NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA BEKASI TENTANG PEMBENTUKAN DANA CADANGAN UNTUK MEMBIAYAI PENYELENGGARAAN PEMILIHANKEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALADAERAH KOTA BEKASI TAHUN 2024

KERJASAMA
BAGIAN HUKUM SEKRETARIAT DAERAH KOTA BEKASI
DENGAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PADJADJARAN
2022

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT karena atas izin-Nya, maka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024 telah dapat kami selesaikan. Rancangan Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk menjadi pedoman dalam mewujudkan Pembentukan Dana Cadangan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024 di daerah Kota Bekasi.

Kami berupaya untuk menyusun Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pembentukan Dana Cadangan Untuk membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024, agar dapat digunakan sebagai landasan hukum bagi masyarakat dan Pemerintah Daerah Kota Bekasi.

Pada kesempatan ini, kami sampaikan terima kasih kepada Pemerintah Kota Bekasi beserta pejabat di instansi terkait atas kerja sama yang sangat baik dan juga perolehan data-data yang diperlukan untuk mendukung penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini. Semoga Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024 ini dapat bermanfaat.

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR i
DAFTAR ISI ii
BAB I PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang 1
B. Identifikasi Masalah 6
C. Tujuan dan Kegunaan 6
D. Metode Penelitian 6
BAB II LANDASAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS 10
A. Landasan Teoritis 10
B. Kajian Asas 26
C. Praktik Empiris 35
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT 51
A. Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Terkait 51
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS 94
A. Landasan Filosofis 94
B. Landasan Sosiologis 97
C. Landasan Yuridis 100
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KOTA BEKASI 104
A. Sasaran 104
B. Arah dan Jangkauan Pengaturan 105
BAB VI PENUTUP 109
A. Kesimpulan 109
B. Saran 109
DAFTAR PUSTAKA 111
A. Buku-Buku 111
B. Peraturan Perundang-Undangan 113
C. Sumber Lain 115
LAMPIRAN 117

1

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selajutnya disebut dengan UU Pemda menyatakan bahwa,

> "Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan".

Lebih lanjut dalam penjelasan umum tersebut dinyatakan bahwa

> "…Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

UU Pemda mengklasifikasikan urusan pemerintahan ke dalam 3 (tiga) jenis, yaitu:

1. urusan pemerintahan absolut, yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
2. urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi, dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota.
3. urusan pemerintahan umum, yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Setiap jenis urusan pemerintahan tersebut memiliki ketentuan dalam penyelenggaraannya, khususnya mengenai pelaksanaan dan/atau pelimpahan wewenangnya.

Dalam melaksanakan tugas Pemerintah Pusat diberikan kewenangan untuk menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria atau yang kemudian akan disebut sebagai NSPK dalam bentuk peraturan perundang-undangan dengan mengacu atau mengadopsi praktik yang baik (*good practice),* yang digunakan sebagai pedoman oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren. Selain itu, Pemerintah Pusat juga berwenang dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan pelaksanaan NSPK kepada kepala daerah yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

Seiring dengan pemilihan gubernur, bupati dan wali kota dilaksanakan secara langsung tentu membawa konsekuensi kecukupan pembiayaan yang harus disiapkan melalui anggaran yang bersumber dari APBN maupun APBD. Berdasarkan 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 Wali Kota Menjadi Undang-Undang, ditentukan dalam Pasal 166 ayat (1) bahwa “Pendanaan kegiatan Pemilihan dibebankan pada APBD, dan dapat didukung oleh APBN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” pada ayat (3) dijelaskan lebih lanjut berkenaan dengan pendanaan kegiatan Pemilihan yang bersumber dari APBD diatur dengan Peraturan Menteri.

Dalam sistem desentralisasi sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan maka ada tanggung jawab pengelolaan rumah tangga daerah yang diserahkan kepada daerah itu sendiri. Pengelolaan yang baik diharapkan dapat semakin meningkatkan pendapatan daerah untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pendapatan daerah yang diperoleh dapat dimanfaatkan dengan baik untuk sebesar besar kemakmuran rakyat, harus diatur melalui prosedur dan mekanisme pengelolaannya dalam tata kelola keuangan daerah.

Konsekuensi dari ketentuan Pasal 166 ayat (1) 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 Wali Kota Menjadi Undang-Undang, maka Pemerintahan Daerah Kota Bekasi dalam pelaksanaan pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota Bekasi Tahun 2024 memerlukan pembiayaan yang cukup besar yang tidak dapat sekaligus dipenuhi dalam satu tahun anggaran dan tentunya akan mempengaruhi keseimbangan penyediaan dana pada APBD, sehingga diperlukan anggaran tambahan dalam pelaksanaan pemilihan wali kota dan wakil wali kota Bekasi pada tahun 2024. Pemerintah mengatasi masalah ini dengan mengeluarkan pedoman bagi daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan yaitu melalui Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang telah dijabarkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam pedoman ini dinyatakan bahwa dalam pembentukan Dana Cadangan ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan. Peraturan Daerah tentang pembentukan dana cadangan ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD atas rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 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, bahwa pendanaan kegiatan pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dibebankan pada APBD kabupaten/kota. Dalam hal pendanaan tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran, Pemerintah Daerah dapat membentuk dana cadangan. Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka Pemerintah Kota Bekasi berupaya untuk menggali dana dan mencari sumber pembiayaan guna mendanai penyelenggaraan Pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota untuk periode tahun 2025-2029 dengan membentuk dana cadangan dari beberapa tahun anggaran melalui pembentukan dana cadangan.

Dana Cadangan yang bersumber dari penyisihan atas penerimaan daerah yang nantinya akan ditempatkan dalam rekening tersendiri dalam rekening kas umum daerah menurut ketentuan Pasal 80 ayat (5) menentukan bahwa Pembentukan Dana Cadangan sebagaimana dimaksud ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan. Pembentukan dana cadangan dimaksud, dilaksanakan dengan melihat kemampuan keuangan daerah agar tidak terlalu membebani keuangan daerah pada tahun anggaran berkenaan yang dapat mempengaruhi pendanaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat.

Tuntutan transparansi dan akuntabilitas atas pengelolaan keuangan daerah semakin meningkat. Untuk dapat memenuhi tuntutan tersebut, terutama akuntabilitas dalam hal pengelolaan keuangan dilakukan secara ekonomis, efisien dan efektif demikian juga dalam pembentukan dana cadangan guna membiayai pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati/wali kota pada tahun 2024. Berkaitan hal tersebut Pemerintah Daerah perlu mengantisipasi dengan membentuk dana cadangan guna mendanai kegiatan yang akan menyerap anggaran relatif besar, sehingga dapat mendanai kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat sekaligus/sepenuhnya dibebankan dalam satu tahun anggaran.

Sehubungan dengan hal tersebut, latar belakang ini juga harus menjelaskan mengapa pembentukan rancangan peraturan daerah suatu peraturan perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk. Hal ini dikarenakan adanya tuntutan mendanai kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat sekaligus atau sepenuhnya dibebankan dalam satu tahun anggaran tersebut menjadikan perlu disusun sebuah Naskah

Akademis Rancangan Peraturan Daerah. Pembentukan dana cadangan sesuai amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka yang melatarbelakangi penyusunan naskah akademis rancangan peraturan daerah pembentukan dana cadangan adalah keinginan untuk mengelola keuangan negara dan daerah secara efektif dan efisien, akuntabel dan transparan dalam pembiayaan kegiatan daerah. Ide dasar tersebut tentunya ingin dilaksanakan melalui tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif serta sesuai amanah konstitusi. Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, untuk pelaksanaan pemilihan dimaksud diperlukan pendanaan yang relatif besar dan berdasarkan kemampuan keuangan daerah tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran, sehingga Pemerintah Daerah dapat membentuk dana cadangan guna mendanai kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud maka perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Daerah memandang perlu untuk menyusun Raperda Pembentukan Dana Cadangan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana urgensi pengaturan dana cadangan untuk kegiatan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kota Bekasi tahun 2024?
2. Bagaimana landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis mengenai pembentukan dana cadangan untuk kegiatan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kota Bekasi tahun 2024?
3. Bagaimana jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah Kota Bekasi tentang pembentukan dana cadangan untuk membiayai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kota Bekasi tahun 2024?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan penyusunan naskah akademik ini sesuai dengan rumusan masalah di atas adalah:

1. Memberikan argumentasi yuridis mengenai pentingnya pengaturan dana cadangan untuk kegiatan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kota Bekasi tahun 2024;
2. Menyusun legitimasi landasan pengaturan dana cadangan untuk kegiatan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kota Bekasi tahun 2024;
3. Menentukan jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah kota Bekasi tentang pembentukan dana cadangan untuk membiayai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kota Bekasi tahun 2024.

D. Metode Penelitian

Penelitian naskah akademik rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun

2024, menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu menitikberatkan pada penggunaan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, hasil penelitian dan bahan kepustakaan lainnya. Penggunaan data primer dalam penyusunan naskah akademik ini dilakukan untuk mempertajam masalah yang akan dianalisis. Data sekunder yang digunakan adalah berupa:

1. Bahan hukum primer, yang meliputi antara lain:
   a) Undang-Undang Dasar 1945;
   b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
   c) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
   d) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaandan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
   e) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jo Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
   f) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
   g) 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 Jo 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 Jo. Undang-Undang Republik Indonesia 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 Menjadi Undang-Undang;

h) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah;
i) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
j) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah;
k) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah;
l) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah;
m) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa buku-buku, jurnal, artikel, yang berisi pendapat para pakar dibidangnya.
3. Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus, *glosary* (glosarium) dan ensiklopedia.

Sesuai dengan metode penelitian yang digunakan pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara

mempelajari buku-buku, literasi, jurnal yang relevan dengan masalah penelitian, serta melakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian. Analisa terhadap data yang diperoleh bersifat kualitatif berdasarkan pada teori dan asas-asas hukum yang berlaku.

2

BAB II
LANDASAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

A. Landasan Teoritis

1. Negara Kesatuan

Mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, UUD 1945 beserta perubahannya telah memberikan landasan konstitusional mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Di antara ketentuan tersebut yaitu:[1]

a) prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b) prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
c) prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya;
d) prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa;
e) prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu;
f) prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil;
g) prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
h) prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat, dan pemerintahan daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang;

[1] Lihat Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945

i) prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

Pada saat UUD 1945 disahkan tanggal 18 Agustus 1945, istilah Negara Kesatuan Republik Indonesia resmi digunakan. Dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Hal ini dapat dimaknai bahwa bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan, sedangkan sistem pemerintahan yang digunakan adalah republik yang dikepalai seorang Presiden sebagai pemimpin tertinggi dalam sebuah negara. Kesatuan memiliki makna bahwa setiap bagian masyarakat yang berbeda-beda harus menyatukan dirinya untuk mencapai tujuan yang sama di dalam suatu negara. Negara kesatuan dapat diartikan bahwa pemerintah pusat memiliki kedaulatan tertinggi dalam menjalankan roda pemerintahan.[2]

Segala bentuk pemerintahan yang berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dapat diartikan bahwa konsep negara kesatuan memiliki domain yang sangat kokoh dibandingkan dengan negara federal atau konfederasi karena pada seyogyanya dalam negara kesatuan terdapat persatuan dan kesatuan.[3] Sehingga negara kesatuan memiliki sifat pemerintahan yang tunggal yaitu pemerintah pusat yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara. Prinsip kesatuan ini telah dibangun oleh bangsa Indonesia atas dasar Bhineka Tunggal Ika, dimana diartikan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang juga menggunakan sebuah prinsip persatuan sebagai adanya prinsip

---

[2] Sadu Wasistiono, Kajian *Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)"*, dalam *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua 2004, Hal.9, dalam Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, Cetakan 1, 2014, hlm.1

[3] Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima, Binacipta, Bandung, 1974, hlm.188

dasar dalam bernegara[4]. Sebuah negara kesatuan pada hakikatnya dapat dilihat dari dua sisi.

Pertama, dari sisi kedaulatan bahwa negara kesatuan memiliki kuasa penuh yang tidak terbagi. Hal ini dapat diartikan bahwa Pemerintah Pusat yang merupakan titik sentral jalannya sebuah negara memiliki kekuasaan yang tidak terpisah dan harus berdasarkan pada konstitusi. Meskipun dalam negara kesatuan juga terdapat Pemerintah Daerah yang merupakan perpanjangan kewenangan dari pemerintah pusat. Sebagaimana yang telah diketahui bahwa Pemerintah Daerah dapat membuat Peraturan Daerah (Perda) bukan berarti Pemerintah Daerah berdaulat secara penuh, karena pengawasan tertinggi tetap berada dalam kewenangan Pemerintah Pusat[5].

