanfaat untuk pelaksanaan pekerjaan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 ini bagi seluruh masyarakat Kabupaten Brebes khususnya dan bagi para pihak yang berkepentingan pada umumnya.

Amin.

Brebes, 2023

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Tujuan dan Kegunaan	8
D. Sasaran	8
E. Metode Penyusunan	9
F. Sistematika Naskah Akademik	11
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS	
A. Kajian Teoritis	12
B. Kajian Kondisi Terkini	49
C. Kajian Penerapan	53
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERUNDANGAN TERKAIT	
A. Evaluasi dan Analisis Perundangan Terkait	60
B. Keterkaitan dengan Perundangan Lain	65
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis	69
B. Landasan Sosiologis	75
C. Landasan Yuridis	78
BAB V MUATAN MATERI	
A. Jangkauan dan Arah Materi	81
B. Ruang Lingkup Materi	82
BAB VI PENUTUP	
A. Kesimpulan	114
B. Saran	115
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara kesatuan, yang terbagi dalam satuan-satuan pemerintahan daerah dengan sistem otonomi. Secara teori otonomi hakekatnya adalah kewenangan (hak) untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah otonom adalah daerah yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat di daerahnya sesuai dengan tujuan pembangunan nasional yang tidak mungkin dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut 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. Asas Otonomi merupakan prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi. Otonomi Daerah adalah hak,

wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan tersebut merupakan implementasi dari Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan Kabupaten mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Mengatur dimaksudkan bahwa daerah diberi kewenangan membentuk regulasi (produk hukum) sesuai dengan kewenangannya. Mengurus artinya daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sesuai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri sesuai kewenangannya. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan absolut meliputi: bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD). Urusan pemerintahan konkuren merupakan Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/Kabupaten.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Pemilihan umum Kepala Daerah tidak diatur secara tegas di dalam Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemilihan Umum di daerah yang secara tegas disebutkan adalah untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana disebutkan pada ketentuan Pasal 18 ayat (3) amandemen UUD 1945: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Sebaliknya untuk pemilihan kepala daerah tidak disebutkan secara tegas di dalam UUD 1945. Di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) amandemen UUD 1945: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing- masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Namun demikian, pemilihan kepala daerah yang dipilih oleh negara dan berlaku saat ini adalah melalui pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang telah ditetapkan menjadi undang-undang dengan 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. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) ini sudah diubah ketiga kalinya yaitu dengan: a)

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015; b) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016; c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.

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

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.

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

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

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.

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)

Indonesia, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi manusia RI 2015, hal. 28

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 Kepala Daerah sebagai pemimpin pemerintah dalam skala yang lebih kecil, yaitu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.³

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

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

⁴ Ibid. hal. 148

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

Di dalam ketentuan Pasal 166 Perpu No. 1 Tahun 2014 diatur bahwa pendanaan kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan dapat didukung melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan Pasal 166 Perpu No. 1 Tahun 2014 tersebut diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, ketentuan Pasal 166 diubah menjadi:

1. Pendanaan kegiatan Pemilihan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Dihapus.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendanaan kegiatan Pemilihan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur dengan Peraturan Menteri.

Dalam pelaksanaan Pilkada terdapat beberapa tahapan dari persiapan, penyelenggaraan, penetapan calon, penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil

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

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ketentuan Pasal 166 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berlaku saat ini adalah 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 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas 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.

Sesuai ketentuan sebagaimana termuat dalam Bab II Pendanaan kegiatan Pemilihan dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 diatur:

1. Pendanaan Kegiatan Pemilihan gubernur dan wakil gubernur dibebankan pada APBD provinsi.

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

2. Pendanaan Kegiatan Pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dibebankan pada APBD kabupaten/kota.
3. Dalam hal pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran, Pemerintah Daerah dapat membentuk dana cadangan.

Dengan adanya ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tersebut, maka pembiayaan pemilihan kepala daerah yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD), maka pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk menyediakan anggaran tersebut, tidak terkecuali Pemerintah Kabupaten Brebes. Namun demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tersebut juga, Pemerintah Daerah dapat membentuk dana cadangan dalam hal pendanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran.

Kebutuhan Dana dalam pelaksanaan Pesta Demokrasi ini termasuk Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di wilayah Kabupaten Brebes. Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes 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 Brebes membentuk Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes. 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.

Kabupaten Brebes saat ini sedang mempersiapkan pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati pada tahun 2029 sedangkan pembiayaan tidak dapat dilakukan pada satu tahun anggaran sehingga membutuhkan pembentukan dana cadangan untuk kegiatan tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Brebes membutuhkan “Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Umum Bupati Dan Wakil Bupati Tahun 2029”.

1.2. Identifikasi Masalah

Untuk mewujudkan suatu Peraturan Daerah yang baik dan dapat menjadikan landasan dan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maka perlu dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan serta sejalan/selaras dengan sistem hukum nasional. Sebagai bagian dari peraturan perundangundangan Peraturan Daerah harus menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu keberadaannya harus memenuhi kebutuhan dan menjawab permasalahan yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu pembentukannya harus dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan

standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah.

Maka berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan pokok dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kajian teoretis dan praktik empiris di dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029?
2. Bagaimanakah evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029?
3. Apa saja yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis di dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029?
4. Bagaimanakah jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu kajian hukum dan hasil penelitian terkait upaya

Penyelenggaraan Dana Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dalam suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di Kabupaten Brebes yang selanjutnya dijadikan dasar sebagai acuan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah terkait.

Tujuan dari dilaksanakannya kegiatan ini adalah sebagai berikut :

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Brebes dalam penganggaran guna penyelenggaraan pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Merumuskan dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 adalah sebagai berikut:

1. Sebagai Konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029.
2. Sebagai dasar dalam penyusunan pasal-pasal dan penjelasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029.
3. Sebagai landasan pemikiran dari DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029.
4. Sebagai rujukan bagi DPRD, Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes serta pihak-pihak terkait dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029.

1.4. Sasaran Penyusunan Naskah Akademik

Sasaran dari pelaksanaan Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Tentang Produk Hukum Daerah adalah:

1. Diperolehnya berbagai dokumen rencana / hasil penelitian terkait dengan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029
2. Terumuskannya permasalahan yang dihadapi dalam Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029
3. Terumuskannya pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Raperda tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029
4. Terumuskannya sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan peraturan daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029
5. Terumuskannya konten lokal terkait upaya Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029

1.5. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Metode yang digunakan dalam Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 adalah metode yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Yuridis normatif dimaksudkan bahwa untuk melihat permasalahan terkait pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes

tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 digunakan pendekatan normatif yaitu pengkajian studi dokumen terhadap peraturan perundang-undangan dan berbagai kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pokok permasalahan yaitu yang berhubungan dengan Tata Cara Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 dan laporan hasil dari berbagai pertemuan. Di samping juga dilakukan Focus Group Discussion (FGD) dan konsultasi publik (public hearing). Adapun lingkup dari metode tersebut adalah sebagai berikut⁷:

1. Studi pustaka, menelaah data sekunder berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dokumen rencana terkait.
2. Melakukan konsultasi dengan pakar atau konsultasi publik dengan mengadakan serangkaian diskusi untuk memperoleh masukan dan tanggapan dari berbagai pemangku kepentingan guna memperkaya materi yang akan disusun untuk menyempurnakan Naskah Akademik.
3. Melakukan berbagai rapat pembahasan yang dilakukan secara simultan:
 - a. pelaksanaan rapat pembahasan awal
 - b. pelaksanaan rapat pembahasan tengah
 - c. pelaksanaan rapat pembahasan pra konsensus
 - d. pelaksanaan rapat pembahasan konsensus

⁷ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum. Penerbit Kencana, Jakarta, 2007, Hal.96.

Skema Metodologi Pelaksanaan Studi dibuat secara menyeluruh, komprehensif, integral dan saling berkaitan, yang memperlihatkan alur pelaksanaan studi dari tahap awal hingga tahap akhir untuk menghasilkan produk keluaran. Oleh karena penelitian ini adalah penelitian normatif, maka data yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder yang meliputi: bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas yang bersifat mengikat. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, dan catatan resmi atau risalah-risalah dalam pembuatan peraturan perundangundangan tersebut. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumentasi resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnaljurnal hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2005:141). Dalam hal ini bahan hukum tersebut tentunya yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah.

Teknik Pengumpulan Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dan penelitian terdahulu yang berhubungan dengan objek telaahan penelitian ini yang dapat berupa

peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah lainnya.⁸ Data atau bahan penelitian dalam Naskah Akademik ini dihimpun dari beberapa sumber, yaitu:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru ataupun pengertian yang baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai studi gagasan dalam bentuk Undang-Undang.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil seminar atau pertemuan ilmiah lainnya, bahkan dokumen pribadi atau pendapat dari kalangan pakar hukum sepanjang relevan dengan objek telaahan penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, majalah maupun dari internet.
- d. Data empiris diperoleh dengan melalui wawancara bebas terpimpin, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian ini digunakan teknik pengumpulan bahan hukum dengan studi dokumen atau bahan pustaka, baik dari media cetak maupun elektronik (internet) bahan hukum yang dikumpulkan berkaitan erat dengan masalah. Kegiatan ini dilakukan dengan cara mengunjungi

⁸ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit Bayumedia, Brebes, 2007, Hal.391.

membaca, mengkaji dan mempelajari bahan hukum dan pustaka yang mempunyai kaitan erat dengan pokok permasalahan.

Analisis data yang digunakan adalah metode normatif kualitatif. Normatif, karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai normatif hukum positif, sedangkan kualitatif, dimaksudkan analisis data yang bertitik tolak pada dasar-dasar filsafat hukum, teori-teori hukum, asas-asas hukum, dan hukum positif yang berlaku.⁹ Teknik Analisis data dilakukan secara induktif, semua data yang ada ditafsirkan dan dijabarkan dengan mendasarkan pada teori-teori dan ketentuan hukum yang berlaku.

1.6. Sistematika Naskah Akademik

Sistematika penulisan Naskah Akademik ini mendasarkan pada ketentuan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 khususnya pada bagian Lampiran I dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.120 Tahun 2018 khususnya pada Lampiran II yang memberi pedoman tentang penyusunan Naskah Akademik. Sistematika Naskah Akademik ini terdiri dari:

⁹ Moh. Nazir, Metode Penelitian, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hal.35.

Bab I : Pendahuluan, yang menggambarkan tentang latar belakang penyusunan naskah akademik. Dalam bab ini juga dipaparkan mengenai tujuan dari naskah akademik ini serta metodologi yang digunakan untuk mengembangkan naskah akademik ini.

Bab II : Kajian Teoretis dan Praktik Empiris, yang memaparkan tentang pentingnya membuat regulasi Produk Hukum Daerah di Kabupaten Brebes.

Bab III : Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundangan Terkait

Bab IV : Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis

Bab V : Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Substansi, yang memaparkan tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 dan lingkup materi apa saja yang ada dan harus ada dalam Peraturan Daerah ini. Termasuk di dalamnya adalah bahan-bahan pertimbangan dan penguat di latar belakang, ringkas.

BAB VI: Penutup yang berisikan Kesimpulan dan Saran

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

Teori adalah alur logika atau penalaran yang merupakan seperangkat konsep, definisi dan proposisi yang disusun secara sistematis. Secara umum teori mempunyai tiga fungsi yaitu: 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.¹⁰

¹⁰ Sumadi Suryabrata, Metodologi Penelitian, dalam Sugiyono, Metode Penelitian Pendidikan, Jakarta, Alfabeta, 2011, hal 81

Kajian teoritik dalam bagian ini menguraikan tentang kewenangan Pemerintah Kabupaten/ Kota dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Istilah kewenangan sering disebut dengan *authority*, *gezag* atau yuridiksi sedangkan wewenang disebut *competence* atau *bevoegdheid* (S.F.Marbun, 1997). Menurut S.F Marbun (1997) kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan tertentu maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu bidang tertentu saja. Jadi, kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtbevoegdheden*). Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum (S.F.Marbun, 1997). Sifat wewenang pemerintahan antara lain *expressimplied*, jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan- batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis (Indroharto dalam S.F Marbun, 1997). Isinya dapat bersifat umum (abstrak), konkrit, fakultatif, dan terikat (Indroharto dalam S.F Marbun, 1997).

Di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana diubah dengan Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja memuat pengertian:

- a. wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 1 angka 5).
- b. Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik (Pasal 1 angka 6).

Atribusi, delegasi dan mandat merupakan sumber wewenang yang sangat penting bagi suatu negara hukum-demokratis sebab sesuai salah satu asas hukum negara hukum-demokratis, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum yang lazim disebut dengan asas legalitas atau *rechtmatigheid van bestuur* (S.F.Marbun, 1997). Konsekuensi dari asas tersebut, maka setiap tindakan badan/pejabat tata usaha negara harus berdasarkan undang-undang formal sebagai manifestasi atas pengakuan dan penghargaan kedaulatan rakyat (S.F.Marbun, 1997). Atribusi adalah pemberian suatu wewenang (baru) oleh rakyat melalui wakilnya di parlemen kepada Pemerintah, di mana wewenang tersebut sebelumnya tidak dimiliki oleh Pemerintah (S.F.Marbun, 1997). Dengan adanya pemberian wewenang ini, maka tindakan Pemerintah menjadi sah dan secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat umum (S.F.Marbun, 1997). Pemberian wewenang ini dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang bersumber dari MPR berupa undang-undang dasar dan Ketetapan MPR, yang bersumber dari DPR

bersama Pemerintah dalam bentuk undang-undang, dan yang bersumber dari DPRD dan Pemerintah Daerah dalam bentuk peraturan daerah (S.F.Marbun, 1997). Delegasi dan mandat adalah terjadinya pelimpahan wewenang dari suatu badan/pejabat tata usaha negara yang satu kepada badan/pejabat tata usaha negara yang lainnya dalam lingkungan pemerintahan (eksekutif) (S.F.Marbun, 1997). Wewenang yang dilimpahkan tersebut diperoleh badan/pejabat tata usaha negara berdasarkan wewenang atributif (S.F.Marbun, 1997). Badan/pejabat tata usaha negara yang melimpahkan wewenang delegasi disebut delegans dan yang menerimanya disebut delegataris sedangkan badan/pejabat tata usaha negara yang melimpahkan mandat disebut mandans dan yang menerimanya disebut mandataris (S.F.Marbun, 1997). Perbedaan antara delegasi dengan mandat terletak pada prosedur pelimpahannya, tanggung jawab dan tanggung gugat serta kemungkinan dipergunakannya kembali wewenang tersebut (S.F.Marbun, 1997).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 memuat pengertian atribusi, delegasi dan mandat:

1. Pasal 1 angka 22: Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.
2. Pasal 1 angka 23: Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau

Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

3. Pasal 1 angka 24: Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Dalam pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati, kewenangan pelaksanaan pemilihan umum tersebut berada pada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten sebagaimana diatur seperti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang telah ditetapkan menjadi undang-undang dengan 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 diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020. Namun demikian, tanggung jawab Pemerintah Kabupaten/Kota atas penyediaan anggaran penyelenggaraan pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mengalami perubahan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 166 Perpu No. 1 Tahun 2014 yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun

2015 dan telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Di dalam ketentuan Pasal 166 Perpu Nomor 1 Tahun 2014 diatur bahwa pendanaan kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan dapat didukung melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di dalam penjelasan ketentuan Pasal 166 Perpu No. 1 Tahun 2014 tersebut disebutkan:

1. Pendanaan untuk seluruh kegiatan Pemilihan dibebankan pada APBN, kecuali kegiatan kampanye yang berupa pertemuan terbatas dan pertemuan tatap muka dan dialog.
2. Dukungan dana melalui APBD antara lain berupa kegiatan sosialisasi, pengamanan, distribusi logistik dan lain-lain.

Ketentuan Pasal 166 Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tersebut telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Di dalam ketentuan Pasal 166 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015:

1. Pendanaan kegiatan Pemilihan dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
2. Ketentuan mengenai dukungan Anggaran Pendapatan Belanja Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

3. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendanaan kegiatan Pemilihan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah diatur dengan Peraturan Menteri.

Selanjutnya dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, ketentuan Pasa 166 diubah menjadi:

1. Pendanaan kegiatan Pemilihan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Dihapus.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendanaan kegiatan Pemilihan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur dengan Peraturan Menteri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ketentuan Pasal 166 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berlaku saat ini adalah 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 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas 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.

Sesuai ketentuan sebagaimana termuat dalam Bab II Pendanaan kegiatan Pemilihan dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 diatur:

1. Pendanaan Kegiatan Pemilihan gubernur dan wakil gubernur dibebankan pada APBD provinsi.
2. Pendanaan Kegiatan Pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dibebankan pada APBD kabupaten/kota.
3. Dalam hal pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran, Pemerintah Daerah dapat membentuk dana cadangan.

Dengan adanya ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tersebut, maka pembiayaan pemilihan kepala daerah di Kabupaten/Kota dibebankan pada APBD Kabupaten/Kota, maka pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk menyediakan anggaran tersebut, tidak terkecuali Pemerintah Kabupaten Brebes. Namun demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tersebut juga, Pemerintah Daerah dapat membentuk dana cadangan dalam hal pendanaan pemilihan kepala

daerah dan wakil kepala daerah tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran.

Dengan demikian, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memiliki tugas dan tanggung jawab untuk mengatur bidang keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang telah ditetapkan menjadi undang-undang dengan 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 diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;

5. 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 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas 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; dan
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

2.1.1. Tinjauan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 45) Pasal 1 ayat (3) secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini merupakan pernyataan dalam pelaksanaan kenegaraan serta segala ketentuan di negeri ini harus diatur dengan hukum. Berbagai bidang kehidupan manusia dapat terus berkembang karena ditunjang dengan ilmu pengetahuan yang terus mengembangkan teori. Selanjutnya teori tersebut dikembangkan dengan praktek dalam kehidupan nyata. Ilmu pengetahuan mengenai perundang-undangan merupakan pengantar dalam mempelajari beberapa hal penting serta yang dirasakan

perlu dalam mempersiapkan, membuat dan melaksanakan peraturan perundang-undangan.

Istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian yaitu proses pembentukan peraturan negara, baik tingkat pusat maupun daerah dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik pusat maupun daerah. Dengan demikian ilmu perundangundangan bukan hanya bicara tentang proses pembentukan peraturan pada tingkat negara (pusat) melainkan juga seluruh peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh daerah.

Menurut kajian ilmu hukum dalam kehidupan bermasyarakat dikenal adanya berbagai norma hukum yaitu:

- a. Norma hukum umum dan norma hukum individual.
- b. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit.
- c. Norma hukum einmalig (sekali selesai) dan norma hukum dauerhäftig (berlaku terus menerus).
- d. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.

Hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah mengenai daya laku dan daya guna serta keabsahan organ pembentuknya. Apabila dibentuk oleh lembaga yang berwenang dan sesuai dengan norma hukum yang berlaku dan sah, maka norma seperti ini memiliki

legitimasi dan dapat ditaati masyarakat. Dalam norma hukum dikenal adanya norma fundamental negara (Staats fundamental norm) sebagai norma tertinggi dalam sebuah negara dan ditetapkan oleh masyarakat; aturan dasar adalah aturan bersifat pokok, umum, dan garis besar dan masih bersifat tunggal, undang-undang formal serta aturan pelaksana atau otonom.

Selanjutnya mengenai asas peraturan perundang-undangan ada 6 (enam) meliputi:

- a) Undang-undang tidak berlaku surut.
- b) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- c) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan UU yang bersifat umum.
- d) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan UU yang berlaku terlebih dulu.
- e) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- f) Undang-undang sebagai sarana semaksimal mungkin dapat mensejahterakan spiritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi melalui pembaharuan atau pelestarian.

Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa membentuk peraturan tersebut harus berdasar

pada asas pembentukan meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis yaitu cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi, di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik.

Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan tidak akan dipatuhi. Semua nilai yang ada nilai yang ada di bumi Indonesia tercermin dari Pancasila, karena merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan bangsa (way of life). Adapun falsafah hidup berbangsa merupakan suatu landasan untuk membentuk hukum suatu bangsa, dengan demikian hukum yang dibentuk harus mencerminkan falsafah suatu bangsa. Sehingga dalam penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah pun harus mencerminkan moral dari daerah yang bersangkutan.

Peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hukum yang dibuat harus dapat dipahami masyarakat sesuai dengan kenyataan yang dihadapi masyarakat. Dengan demikian dalam penyusunan rancangan peraturan daerah harus sesuai dengan kondisi masyarakat yang bersangkutan.

Peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum yang terdapat dalam ketentuan yang lebih tinggi. Landasan yuridis adalah landasan hukum yang memberikan perintah untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan, pertama adalah terkait kewenangan membuat aturan dan kedua adalah berkaitan dengan materi peraturan perundangundangan yang harus dibuat.

Landasan yuridis dapat dilihat dari segi kewenangan yaitu apakah ada kewenangan seorang pejabat atau badan yang mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sangat perlu, mengingat sebuah peraturan perundangundangan yang dibuat oleh badan atau pejabat yang tidak memiliki kewenangan maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum (neitige).

Misalnya kewenangan untuk menyusun Undang-Undang ada pada DPR dan Presiden; Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden ada pada Presiden; Peraturan Daerah ada pada WaliKabupaten/Bupati bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan berkaitan dengan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan maka harus berdasarkan asas sinkronisasi baik vertikal maupun horisontal. Disamping itu juga harus diperhatikan asas-asas lain seperti asas *Lex Specialist Derogat legi Generali*, asas yang kemudian mengesampingkan yang terdahulu dan lain sebagainya. Untuk materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta memuat kondisi khusus daerah dan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Yang tak kalah pentingnya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan adalah harus didukung dengan hasil data riset yang akurat atau pembuatan peraturan perundangundangan berbasis riset. Secara garis besar materi yang termuat dalam peraturan tersebut adalah mengandung asas pengayoman, kekeluargaan, kenusantaraan, *bhinneka tunggal ika*, kemanusiaan, kebangsaan, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah, ketertiban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Demikian juga untuk muatan Peraturan Daerah nantinya

dalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Hamidi, 2005 : 2- 10).