Kedua, negara kesatuan dapat juga dilihat dari adanya susunan negara dimana dalam kaitannya dengan hal ini sebuah negara kesatuan merupakan negara bersusun tunggal. Sehingga negara kesatuan hanya memiliki satu pemerintahan yaitu pemerintah pusat yang menjalankan kewenangannya secara sentralisasi yang ditetapkan dalam konstitusi. Menurut Thorsten V. Kalijarvi, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi merupakan negara-negara yang seluruh kekuasaannya dipusatkan pada organ pusat tanpa adanya pembagian kekuasaan di dalamnya. Sehingga bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil untuk mengurus wilayahnya masing-masing[6]. Namun disisi lain, negara kesatuan juga memiliki dua bentuk, yaitu :

a) negara kesatuan bersistem sentralisasi yaitu seluruh urusan dalam negara hanya akan diatur oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah hanya akan menjalankan perintah dari pusat.

---

[4] Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, Hhlm. 78

[5] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* (Jakarta, Gramedia, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, 2009), hlm. 270-271.

[6] Thorsten V. Kalijarvi dalam Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik,* (Bandung, Binacipta, Cetakan Kelima, 1974), hlm. 179

b) negara kesatuan bersistem desentralisasi. Dalam hal ini daerah-daerah diberikan sebuah kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri namun tetap bertanggungjawab pada pemerintah pusat.

Menurut Sri Soemantri, wewenang Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah otonom bukan hanya ditentukan dalam konstitusi, namun karena hakikat dalam negara kesatuan[7]. Dalam perjalanan pemerintahan yang ada, terkadang pelaksanaan pemerintahan dengan mengesampingkan hak pemerintah daerah hanya semata-mata untuk kesatuan dan integrasi negaranya. Sehingga, terkadang menyebabkan longgarnya hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan memunculkan adanya anggapan perubahan bentuk negara menjadi federal[8].

Otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah. Jaminan partisipasi masyarakat dalam bentuk peraturan daerah belum menjadi kebutuhan dan kewajiban bagi pemerintah daerah. Dalam perencanaan pembangunan dan anggaran, misalnya masih dipandang hal yang eksklusif dominan pemerintah dan harus dirahasiakan keberadaannya dari akses publik. Pada sisi lain, kesempatan masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintah juga tidak terwujud, hal ini dikarenakan tidak adanya prosedur dan mekanisme yang terlembaga yang memungkinkan masyarakat melakukan keluhan dan mengontrol kinerja pembangunan. Keluhan masyarakat tidak pernah diketahui hasilnya, akibatnya masyarakat tidak memperoleh informasi apakah keluhan yang disampaikan telah direspon dan ditindaklanjuti. Persoalan lain dalam pelaksanaan otonomi daerah juga terjadi dalam pengelolaan sumber daya alam. Tidak adanya peraturan daerah yang mengatur hak masyarakat atas informasi dan keterlibatan masyarakat

---

[7] Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta. 1981, hlm. 52

[8] Dr. Ni'matul Huda, SH,M.Hum, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, Cetakan1, 2014, hlm.4

dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan. Dalam Hal Pemilihan langsung kepala daerah diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat, dalam prakteknya tidak demikian. Proses penjaringan calon kepala daerah menjadi dominan eksklusif partai politik. Sedangkan masyarakat dipaksa untuk memilih calon yang telah dipilih oleh partai politik tanpa proses penjaringan yang parsipatif.

Selanjutnya C.F Strong menyatakan bahwa, sebuah negara kesatuan dan negara federasi memiliki bentuk yang berbeda khususnya mengenai pengaturan kekuasaan yang ada di dalamnya :

> *"The Essence of a unitary state is that the souvereignity is undivided, or, in other word, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law-making body than the central one."*

Untuk itu, konsep negara kesatuan merupakan sebuah konsep yang baik diterapkan di Indonesia, mengingat bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki adat istiadat, agama, strata sosial masyarakat, pendidikan yang juga berbeda-beda sehingga arah pemikiran masing-masing masyarakat pun tentunya juga berbeda. C.F. Strong mengemukakan adanya tiga ciri negara kesatuan, beberapa hal ini merupakan sesuatu yang harusnya merepresentasikan adanya desentralisasi dalam sebuah negara kesatuan. Tiga ciri tersebut antara lain:[9]

a) supremasi hukum dari adanya pembentuk undang-undang direpresentasikan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Pusat (DPR RI). Hal ini dikarenakan DPR RI memiliki domain tertinggi dalam sebuah lembaga legislatif dalam negara kesatuan untuk menjalankan fungsi perundang-undangan. Sehingga jika dikaji melalui hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, posisi undang-undang merupakan produk hukum

---

[9] C.F.Strong, Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia (*Modern political constitutions : an introduction to the comparative study of their history and existing form*), penerjemah, SPA Teamwork ; editor, Derta Sri Widowatie dan Waluyati Handayani**,** Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, hlm.65

yang memiliki derajat tinggi dibandingkan dengan produk hukum yang dibuat oleh DPRD[10].

b) sebuah negara kesatuan mengamanatkan bahwa tidak ada lembaga legislatif lain yang memegang kedaulatan selain DPR RI secara sentral. Sehingga legislatif daerah tentunya juga harus menjalankan kewenangan yang telah diberikan oleh pusat, sebagai sebuah pedoman menjalankan roda kekuasaan di daerah.

c) dalam sebuah negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi, pemerintah daerah dibentuk untuk memudahkan dan memaksimalkan adanya sistem pemerintahan yang ada, sehingga dalam pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah tetap harus bertanggungjawab pada pemerintah pusat sebagai penentu terakhir dari adanya suatu kebijakan yang tentu bertentangan dengan adanya aturan telah dibuat oleh pusat. Esensinya, pemerintah daerah dalam negara kesatuan juga dibentuk untuk memudahkan penyesuaian dengan kebutuhan masyarakat yang ada di masing-masing daerah.

Selanjutnya, Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa konsep kedaulatan rakyat yang bersifat monistik, tidak dapat dipecah-pecah merupakan konsep utopis yang memang jauh dari kenyataan. Dengan demikian konsep kedaulatan rakyat itu dewasa ini cenderung dipahami secara pluralis, tidak lagi monistik. Meskipun daerah-daerah bagian dari negara kesatuan itu bukanlah unit-unit negara bagian yang tersendiri, tetapi rakyat di daerah-daerah itu tetap mempunyai kedaulatannya sendiri-sendiri dalam lingkungan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kotanya, di samping kedaulatan dalam konteks bernegara

---

[10] M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1990, hlm. 64

kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[11]

Mengacu pada paparan diatas terdapat beberapa kekurangan dari adanya konsep negara kesatuan. Pertama, adanya beban kerja pusat yang sangat terlihat berlebihan sehingga pengaturan terkait beberapa hal dalam negara sangat sentral dan harus dilakukan oleh pusat. Kedua, dengan jauhnya wilayah pemerintahan pusat tidak jarang aspirasi masyarakat yang ada di daerah tidak tersampaikan dengan baik sehingga masyarakat di daerah cenderung kurang diberikan pengayoman dari pemerintah pusat. Ketiga, setiap daerah harus menyuarakan hak yang sama khususnya untuk pelayanan publik sehingga tidak jarang juga terjadi konflik antara pusat dengan daerah.[12]

Pada hakikatnya sebuah negara kesatuan memiliki dasar di bawah satu pemerintahan yang berdaulat. Namun karena luasnya wilayah yang dimiliki oleh suatu negara dan juga memiliki penduduk yang majemuk, maka negara membagi wilayahnya ke beberapa daerah yang juga memiliki tugas untuk mengatur wilayahnya sendiri dengan sifat otonom maupun bersifat administratif. Sebuah daerah yang menyelenggarakan pemerintahannya secara otonom membuat suatu kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan melihat kondisi yang ada di daerah secara mandiri namun tetap bertanggungjawab pada pemerintah pusat yang biasa dikenal dengan desentralisasi. Sedangkan daerah yang melakukan tugas dengan sifat administratif hanya menjadikan wilayah tersebut secara administratif saja dan tetap tersentralisasi untuk menjalankan tugas dari pusat. Pada negara kesatuan yang bersifat sentralisasi, semua urusan pemerintahan diatur oleh pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan apa-apa untuk menjalankan roda pemerintahannya.

---

[11] Jimly Asshiddiqie, 2001, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI,* Jakarta, the Habibie Center, hlm. 33

[12] K. Ramanathan, 2003, *Asas sains politik,* Fajar Bakti Sdn. Bhd., Selangor, Malaysia, hlm. 342.

Sehingga pelaksanaan tugas dalam hal ini dilaksanakan dengan menggunakan asas sentralisasi dan asas konsentrasi.

2. Teori Kedaulatan Rakyat

Indonesia merupakan negara yang menganut teori kedaulatan rakyat. Ini bisa dilihat dalam sila ke-4 Pancasila, yang menyatakan bahwa "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 juga dinyatakan bahwa,

> “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Teori kedaulatan rakyat beranggapan rakyat merupakan kesatuan yang dibentuk oleh suatu perjanjian masyarakat. Kemudian, sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, rakyat memberikan sebagian kekuasaannya kepada penguasa yang dipilih oleh rakyat dan penguasa tersebut harus melindungi hak-hak rakyat. Kedaulatan rakyat merupakan suatu sistem yang menempatkan kekuasaan tertinggi di suatu negara berada di tangan rakyat. Kedaulatan rakyat menjadikan rakyat memiliki kesempatan untuk mengatur hajat hidup dan menjadikan posisi pejabat publik sebagai representatif. Pada kedaulatan rakyat menunjukkan gagasan, bahwa yang terbaik dalam masyarakat adalah yang dianggap baik oleh semua orang.

Pengertian kedaulatan sendiri adalah kekuasaan yang tertinggi dalam suatu Negara. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ditegaskan bawah kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Implementasi kedaulatan rakyat mencerminkan dan mewujudkan kondisi demokrasi yang efektif. Masyarakat bisa menyampaikan aspirasi kepada lembaga negara lewat para wakilnya. Kedaulatan rakyat merupakan teori yang berpandangan bahwa kekuasaan suatu negara di tangan rakyat. Secara teori rakyat berusaha untuk mengimbangi kekuasaan tunggal raja atau pemimpin agama. Sumber ajaran atau dasar dari kedaulatan rakyat itu adalah demokrasi dan itu sudah dirintis di Yunani.

Terminologi kedaulatan rakyat memiliki perpaduan antara dua kata yaitu kata "Kedaulatan" dan "Rakyat". Masing-masing kata tersebut juga memiliki arti yang berbeda, Kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi dan rakyat yang berarti setiap individu yang ada di dalam sebuah negara. Sehingga jika diartikan secara langsung, kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi berada pada rakyat yang ada di dalam suatu negara.

Menurut Jean Bodin (1530-1596), kedaulatan mempunyai empat sifat pokok yaitu: Permanen, artinya kedaulatan yang tetap ada selama negara berdiri; Asli, artinya kedaulatan itu tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi; Bulat/tidak dapat dibagi-bagi, artinya kedaulatan itu hanya satu-satunya kekuasaan tertinggi; dan Tidak terbatas, artinya kedaulatan tidak ada yang membatasi, sebab apabila terbatas, maka sifat tertinggi akan lenyap.

Teori kedaulatan rakyat merupakan sebuah reaksi yang muncul pada revolusi di Prancis atas adanya Teori Kedaulatan Tuhan dan Teori Kedaulatan Raja. Rakyat pada saat itu menentang kekuasaan raja yang mutlak dan berusaha menghancurkannya. Sehingga pada saat itu mulai diproklamirkan ajaran kedaulatan rakyat. Adanya kedaulatan rakyat mensyaratkan diri dengan dibentuknya suatu Pemilihan Umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat untuk mewakili sebuah masyarakat yang ada dalam suatu wilayah. Kedaulatan rakyat juga sebagai pembanding atas kekuasaan pemerintah yang sedang berkuasa, sehingga sebuah negara yang majemuk tentunya akan semakin terlihat

tidak teratur jika amanat rakyat tidak sampai kepada pemerintah yang sedang berkuasa kala itu.

Paham kedaulatan rakyat meyakini bahwa sesungguhnya yang berdaulat dalam sebuah negara adalah rakyat bukan penguasa. Oleh karena itu, dalam paham kedaulatan rakyat muncul suatu slogan yang sangat terkenal yaitu "*vox populi suprema lex*" yang berarti bahwa suara rakyat adalah hukum tertinggi. Rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Sehingga kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah[13].

J.J. Rousseau juga menyatakan bahwa manusia itu sejak lahirnya adalah merdeka dan berdaulat sebagaimana Tuhan menciptakannya[14]. Kedaulatan Rakyat dapat dipandang dalam beberapa pengertian[15], sebagai berikut :

a) Kedaulatan Rakyat Dalam Pengertian "Seluruh Rakyat" Dalam Wilayah Negara

   Pengertian ini mengacu pada ajaran Rosseau yang mewujudkan kedaulatan merupakan wujud dari kehendak umum yang juga merupakan kehendak rakyat. Dalam hal ini, ada peleburan antara kehendak umum dengan kehendak publik sehingga tidak ada pertentangan dengan kehendak negara.

b) Kedaulatan Rakyat dalam Pengertian Rakyat sebagai "Bangsa"

   Konsepsi ini merupakan juga penjabaran dari ajaran Rosseau di atas, di mana dianggap ada suatu fondasi nasional yang berasal dari kedaulatan yang menggerakkan masyarakat. negara merupakan suatu kesatuan yang mentransdensikan kepentingan-kepentingan individualistik. Negara dipandang sebagai

---

[13] M. Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, *Ilmu Negara*, cetakan pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 59.

[14] Victor Situmorang, *Intisari Ilmu Negara*, cetakan pertama, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 80.

[15] Isharyanto, Kedaulatan Rakyat dan Sistem Perwakilan Menurut UUD 1945, cetakan pertama, 2016, hlm 15

personifikasi individu yang bertujuan untuk melindungi kebebasan nasional[16]. Pandangan kedaulatan rakyat sebagai "bangsa" juga berpotensi untuk menghasilkan totalitarianisme karena menempatkan "jiwa bangsa" yang mengacu kepada suatu kesadaran kolektif yang bersifat historis, kultural, dan mistis.

c) Kedaulatan Rakyat yang Bersifat Korporatis

Pandangan korporatis ini memandang bahwa rakyat meliputi juga penguasa sehingga rakyat dipandang sebagai suatu totalitas dengan penguasa. Konsekuensinya, penguasa dengan muda dapat "mengatasnamakan" rakyat dalam suatu totalitas negara. Dalam bingkai "kekeluargaan", penguasa bertindak sebagai "bapak/kepala keluarga" yang mempunyai hak untuk mengatur dan mengharmoniskan seluruh kepentingan "rakyat".

d) Kedaulatan Rakyat Sebagai Kedaulatan Dewan Pemilih dan Kedaulatan Badan Perwakilan

Dalam pandangan ini, kedaulatan dibentuk atas pengaruh dari kekuatan-kekuatan yang berkembang di dalam masyarakat. Jadi, identifikasi rakyat pararel dengan mayoritas yang memiliki pengaruh baik di dewan pemilihan maupun badan perwakilan rakyat. Kedaulatan rakyat menggambarkan perimbangan pengaruh kekuatan-kekuatan politik yang berkembang di dalam masyarakat.

Rousseau menyatakan bahwa kedaulatan rakyat diwujudkan berupa pernyataan kehendak-kehendak rakyat yang disampaikan dalam 2 cara yaitu[17]

a) Kehendak rakyat seluruhnya *(Volunte De Tous*). Hanya digunakan oleh rakyat pada saat negara dibentuk, yaitu melalui perjanjian sosial.

---

[16] Franz-Magnis Suseno, 1994, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 249

[17] Moh. Mahfud M.D., 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, hlm. 52

b) Kehendak sebagian rakyat (*Volunte Generale*). Digunakan setelah negara berdiri dengan cara melalui sistem suara terbanyak[18]. Pada dasarnya kedaulatan rakyat dapat dimaknai bahwa rakyat sendiri yang memiliki wewenang untuk dipimpin dan oleh siapa. Semua anggota masyarakat kedudukannya sebagai warga negara dan berdasarkan keyakinan bahwa tidak ada seorang pun atau kelompok yang dapat menentukan dengan begitu saja tanpa adanya suatu proses bersama yang dilakukan dalam masyarakat. Suatu kewenangan untuk dapat memerintah rakyat, tentunya juga harus diberikan legitimasi oleh rakyat itu sendiri.

Dalam pemahaman di atas dapat juga diartikan bahwa kedaulatan rakyat juga menggambarkan suatu sistem kekuasaan dalam sebuah negara yang menghendaki kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat. Salah satu tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum, keadilan, dan memberikan jaminan adanya suatu kebebasan sebagaimana yang juga diamanatkan oleh negara demokrasi. Suatu kebebasan yang ada di dalam negara hukum tentu tidak boleh bertentangan dengan hukum itu sendiri. Hal tersebut dapat dikaitkan bahwa suatu produk aturan hukum yang dibuat oleh legislatif tentunya juga harus dibahas dan diputuskan sesuai dengan kehendak rakyat. Sehingga rakyat yang memiliki kekuasaan tertinggi dan berdaulat di dalam sebuah negara.

3. Teori Demokrasi

Demokrasi merupakan sebuah bentuk politik dimana rakyat yang memiliki dan menjalankan seluruh kekuasaan politik. Secara etimologis, Demokrasi berasal dari dua kata yaitu *demos* dan *kratos*. *Demos* yang berarti rakyat, sedangkan *kratos* berarti pemerintahan. Dalam arti luas Demokrasi dapat dikatakan sebagai sebuah pemerintahan yang diamanatkan langsung oleh rakyat yang ada dalam suatu wilayah. Pada

---

[18] Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011), Cet.1, hlm.180-185

dasarnya demokrasi merupakan sistem yang buruk, karena merupakan sistem sosial politik modern yang bebas dan dapat memunculkan banyak polemik. Namun demokrasi merupakan sistem yang paling baik dari sebagian banyak sistem yang berkembang di dunia karena tetap berpandangan pada kepentingan rakyat. Sebagaimana yang telah diketahui bersama bahwa Indonesia merupakan negara majemuk, yang terdiri dari perbedaan agama, ras, kelompok, golongan, serta pemikiran. Sehingga dalam hal ini, demokrasi yang muaranya adalah kebebasan dapat dijadikan salah satu konsep untuk mengakomodir kepentingan bersama. Namun pada satu sisi, demokrasi tidak boleh dipergunakan dengan sebebas-bebasnya karena masih ada hukum yang membatasi.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 merupakan jaminan dari adanya demokrasi yang ada di Indonesia sekaligus jaminan adanya hukum yang mengatur dalam sebuah negara demokrasi seperti Indonesia. Sehingga batasan terhadap demokrasi itu sendiri, harus diperkirakan tidak melanggar hukum yang berlaku. Demokrasi ada dan juga terus dikembangkan di beberapa negara untuk dapat menumbuhkan adanya partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Peran rakyat tentunya juga akan semakin dihargai jika berperan penting dalam pengambilan suatu keputusan yang mempengaruhi seluruh individu, kelompok, dan golongan yang ada dalam suatu negara. Sebagai contoh, apabila rakyat ikut berperan dan menggunakan hak pilih dan hak untuk dipilih dalam pemerintahan sebagai gubernur, bupati/wali kota dalam sistem demokrasi.

Sebuah kekuasaan yang akan didapatkan oleh gubernur, bupati/wali kota tentunya juga tidak bisa digunakan dengan sewenang-wenang dan atas dasar kekuasaan belaka. Kekuasaan hanya akan didapatkan seseorang jika telah dipilih oleh masyarakat yang dinilai mempunyai kompetensi, jujur, dan baik dalam memimpin masyarakatnya. Dalam sebuah pemilihan, kekuasaan hanya akan didapatkan jika masyarakat memilih dengan suara terbanyak. Inilah esensi penting dari adanya demokrasi tanpa memikirkan status sosial, kondisi masyarakat, agama, ras, golongan. Semua warganegara memiliki hak yang sama untuk

memilih dan dipilih dalam jabatan kekuasaan negara. Adapun beberapa pilar demokrasi adalah teori *trias politica* yang membagi kekuasaan politik menjadi tiga jenis yaitu: kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Setelah masa reformasi, ketiga kekuasaan ini tidak berjalan masing-masing melainkan berjalan secara egaliter dengan menggunakan sistem *check and balances* yang menjaga keseimbangan antara lembaga-lembaga negara atau cabang kekuasaan. Pada konsep demokrasi, hal yang sangat fundamental adalah yang berkaitan dengan konsep "kewajiban dan keadilan". Konsep kewajiban biasanya dilawankan dengan konsep hak. Jika kita di katakana memiliki hak atas suatu perbuatan sendiri, maka orang lain memiliki kewajiban membiarkan kita melakukannya. Jika mereka menghalangi kita, maka mereka melanggar kewajiban yang telah dibebankan oleh aturan hukum dan dapat dikenai sanksi.[19]

Demokrasi memberikan pemahaman yang cukup baik, bahwa setiap kekuasaan yang didapatkan dari rakyat dapat melahirkan adanya aturan yang mengatur secara bersama tata kehidupan masyarakat tersebut. Sebuah peraturan yang ada juga harus menjadi dasar dalam menjalankan kehidupan bersama yang sesuai dengan asas keadilan dan Hak Asasi Manusia sebagaimana yang terdapat di dalam Konstitusi. Para pemangku jabatan dalam pemerintahan acapkali melupakan esensi penting dari adanya demokrasi itu sendiri dalam masyarakat. Sehingga tidak jarang juga terlihat bahwa mereka melanggengkan kekuasaan dengan menjadikan demokrasi sebagai alat untuk melindungi diri sendiri. Jika dilihat dalam beberapa praktek demokrasi yang ada telah menghilangkan asas demokrasi secara materill namun juga tetap mengakui dan mengatasnamakan asas demokrasi secara formil. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam

---

[19] Jimly Assidiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans-Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Pres, Jakarta, 2007, hlm. 60-61.

menilai kebijaksanaan negara karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat[20].

Konsep pemahaman demokrasi berdasarkan penyaluran kehendak rakyat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1) Demokrasi Langsung *(Direct Democracy)*

   Demokrasi langsung adalah suatu metode demokrasi yang melibatkan rakyat secara langsung dalam pengambilan suatu kebijakan negara. Demokrasi langgung memiliki derajat yang paling tinggi yang ditandai dengan adanya fakta, bahwa pembuat peraturan perundang-undangan yang juga memiliki fungsi eksekutif dan fungsi legislatif dipilih oleh masyarakat dalam sebuah pemilihan umum yang dijamin keabsahannya. Demokrasi langsung pada umumnya digunakan pada masa demokrasi klasik yang pernah dipraktikkan pada Yunani Kuno karena jumlah penduduk yang masih sedikit dan wilayah yang tidak luas.

   Hans kelsen berpendapat bahwa suatu pemerintahan adalah sebuah "perwakilan" karena sepanjang pejabat-pejabatnya dipilih oleh rakyat, maka pejabat tersebut bertanggungjawab penuh terhadap pemilihnya. Jika kemudian pemerintahan tidak bisa bertanggungjawab penuh terhadap pemilihnya, maka hal ini tidak bisa disebut sebagai "perwakilan yang sesungguhnya"[21].

   Dalam hal penyaluran kehendak rakyat secara langsung, Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa pada umumnya digunakan suatu mekanisme yang telah diatur oleh pemerintah yaitu dengan diselenggarakannya Pemilu, pemilihan presiden dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Disamping itu, masyarakat juga bisa secara langsung menggunakan haknya dalam berdemokrasi

---

[20] Deliar Noer. *Pengantar ke Pemikiran Politik*. CV Rajawali, Jakarta. 1983. hlm. 207

[21] Hans Kelsen, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, Cetakan pertama, Penerbit Nuansa dan penerbit Nusamedia, Bandung, 2006, hlm 409.

secara langsung untuk menyatakan kebebasan berpendapat, hak atas pers, hak atas kebebasan informasi, hak berkumpul dan berserikat yang juga dijamin oleh konstitusi[22].

2) Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*)

Demokrasi tidak langsung merupakan suatu bentuk penyelenggaraan kedaulatan rakyat dengan tidak langsung dan menggunakan lembaga perwakilan. Dalam sebuah negara yang menganut demokrasi modern biasanya, hal ini kerap kali dilakukan. Karena dipandang lebih mudah dan praktis tanpa harus meminta persetujuan dari seluruh rakyat pada saat pengambilan kebijakan dan cukup diwakilkan. Sebuah negara yang majemuk, tentunya memiliki keuntungan saat menggunakan sistem demokrasi ini, karena perbedaan yang ada tentu bisa segera diatasi dan cukup menyerahkan semuanya kepada lembaga perwakilan. Adapun lembaga perwakilan yang dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Namun pada hakikatnya setiap sistem politik juga memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing.