2.1.1.1. Asas *lex superior derogat legi inferiori*;

Asas ini menyatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, peraturan yang lebih tinggi akan mengenyampingkan peraturan yang lebih rendah. Asas ini hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki tidak sederajat dan saling bertentangan.

Menurut Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kabupaten

Berdasarkan hierarki yang telah disebutkan di atas, maka materi muatan UU tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Begitu juga materi muatan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UU tidak boleh bertentangan dengan UU dan UUD 1945.

Misalnya, keberlakuan Peraturan Daerah (“Perda”) yang tidak boleh dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Ini dibuktikan dengan tindakan Kementerian Dalam Negeri telah mengunggah 3.143 Perda yang dibatalkan pemerintah pusat yang dianggap bermasalah serta tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya pada tahun 2016.

Namun, patut dicatat, kewenangan pembatalan Perda oleh pemerintah pusat ini telah dicabut dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, sebagaimana dikutip dari Lembaga Negara yang Punya Kekuasaan Yudikatif Menguji Perda.

Sehingga, kini lembaga negara yang mempunyai kekuasaan yudikatif menguji Perda adalah Mahkamah Agung, maka yang membatalkan Perda jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya adalah Mahkamah Agung.

Contoh asas *lex superior derogat legi inferiori* adalah Putusan Mahkamah Agung Nomor 68 P/HUM/2019 yang menyatakan Pasal 2 ayat (1) dan (2) Peraturan Bupati Kepulauan Aru Nomor 53 Tahun 2018 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Pasal 5 huruf c, Pasal 6 ayat (1) huruf i UU 12/2011 (hal. 43). Oleh karena itu, amar putusan kemudian menyatakan pasal yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat

2.1.1.2. Asas *lex specialis derogat legi generali*;

Asas ini menyatakan bahwa peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang lebih umum. Asas *lex specialis derogat legi generali* hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki sederajat dan mengatur mengenai materi yang sama.

Contoh asas *lex specialis derogat legi generalis* adalah misalnya mengenai pidana pokok dan pidana tambahan bagi anak pelaku tindak pidana. *Lex generalis* dalam Pasal 10 KUHP disebutkan:

Pidana terdiri atas:

a. *pidana pokok*

1. *pidana mati;*
2. *pidana penjara;*
3. *pidana kurungan;*

4. *pidana denda;*
 5. *pidana tutupan.*
- b. *pidana tambahan*
1. *pencabutan hak-hak tertentu;*
 2. *perampasan barang-barang tertentu;*
 3. *pengumuman putusan hakim.*

Sedangkan *lex specialis* dalam Pasal 71 ayat (1) dan (2) UU SPPA menyebutkan:

1. *Pidana pokok bagi Anak terdiri atas:*
 - a. *pidana peringatan;*
 - b. *pidana dengan syarat:*
 1. *pembinaan di luar lembaga;*
 2. *pelayanan masyarakat; atau*
 3. *pengawasan.*
 - c. *pelatihan kerja;*
 - d. *pembinaan dalam lembaga; dan*
 - e. *penjara.*
2. *Pidana tambahan terdiri atas:*
 - a. *perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; atau*
 - b. *pemenuhan kewajiban adat.*

Sehingga, dapat dipahami bahwa contoh asas *lex specialis derogat lex generalis* adalah ketentuan UU SPPA tentang pidana pokok dan pidana tambahan bagi anak pelaku tindak pidana adalah *lex specialis* dari ketentuan pidana pokok dan pidana tambahan dalam KUHP.

2.1.1.3. Asas *lex posterior derogat legi priori*.

Sederhananya, asas ini berarti peraturan yang baru mengesampingkan peraturan lama. Asas ini bertujuan untuk mencegah ketidakpastian hukum yang mungkin timbul manakala terdapat dua peraturan yang sederajat berdasarkan hierarki.

Contoh asas *lex posterior derogat legi priori* adalah UU 11/2012 yang mencabut keberlakuan UU 3/1997. Sehingga, sejak berlakunya UU 11/2012, semua tindak pidana yang dilakukan anak akan dijerat dan diproses dengan menggunakan ketentuan UU 11/2012 dan bukan UU 3/1997.

Sudah diketahui bahwa norma hukum memiliki ciri-ciri tersendiri sehingga jadi ciri khas atau pembeda dengan norma-norma lainnya. Lalu apa sebenarnya perbedaan norma hukum dan norma-norma lainnya?

Pada dasarnya, semua norma baik norma hukum maupun norma lainnya merupakan hukum berdasarkan kebijakan dari bagian atau sistem

norma lain. Selain norma hukum, terdapat norma lain antaranya norma moral, norma etiket, norma kesopanan, norma sosial, norma estetika, dan lain sebagainya. Hal ini termasuk dengan adanya pelaksanaan norma yang kaitannya dengan penyusunan norma, dalam hal ini tentunya bukan norma biasa, namun bisa dikatakan sebagai norma hukum.

Meski semua hukum adalah norma, namun inilah perbedaan norma hukum dengan norma lainnya.

1. Norma hukum memiliki aturan yang pasti dan ditulis secara tertulis maupun lisan.
2. Norma hukum bersifat mengikat dan semua orang wajib menaatinya.
3. Norma hukum memiliki penegak yang sesuai dengan aturan yang berlaku.
4. Norma hukum bersifat berat dan memaksa serta memiliki sanksi atau hukuman bagi yang melanggar dan tercatat secara tertulis.

Kajian teori menyediakan konsep-konsep yang relevan, asumsiasumsi dasar yang dapat digunakan dan menjadi landasan pemecahan masalah sesuai dengan materi yang akan diatur, kemudian Asas/prinsip adalah pikiran-pikiran dasar yang menjiwai terbentuknya suatu norma. Analisis terhadap penentuan asas/prinsip memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan dan kesesuaiannya dengan materi yang akan diatur.

2.1.2. Tinjauan Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah

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.¹¹ 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:

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.¹²

Menurut Kamus Hukum, demokrasi (*democratie*) adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan yang tertinggi dimana sumber kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan (ke)rakyat(an).¹³ Sedangkan dalam ranah konseptual, demokrasi dapat diberi pengertian sebagai sebuah pemerintahan

¹¹ 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

¹² 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

¹³ an Pramudya Puspa, *Kamus Hukum: Bahasa Belanda, Indonesia, Inggris*, CV. Aneka Ilmu, Semarang, Semarang, hal. 295

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”.¹⁴

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 secara bebas dan rahasia yang nantinya mewakili pengambilan keputusan kebijakan politik negara dalam waktu tertentu (demokrasi perwakilan atau demokrasi representatif).¹⁵

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

¹⁴ Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002, Jakarta, hal. 10

¹⁵ Lorenz Bagus, *Kamus Filsafat*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000, Jakarta, hal. 154

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.¹⁶

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.¹⁷ 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).¹⁸

¹⁶ 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

¹⁷ Alain Touraine, *Waht Is Democracy?*, Colorado: Westview Press, 1997, hal 4, dalam *Ibid*

¹⁸ Dahlan Thaib dan Ni'matul huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, 1992, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, hal. 7-8

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.¹⁹

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”.²⁰

¹⁹ A. Mukthi Fadjar, *Konstitusionalisme Demokrasi*, In-Trans, 2010, Malang, hal 133

²⁰ 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

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.²¹

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.²²

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

²¹ Titi Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, 2010, Jakarta, hal .329

²² Ni'matul Huda, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, op.cit., hal 45

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.²³

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 1945.²⁴ Adapun penyelenggaraan Pemilu adalah pelaksanaan tahapan Pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu, yaitu lembaga yang menyelenggarakan Pemilu.²⁵

²³ 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

²⁴ Lihat Pasal 1 angka 1, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

²⁵ 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."

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.”

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. 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.²⁶

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 pembeduk 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

²⁶ Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perludem, 2007, Jakarta, hal 115, dalam Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hal. 78

memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai pemimpin pemerintah dalam skala yang lebih kecil, yaitu di tingkat provinsi dan kabupaten/ kota.²⁷

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.²⁸

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

²⁷ Ni'matul Huda, dan M. Imam Nasef, *Op.Cit.*, hal 247-248

²⁸ *Ibid.*

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.²⁹

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 pemerintah dalam skala yang lebih kecil, yaitu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.³⁰

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

²⁹ endra Budiman, Pilkada Tidak Langsung & Demokrasi Palsu, Medpress Digital, 2015, Yogyakarta, hal 40

³⁰ Ni'matul Huda, Op.Cit. hal 248

pemerintahan haruslah berdasarkan dan bersumberkan peraturan yang lebih tinggi yang berpuncak pada undang-undang dasar.³¹

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.³²

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.³³

³¹ Tim Ilmu Educenter, Buku Super Lengkap UUD 1945 & Amandemen, Ilmu Media Publishing, 2016, Jakarta, hal 65

³² Lihat Pasal 38-40, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

³³ 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

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.³⁴ 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 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

³⁴ 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

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.

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*).³⁵ Sumber pembiayaan

³⁵ Nopyandri, Op.Cit., hal 6

Pilkada ini salah satunya bersumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

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.³⁶

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

³⁶ Freddy Samuel Kawatu, Analisis Laporan Keuangan Sektor Publik, Deepublish, 2019, Sleman, hal 132

terlebih dahulu sejak perencanaan anggaran dan perlu mendapat persetujuan anggota DPRD.

Analisis pembentukan Dana Cadangan dimaksudkan untuk mengevaluasi mengenai tujuan pembentukan Dana Cadangan dan umlah besaran Dana Cadangan yang direncanakan.³⁷ 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. Dalam hal Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), maka pendanaannya dibebankan pada APBD.³⁸ APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas Pendapatan Daerah; Belanja Daerah; dan Pembiayaan Daerah.³⁹ 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.⁴⁰

Sedangkan dalam penerimaan pembiayaan daerah salah satunya bersumber dari pencairan Dana Cadangan. Pencairan Dana Cadangan

³⁷ Ibid, hal 132-133

³⁸ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Lampiran I.02 PSAP 01, hal 14

³⁹ Lihat Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

⁴⁰ Lihat Pasal 70 ayat (1) dan ayat (4), Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

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.⁴¹ Adapun pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.⁴²

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.⁴³

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

⁴¹ 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

⁴² Lihat Pasal 80 ayat (5) dan ayat (6), Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

⁴³ Lihat Pasal 80 ayat (1) dan ayat (2), Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

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.⁴⁴

Adapun Pendanaan kegiatan Pilkada mengikuti dan dilaksanakan melalui tahapan pengelolaan dana kegiatan pemilihan, yang meliputi; penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pelaporan dan pertanggung jawaban.⁴⁵

2.2. Kajian Asas-asas atau Prinsip terkait

Berbicara mengenai norma bisa dikatakan sebagai ketentuan yang mengikat warga kelompok dalam masyarakat. Norma hukum tersebut kemudian dipakai sebagai panduan, tatanan, dan tingkah laku yang sesuai aturan atau kaidah yang dipakai sebagai tolok ukur untuk penilaian atau perbandingan, yang dalam hal ini disusun dengan adanya asas dalam hukum.