Namun karena demokrasi merupakan sebuah gagasan yang dinamis, maka diharapkan dapat mengikuti segala perubahan yang ada dalam suatu wilayah negara. Dalam sebuah sistem demokrasi, apabila negara mampu mencapai adanya kebebasan, keadilan, kesejahteraan maka negara dikatakan sukses dalam penyelenggaraan demokrasi yang diterapkan. Dalam kaitan dengan demokrasi tidak langsung, diharapkan bahwa perwakilan masyarakat yang duduk di dalam parlemen kiranya dapat berpihak kepada kepentingan rakyat sehingga, tujuan negara yang telah tercantum dalam Alinea ke 4 pembukaan UUD 1945 dapat tercapai.

---

[22] Hufron dan Syofyan Hadi, *Ilmu Negara Kotemporer*, Laksbang Grafika, Surabaya, 2016, hlm. 241

Kembali pada konsep demokrasi secara terminologis, bahwa demokrasi merupakan sebuah konsep yang mengamanatkan rakyat sebagai pemilik kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara yang menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi. Sehingga pengambilan suatu kebijakan dalam negara juga harus berpihak kepada rakyat.

B. Kajian Asas

Kajian asas dalam penyusunan naskah akademik (rancangan) peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan ini akan terkait dengan tiga bidang asas. Sebelum membahas asas-asas dimaksud perlu diberikan penjelasan tentang pengertian asas (hukum). Asas berarti pondasi atau dasar. Menurut Sudikno Martokusumo, asas hukum bukan merupakan hukum konkrit melainkan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum. Senada dengan pendapat Sudikno di atas, Van Eikema Hommes memberikan pengertian bahwa asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma hukum konkrit, akan tetapi perlu dipertimbangkan sebagai dasar-dasar umum atas petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum perlu berorientasi pada asas hukum tersebut. Berdasarkan kedua pandangan di atas maka dapat disimpulkan bahwa asas hukum merupakan dasar, pondasi atau konsep yang menjadi landasan pemikiran dibentuknya hukum atau peraturan sehingga asas hukum berfungsi sebagai pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

1. Asas Peraturan Perundang-undangan

Mengingat peraturan daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan, maka (pembentukan) perda tunduk pada asas-asas yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan. Asas-asas yang dimaksud antara lain:

a) Asas *Lex Superior Derogate Legi Inferior*

Asas ini mempunyai arti bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang hierarkinya lebih

tinggi atau dengan kata lain peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Sebagai contoh peraturan bupati tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah karena secara hierarki peraturan bupati berada di bawah peraturan daerah. Dalam hal peraturan daerah mengatur hal yang sama dengan peraturan bupati maka peraturan yang berlaku adalah peraturan daerah.

b) Asas *Lex Spesialis Degerate Lex Generalis*

Berdasarkan asas ini peraturan yang khusus (spesial) mengesampingkan peraturan yang umum. Asas ini diberlakukan dalam hal atau dengan syarat bahwa kedua rezim hukumnya sama baik hukum yang umum maupun hukum yang khusus. Sebagai contoh ketentuan dalam hukum perdata tidak dapat diberlakukan dalam hukum pidana karena rezim hukumnya berbeda, hukum perdata termasuk dalam rezim hukum privat sedangkan hukum pidana termasuk rezim hukum publik. Syarat selanjutnya adalah baik hukum/peraturan khusus mempunyai peraturan hukum umum harus sederajat, misal Undang-Undang dengan Undang-Undang, Perda dengan Perda dst. Peraturan Walikota dengan Perda tidak dapat diberlakukan asas ini mengingat bahwa bentuk peraturan tersebut tidak sederajat.

c) Asas *Lex Posteriori Derogate Legi Priori*

Asas ini mengandung arti bahwa peraturan yang lama dikesampingkan oleh peraturan yang baru atau peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lama. Dalam hal terjadi perubahan pada peraturan perundang-undangan maka yang berlaku adalah peraturan yang baru yaitu peraturan perubahan tersebut.

2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan ditemukan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang selanjutkan akan ditulis UU

Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang selanjutkan akan ditulis UU 15 Tahun 2019, Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, selain asas yang diatur dalam pasal 5 dikenal pula asas yang diatur dalam Pasal 6, apabila diperhatikan terdapat perbedaan asas yang dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6. Asas yang diatur dalam Pasal 5 lebih menekankan pada aspek formal pada pembentukan peraturan perundang-undangan sedangkan asas yang terkandung dalam Pasal 6 lebih menekankan pada aspek materil yaitu menyangkut substansi yang diatur dalam perundang-undangan yang akan dibentuk. Untuk lebih jelasnya diuraikan asas pada aspek formal dalam peraturan perundang-undangan yaitu,

a) Asas Kejelasan Tujuan

   Asas ini dimaksudkan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b) Asas Kelembagaan/Pejabat Pembentuk yang Tepat

   Asas ini mempunyai pengertian bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus dibuat oleh lembaga/institusi atau pejabat yang mempunyai kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh peraturan daerah dibentuk oleh DPRD (dengan persetujuan) kepala Daerah.

c) Asas Kesesuaian Antara Jenis Hierarki dan Materi Muatan

   Asas ini memberi pengertian bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan memuat materi muatan yang berbeda-beda.

d) Asas Dapat Dilaksanakan

Maksud asas ini adalah pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan efektivitas berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut.

e) Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Maksudnya adalah setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat harus benar dan dibutuhkan sehingga akan bermanfaat bagi semua lapisan masyarakat maupun pemerintah (daerah).

f) Asas Kejelasan Rumusan

Setiap peraturan perundang-undangan harus jelas rumusannya sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda. Penggunaan bahasa Indonesia yang baik dan istilah yang baku digunakan dalam dunia hukum perlu diterapkan.

g) Asas Kekeluargaan

Yaitu setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung semangat kekeluargaan sehingga setiap pengambilan keputusan dilakukan dengan musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

h) Asas Keterbukaan

Rencana membentuk peraturan perundang-undangan harus trasnparan dan diketahui seluruh lapisan masyarakat sehingga terbuka kesempatan untuk memberikan masukan atau saran dalam menyempurnakan rancangan peraturan perundang-undangan yang kan dibuat.

Selanjutnya terdapat asas pada aspek materil pada peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU Nomor 12 Nomor 2011 sebagai berikut:

a) Asas Pengayoman

Yaitu setiap peraturan perundang-udangan yang dibentuk harus memuat materi muatan yang dapat memberikan perlindungan kepada masyarakat sehingga dapat menciptakan ketenteraman.

b) Asas Kemanusiaan

Yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung dan mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta martabat manusia.

c) Asas Kebangsaan

Yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang heterogen yang tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d) Asas Kenusantaraan

Maksudnya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kepentingan seluruh rakyat dan wilayah negara Indonesia sehingga materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat/dibentuk, didaerah tidak boleh lepas/keluar dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

e) Asas Bhinneka Tunggal Ika

Yaitu materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keberagaman kondisi Indonesia, baik menyangkut penduduk, suku, golongan, agama, budaya, atau tradisi masing-masing daerah.

f) Asas Keadilan

Yaitu setiap materi muatan perundang-undangan harus mengandung Keadilan yang dapat dirasakan oleh semua rakyat Indonesia, hal ini sejalan dengan tujuan hukum itu sendiri.

g) Asas kesamaan kedudukan dalam hak dan pemerintahan

Yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisikan norma yang keberlakuannya bersifat diskriminatif. Semua warga harus diperlakukan sama tidak ada perbedaan berdasarkan latar belakang agama, suku, ras, golongan, status sosial dan sebagainya.

h) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus menciptakan ketertiban masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

i) Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan

Yaitu materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

3. Asas Pengelolaan Keuangan Daerah

Pembentukan dana cadangan berkaitan langsung dengan masalah keuangan daerah, oleh karena itu asas-asas yang berlaku dalam pengelolaan keuangan daerah berlaku pula dalam pembentukan dana cadangan. Berdasarkan ketentuan Undang- undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, keuangan daerah termasuk dalam pengertian keuangan negara atau dengan kata lain keuangan daerah merupakan bagian dari keuangan negara, oleh sebab itu dalam pembentukan dana cadangan sebagai bagian dari pengelolaan keuangan daerah berlaku asas-asas umum pengelolaan keuangan negara.

Asas-asas dimaksud adalah sebagai berikut:

a) Akuntabilitas yang berorientasi pada hasil, yaitu pengelolaan keuangan menitikberatkan penganggaran pada hubungan antara pengeluaran yang direncanakan dengan pendapatan yang dihasilkan.
b) Profesionalitas, yaitu prinsip yang memberikan kewenangan mengelola keuangan berdasarkan pada keahlian dan kemampuan yang dimiliki pengelola keuangan.
c) Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban daerah serta teralokasinya sumber daya yang tersedia secara proporsional terhadap hasil yang akan dicapai.
d) Asas transparansi atau keterbukaan, yaitu prinsip yang memungkinkan masyarakat mengetahui dan memperoleh akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
e) Asas tahunan, yaitu APBD sebagai wujud pengelolaan keuangan berlaku untuk satu tahun.

f) Asas universalitas, yaitu mengharuskan setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
g) Asas tidak boleh melakukan pengeluaran atas beban APBD, jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.
h) Taat pada peraturan perundang-undangan, intinya pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman atau berdasarkan peraturan perundang- undangan.

4. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Kepemerintahan (*Governance*) yang merujuk pada proses, yaitu proses penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara dengan melibatkan bukan saja negara, tetapi juga semua stakeholder yang ada, baik itu dunia usaha/bisnis dan masyarakat madani (*civil society*)." Governance sebagai terjemahan dari pemerintahan kemudian berkembang dan menjadi populer dengan sebutan kepemerintahan, sedangkan praktik terbaiknya disebut kepemerintahan yang baik (*good governance*). *Good governance*[23] dapat diartikan sebagai *:*

a) Nilai-nilai yang menjunjung tinggi kepentingan rakyat yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional secara mandiri dalam rangka pembangunan nasional yang berkelanjutan dan berkeadilan sosial.
b) Aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya dalam upaya mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan.

Menurut World Bank, *Good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab serta sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi. Baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin

[23] Paulus E. Lotulung dalam Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010 hlm. 41

anggaran serta penciptaan legal and political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Menurut rumusan *United Nations Development Programme* (UNDP), karakteristik *good governance* meliputi[24] : partisipasi masyarakat; *rule of law*; transparansi; responsif (daya tanggap); orientasi konsensus; *equity, efficiency, dan effectiveness*; akuntabilitas; dan visi strategis. Asas-asas *good governance* yang hendaknya melandasi penyusunan peraturan daerah dalam rangka pembentukan dana cadangan adalah[25] :

a) Partisipasi keterlibatan masyarakat untuk mengambil bagian dalam penyelenggaraan pemerintahan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui intermediasi institusi yang *legitimate* mewakili kepentingannya;
b) Penegakan Hukum (*Rule of Law*) penyelenggaraan pemerintahan yang baik dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara yakni adanya penegakan hukum yang adil diawali dengan membangun sistem hukum yang sehat;
c) Transparansi adanya keterbukaan dalam semua aspek kegiatan yang menyangkut kepentingan publik;
d) Daya Tanggap; pemerintah memiliki daya tanggap terhadap keinginan, kebutuhan, dan kepentingan maupun keluhan masyarakat;
e) Orientasi Pada Konsensus; melalui kebijakannya, pemerintah mampu jadi perantara antar kepentingan yang berbeda dalam memilih yang terbaik untuk kepentingan masyarakat luas;

---

[24] Carolina G. Hernandez, dikutip dalam Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi)*, makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Rangka Pemantapan Otonomi Luas, Nyata, dan Bertanggungjawab, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Denpasar, 24 Mei 2002, hlm. 1

[25] Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, hlm. 7-8

f) Keadilan; setiap individu dalam masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kehidupan yang sejahtera;
g) Efektivitas dan Efisiensi; dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah mampu menghasilkan apa yang ingin dicapai dan dapat menggunakan sumber dana yang ada sebaik mungkin;
h) Akuntabilitas; pemerintah mampu mempertanggungjawabkan segala bentuk tindakan dan kebijakannya terhadap public dan *stake holders*; Efektivitas dan Efisiensi; dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah mampu menghasilkan apa yang ingin dicapai dan dapat menggunakan sumber dana yang ada sebaik mungkin;
i) Akuntabilitas; pemerintah mampu mempertanggungjawabkan segala bentuk tindakan dan kebijakannya terhadap publik dan *stake holders*;
j) Visi Strategis; pemerintah daerah dalam kebijakannya memiliki perspektif *good governance* dalam pengembangan masyarakat secara luas untuk masa mendatang sesuai dengan apa yang dibutuhkan.

Upaya menciptakan suatu sistem hukum yang bertalian dengan masyarakat yang diaturnya haruslah didasarkan kepada kepentingan, kebutuhan, aspirasi, dan kemampuan masyarakatnya.

Penyusunan peraturan daerah harus memperhatikan mengacu pada tiga bagian dasar dari tata kelola pemerintahan yaitu: proses, substansi, dan keberpihakan dengan mengikuti prinsip-prinsip transparansi atau keterbukaan, partisipasi, koordinasi, dan keterpaduan dengan tiga pendekatan utama yakni:[26]

a) Pendekatan Terhadap Kekuasaan Pemerintah berkaitan dengan kewenangan berdasarkan asas legalitas (asas *rechtmatigheid*).

---

[26] Tatiek Sri Djatmiati, *Faute Personelle dan Faute De Service Dalam Tanggung Gugat Negara*, Yuridika, Vol. 19 No. 4, Juli-Agustus, 2004, hlm. 353

Pendekatan ini terkait dengan pengawasan terhadap penggunaan kewenangan yang diukur melalui parameter wewenang, prosedur, dan substansi;

b) Pendekatan Hak Asasi

pendekatan ini berkaitan dengan perlindungan hukum kepada masyarakat, sehingga setiap produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah harus mampu menerapkan prinsip *legality, procedural propriety, participation, opennes, reasonableness, relevancy, propriety of purpose, legal certainty, and proportionality*;

c) Pendekatan Fungsional

pendekatan yang berfokus pada aparat pemerintah dalam menjalankan fungsinya yang di dalamnya termasuk norma perilaku aparat dalam memberikan pelayanan dan dapat dipercaya.

C. Praktik Empiris

1. Gambaran Umum Daerah Kota Bekasi

Kota Bekasi memiliki sejarah yang panjang. Dahulu daerah ini disebut "Dayeuh Sundasembawa" atau "Jayagiri", merupakan Ibu Kota Kerajaan Tarumanagara (358- 669 M). Luas Kerajaan ini mencakup wilayah Bekasi, Sunda Kelapa, Depok, Cibinong, Bogor hingga ke wilayah Sungai Cimanuk di Indramayu, menurut para ahli sejarah dan fisiologi, letak Dayeuh Sundasembawa atau Jayagiri sebagai Ibu Kota Tarumanagara adalah di wilayah Bekasi sekarang. Dayeuh Sundasembawa inilah daerah asal Maharaja Tarusbawa (669-723 M) pendiri Kerajaan Sunda dan seterusnya menurunkan Raja-Raja Sunda sampai generasi ke-40 yaitu Ratu Ragumulya (1567-1579 M) Raja Kerajaan Sunda (disebut pula Kerajaan Pajajaran) yang terakhir[27].

---

[27] Pemerintah Provinsi Jawa Barat, "Kota Bekasi" *https://jabarprov.go.id/index.php/pages/id/1062/*, diunduh pada Jumat, 16 April 2021 pukul 12.00 WIB.

Pada jaman Hindia Belanda, Bekasi masih merupakan Kewedanaan (*District*), termasuk *Regenschap* (Kabupaten) Meester Cornelis, saat itu kehidupan masyarakatnya masih di kuasai oleh para tuan tanah keturunan Cina. Kondisi ini terus berlanjut sampai pendudukan militer Jepang. Pendudukan militer Jepang turut merubah kondisi masyarakat saat itu. Jepang melaksanakan Japanisasi di semua sektor kehidupan. Nama Batavia diganti dengan nama Jakarta. Regenschap Meester Cornelis menjadi KEN Jatinegara yang wilayahnya meliputi Gun Cikarang, Gun Kebayoran dan Gun Matraman. Setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, struktur pemerintahan kembali berubah, nama Ken menjadi Kabupaten, Gun menjadi Kewedanaan, Son menjadi Kecamatan dan Kun menjadi Desa/Kelurahan. Saat itu Ibu Kota Kabupaten Jatinegara selalu berubah-ubah, mula- mula di Tambun, lalu ke Cikarang, kemudian ke Bojong (Kedung Gede). Berdasarkan UU Nomor 14 Tahun 1950 terbentuklah Kabupaten Bekasi, dengan wilayah terdiri dari 4 kewedanaan, 13 kecamatan (termasuk Kecamatan Cibarusah) dan 95 desa.

Keberadaan pemerintahan daerah diakui oleh Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan sendiri yang diatur dengan undang-undang, selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (2) pemerintahan daerah diberi kewenangan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, sebagai tindak lanjut dari tersebut diterbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020). UU 23/2014 bertujuan memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang lebih luas kepada daerah sebagai wujud desentralisasi (otonomi yang seluas-luasnya). Kebijakan

pemberian otonomi kepada daerah akan memberikan dampak positif terutama terhadap:

a) Pengembangan otonomi daerah berdasarkan potensi yang dimiliki daerah yang bersangkutan
b) Pembangunan daerah lebih berorientasi kepada kebutuhan daerah
c) Mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Hal ini berkaitan dengan tujuan otonomi yaitu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dalam era globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah berdasarkan Penjelasan UU Nomor 23 Tahun 2014. Tujuan otonomi daerah pada dasarnya sejalan dengan tujuan NKRI yaitu tercapainya masyarakat yang adil dan makmur dengan kata lain implementasi otonomi daerah tidak boleh keluar dari tujuan dibentuknya Negara Indonesia, dalam konteks ini, keberadaan daerah otonom tetap berada dalam ikatan NKRI. Disisi lain pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah tidak boleh menimbulkan kesenjangan atau ketimpangan diantara warga masyarakat, baik dalam suatu daerah otonom maupun antara daerah otonom.

Kota Bekasi merupakan salah satu Kota yang terletak di Provinsi Jawa Barat. Kota Bekasi terletak terletak antara 106°48’28” - 107°27’29” Bujur Timur dan 6°10’6” - 6°30’6” Lintang Selatan. Kondisi alam Kota Bekasi merupakan daerah dataran dengan kemiringan antara 0 – 2 % dan ketinggian antara 11 m – 81 m di atas permukaan air laut. Luas wilayah Kota Bekasi adalah 210,49 km2. Tahun 2019, wilayah administrasi Kota Bekasi terdiri dari 12 wilayah kecamatan, luas daratan masing-masing Kecamatan, yaitu: Pondokgede (15,92 km2), Jatisampurna (19,54 km2), Pondok Melati (11,80 km2), Jatiasih (24,27 km2), Bantargebang (18,44 km2), Mustika Jaya (26,42 km2), Bekasi Timur (14,63 km2), Rawalumbu (16,85 km2), Bekasi Selatan (16,06

km2), Bekasi Barat (14,93 km2), Medan Satria (11,88 km2), serta Bekasi Utara (19,75 km2). Wilayah Kota Bekasi bagian utara dan bagian timur berbatasan dengan Kabupaten Bekasi, bagian selatan berbatasan dengan Kabupaten Bogor, dan bagian barat berbatasan dengan Provinsi DKI Jakarta. Kota Bekasi terbagi menjadi 12 kecamatan, dari 12 Kecamatan yang ada di Kota Bekasi pada tahun 2019 terdapat 56 Kelurahan yang dikepalai oleh seorang Lurah.

Jumlah pegawai negeri sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Kota Bekasi pada tahun 2018 sebanyak 10.939 orang. Dari jumlah tersebut 4.734 (43,28 persen) adalah pegawai berjenis kelamin laki-laki dan 6.205 (56,72 persen) pegawai perempuan sedangkan tahun 2019 jumlah PNS sebanyak 10.747 orang dengan jumlah pegawai jenis kelamin laki-laki 4.652 orang (43,29 persen) dan pegawai perempuan sebanyak 6.095 orang (56,71 persen). Jumlah PNS di Kota Bekasi dengan jabatan struktural pada tahun 2018 sebanyak 1.142 orang dengan rincian jabatan eselon II sebanyak 39 orang, eselon III 192 orang, dan eselon IV sebanyak 911 orang. Untuk jabatan fungsional sebanyak 9.797 orang yang dirinci berdasarkan jabatan fungsional tertentu sebanyak 6.120 orang dan fungsional umum 3.677 orang. Pada tahun 2019 jabatan struktural sebanyak 1.150 orang dengan rincian jabatan eselon II sebanyak 40 orang, eselon III 190 orang, dan eselon IV 920 orang. sedangkan jabatan fungsional sebanyak 9.597 orang dengan rincian jabatan fungsional tertentu sebanyak 6.039 orang dan fungsional umum 3.558 orang.

Pada tahun 2019 penduduk Kota Bekasi diperkirakan sebanyak 2,45 juta jiwa. Jumlah pegawai negeri sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Kota Bekasi pada tahun 2018 sebanyak 10.939 orang. Dari jumlah tersebut 4.734 (43,28 persen) adalah pegawai berjenis kelamin laki-laki dan 6.205 (56,72 persen) pegawai perempuan sedangkan tahun 2019 jumlah PNS sebanyak 10.747 orang dengan jumlah pegawai jenis kelamin laki-laki 4.652 orang (43,29 persen) dan pegawai perempuan sebanyak 6.095 orang (56,71 persen). Jumlah PNS di Kota Bekasi dengan jabatan struktural pada tahun 2018 sebanyak 1.142 orang

dengan rincian jabatan eselon II sebanyak 39 orang, eselon III 192 orang, dan eselon IV sebanyak 911 orang. Untuk jabatan fungsional sebanyak 9.797 orang yang dirinci berdasarkan jabatan fungsional tertentu sebanyak 6.120 orang dan fungsional umum 3.677 orang. Pada tahun 2019 jabatan struktural sebanyak 1.150 orang dengan rincian jabatan eselon II sebanyak 40 orang, eselon III 190 orang, dan eselon IV 920 orang. sedangkan jabatan fungsional sebanyak 9.597 orang dengan rincian jabatan fungsional tertentu sebanyak 6.039 orang dan fungsional umum 3.558 orang.Pada tahun 2019 penduduk Kota Bekasi diperkirakan sebanyak 2,45 juta jiwa. Terdiri atas laki-laki sebanyak 1,24 juta jiwa dan perempuan sebanyak 1,21 juta jiwa, sehingga angka sex ratio di Kota Bekasi sebesar 101,83 yang artinya terdapat 101-102 penduduk laki-laki dalam setiap 100 penduduk perempuan. Jika dilihat menurut Kecamatan, Kecamatan Bantargebang memiliki sex ratio tertinggi, yaitu 105,02, sedangkan yang terendah Kecamatan Bekasi Selatan yaitu 100,12. Sebagian besar Kecamatan memiliki angka sex ratio lebih dari 100, yang artinya jumlah penduduk laki-laki masih lebih mendominasi.

Penduduk terbesar berada di Kecamatan Bekasi Utara yang dihuni sebanyak 329,95 ribu penduduk (13,47 persen), diikuti Kecamatan Bekasi Timur dan Kecamatan Bekasi Barat, masing-masing 271,42 ribu dan 269,85 ribu penduduk. Sedangkan Kecamatan dengan populasi terkecil adalah Kecamatan Bantargebang yang memiliki 105,37 ribu penduduk. Luas Kota Bekasi secara keseluruhan mencapai 210,49 km2. Sebagian besar wilayah Kecamatan di Kota Bekasi memiliki kepadatan penduduk yang tinggi. Dari 12 Kecamatan, 8 di antaranya memiliki tingkat kepadatan penduduk lebih dari 10.000 jiwa/km^2. Kecamatan Bekasi Timur menjadi daerah terpadat dengan tingkat kepadatan mencapai 18.552 jiwa/km^2.