Tentang berlakunya perundang-undangan atau undangundang dalam arti materiel, dikenal adanya beberapa asas. Azas-azas itu dimaksudkan, agar

⁴⁴ 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

⁴⁵ 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

perundang-undangan mempunyai akibat yang positif, apabila benar-benar dijadikan pegangan dalam penerapannya, walaupun untuk hal itu masih diperlukan suatu penelitian yang mendalam, untuk mengungkapkan kebenarannya.

Analisis terhadap segala penentuan asas-asas ini harus memperhatikan harus juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan yang terkait dengan peraturan daerah yang akan di buat, yang berasal dari hasil penelitian, dalam hal ini yakni asas-asas yang relevan terhadap rancangan peraturan daerah ini.

Dalam upaya mewujudkan optimalisasi dana cadangan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029, untuk maksud tersebut, pelaksanaan Penyelenggaraannya harus senantiasa dilaksanakan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan asas yaitu sebagai berikut :

1. Asas Akuntabilitas

Pada dasarnya, akuntabilitas berbeda dengan tanggung jawab atau tanggung jawab. Tanggung jawab adalah kewajiban untuk bertanggung jawab, sedangkan akuntabilitas adalah kewajiban pertanggungjawaban yang harus dicapai.⁴⁶ Adapun dalam belanja daerah harus ada dasar hukumnya.⁴⁷

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

⁴⁶ Bambang Rudito Kharisma, Aparatur Sipil Negara, Kencana, 2016, Jakarta, hal 80

⁴⁷ Fadilah Amin, Penganggaran di Pemerintah Daerah, UB Press, 2019, Malang, hal 30

dipertanggungjawabkan.⁴⁸ 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.⁴⁹ Selanjutnya, program yang dibiayai dengan APBD harus dapat dipertanggungjawabkan melalui laporan kinerja program.⁵⁰

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

2. Asas Profesionalitas

Berdasarkan kamus hukum, dijelaskan bahwa asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵¹

⁴⁸ Dra. Hj. Sukwiaty, *Ekonomi*, Yudhistira, 2009, Jakarta, hal 59

⁴⁹ 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

⁵⁰ Fadilah Amin, *Penganggaran di Pemerintah Daerah*, Op.Cit., hal 31

⁵¹ Dr. H.M. Fauzan, SH, MH, dan Baharuddin Siagian, SH, M.Hum, *Kamus Hukum & Yurisprudensi*, Kencana, 2017, Jakarta hal 66

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.⁵²

3. 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 maknanya menjadi keseimbangan pendistribusian antara hak dan kewajiban di antara para kontraktan dalam keseluruhan tahapan kontrak.⁵³

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 pencampuran kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan

⁵² Ibid.

⁵³ Dr. H. Purwosusilo, SH, MH, Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa, Kencana, 2017, Jakarta, hal 365

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.⁵⁴

4. Asas Keterbukaan;

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.⁵⁵

Setiap penggunaan anggaran pemerintah baik pusat maupun daerah haruslah dapat memberikan informasi yang jelas terkait dengan tujuan dan

⁵⁴ Prof. Dr. Abdul Halim, MBA, Akt., Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah, Salemba Empat, 2008, Jakarta, hal 253

⁵⁵ Dr. W. Riawan Tjandra, SH, M.Hum, Hukum Keuangan Negara, Grasindo, 2006, Jakarta, hal 54

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.⁵⁶

5. Asas 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).⁵⁷

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.

2.3. Kajian terhadap Kondisi Terkini

⁵⁶ Dra. Hj. Sukwiaty, Ekonomi, op.cit, ibid

⁵⁷ Dr. H.M. Fauzan, SH, MH, dan Baharuddin Siagian, SH, M.Hum, Kamus Hukum & Yurisprudensi, Op.Cit., hal 664

2.3.1. Kondisi Sosio-ekonomi Kabupaten Brebes

Kabupatén Brebes adalah salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah, Indonesia. Luas wilayahnya 1.902,37 km², jumlah penduduknya sekitar 1.732.719 jiwa (2010). Ibu Kabupatennya ada di Kecamatan Brebes. Brebes merupakan kabupaten dengan jumlah penduduk paling banyak di Jawa Tengah, dan paling luas di Jawa Tengah ke-2 setelah Kabupaten Cilacap.

Kabupaten Brebes terletak di bagian Utara paling Barat Provinsi Jawa Tengah, di antara koordinat 108° 41'37,7" - 109° 11'28,92" Bujur Timur dan 6° 44'56'5" - 7° 20'51,48 Lintang Selatan dan berbatasan langsung dengan wilayah Provinsi Jawa Barat. Penduduk Kabupaten Brebes mayoritas menggunakan bahasa Jawa yang mempunyai ciri khas yang tidak dimiliki oleh daerah lain, biasanya disebut dengan Bahasa Jawa Brebes. Namun terdapat Kenyataan pula bahwa sebagian penduduk Kabupaten Brebes juga bertutur dalam bahasa Sunda dan banyak nama tempat yang dinamai dengan bahasa Sunda menunjukkan bahwa pada masa lalu wilayah ini adalah bagian dari wilayah Sunda. Daerah yang masyarakatnya sebagian besar menggunakan bahasa Sunda atau biasa disebut dengan Bahasa Sunda Brebes, adalah meliputi Kecamatan Salem, Banjarharjo, dan Bantar kawung, dan sebagian lagi ada di beberapa desa di Kecamatan Losari, Tanjung, Kersana, Ketanggungan dan Larangan.

Kabupaten Brebes terletak di bagian timur laut wilayah kabupaten. Kabupaten Brebes bersebelahan dengan Kabupaten Brebes, sehingga kedua Kabupaten ini dapat dikatakan "menyatu". Brebes merupakan kabupaten yang cukup luas di Provinsi Jawa Tengah. Sebagian besar wilayahnya adalah dataran rendah. Bagian barat daya merupakan dataran tinggi (dengan puncaknya Gunung Pojoktiga dan Gunung Kumbang), sedangkan bagian tenggara terdapat pegunungan yang merupakan bagian dari Gunung Slamet. Dengan iklim tropis, curah hujan rata-rata 18,94 mm per bulan. Kondisi itu menjadikan kawasan tersebut sangat potensial untuk pengembangan produk pertanian seperti tanaman padi, hortikultura, perkebunan, perikanan, peternakan dan sebagainya.

Kabupaten Brebes merupakan salah satu dari 35 daerah otonom di Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Brebes terletak antara $6^{\circ} 44'$ – $7^{\circ} 21'$ Lintang Selatan dan antara $108^{\circ} 41'$ – $109^{\circ} 11'$ Bujur Timur.

Luas wilayah administrasi tercatat sebesar 166.296 Ha, dengan luas wilayah yang terbesar adalah Kecamatan Bantarkawung, yaitu seluas 20.500 Ha atau 17,65 % dari luas Kabupaten Brebes secara keseluruhan. Sedangkan luas wilayah terkecil adalah Kecamatan Kersana, luas wilayahnya sebesar 2.523 Ha atau 2,17 % dari luas Kabupaten Brebes secara keseluruhan.

Secara administrasi, Kabupaten Brebes terbagi dalam terbagi ke dalam 17 Kecamatan yang terdiri dari 292 desa dan 5 kelurahan, 1.132 Dusun, 1.608 Rukun Warga (RW)/ Lingkungan dan 8.274 Rukun Tetangga (RT).

Jumlah Penduduk Kabupaten Brebes pada tahun 2009 tercatat sebanyak 1.752.128 jiwa yang terdiri dari 873.062 jiwa penduduk laki-laki dan 879.066 jiwa penduduk perempuan. Dari tahun ke tahun jumlah penduduk Kabupaten Brebes terus bertambah, jika dibandingkan dengan tahun yang lalu (2008) yang telah bertambah sebanyak 4.698 jiwa atau sebesar 0,27%. Sedangkan bila dibandingkan dengan kondisi lima tahun yang lalu penduduk Kabupaten Brebes bertambah sebesar 29.822 jiwa atau pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar 0,35%. Sehingga walaupun jumlah penduduk semakin tahun semakin bertambah, namun pertumbuhan dari tahun ke tahun mempunyai kecenderungan menurun. Untuk lebih jelasnya mengenai jumlah penduduk dan tingkat persebaran penduduk di Kabupaten Brebes dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Laju pertumbuhan penduduk rata-rata di Kabupaten Brebes pada 5 (lima) tahun terakhir sebesar 0,35%. Pendidikan merupakan bagian integral dari pembangunan. Pendidikan dapat dijadikan indikator kemajuan suatu bangsa. Pendidikan salah satu faktor untuk meningkatkan sumber daya manusia (SDM). Karena pembangunan tidak bisa mengandalkan pada sumber

daya alam semata, maka usaha dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia mutlak diperlukan. Dengan pendidikan, kualitas penduduk akan meningkat dan menjadi lebih baik.

Di Kabupaten Brebes untuk pendidikan pra sekolah (TK) yang terdaftar pada tahun 2009 mengalami kenaikan baik jumlah sekolah maupun pada jumlah murid dan guru. Jumlah sekolah naik 5,07%; jumlah murid naik 4,92% dan jumlah guru naik 0,14%. Untuk tingkat SD tercatat 187.686 murid dengan 8.099 orang guru sedangkan tingkat MI tercatat sebanyak 201 sekolah; 40.525 murid dan 1.866 orang guru. Untuk tingkat SLTP jumlah sekolah yang ada sebanyak 118 sekolah, jumlah murid sebanyak 53.317 siswa dan guru sebanyak 2.812. Demikian pula untuk jenjang pendidikan Madrasah Tsanawiyah terdapat 86 sekolah, murid 27.392 siswa dan guru sebanyak 1.658 orang. Untuk pendidikan SLTA jumlah sekolah sebanyak 33 sekolah, murid sebanyak 15.565 siswa dan guru sebanyak 976 orang. Untuk jumlah pondok pesantren di Kabupaten Brebes pada tahun 2009 tercatat 184 Pondok Pesantren dengan jumlah santri 28.053 orang.

Struktur penduduk menurut mata pencaharian dapat menggambarkan kondisi perekonomian penduduk dalam pemenuhan kebutuhan hidup. Penduduk menurut mata pencaharian di Kabupaten Brebes dari yang terbesar ke terkecil yaitu; buruh tani, petani/ peternak, pedagang,

buruh bangunan, buruh industri, lain-lain, PNS/ ABRI/ Polisi, nelayan, supir/ kernet angkutan, pengusaha dan pensiunan. Penduduk Kabupaten Brebes sebagian besar bermatapencaharian sebagai petani, baik sebagai buruh tani maupun petani sendiri terbanyak terdapat pada Kecamatan Bulakamba, sebanyak 39.262 jiwa. Dominasi mata pencaharian penduduk Kabupaten Brebes sebagai petani mencerminkan Kabupaten Brebes sebagai wilayah agraris.