Perekonomian Kota Bekasi tahun 2019 tumbuh sebesar 5,41 persen. Angka pertumbuhan ini lebih rendah dibandingkan tahun 2018 sebesar 5,86 persen. Pertumbuhan ekonomi tahun 2019 didorong oleh semua kategori kecuali kategori pengadaan listrik dan gas yang mengalami

pertumbuhan negatif masing-masing sebesar -0,19 persen. Laju pertumbuhan tertinggi adalah kategori Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial sebesar 9,99 persen. Sektor industri pengolahan merupakan sektor yang memiliki kontribusi paling besar terhadap PDRB Kota Bekasi tahun 2019 dengan share mencapai 33,27 persen, turun sebesar 33,87 persen dibanding tahun 2018. Disusul oleh sektor perdagangan besar dan eceran; reparasi mobil dan sepeda motor sebesar 22,55 persen atau naik dari tahun sebelumnya yang mencapai 22,51 persen. Sementara itu, sektor-sektor yang mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya antara lain konstruksi; transportasi dan pergudangan; real estat; jasa perusahaan; jasa pendidikan; jasa kesehatan dan kegiatan sosial, dan jasa lainnya.

2. Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati/ Wali Kota.

Pemilihan Gubernur, Bupati/Wali kota adalah merupakan bagian dari sistem demokrasi sebagaimana yang ditentukan dalam Undang Undang Dasar 1945. Salah satu perubahan yang cukup mendasar di era Reformasi adalah mengenai pelaksanaan otonomi daerah atau penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk mekanisme pengisian jabatan gubernur, bupati/wali kota. Sebelum reformasi pengisian jabatan Gubernur, Bupati/Walikota melalui pemilihan yang dilakukan oleh DPRD, namun di era Reformasi semua Gubernur, Bupati/Walikota dipilih langsung oleh rakyat. Perubahan tersebut dimulai sejak adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Sebelumnya yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kepala daerah Provinsi, kabupaten/kota dipilih dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal ini bisa dicermati dari Pasal 34 (1) Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. (2) Calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan. Berdasarkan Undang-Undang Noor 32 Tahun 2004, dan selanjutnya 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, Gubernur, Bupati/Wali kota dipilih langsung oleh rakyat. Dalam hal ini berarti semua warga negara Indonesia berkesempatan ikut serta dalam pemerintahan yaitu berkesempatan dipilih menjadi gubernur, Bupati/Wali kota.

Secara harfiah, pemilihan langsung oleh rakyat tentu maknanya adalah berawal dari pemahaman dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat di mana kekuasaan berada di tangan rakyat atau atas nama rakyat[28]. Rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi. Melalui pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh rakyat, maka pemerintah mendapatkan legitimasi kekuasaan (kewenangan)[29]. Pemilihan secara langsung oleh rakyat merupakan kesempatan rakyat melaksanakan haknya untuk secara merdeka memilih wakilnya. Apabila pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota dimaknai sebagai pemilihan umum, (pemilu) maka, fungsi pemilu secara umum adalah sebagai sarana legitimasi politik, fungsi politik, pergantian penguasa, dan sarana pendidikan politik[30]. Ditingkat eksekutif dalam hal ini pemilihan Gubernur, Bupati/Wali kota, melalui pemilu, masyarakat memilih calon pemimpinnya untuk mewakili mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota berjalan secara demokratis sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, maka pemerintah harus menjamin kedaulatan dan demokrasi rakyat dapat benar-benar dilaksanakan. Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22 E ayat (1) UUD 1945, dan secara khusus juga ditegaskan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang

---

[28] Jimly Asshiddiqie, Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM), Konstitusi Press, 2005, hlm. 293-294

[29] Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1998, hlm. 167

[30] Syamsuddin Haris, *Struktur, Proses, dan Fungsi Pemilihan Umum, Catatan Pendahuluan dalam Pemilihan Umum di Indonesia*, PPW-LIPI, 1997, hlm. 6-10

Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, bahwa dalam pemilihan umum di Indonesia diselenggarakan secara demokratis dengan berlandaskan pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil[31]:

a) Langsung

Rakyat memiliki hak dalam memberikan suaranya secara langsung berdasarkan hati nuraninya tanpa perantara;

b) Umum

Warga negara memiliki hak dalam mengikuti pemilihan umum tanpa ada diskriminasi ras, agama, suku, golongan, kedaerahan, pekerjaan, maupun status sosial;

c) Bebas

Warga negara memiliki hak untuk menentukan pilihannya secara bebas tanpa tekanan dan paksaan oleh apa pun dan siapa pun, melainkan ditentukan murni berdasarkan kehendak hati nuraninya dan untuk kepentingannya;

d) Rahasia

Warga negara dalam memberikan hak suaranya mendapatkan jaminan kerahasiaan pilihannya;

e) Jujur

Penyelenggaraan pemilu dilaksanakan pemerintah secara jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

f) Adil

Dalam penyelenggaraan pemilu semua pihak mendapatkan perlakuan yang adil dan bebas dari segala bentuk kecurangan.

Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota yang demokratis bertolok ukur pada asas-asas pemilihan umum. Asas-asas tersebut merupakan

---

[31] Joko Prihatmoko, *Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota Langsung: Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 207-208

sarana untuk mencapai tujuan yang dikehendaki[32]. Menurut ketentuan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, penyelenggaraan pemilu harus memenuhi prinsip: mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif, dan efisien.

Selanjutnya dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum ditentukan bahwa pengaturan penyelenggaraan pemilu bertujuan untuk:

a) memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis;
b) mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas;
c) menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu;
d) memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu;
e) mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien.

Mengacu pada asas-asasnya, penyelenggaraan pemilu hendaknya merujuk pada sistem nilai yang dikehendaki dalam undang-undang agar dapat dihasilkan penyelenggara pemilu yang berintegritas. Tahapan penyelenggaraan pemilu pada umumnya mencakup perumusan peraturan, registrasi pemilih, pendaftaran dan penetapan partai calon, pelaksanaan kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, tabulasi hasil penghitungan suara, penetapan dan pengumuman hasil pemilu, penyelesaian sengketa, pelaporan hasil, pengarsipan hasil dan audit manajemen[33]. Secara universal berikut tahapan-tahapan dalam penyelenggaraan pemilu:

a) pembuatan landasan hukum;
b) perencanaan dan penyusunan kebijakan anggaran untuk mendukung logistik pemilu;

---

[32] Kastorius Sinaga, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota dan Kabupaten: Beberapa Catatan Awal*, dalam Agung Djojosukarto dan Rudi Hauter, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, Kerjasama ADEKSI dengan Konrad-AdenauerStiftung, 2006, hlm. 52

[33] Allan Wall et al., Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, Stockholm. IDEA, 2006, hlm. 16

c) perekrutan, pelatihan, Pendidikan, dan penyebaran informasi pemilu;
d) pendataan dan pendaftaran pemilih;
e) perencanaan dan pelaksanaan kampanye pemilu;
f) pemungutan suara;
g) pengesahan hasil;
h) tahapan setelah pemilu.

Penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati/Wali kota membutuhkan biaya yang harus dianggarkan dengan baik oleh karena biaya pemilihan Gubernur, Bupati/Wali kota secara langsung membutuhkan biaya yang cukup besar bergantung antara lain pada:

a) jumlah pemilih;
b) jumlah TPS;
c) jumlah wilayah administratif di daerah pemilihan (kecamatan, desa/ kelurahan);
d) jumlah pasangan calon;
e) jumlah putaran Pilkada.

Menurut ketentuan dalam 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, dalam hal ini untuk pemilihan Bupati/Wali kota dan wakil Bupati/Wali kota, maka dapat dibentuk dana cadangan untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan selama penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati/Wali kota dengan menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten. Dana cadangan disiapkan oleh Pemerintah Daerah agar penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota tidak membebani anggaran di tahun berjalan.

3. Urgensi Pengaturan Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah

a) Dana Cadangan Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota

Dana cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat

dipenuhi dalam satu tahun anggaran, demikian telah ditentukan dalam Pasal 1 Angka 18 PP Nomor 12 Tahun 2O19 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran. Pembentukan dana cadangan selain mengacu pada PP Nomor 12 Tahun 2O19 juga secara teknis mengikuti pedoman pengelolaan keuangan yang telah ditentukan dalam Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Dana cadangan adalah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Dalam Pasal 70 PP Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, diatur bahwa :

(1) Pembiayaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) huruf c terdiri atas:
   a. penerimaan Pembiayaan; dan
   b. pengeluaran Pembiayaan.
(2) Pembiayaan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dirinci menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, jenis, obyek, dan rincian obyek Pembiayaan daerah.
(3) Penerimaan Pembiayaan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a bersumber dari:
   a. SiLPA;
   b. pencairan Dana Cadangan;
   c. hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;
   d. penerimaan Pinjaman Daerah;
   e. penerimaan kembali Pemberian Pinjaman Daerah; dan/atau
   f. penerimaan Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(4) Pengeluaran Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b 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.

(5) Pembiayaan neto merupakan selisih penerimaan Pembiayaan terhadap pengeluaran Pembiayaan.

(6) Pembiayaan neto sebagaimana dimaksud pada ayat (5) digunakan untuk menutup defisit anggaran.

Pasal 80

(1) Dana Cadangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 70 ayat (4) huruf c, penggunaannya diprioritaskan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran.

(2) Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat digunakan untuk mendanai kebutuhan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari penyisihan atas Penerimaan Daerah kecuali dari:

a. DAK;

b. Pinjaman Daerah; dan

c. penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditempatkan dalam rekening tersendiri dalam Rekening Kas Umum Daerah.

(5) Pembentukan Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Perda tentang pembentukan Dana Cadangan.

(6) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan
sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD."

Sesuai ketentuan di atas, maka pembentukan dana cadangan untuk pemilihan gubernur, bupati/wali kota harus diatur dalam ketentuan yang lebih rinci sesuai dengan tujuan pembentukannya. Pembentukan dana cadangan untuk pemilihan gubernur, bupati/wali kota harus didasarkan pada perencanaan yang matang sehingga jelas tujuan dan pengalokasiannya. Pasal 122 ayat (3), (4), dan (5) menentukan bahwa dalam peraturan daerah yang dimaksud, didalamnya memuat ketentuan tentang: tujuan, besaran, dan sumber dana cadangan serta jenis program ataupun kegiatan yang harus

dibiayai; sumber dana cadangan dapat diperoleh dari penyisihan atas penerimaan daerah kecuali DAK, pinjaman daerah, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu berdasarkan peraturan perundang- undangan; dan penggunaan dana cadangan dalam satu tahun anggaran menjadi penerimaan biaya APBD dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

b) Peraturan Daerah Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Gubernur, Bupati/Wali kota

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini merupakan pernyataan dalam pelaksanaan kenegaraan serta segala ketentuan di negeri ini harus diatur dengan hukum. Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia baik di tingkat pusat maupun daerah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan diterapkannya otonomi daerah, maka pemerintah daerah dapat bebas secara mandiri mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri[34]. Pemerintah daerah, dengan tetap mengacu pada APBDnya dapat memberlakukan peraturan daerah sebagai landasan hukum membentuk dana cadangan pemilihan gubernur, bupati/wali kota. Peraturan Daerah adalah produk hukum daerah bersifat mengatur yang dibuat oleh DPRD bersama dengan Kepala Daerah. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa materi peraturan daerah meliputi: 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[35]. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah termasuk di dalamnya penyelenggaraan pemilihan Gubernur,

---

[34] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSH FH UII, 2001, hlm. 3

[35] *Ibid.*, hlm. 136

Bupati/Walikota, antara lain dimaksudkan untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan dalam rangka mempercepat pembangunan di daerah agar terwujud pemerintahan yang bersih dan berwibawa[36].

Sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah, penyusunan peraturan daerah untuk pembentukan dana cadangan pemilihan gubernur, bupati/wali kota juga diarahkan untuk kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia[37].

Di bidang hukum dikenal adanya berbagai norma hukum yaitu[38]:

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 *dauerhafiig* (berlaku terus menerus).
d) Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, setiap produk kebijakan pemerintah di daerah dalam kerangka norma hukum dikenal pula sifat pemberlakuan norma hukum yakni[39]:

a) *einmalig*, norma hukum yang berlaku sekali saja dan sifatnya hanya menetapkan, sehingga dengan adanya penetapan itu norma hukum tersebut selesai (keputusan tata usaha negara); dan

---

[36] HR. Syaukani dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan VII, Pustaka Pelajar Offset, Jakarta, 2009

[37] Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintah Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2017, hlm. 1

[38] Maria Farida Indarti Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 26-31

[39] *Ibid.*, hlm. 29-30

b) *dauerhaftig*, norma hukum yang berlaku terus menerus dalam jangka waktu yang tidak terbatas, sampai dicabut atau diganti yang baru (peraturan perundang-undangan).