Salah satu alat untuk mengukur atau mengetahui tingkat kemakmuran penduduk suatu daerah adalah pendapatan per kapita. Pendapatan rata-rata per kapita Kabupaten Brebes pada tahun 2009 mencapai Rp. 2.661.255.910.000,- (harga Konstan) dan Rp. 6.565.044.470.000,- (Harga Berlaku). Tingkat pertumbuhan rata-rata pendapatan per kapita selama kurun waktu 5 tahun terakhir yaitu tahun 2005 – 2009 secara riilnya sebesar 4,54%, sedangkan berdasarkan harga berlaku pertumbuhan rata-rata pendapatan per kapita Kabupaten Brebes adalah 14,19%. Dengan positifnya nilai angka pertumbuhan rata-rata dari pendapatan per kapita Kabupaten Brebes ini menunjukkan terjadinya peningkatan pendapatan masyarakat Brebes secara umum.

Berdasarkan pendapatan perkapita atas dasar harga berlaku, kecamatan yang memiliki pendapatan perkapita lebih besar daripada

pendapatan perkapita kabupaten adalah Kecamatan Paguyangan, Kersana, Jatibarang, dan Brebes. Sedangkan berdasarkan pendapatan perkapita atas dasar harga konstan, kecamatan yang memiliki pendapatan perkapita lebih besar daripada pendapatan perkapita kabupaten adalah Kecamatan Bumiayu, Paguyangan, Sirampog, Kersana, Wanasari, Jatibarang, dan Brebes.

2.3.2. Urgensi Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Brebes Tahun 2029

Pembentukan Dana Cadangan ini diperlukan dalam rangka penyediaan dana kebutuhan kegiatan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes yang akan diselenggarakan pada tahun 2029. 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 Brebes Tahun 2029.

Penempatan dana cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 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.

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 Brebes, maka sharing dana cadangan pun menjadi alternatif yang perlu dipertimbangkan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Brebes. 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 penenerimaan pembiayaan APBD dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Adapun Dana Cadangan ini ditempatkan dalam rekening tersendiri dalam rekening kas umum daerah.

2.4. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru

Berdasarkan permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Brebes dalam penyelenggaraan pemilihan bupati dan wakil bupati Kabupaten Brebes merupakan beban dalam APBD Kabupaten Brebes. Beban ini sebagai konsekuensi

atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan sistem pemilihan umum bupati dan wakil bupati Kabupaten Brebes yang menggunakan pemilihan langsung sebagai perwujudan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana dikemukakan Janpatar Simamora (2011). Pelaksanaan pemilihan umum secara langsung telah membawa sejumlah manfaat besar khususnya dalam penataan demokrasi lokal di tanah air dan terpenuhinya hak-hak politik masyarakat yang ditandai dengan peransertanya dalam memilih kepala daerah sebagai perwujudan prinsip kedaulatan rakyat (Janpatar Simamora 2011).

Sejalan dengan pendapat Janpatar Simamora tersebut, Wahyu Nugroho mengemukakan bahwa penyelenggaraan pemilu dan pilukada di Indonesia akan berjalan dengan baik dan menuju ke arah demokrasi yang substansial, apabila semua perangkat penyelenggara pemilu pusat maupun daerah, peserta pemilu, maupun masyarakat memiliki konsistensi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk taat menjalankan putusan mahkamah konstitusi adalah bagian dari ketaatan warga negara terhadap UUD 1945.

Namun di sisi lain konsekuensi biaya yang mahal dalam pemilihan umum secara langsung tidak akan terhindarkan. Hal ini dapat dilihat pada berbagai pendapat, yaitu:

1. Wendi Melfa (2013): Keinginan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah otonom melalui pilukada ditemukan kontraproduktif karena alasan

biaya tinggi sehingga menimbulkan pemilukada yang tidak efisien serta menciptakan disharmoni antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Wendi Melfa juga merujuk pendapat Suharizal bahwa bila pilkada tidak dibuat efisien dikhawatirkan sumber daya pemerintah terkuras membiayai prosedur demokrasi semata dan melupakan substansi dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pemerintah hanya memiliki sedikit waktu memikirkan nasib rakyat.

2. Sayuti dan Yudi Armansyah (2018): Berbagai kelemahan- kelemahan dalam pelaksanaan pemilukada di Indonesia di antaranya: *Pertama*, mahal nya biaya penyelenggaraan. *Kedua*, muncul nya konflik sosial dan politik. *Ketiga*, *conflict of interest* dikalangan elit, mulai dari politisi, pengusaha dan bahkan di tingkat birokrasi. *Keempat*, meningkat nya korupsi, kolusi dan nepotisme. *Kelima*, *money politic* dan *black campaign*. Semua permasalahan tersebut merupakan konsekuensi logis dari pelibatan rakyat secara langsung. Mulai dari lapisan bawah hingga kelompok elit yang tentunya memiliki berbagai kepentingan baik yang sifat nya materil dan immateril.
3. Setiawandi Hakim (2018): mengemukakan bahwa biaya tinggi dalam pemilihan secara langsung. Di dalam tulisannya Setiawandi Hakim juga mengutip beberapa penulis yaitu pendapat Rahman yang senada juga mengemukakan bahwa setidak-tidaknya terdapat 6 masalah dalam pemilihan kepala daerah langsung

dan masalah *pertama* adalah biaya Pemilu yang sangat besar sehingga memberatkan APBD. Menurut Zainal Arifin dan Arifudin (2017) mengemukakan bahwa penyebab keonaran demokrasi, kebingungan masyarakat, dan *anarkisme*, sehingga berdampak pada demokrasi biaya tinggi adalah *instrument* penyelenggaraan Pemilu tidak matang mulai dari kelembagaan (lembaga penyelenggara, lembaga pengawas, lembaga penyelesaian sengketa), perangkat peraturan, mekanisme penyelenggaraan, pendanaan, dan budaya masyarakat.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Naskah Akademik suatu Rancangan Perda menjadi dasar perancangan dan perumusan norma dari suatu Rancangan Perda yang bersangkutan. Salah satu aspek penting yang harus dilakukan dalam pengkajian untuk Naskah Akademik yaitu evaluasi dan analisis peraturan perundangundangan yang terkait dengan materi Rancangan Perda yang akan dibentuk. Hal itu dilakukan dalam rangka pengkajian mengenai keterkaitan suatu Rancangan Perda dengan peraturan perundangundangan lainnya, serta untuk mencegah terjadinya tumpang tindih atau melanggar ketentuan yang lebih atas. Legalitas dan legitimasi suatu Perda tidak hanya ditentukan oleh materi muatan Perda yang telah bersesuaian dengan aturan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum, tetapi keabsahan suatu Perda juga sangat ditentukan oleh prosedur pembentukannya, termasuk tahapan-tahapan yang harus dilalui serta persyaratan-persyaratan lainnya yang ditentukan dalam peraturan perundangundangan. Mendasarkan hal tersebut maka tidak berlebihan apabila dalam bab ini akan menganalisis dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029.

Evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolok ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan obyek dimaksud. Adapun Analisis merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, penjabaran dan atau pengkajian yang merupakan tahapan yang dilakukan guna memecahkan suatu persoalan (a quo Tata Cara Penyusunan Produk Hukum Daerah). Tujuan dilakukannya evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundangundangan hakikatnya adalah guna memperoleh suatu gambaran norma-norma hukum yang mendukung atau memerintahkan pengaturan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 dalam satu Perda.

Kegiatan ini berguna untuk menjadi bahan dan menilai apakah materi muatan dari suatu Rancangan Perda sudah sesuai atau memenuhi ketentuan yang ada, juga sudah sinkron atau tidak. Kegiatan ini dimaksudkan sebagai upaya mensinkronisasi dan mengharmonisasikan (baik secara vertikal maupun horisontal) materi muatan Rancangan Perda dengan peraturan perundangundangan yang ada. Hal itu agar pengaturan dalam Perda ini komprehensif dan integratif sehingga dapat menghindarkan dari konflik hukum yang mungkin timbul, atau bahkan bertentangan, sehingga berpotensi digugat dengan judicial review di Mahkamah Agung. Ada beberapa model kajian evaluasi dan analisis yang dapat

dilakukan, diantaranya: inventarisasi peraturan perundangundangan terkait; tabel/tabulasi/matriks; dan kajian mendalam atas pelaksanaan suatu peraturan perundangundangan. Adapun yang kami lakukan dalam penyusunan naskah akademik saat ini, yaitu kajian atas peraturan perundangundangan yang terkait dengan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029.

Uraian pada Bab III Naskah Akademik ini pada dasarnya memuat dua hal utama yakni: Pertama, proses evaluasi atau penilaian terhadap beberapa bagian atau keseluruhan dari materi muatan suatu Undang-Undang dan peraturan terkait tersebut; Kedua, analisis dilakukan dengan suatu metode atau dasar analisis yang antara lain berbasis pada teori perundang-undangan.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 ini terkait substansi yang akan diatur memiliki relevansi dengan beberapa peraturan perundang-undangan. Menyangkut Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 di Kabupaten Brebes beberapa peraturan perundangan menjadi acuan pengaturannya dalam Rancangan Peraturan Daerah ini antara lain peraturan perundang-undangan tentang: (i) Dasar Hukum yang memberikan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah terkait; (ii) Dasar Hukum yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah terkait; dan (iii) Dasar Hukum yang memiliki relevansi dengan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun

2029. Secara rinci beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 ini antara lain sebagaimana tersebut di bawah ini.

3.1. Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki tertinggi dalam sistem hierarkis yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011. Maka dengan demikian segala ketentuan peraturan yang ada di bawahnya harus mengacu dan mengimplementasikan asas-asas yang terdapat dalam ketentuan Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut. Maka dengan demikian UUD 1945 ini sejatinya merupakan suatu landasan fundamental untuk mewujudkan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029.

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.”

3.2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam menyelenggarakan pembentukan Perda, Pemerintahan Daerah harus tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan diatur serangkaian asas yang harus dipedomani dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu meliputi asas: kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan;

kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Adapun menyangkut materinya diatur dalam Pasal 6, harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Kedua pasal yaitu Pasal 5 dan Pasal 6 tersebut, merupakan norma yang harus menjadi pedoman atau rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Selain asas-asas yang disebutkan dalam kedua pasal tersebut, secara ilmu pengetahuan perundang-undangan juga harus memperhatikan asas-asas umum lainnya, seperti: *lex posterior derogat legi priori* atau *lex posterior derogat legi anteriori* yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama; atau *lex specialis derogat legi generali*, peraturan perundang-undangan yang khusus lebih

didahukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang umum; dan lex superior derogat legi inferior peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Asas-asas umum seperti itu juga harus menjadi pedoman, misalnya dalam pembentukan Perda, maka suatu Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketaatan atas semua asas-asas tersebut akan menjadi salah satu parameter seberapa baik Perda yang dibuat. Dalam rangka memastikan agar peraturan perundangundangan dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum maka setidaknya diperlukan dua tertib yaitu tertib dasar peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundangundangan. Tertib dasar peraturan perundang-undangan terkait dengan asas, jenis, hierarki dan materi muatan, sementara tertib pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Kedua hal tersebut sangat penting dan menjadi prasyarat suatu peraturan perundang-undangan yang baik.

Dalam rangka terbentuknya Perda dipersyaratkan adanya suatu kesepakatan antara Kepala Daerah dengan DPRD, sebagaimana dapat dilihat dari klausula “Dengan Persetujuan Bersama DPRD dan Kepala Daerah Memutuskan: Menetapkan”. Oleh karenanya, sebagai produk hukum daerah, Perda mempunyai kekuatan hukum sebagaimana peraturan perundang-undangan, namun hirarkinya

berada pada level terbawah, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan.

Namun demikian ada juga perbedaannya, yaitu sifat dan daya lakunya, terbatas hanya berlaku untuk satu daerah tertentu saja. Sebagaimana dijelaskan di atas, Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, dimana menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdapat 7 (tujuh) jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang meliputi: Undang-Undang Dasar 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang atau Perpu; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kabupaten. Melihat hierarki tersebut, Perda Kabupaten/Kabupaten memiliki kedudukan yang paling rendah dibanding dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya, dimana Perda Kabupaten/Kabupaten tersebut berada pada urutan ke 7 (tujuh).

Hal tersebut berbeda dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menempatkan Peraturan Desa di bawah Perda Kabupaten/Kabupaten. Menurut Zainal Arifin Hoesin, walaupun Perda berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan tetapi keberadaannya harus tetap dalam kerangka pelaksanaan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam kerangka kajian dan evaluasi, tata urutan peraturan perundang-undangan, akan dikaji atau dievaluasi

dari perspektif jenjang norma atau teori stufenbau (stufenbau des rechts theorie) yang digagas oleh Hans Kelsen, yaitu sebagai berikut:

“Setiap kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (stufenbau des rechts), dipuncak stufenbau terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental yang disebut grundnorm. Grundnorm merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke generallennorm (kaidah umum), yang selanjutnya dipoitifkan menjadi norma nyata (concrettenorm).” Mengenai hal yang sama, Maria Farida Indrati menjelaskan lebih lanjut bahwa: “norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, dan suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat lagi ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (grundnorm).

3.3. Undang-Undang 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;

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, nampak bahwa kewenangan membentuk Perda adalah bukan dalam konsep

kewenangan legislatif. Mengingat Perda adalah peraturan lokal, yang dibentuk oleh lembaga lokal dengan kekuatan berlaku hanya dalam lingkup wilayah saja, sehingga Perda tidak lazim disebut sebagai statute/wet/act atau undang-undang. Karena, di dalam ketentuan UUD 1945, istilah undang-undang itu sendiri secara tegas merupakan istilah yang hanya terkait dengan produk legislatif yang dibentuk oleh DPR. Peran DPRD dalam pembentukan Perda bukan sebagai organ legislatif, namun demikian perannya sangatlah penting dan menentukan, hal itu nampak dari penetapan Perda, dimana Kepala Daerah baru dapat menetapkan Perda setelah mendapat persetujuan DPRD, ini bermakna bahwa tidak berarti semua kewenangan membuat Perda ada pada Kepala Daerah dan DPRD hanya memberikan persetujuan.

Dalam konteks ini DPRD memiliki kekuasaan yang juga menentukan dalam pembentukan Perda. DPRD dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan juga berhak mengadakan perubahan atas Ranperda yang diusulkan Kepala Daerah. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (dicihve). Tanpa persetujuan DPRD tidak akan ada Perda. Karena itulah tidak berlebihan kalau Pasal 136 UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penetapan Perda dilakukan bersama-sama oleh Kepala Daerah dan DPRD. Meskipun Perda kedudukannya bukan dalam kapasitas wet/act namun demikian Perda mempunyai beberapa fungsi dan kedudukan yang sangat penting yaitu: sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan

sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah; Perda merupakan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi pada tingkat daerah Perda sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah; dan sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah, sehingga dengan demikian Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dapat disimpulkan bahwa Perda memiliki beberapa fungsi yaitu pertama, dasar kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan atau sebagai instrumen yuridis operasional menyelenggarakan pemerintahan di daerah, dan kedua menampung kondisi khusus daerah serta ketiga instrumen penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Melihat berbagai fungsi Perda dan kedudukannya sebagaimana diuraikan di atas, maka Perda merupakan satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dari satu kesatuan sistem hukum nasional. Dalam konteks pembentukan Perda, diatur bahwa perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam Produk Hukum Daerah. Produk Hukum Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan Perda dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.⁶⁴ Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, ketentuan mengenai perencanaan penyusunan program pembentukan peraturan daerah diatur secara khusus, terutama dalam Pasal 150 bahwa fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kabupaten oleh DPRD dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama Bupati/Bupati, dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kabupaten;
- b. mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kabupaten; dan
- c. menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kabupaten bersama Bupati/Bupati.

Selanjutnya dalam Pasal 151 ayat (1), diatur bahwa Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kabupaten memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kabupaten yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran. Kemudian ayat (2)-nya mengatur bahwa dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kabupaten, DPRD kabupaten/Kabupaten melakukan koordinasi dengan Bupati/Bupati. Dalam kerangka mendapatkan peraturan perundang-undangan yang baik maka organ pembentuk Perda yaitu Kepala Daerah dan DPRD, harus berjalan

seiring dan saling melengkapi. Berdasarkan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, jo. Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kabupaten, diatur bahwa dalam melaksanakan tugas Kepala Daerah berwenang mengajukan Rancangan Perda dan menetapkan Perda tersebut yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD. Adanya ketentuan Pasal 65 dan Pasal 5 ayat (1) tersebut menunjukkan bahwa DPRD mempunyai peran penting dalam pembentukan Perda.

Mengenai ketentuan pembentukan Perda, dapat dilihat dari ketentuan Pasal 236 ayat (1), yaitu bahwa Perda menjadi dasar untuk penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan. Ketentuan ayat (2) nya mengatur bahwa Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, dan selanjutnya pada ayat (3) diatur materi muatan Perda yaitu: penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Mengenai asas pembentukan dan materi muatan Perda, diatur dalam Pasal 367, yaitu: harus berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun tahapan pembentukannya

mencakup tahapan: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan, dan harus dilakukan secara efektif dan efisien. Dalam tahapan tersebut masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis.

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 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. 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 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.

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.

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.

3.4. 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 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.

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.

3.5. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

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 peraturan perundang-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.

alam 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 yangtidak 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.

3.6. 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.

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.

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.

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

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.

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.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

1.1. Landasan Filosofis

Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima apabila dikaji secara filosofis, yaitu cita-cita kebenaran, keadilan, dan kesusilaan. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Falsafah hidup suatu bangsa berisi mengenai nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Falsafah hidup merupakan suatu landasan untuk membentuk hukum. Sehingga, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah harus mencerminkan nilai dan moral yang tumbuh di masyarakat bersangkutan. Semua nilai yang berkembang di Indonesia merupakan cermin dari Pancasila, karena Pancasila merupakan cermin dari pandangan hidup, cita-cita bangsa, dan jalan kehidupan bangsa.

Pancasila merupakan falsafah hidup bangsa Indonesia yang mengejawantah dalam kehidupan bernegara rakyatnya. Sila ke 5 (lima) yang berbunyi “Keadilan

Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” mengisyaratkan adanya keinginan dan harapan dalam mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh lapisan masyarakat. Harapan dan cita-cita ini juga termaktub dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa cita-cita bangsa yang kemudian menjadi kewajiban pemerintah untuk mewujudkannya adalah kesejahteraan umum dan kehidupan berbangsa yang cerdas. Selain itu, masyarakat Indonesia jugadicitakan menjadi masyarakat yang merdeka dan berkeadilan sosial.

Dalam rangka membangun masyarakat yang memiliki kesadaran yang demikian, perlu kita melihat kepada tujuan daripada bangsa Indonesia (staatsidee) yang sebagaimana tertuang dalam Pancasila yakni:

1. Ketuhanan Yang Maha Esa.
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab.
3. Persatuan Indonesia.
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa, khususnya masyarakat Kabupaten Brebes. Landasan filosofi juga yang

dijadikan dasar pembangunan Kabupaten Brebes. Pembangunan Kabupaten Brebes merupakan cita-cita luhur untuk mewujudkan tata nilai kehidupan masyarakat Kabupaten Brebes berdasarkan nilai budaya. Makna yang lebih dalam adalah sikap dan perilaku manusia yang selalu mengutamakan keselarasan, keserasian dan keseimbangan hubungan antara manusia Sang Maha Pencipta, manusia dengan sesama manusia, dan manusia dengan alam, dalam melaksanakan hidup dan kehidupannya. Filosofi ini yang kemudian diwujudkan dalam visi pembangunan jangka panjang Kabupaten Brebes yaitu, Sehubungan dengan hal tersebut maka visi pembangunan Kabupaten Brebes yang akan dicapai selama dua puluh tahun mendatang adalah Kabupaten Brebes pada Tahun 2025 sebagai Pusat Pendidikan, Budaya dan Daerah Tujuan Wisata Terkemuka di Asia Tenggara dalam lingkungan Masyarakat yang Maju, Mandiri dan Sejahtera.

Dalam melaksanakan pembangunan diperlukan kebijakankebijakan, sehingga visi pembangunan yang dijabarkan ke dalam misi pembangunan dapat dapat dicapai. Untuk memberikan kepastian hukum, kebijakan-kebijakan tersebut dituangkan dalam peraturan tingkat daerah, yang salah satunya adalah Peraturan Daerah. Dengan demikian, penegakan berlakunya Peraturan Daerah semata-mata agar tata nilai kehidupan masyarakat Kabupaten Brebes berdasarkan nilai budaya, sikap dan perilaku msyarakat yang selalu mengutamakan keselarasan, keserasian dan keseimbangan hubungan antara manusia Sang Maha Pencipta, manusia dengan

sesama manusia, dan manusia dengan alam, dalam melaksanakan hidup dan kehidupannya, serta visi pembangunan dapat diwujudkan.

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.⁵⁸

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 (*preambule*) 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 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.

⁵⁸ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, INHILL CO, Jakarta, 1992, hal 17

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 Schumpeterian,⁵⁹ 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 merupakan kelanjutan dari praktik pemilihan sebelumnya, tetapi sekaligus telah meletakkan dasar baru bagi sebuah mekanisme pertukaran elit secara regular.⁶⁰

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka sudah sepatutnya negara kita meletakkan pondasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, mulai

⁵⁹ Schumpeter, Joseph A Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, 1972, New York

⁶⁰ Cornelis Lay, *Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2007, Yogyakarta, hal 2

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 mumpuni akan membuat seseorang dapat lebih aktif dalam bidang politik begitu pun sebaliknya.⁶¹ 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, melalui Pilkada langsung diharapkan dapat

⁶¹ 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>,

menghasilkan pemimpin-pemimpin yang memiliki cita-cita untuk menciptakan kesejahteraan umum.⁶²

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 diri (self insurance).⁶³ Pembentukan dana cadangan pada umumnya dimaksudkan untuk perluasan dan menjamin kelangsungan hidup perusahaan.⁶⁴ 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.