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, maka pembentukan peraturan daerah yang akan mengatur dana cadangan untuk pemilihan gubernur, bupati/wali kota harus berdasar pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Peraturan daerah terkait pembentukan dana cadangan pemilihan gubernur, bupati/wali kota hendaknya di dalamnya memuat regulasi yang dapat ditaati dan responsif[40] terhadap kebutuhan masyarakat. Peraturan daerah terkait dana cadangan pemilihan gubernur, bupati/wali kota hendaknya ketentuannya memberikan tekanan pada prinsip-prinsip dan tujuan pembentukan dana cadangan tersebut, dan berwatak kerakyatan (populis).[41] Oleh karena itu pembuatan peraturan daerah pembentukan dana cadangan untuk penyelenggaraan pemilikan walikota dan wakil walikota Bekasi, harus berbasis riset yang kemudian dituangkan dalam naskah akademik.

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 muatannya dalam rangka penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati/wali kota yang dapat menampung kondisi khusus daerah, selain sebagai inisiatif dari

---

[40] Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10 No. 19, Pebruari 2014, hlm. 31

[41] *Loc.cit.*

pemerintah daerah[42] serta sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

[42] *Ibid.*, hlm. 26

3

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Terkait

1. Undang Undang Dasar 1945

Pasal 1 UUD 1945 menentukan dengan tegas bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Di negara kesatuan ini penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pengaturan tentang pemerintah daerah terdapat dalam Pasal 18 (UUD 1945), yaitu:

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **)

(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asasotonomi dan tugas pembantuan. **)

(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilihmelalui pemilihan umum. **)

(4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. **)

(5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagaiurusan Pemerintah Pusat. **)

(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)

(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 menentukan dengan tegas dan jelas bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Ketentuan tersebut diwujudkan dengan terbitnya Undang-undang Pemerintahan Daerah, sebelum berlaku UU Nomor 23 Tahun 2014, telah diberlakukan UU Nomor 22 Tahun 1999, kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Dikarenakan UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014.

Keberadaan Undang-Undang Pemerintahan Daerah merupakan implementasi dari ketentuan Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah."

Penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom memerlukan biaya yang besar, karena itu pemerintah daerah memerlukan sumber keuangan yang mandiri, tidak bergantung pada transfer dari pemerintah pusat. Oleh karena itu konstitusi mengamanatkan dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 bahwa "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang."

Dari ketentuan Pasal 18A UUD 1945 tersebut, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, bukan hanya berkaitan dengan wewenang masing-masing, melainkan juga hubungan keuangan. Implementasi dari ketentuan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 adalah dengan diberlakukannya UU Nomor 33 Tahun 2004.

2. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*

Berkaitan dengan keuangan, UUD 1945 mengaturnya dalam Bab VIII, yang intinya seluk beluk berkaitan dengan keuangan negara harus berdasarkan undang-undang:

a. Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 23 ayat (1)).
b. Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang (Pasal 23A).
c. Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 23B).
d. Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang(Pasal 23C).

Keberadaan undang-undang berkaitan dengan keuangan negara, bukan hanya sekedar memenuhi asas legalitas, tetapi yang lebih penting bahwa dalam undang- undang tersebut tercermin keinginan rakyat; dasar mewajibkannya terletak pada keinginan rakyat yang di dalamnya ada prinsip-prinsip keadilan yang diakui oleh rakyat. Keuangan negara semestinya digunakan untuk membiayai kepentingan umum/kepentingan rakyat. Setiap tahun oleh pemerintah disusun suatu rancangan APBN yang diajukan dalam bentuk perhitungan anggaran kepada DPR untuk mendapatkan pengesahannya dan apabila telah mendapatkan pengesahan dari DPR, maka perhitungan anggaran itu diundangkan dalam bentuk undang-undang formal. Dengan cara demikian, maka rakyat selalu mempunyai wewenang melalui wakil-wakilnya yang ada di DPR untuk mengawasi penerimaan dan penggunaan uang rakyat. Setelah tahun anggaran lampau, pemerintah diwajibkan membuat pertanggungjawaban atas penggunaan uang

tersebut.

UU Nomor 17 Tahun 2003 dibentuk untuk mengimplementasikan perintah UUD 1945, mengingat penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara, sebelum berlakunya UU 17/2003, pengelolaan keuangan negara menggunakan perundang-undangan peninggalan pemerintahan kolonial Belanda. Pada masa pemerintahan kolonial tersebut berlaku peraturan berkaitan dengan pengelolaan keuangan pemerintah kolonial:

a. *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) Stbl. 1925 No. 448.
b. *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445
c. *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 No. 381.
d. *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320, sebagai dasar hukum untuk pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan.

Peraturan-peraturan peninggalan pemerintah kolonial tersebut berlaku, meskipun Indonesia telah merdeka, berdasarkan ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, dalam perjalanannya, peraturan tersebut (ICW) mengalami perubahan, pada tahun 1954, diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 tentang Perubahan Pasal 7 *Indische Comptabiliteitswet* (Stbl. 1925 Nomor 448) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Drt. 1954 (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 6). (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860).

Materi muatan UU 17 Tahun 2003 meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan

keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD.

UU Nomor 17 Tahun 2003 merumuskan keuangan negara sebagai:

> "semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajibantersebut." (Pasal 1 angka 1).

Ruang lingkup keuangan negara berdasarkan Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003, meliputi:

a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang,dan melakukan pinjaman;
b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
c. Penerimaan Negara;
d. Pengeluaran Negara;
e. Penerimaan Daerah;
f. Pengeluaran Daerah;
g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam

rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;

i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Ketentuan ruang lingkup keuangan negara tersebut secara jelas memperlihatkan, bahwa keuangan daerah, baik berupa penerimaan dan pengeluaran daerah maupun kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan perusahaan daerah, merupakan keuangan negara.

Keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dengan ruang lingkup meliputi:

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

Pendekatan yang digunakan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 untuk merumuskan keuangan negara meliputi sisi:

a. Obyek, keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
b. Subyek, keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
c. Proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
d. Tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pengelolaan keuangan negara memiliki dimensi yang luas, karena itu dikelompokkan menjadi dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Pengelolaan keuangan negara harus dilaksanakan secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab. Karena itu dalam Undang-Undang Keuangan Negara, terdapat asas-asas, yaitu asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, asas spesialitas dan asas-asas dari *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

a. akuntabilitas berorientasi pada hasil;
b. profesionalitas;
c. proporsionalitas;

d. keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
e. pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Pengelolaan keuangan negara dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan (Pasal 3 ayat (1)). Ketentuan Pasal 3 yang berkaitan dengan keuangan daerah selanjutnya mengatur bahwa:

a. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
b. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
c. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD.
d. Surplus penerimaan daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah tahun anggaran berikutnya.
e. Penggunaan surplus penerimaan daerah untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada Perusahaan Daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPRD.

Berkaitan dengan kelembagaan pengelolaan keuangan negara, UU Nomor 17 Tahun 2003 menentukan, bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut kemudian:

a. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
b. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian

negara/lembaga yangdipimpinnya;

c. diserahkan kepada gubernur/bupati/wali kota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Kata “diserahkan” kepada gubernur/bupati/wali kota mengandung arti gubernur/bupati/wali kota memegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah masing-masing sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah, artinya pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara otonom, namun demikian, daerah sebagai bagian dari NKRI, oleh undang-undang diarahkan bahwa kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Kata “diserahkan” kepada gubernur/bupati/wali kota mengandung arti gubernur/bupati/wali kota memegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah masing-masing sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah, artinya pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara otonom, namun demikian, daerah sebagai bagian dari NKRI, oleh undang-undang diarahkan bahwa kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh:

1. Kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD, dengan tugas:
   a) menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD;
   b) menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD;
   c) melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
   d) melaksanakan fungsi bendahara umum daerah;
   e) menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
2. Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat

pengguna anggaran/barang daerah, dengan tugas:

a) menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
b) menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
c) melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
d) melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak;
e) mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuankerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
f) mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
g) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah, substansinya terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

Pemerintah Daerah menyusun APBD sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan Rancangan APBD berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD, demikian juga dalam hal anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

Penyusunan dan penetapan APBD dilakukan setiap tahun, dengan prinsip anggaran berbasis kinerja. Adapun prosedurnya adalah sebagai berikut:

a. Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan.
b. DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaranberikutnya.
c. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.
d. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya.
e. Rencana kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.
f. Rencana kerja dan anggaran disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun.
g. Rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.
h. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.
i. Penyusunan rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerahdiatur dengan Peraturan Daerah.
j. Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya.

k. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD. dalam hal ini, DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.
l. Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.
m. APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.
n. Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Pemerintah Daerah, untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negar

UU Nomor 1 Tahun 2004 merupakan salah satu dari paket hukum keuangan negara yang menggantikan ICW. Salah satu butir dari konsiderans menimbang undang-undang ini menyatakan bahwa "Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia/*Indische Comptabiliteitswet* (Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448) sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53), tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara".

UU 1/2004 menjabarkan lebih lanjut ketentuan sebagaimana diatur dalam UU 17/2003, khususnya Pasal 29, yang memuat ketentuan mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja

Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Undang-Undang ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara atau disebut Perbendaharaan Negara yaitu pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, dengan ruang lingkup:

a. Pelaksanaan Pendapatan Negara dan Belanja Negara;
b. Pelaksanaan Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah;
c. Pelaksanaan Penerimaan Negara dan Pengeluaran Negara;
d. Pelaksanaan Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah;
e. Pengelolaan Kas Negara;
f. Pengelolaan Piutang Negara, Utang Negara, Piutang Daerah, dan UtangDaerah;
g. Pengelolaan Investasi, Barang Milik Negara, dan Barang Milik Daerah;
h. Penyelenggaraan Akuntansi dan Sistem Informasi Manajemen KeuanganNegara/Daerah;
i. Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN/APBD;
j. Penyelesaian Kerugian Negara dan Kerugian Daerah;
k. Pengelolaan Badan Layanan Umum;
l. Perumusan Standar, Kebijakan, Serta Sistem dan Prosedur yang berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Pelaksanaan APBN/APBD.
m. Asas perbendaharaan negara.

Sistem pengelolaan keuangan negara, bersifat legistis, artinya pemerintah baru dapat melakukan aktivitas penerimaan dan pengeluaran setelah ada peraturan yang menjadi dasar hukumnya, dalam hal ini Undang-Undang tentang APBN merupakan dasar bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara, sedangkan Peraturan Daerah tentang APBD merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 memerinci pihak-pihak yang menjadi Pejabat Perbendaharaan Negara, yaitu:

a. Menteri/Pimpinan Lembaga.
b. Gubernur/Walikota/Bupati.
c. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah.
d. Pengguna Anggaran.
e. Kuasa Pengguna Anggaran.
f. Pengguna Barang
g. Bendahara: Bendahara Umum Negara, Bendahara Umum Daerah,Bendahara Penerimaan, Bendahara Pengeluaran.
h. Pejabat Pembuat Komitmen.
i. Penandatanganan SPM.

UU Nomor 1 Tahun 2004 dalam Pasal 3, memuat asas-asas umum dalam perbendaharaan negara, yaitu:

a. Undang-undang tentang APBN merupakan dasar bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara.
b. Peraturan Daerah tentang APBD merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.
c. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluarantersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.
d. Semua pengeluaran negara, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah pusat, dibiayai dengan APBN.
e. Semua pengeluaran daerah, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah daerah, dibiayai dengan APBD.
f. Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya mendesak dan/atau tidak terduga disediakan dalam bagian

anggaran tersendiri yang selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah.

g. Kelambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN/APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda dan/atau bunga.

Selain itu, sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialitas. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran; asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran; asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu; dan asas spesialitas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya. UU Nomor 1 Tahun 2004 juga memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaandan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, ketentuan dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 dimaksudkan pula untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Kewenangan dan dana tersebut harus digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, oleh karena itu diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah. dengan demikian Undang-undang Perbendaharaan Negara ini selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan Keuangan Negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Posisi pejabat perbendaharaan pada pemerintahan pusat berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2004:

a. Presiden sebagai *Chief Executive Officer*
b. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuanganadalah *Chief Financial Officer (CFO)* Pemerintah Republik Indonesia,
c. setiap menteri/pimpinan lembaga adalah *Chief Operational Officer (COO)* untuk suatu bidang tertentu pemerintahan.

Secara normatif, Menteri Keuangan berwenang dan bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional, sedangkan Menteri teknis/pimpinan lembaga/badan berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Konsekuensi pembagian tugas antara Menteri Keuangan dan para menteri teknis tampak dalam pelaksanaan anggaran. Hal tersebut ditujukan untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya *check and balance* dalam proses pelaksanaan anggaran, yakni dengan adanya pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan.