⁶² Muhammad Yunus, *Menciptakan Dunia Tanpa Kemiskinan*, Gramedia Pustaka Utama, 2007, Jakarta, hal 211

⁶³ Dahlan M. Sitalaksana, *Write-off Kredit Macet*, Pusat Pengkajian Fiskal dan Moneter, 1997, Jakarta, hal 112

⁶⁴ T. Sunaryo, *Manajemen Risiko Finansial*, Penerbit Salemba Empat, 2007, Jakarta, hal 12

Menurut Undang-Undang No.12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 termuat di dalam Lampiran I yang berisikan tentang teknik penyusunan Naskah Akademik dan Lampiran II tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan khususnya huruf B.3 angka (19) dan Lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dalam bagian penyusunan konsiderans disebutkan bahwa unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Unsur filosofis paling banyak terdiri dari 2 (dua) konsiderans, termasuk yang mengandung historis.

Berdasarkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya alinea ke-4 yang memuat tujuan negara dan Pancasila, maka landasan filosofis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini juga bersumber pada tujuan negara dan Pancasila.

1.2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis mensyaratkan setiap norma hukum yang dimuatkan dalam Peraturan Daerah harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik

pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dimuatkan dalam peraturan daerah benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam peraturan daerah kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

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. Di samping itu, landasan sosiologis juga merupakan dasar bahwa peraturan yang dibentuk dalam upaya untuk memenuhi dan memberikan pedoman juridis perkembangan dan kebutuhan pembangunan.

Landasan sosiologis sebagai salah satu landasan berlakunya suatu perundang-undangan sebagai normatifikasi kebijakan yang menjadi wewenang dan kekuasaan pemerintah akan efektif apabila kebijakan yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut diterima, diakui, ditaati dan dilaksanakan oleh semua warga masyarakat. Terdapat dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum yaitu:

- a. Teori kekuasaan, bahwa secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat.

b. Teori pengakuan, kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

Mendasarkan pada dua teori tersebut, maka efektifitas berlakunya Peraturan (daerah) adalah bagaimana agar peraturan yang dibuat berdasarkan kewenangan penyelenggara pemerintahan ini diterima dan diakui serta ditaati oleh masyarakat. Untuk mewujudkan hal ini, maka dalam proses penyusunan peraturan daerah ini diperlukan keterlibatan dan partisipasi masyarakat melalui kegiatan FGD, dengar pendapat dan sosialisasi dalam penerapannya.

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.⁶⁵

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

⁶⁵ Muhammad Yunus, *Menciptakan Dunia Tanpa Kemiskinan*, Gramedia Pustaka Utama, 2007, Jakarta, hal 211.

kebijakan dalam masyarakat terhadap penguasa baik secara langsung maupun tidak langsung.⁶⁶

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 Brebes 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 Brebes. 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 Brebes utamanya masyarakat sebagai penerima pelayanan.

1.3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis memuat suatu tinjauan terhadap peraturan perundangundangan yang ada kaitannya dengan judul Raperda dan hukum positif, yang ditujukan untuk mengatasi permasalahan hukum guna menjamin kepastian

⁶⁶ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT Gramedia Pustaka Utama, 2009, Jakarta, hal 159

hukum, ketertiban dan memenuhi rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis atau normatif suatu Peraturan Daerah atau kaidah merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang di dalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hierarki kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum.

Sesuai asas perundang-undangan, khususnya asas hierarki peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarkis. Artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Misalnya kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam Peraturan Daerah tidak boleh melanggar kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan lainnya yang tingkatannya lebih tinggi dari Peraturan Daerah. Selain dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya perlu diperhatikan juga harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat tingkatannya.

Ketentuan asas di atas diterapkan untuk menjaga harmonisasi dan sinkronisasi materi muatan peraturan perundang-undangan antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya agar tidak terjadi tumpang tindih.

Secara kelembagaan dan prosedural perda Produk Hukum Daerah melibatkan dua lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah daerah (Bupati) dan DPRD Kabupaten Brebes dan dengan prosedur tertentu, seperti pengajuan hak prakarsa, pembahasan, persetujuan, penetapan Raperda dan pengundangan, seperti yang ditetapkan di dalam perundang-undangan.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Selain itu landasan yuridis atau dengan kata lain yaitu landasan hukum (*juridische gelding*), adalah landasan yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan.

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. Hans Kelsen menitik beratkan pandangannya tentang hukum sebagai norma atau aturan

yang berlaku positif yang harus ditaati. Secara konstitusional, Indonesia telah memiliki landasan yuridis yang kuat dalam peranannya melaksanakan pembangunan dengan tetap berpandangan pada Pancasila sebagai ideologi bangsa.⁶⁷

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.⁶⁸

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

⁶⁷ Nurul Qamar, Salle,dkk , Negara Hukum atau Negara Kekuasaan (Rechtsstaat or Machtstaat), PT. Social Politic Genius, 2018, Makassar, hal. 36

⁶⁸ H. Dahlan Thaib, SH, M.Si., Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum Dan Konstitusi, Liberty, Yogyakarta cetakan pertama, 1999, hlm. 24

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 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. 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.⁶⁹

Menurut Undang-Undang No.12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 termuat di dalam Lampiran I yang berisikan tentang teknik penyusunan Naskah Akademik dan Lampiran II tentang Teknik

⁶⁹ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Gajah Mada University Press, 1991, Yogyakarta, Hal. 14.

Penyusunan Peraturan Perundang-undangan khususnya huruf B.3 angka (19) dan Lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, dalam bagian penyusunan konsiderans disebutkan bahwa unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

BAB V

MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Dengan mendasarkan pada hasil kajian yang telah dilakukan, maka perlu disusun jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah ini. Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah ini berpedoman pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang secara rinci termuat di dalam bagian Lampiran I dan Lampiran II dan Lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015. Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah ini secara rinci disusun sebagai berikut:

5.1. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan

Peraturan perundang-undangan, sebagai bentuk tertulis dari hukum, dibuat untuk dengan fungsi untuk melindungi kepentingan manusia. Begitu pula dengan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Brebes Tahun 2029 ini juga dibentuk supaya ada perlindungan terhadap kepentingan manusia, terutama kepentingan warga masyarakat Kabupaten Brebes. Perlindungan terhadap masyarakat Kabupaten Brebes dapat diwujudkan jika peraturan daerah yang dibuat dengan maksud untuk

itu dilaksanakan. Dalam konteks ini pelaksanaan peraturan daerah dapat berlangsung secara damai atau tidak ada konflik, tetapi juga dapat berlangsung ketika terjadi suatu pelanggaran. Ketika terjadi suatu pelanggaran terhadap aturan hukum, termasuk perda, maka aturan hukum harus ditegakkan.

Sasaran, arah, dan jangkauan pengaturan materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Brebes 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 Brebes bersama Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Brebes dan Bawaslu Kabupaten Brebes 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 Brebes dalam Pembentukan Dana Cadangan Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes, mulai dari tahap penganggaran hingga pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan

Pentingnya pengaturan Pembentukan Dana Cadangan di Kabupaten Brebes merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan kegiatan pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Brebes yang akan dilaksanakan pada tahun 2029. Tugas dan tanggung jawab dalam menyediakan anggaran untuk pemilihan umum tersebut sesuai dengan yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan terkait pemilihan umum bupati dan wakil bupati dan pengelolaan keuangan daerah. Sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan tidak dapat dilepaskan dari hasil kajian sebagaimana diuraikan pada Bab II dan Bab III.

5.2 Materi Muatan Produk Hukum Daerah

Istilah materi muatan diperkenalkan oleh A.Hamid S.Attamimi, pada waktu melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan, sebagai pengganti istilah Belanda *het onderwerp*¹. Istilah tersebut terdapat dalam ungkapan Thorbecke “*het eigenaardig onderwerp der wet*”. Dalam hal ini Attamimi mengatakan sebagai berikut:

“...dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan ThorbPecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari undangundang, yakni materi pengaturan yang khas

yang hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang”.

Lebih lanjut Attamimi mengatakan bahwa dalam konteks pengertian (begripen) materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, perlu diperhatikan apa yang seharusnya menjadi materi muatan dari peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut. Hal itu perlu diperhatikan karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda. Berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut Sri Sumantri berpendapat, bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah.

Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.⁴ Senada dengan Sri Sumantri, Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan yang dimaksud dengan materi muatan peraturan perundang-undangan adalah isi kandungan atau substansi yang dimuat baik dalam undang-undang maupun peraturan perundang-undangan yang lainnya. Berdasarkan beberapa pendapat para ahli tersebut, maka dapat dikatakan bahwa istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam pembahasan suatu rancangan undang-undang tetapi juga pada semua rancangan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan yang hendak diatur dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes 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.

Menurut Undang-Undang No.12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 khususnya pada Lampiran I tentang Teknik Penyusunan Naskah Akademik, disebutkan bahwa ruang lingkup materi peraturan pada dasarnya mencakup:

1. ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
2. materi yang akan diatur;
3. ketentuan sanksi; dan
4. ketentuan peralihan.

Secara rinci masing-masing bagian tersebut dapat dijelaskan di bawah ini:

1. Ketentuan umum

Sesuai pedoman teknik penyusunan peraturan perundang- undangan sebagaimana termuat di dalam Lampiran II Undang- Undang Nomor 12 Tahun

2011 pada Huruf C.1 angka (97) dan angka (98) disebutkan bahwa ketentuan umum dapat memuat lebih dari satu pasal dan ketentuan umum berisi:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Materi yang akan diatur di dalam Peraturan Daerah ini sesuai pedoman yang tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 serta dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintah daerah, pemilihan umum bupati dan wakil bupati serta pengelolaan keuangan daerah. Muatan ini secara rinci tercantum dalam Lampiran Naskah Akademik ini dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah ini juga akan menjadi dasar untuk pembentukan dana cadangan untuk kegiatan pemilihan umum bupati dan wakil bupati Brebes pada tahun 2029. Muatan Rancangan Peraturan Daerah ini meliputi:

1. ketentuan umum;
2. prinsip dana cadangan;

3. tujuan dana cadangan;
4. besaran dan sumber dana cadangan;
5. penganggaran dan penempatan dana cadangan;
6. penggunaan dana cadangan;
7. penatausahaan dan pertanggungjawaban;
8. ketentuan lain-lain; dan
9. ketentuan penutup.

Secara lengkap materi muatan dapat dilihat pada Lampiran berupa Raperda Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang demokratis merupakan bukti keberhasilan pemerintah daerah dalam memenuhi hak masyarakat di bidang politik. 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. Dana cadangan pemilihan kepada daerah hanya dapat dipergunakan sesuai dengan peruntukan dan harus dapat dipertanggungjawabkan dalam setiap tahap penggunaannya. Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes merupakan wujud nyata kepedulian dan tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes melalui pembentukan dana cadangan secara akuntabel dan cermat dalam upaya memenuhi harapan dan tuntutan Masyarakat terhadap terlaksananya pemilihan kepala daerah yang demokratis.

Rancangan Peraturan Daerah ini diperlukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bahwa pembentukan dana cadangan harus diatur

dalam peraturan daerah sehingga sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah kebutuhan anggaran pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati Brebes. Landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah ini dapat dilihat pada bagian menimbang Rancangan Peraturan Daerah ini dan tidak dapat dilepaskan dari adanya peraturan perundang-undangan terkait materi pemilihan umum bupati dan wakil bupati Brebes serta pengelolaan keuangan daerah.

6.2. Saran

Beberapa hal yang merupakan rekomendasi dan saran yang terkait dengan kajian dalam konsepsi Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Brebes Tahun 2029 ini, antara lain:

1. Materi naskah akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes tahun 2029 perlu dituangkan dalam Peraturan Daerah.
2. Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes tahun 2029 ini juga perlu didukung semua unsur pemerintah, institusi swasta, dan hukum, serta seluruh elemen masyarakat di wilayah Kabupaten Brebes.
3. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan pada Naskah Akademik ini, maka DPRD Kabupaten Brebes harus menerbitkan Peraturan Daerah yang

mengatur tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 untuk mengatasi permasalahan keterbatasan anggaran yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Brebes dalam mempersiapkan penyelenggaraan pemilihan umum bupati dan wakil bupati pada tahun 2029.

DAFTAR PUSTAKA

- , *Hukum Administrasi Negara II*, Yogyakarta, FH UII Press, 2013.
- A. Mukthi Fadjar, *Konstitusionalisme Demokrasi*, In-Trans, 2010, Malang
- Alain Touraine, *Waht Is Democracy?*, Colorado: Westview Press, 1997
- 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
- Ariyanto, *Memulihkan Hak Pilih TNI dan POLRI di PEMILU: Telaah Konstitusional Hak Asasi Manusia dalam Melindungi Hak Politik Warga Negara*, Leutikaprio, 2020, Yogyakarta
- Ayu Widowati Johannes, *PILKADA: Mencari Pemimpin Daerah*, CV Cendekia Press, 2020, Bandung
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Gajah Mada University Press, 1991, Yogyakarta,
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, INHILL CO, Jakarta, 1992
- Bambang Rudito Kharisma, *Aparatur Sipil Negara*, Kencana, 2016, Jakarta
- Cornelis Lay, *Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2007, Yogyakarta
- Dahlan M. Satalaksana, *Write-off Kredit Macet*, Pusat Pengkajian Fiskal dan Moneter, 1997, Jakarta
- Dahlan Thaib dan Ni'matul huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, 1992, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII
- Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perludem, 2007, Jakarta

- Dr. Aziz Setyagama, S.H., M.H., Pembaruan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung di Indonesia, Jakad Media Publishing, 2017, Surabaya
- Dr. Drs. Amran Suadi, S.H., M.Hum., Filsafat Hukum Refleksi Filsafat Pancasila, Hak Asasi Manusia, dan Etika, Prenadamedia Group, 2019, Jakarta
- Dr. H. Purwosusilo, SH, MH, Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa, Kencana, 2017, Jakarta
- Dr. H.M. Fauzan, SH, MH, dan Baharuddin Siagian, SH, M.Hum, Kamus Hukum & Yurisprudensi, Kencana, 2017, Jakarta.
- Dr. Timbul Hamonangan Simajuntak, SE, MA, dan Dr. Imam Mukhlis, SE, Msi, Dimensi Ekonomi Perpajakan dalam Pembangunan Ekonomi, Raih Asa Sukses, 2012, Depok.
- Dr. W. Riawan Tjandra, SH, M.Hum, Hukum Keuangan Negara, Grasindo, 2006, Jakarta
- Dra. Hj. Sukwiaty, Ekonomi, Yudhistira, 2009, Jakarta
- 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>,
- Fadilah Amin, Penganggaran di Pemerintah Daerah, UB Press, 2019, Malang
- Fajlurrahman Jurdi, Pengantar Hukum Pemilihan Umum, Kencana, 2018, Jakarta
- Freddy Samuel Kawatu, Analisis Laporan Kuangan Sektor Publik, Deepublish, 2019, Sleman
- H. Dahlan Thaib, SH, M.Si., Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum Dan Konstitusi, Liberty, Yogyakarta cetakan pertama, 1999
- Hendra Budiman, Pilkada Tidak Langsung & Demokrasi Palsu, Medpress Digital, 2015, Yogyakarta

- Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960
- Ilham Yuli Isdiyanto, *Prinsip Umum Demokrasi dan Pemilu*, Indie Book Corner, 2015, Sleman
- Janpatar Simamora, Eksistensi Pemilukada dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis, *Mimbar Hukum* Volume 23 Nomor 1 Februari 2011, hlm.221-236 <https://journal.ugm.ac.id/jmh/article/view/16200/10746>, diunduh 15 Oktober 2022.
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit Bayumedia, Brebes, 2007
- Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum itu?*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1993.
- Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000, Jakarta
- M.Khoiril Anam, *The Siphrit of Laws : Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik Montesquieu* (terjemahan), Bandung: Nusa Media, 2007.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Jilid I, Jenis,Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2012.
- Masykuri Abdillah dan Wahid Wahab, *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Demokrasi (1966-1993)*, Yogyakarta:Tiara Wacana
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama,2009, Jakarta
- Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005
- 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,
Jakarta

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

Negara Hukum, Demokrasi dan Pemisahan Kekuasaan, CV. Social Politic Genius,
2019, Makassar

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

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

Nusantara, 2007.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group,
cetakan kesembilan, 2014.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Penerbit Kencana, Jakarta, 2007

Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media
Group, 2012.

Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah
Mada University Press, 2005.

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

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

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

- Rika S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Saraswati, Reorientasi Hukum Pemilukada yang Mensejahterakan Rakyatnya, *Jurnal Dinamika Hukum* Volume14 Nomor 2 Mei 2014, hlm.359-367, <http://dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/view/303/283>
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya, 2012. -----, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: PT Kompas Media
- Sayuti dan Yudi Armansyah, Reformulasi Sistem Pemilukada Tidak Langsung Berbasis Pancasila dan Kearifan Lokal, *Jurnal Kontekstualita*, Vol. 33, No. 2, 2018, <https://e-journal.lp2m.uinjambi.ac.id/ojs/index.php/Kontekstualita/article/view/325/286>
- 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
- Schumpeter, Joseph A Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, 1972, New York
- Setiawandi Hakim, Dampak Negatif Pemilihan Kepala Daerah Langsung Dan Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Serta Pemilihan Kepala Daerah Ideal, *Jurnal Sawala* Vol 6 No 2, Oktober 2018, hlm 140-147, https://e-jurnal.lppmunsera.org/index.php/Sawala/article/view/932/pdf_1,
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 1995.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010.

- Sumadi Suryabrata, Metodologi Penelitian, dalam Sugiyono, Metode Penelitian Pendidikan, Jakarta, Alfabeta, 2011
- T. Sunaryo, Manajemen Risiko Finansial, Penerbit Salemba Empat, 2007, Jakarta
- Tim Ilmu Educenter, Buku Super Lengkap UUD 1945 & Amandemen, Ilmu Media Publishing, 2016, Jakarta
- Titi Triwulan, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Prenada Media Group, 2010, Jakarta
- Wahyu Nugroho, Politik Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pelaksanaan Pemilu Dan Pemilukada di Indonesia, **Jurnal** Konstitusi, Volume 13, Nomor 3, September 2016 hlm.480-502
- 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.
- Wendi Melfa, Penataan Hukum Menuju Hukum Ideal dalam Pengaturan Pemilukada, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 42 Nomor 2 Tahun 2013, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

Lampiran

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BREBES NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG DANA CADANGAN PEMILIHAN BUPATI DAN WAKIL BUPATI BREBES TAHUN 2029

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA BUPATI BREBES,

- Menimbang :
- a. bahwa dalam rangka persiapan dan pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes yang akan diselenggarakan pada tahun 2029, 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;
 - b. bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah perlu membentuk dana cadangan dan sesuai ketentuan Pasal 80 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, maka pembentukan dana cadangan diatur dalam peraturan daerah ;
 - c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029

- Mengingat :
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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
 3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Neegara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
 4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
 5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor

- 5234), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
6. 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);
 7. 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 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);
 8. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757);
 9. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaraan Negara Republik Indonesia Nomor 6322);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BREBES
dan

BUPATI BREBES,

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG DANA CADANGAN PEMILIHAN
BUPATI DAN WAKIL BUPATI BREBES TAHUN 2029.

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini, yang di maksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Brebes.
2. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut 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.
3. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4. Bupati adalah Bupati Brebes.
5. Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes, yang selanjutnya disebut pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Daerah untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati, secara langsung dan demokratis.
6. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Brebes.
7. Badan Pengawas Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat Bawaslu adalah Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Brebes.
8. Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah yang selnjutnya disingkat BPKAD adalah Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Brebes.
9. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Brebes yang selanjutnya disingkat APBD adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Brebes merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama Pemerintah Daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
10. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnnya disingkat PPKD adalah Kepala Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai Bendaharawan Umum Daerah.

11. Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan guna mendanai kegiatan yang memerlukan dana yang relatif besar yang tidak dapat dipebuhi dalam 1 (satu) tahun anggaran.
12. Pendanaan kegiatan Pemilihan adalah penyediaan dana untuk kebutuhan kegiatan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Brebes.
13. Belanja Hibah kegiatan Pemilihan Bupati Wakil Bupati Brebes adalah belanja yang dianggarkan dalam APBD untuk diberikan kepada KPU dan Bawaslu dalam rangka pendanaan kegiatan Pemilihan yang dituangkan dalam Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD).
14. Naskah Perjanjian Hibah Daerah yang selanjutnya disingkat NPHD adalah Naskah Perjanjian Hibah yang bersumber dari APBD antara Pemerintah Daerah dengan penerima hibah.

Pasal 2

Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan ini dimaksudkan untuk membiayai pelaksanaan Pemilihan yang dilaksanakan pada tahun 2029.

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 CADANGAN

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 penyesihan atas penerimaan Daerah.

BAB III

PELAKSANAAN DAN PENEMPATAN DANA CADANGAN

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) Pindahbukuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling banyak sejumlah saldo Dana Cadangan.
- (4) Pindahbukuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling dilakukan dengan surat perintah pindahbukuan 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 III

PELAPORAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN

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.

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 III

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 14

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

Ditetapkan di Brebes
pada tanggal

BUPATI BREBES,

.....

Diundangkan di Brebes
pada tanggal ...

SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN BREBES,

ttd

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BREBES TAHUN

NOMOR

PENJELASAN
ATAS
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BREBES
NOMOR TAHUN

TENTANG DANA CADANGAN PEMILIHAN BUPATI DAN WAKIL BUPATI
BREBES TAHUN 2029

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 Brebes yang akan diselenggarakan pada Tahun 2029.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2029 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 Brebes dapat membentuk Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029.

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 Brebes perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan

Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2029. Pembentukan Peraturan Daerah ini memiliki arti strategis dalam mewujudkan dan menunjang keberhasilan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Brebes Tahun 2029 yang akuntabel.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup Jelas.

Pasal 2

Cukup Jelas

Pasal 3

Cukup Jelas.

Pasal 4

Cukup Jelas.

Pasal 5

Cukup Jelas.

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.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BREBES
NOMOR

PERATURAN DAERAH KABUPATEN BREBES,
PROVINSI JAWA TENGAH :