Penyelenggaraan kewenangan administratif diserahkan kepada kementerian negara/lembaga/badan, sementara penyelenggaraan kewenangan kebendaharaan diserahkan kepada Kementerian Keuangan. Kewenangan administratif tersebut meliputi melakukan perikatan atau tindakan-tindakan lainnya yang mengakibatkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara, melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara/lembaga/badan sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran.

Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan pejabat lainnya yang ditunjuk sebagai Kuasa Bendahara Umum Negara bukanlah sekedar kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran

penerimaan dan pengeluaran tersebut. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara adalah pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manajer keuangan. Fungsi pengawasan keuangan tersebut dilaksanakan pada aspek *rechmatigheid* dan *wetmatigheid* dan dilakukan pada saat terjadinya penerimaan atau pengeluaran, sehingga berbeda dengan fungsi *pre-audit* yang dilakukan oleh kementerian teknis atau *post-audit* yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional. Dengan demikian, dapat dijalankan salah satu prinsip pengendalian intern yang sangat penting dalam proses pelaksanaan anggaran, yaitu adanya pemisahan yang tegas antara pemegang kewenangan administratif (*ordinnateur*) dan pemegang fungsi pembayaran (*comptable*). Penerapan pola pemisahan kewenangan tersebut, yang merupakan salah satu kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, merupakan upaya untuk mencegah dan/atau meminimalkan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara. Oleh karena itu, penerapan pola pemisahantersebut harus dilakukan secara konsisten.

Posisi dan wewenang pejabat perbendaharaan pada pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2004:

a. Gubernur/Walikota/Bupati merupakan Kepala Pemerintahan Daerah,dalam perbendaharaan negara memiliki wewenang:
    1) menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD;
    2) menetapkan Kuasa Pengguna Anggaran dan Bendahara Penerimaan dan/atau Bendahara Pengeluaran;
    3) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah;
    4) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
    5) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah;
    6) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

b. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan Pengguna Anggaran/Barang di Daerah bagi SKPD yang dipimpinnya, memiliki wewenang:
   1) menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
   2) melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
   3) melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
   4) melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak;
   5) mengelola utang dan piutang;
   6) menggunakan barang milik daerah;
   7) mengawasi pelaksanaan anggaran;
   8) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan.

Posisi Menteri Keuangan dalam perbendaharaan negara selaku Bendahara Umum Negara mengangkat Kuasa Bendahara Umum Negara untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran dalam wilayah kerja yang telah ditetapkan, sementara itu dalam perbendaharaan daerah yang berkedudukan sebagai Bendahara Umum Daerah adalah Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah.

Wewenang atribusi dalam UU 1/2004 yang diberikan kepada Kepala SKPD selaku Bendahara Umum Daerah adalah:

a. menyiapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
b. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
c. melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
d. memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah;
e. melaksanakan pemungutan pajak daerah;
f. memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;
g. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;

h. menyimpan uang daerah;
i. melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi;
j. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat Pengguna Anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
k. menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah;
l. melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
m. melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
n. melakukan penagihan piutang daerah;
o. melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
p. menyajikan informasi keuangan daerah;
q. melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah.

Selain jabatan Bendahara Umum Daerah, dalam perbendaharaan daerah dikenal pula jabatan Bendahara Penerimaan Daerah dan Bendahara Pengeluaran Daerah. Jabatan Bendahara Penerimaan dan Pengeluaran merupakan jabatan fungsional, yang dijabat oleh pejabat yang berbeda, juga tidak boleh dirangkap jabatan oleh Kuasa Pengguna Anggaran atau Kuasa Bendahara Umum Negara. Bendahara Penerimaan/Pengeluaran Daerah diangkat oleh gubernur/bupati/wali kota.

Bendahara Penerimaan melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan satuan kerja perangkat daerah, sedangkan Bendahara Pengeluaran melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja pada satuan kerja perangkat daerah Bendahara Penerimaan/Pengeluaran dilarang melakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/ penjualan tersebut.

APBD disusun untuk satu tahun anggaran, yaitu satu tahun takwim/kalender masehi, yakni dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember tahun yang bersangkutan. APBD dalam satu tahun anggaran meliputi:

a. hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih;
b. kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih;
c. penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan negara, keuangan negara wajib dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Selanjutnya dinyatakan bahwa untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara perlu dilakukan pemeriksaan berdasarkan standar pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

Dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 6 maksud dari Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang

meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Kemudian dalam Pasal 1 angka (7) disebutkan bahwa Tanggung Jawab Keuangan Negara adalah kewajiban Pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Obyek pemeriksaan tersebut antara lain laporan keuangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 yaitu Laporan Keuangan adalah bentuk pertanggungjawaban sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Adapun Lingkup Pemeriksaan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, yang menyatakan Pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara. Dalam Pasal 4 disebutkan bahwa Pemeriksaan sebagaimana dimaksud terdiri atas:

a. pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan;
b. pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas;
c. pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan kedua poin di atas.

5. *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 Jo. 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 Jo. Undang-Undang Republik Indonesia 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 Menjadi Undang-Undang

Dalam rangka mewujudkan pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan wakil Bupati, serta Walikota dan wakil Walikota yang demokratis, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota. Dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.

Adapun Asas dari pemilihan disebutkan dalam Pasal 2 Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selanjutnya Prinsip Pelaksanaannya diatur dalam Pasal 3 ayat (1) bahwa Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Bab XXII perihal Pendanaan, Pasal 166 disebutkan 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.

6. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Jo Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan*

Peraturan Perundang-Undangan Jo Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2o11 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan. Adapun dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur mengenai hierarki Peraturan Perundang-undangan yaitu:

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
   a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
   b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
   c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
   d. Peraturan Pemerintah;
   e. Peraturan Presiden;
   f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
   g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan adanya ketentuan tersebut, maka dalam membentuk Peraturan Daerah, Pemerintahan Daerah harus menaati setiap ketentuan yang diatur oleh Peraturan Perundang-undangan yang berada pada kedudukan yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 14 diatur mengenai materi muatan yang dapat diatur dalam peraturan daerah. Ketentuan Pasal 14 yang berbunyi "Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi" memberikan penjelasan yang lebih lanjut

atas materi muatan Peraturan Daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam ketentuan ini semakin jelas disebutkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan merupakan ruang lingkup yang dapat diatur dalam peraturan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah harus menyesuaikan dengan kewenangan-kewenangan daerah otonom yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan selanjutnya dituangkan dalam Peraturan Daerah yang hanya berlaku di daerah otonom tersebut.

Selanjutnya dalam Pasal 14 ini membuka substansi baru yang dapat diatur dalam Peraturan Daerah yaitu untuk menampung kondisi khusus daerah, ketentuan ini memberikan kewenangan kepada daerah untuk bebas membentuk suatu peraturan daerah yang sesuai dengan karakteristik khusus yang ada di daerah tersebut, hal ini dimaksudkan agar peraturan daerah sebagai bagian dari Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dapat langsung menyentuh pusat permasalahan dalam daerah tersebut yang belum tentu sama dengan daerah lain sehingga efektivitas hukum yang coba diberikan oleh Peraturan Daerah yang dibentuk akan tercapai sepenuhnya.

Jadi secara normatif tujuan dibentuknya peraturan daerah adalah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan menampung kondisi khusus daerah yang tetap diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan yang lain dan kepentingan umum.

Berdasarkan undang-undang ini, khususnya dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara terang ditegaskan mengenai perlunya dibuatkan Penjelasan/Keterangan dan/atau Naskah Akademik sebagai sebuah naskah pertanggungjawaban secara ilmiah yang berfungsi untuk memberikan keterangan berkaitan dengan tujuan, arah, sasaran, lingkup, obyek, dan dasar baik secara filosofis, yuridis, dan sosiologis mengenai substansi yang hendak diatur dalam sebuah peraturan daerah.

Jadi pembuatan Naskah Akademik yang mendampingi Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 56 ayat (2) yang berbunyi "Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik". Ketentuan ini berlaku juga terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang sebagaimana diatur dalam Pasal 63 yaitu "ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, pembentukan Naskah Akademik ini tidak terlepas dari pemenuhan terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang ini juga menjadi pedoman teknis dalam proses pembentukan peraturan daerah mulai dari tahapan perencanaan sampai pada tahapan pengundangan. Oleh karena itu, proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Bekasi tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah mengacu dan berpedoman pada ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini.

7. *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 Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.*

Pengaturan penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana diuraikan di atas telah dimulai sejak terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Sesuai dengan perkembangan konstelasi ketatanegaraan, undang- undang tersebut mengalami perubahan secara signifikan, bahkan kemudian pengaturan tersebut diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-

Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa "Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan".

Lebih lanjut dalam penjelasan umum tersebut dinyatakan bahwa "…Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Dihubungkan dengan ketentuan Pasal 1 UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara kesatuan, Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan secara rasional bahwa "Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada di tangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional".

Berdasarkan uraian lebih lanjut dalam Penjelasan Umum tersebut, otonomi daerah "menghendaki pemerintah daerah mampu memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas

daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Karena itu dalam rangka mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan".

Otonomi daerah mengandung konsekuensi dan dampak, baik dampak negatif maupun positif, bagi peri kehidupan masyarakat. Daerah yang memiliki sumber daya, baik alam, manusia, keuangan, yang baik, tentu akan mampu membangun daerahnya lebih cepat dan maju dibandingkan dengan daerah yang sumber dayanya kurang baik, sehingga dapat timbul kesenjangan antar daerah. Pemerintah daerah seharusnya mampu mengoptimalkan dampak positif dan sekaligus meminimalisasi dampak negatif dari pelaksanaan otonomi daerah. Dampak positif otonomi daerah antara lain: daerah mampu mengembangkan pembangunan ekonomi dengan memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya, sehingga daerah tersebut akan maju dan dengan demikian pada gilirannya kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat daerah tersebut akan meningkat, sehingga kemakmuran terwujud secara simultan dengan keadilan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pedoman penyelenggaraan pemerintahan daerah di setiap daerah otonom yang ada. Daerah otonom berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 diberikan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah. Pasal 17 ayat (1) menyatakan bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, termasuk kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 236 ayat (1) yang menyatakan bahwa kewenangan Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan.

Pasal 236

(1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
(2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
(3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
    a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
    b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jadi fungsi utama Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 236 tersebut adalah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dimana peraturan daerah tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah dengan materi muatan yang sudah diatur dan dibatasi kewenangannya. Hal ini berarti daerah dapat dengan bebas membentuk Peraturan Daerah akan tetapi materi muatannya harus sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh daerah.

8. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah.

Dalam paragraf menimbang disebutkan, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; Untuk menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efektif dan efisien, perlu diatur tata kelola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang adil, selaras, dan akuntabel berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesuai dengan Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. bahwa Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah perlu disempurnakan sesuai dengan perkembangan keadaan dan pelaksanaan desentralisasi fiskal, sehingga perlu diganti.

Dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem penyelenggaraan keuangan yang mengatur hak dan kewajiban keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang dilaksanakan secara adil, transparan, akuntabel, dan selaras berdasarkan undang-undang. Selanjutnya pengertian Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 1 angka (2) dan angka (4) yaitu: Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan 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 1945.

Dalam Pasal 3 diatur, bahwa Prinsip pendanaan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dalam kerangka Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah meliputi:

a. penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah didanai dari dan atas beban APBD; dan
b. penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di Daerah didanai dari dan atas beban APBN.

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

Ketentuan Pasal 293 dan Pasal 330 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan dasar hukum bagi pemerintah untuk menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. UU Nomor 23 Tahun 2014 merupakan undang-undang pengganti dari UU Nomor 32 Tahun 2004, pada masa berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004, pengaturan tentang pengelolaan keuangan daerah terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP Nomor 58 Tahun 2005). Selain perbedaan dari dasar hukumnya, terdapat perbedaan penting antara Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP Nomor 12 Tahun 2019) dengan PP Nomor 58 Tahun 2005.

Pasal 4 PP Nomor12 Tahun 2019 mengatur tentang pemegang kekuasaan pengelolaankeuangan daerah berikut wewenangnya, yaitu:

a. Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam

kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

b. Wewenang Pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah:
   1) menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
   2) mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD dan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
   3) menetapkan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
   4) menetapkan kebijakan terkait Pengelolaan Keuangan Daerah;
   5) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak terkait Pengelolaan Keuangan Daerah yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
   6) menetapkan kebijakan pengelolaan APBD;
   7) menetapkan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA);
   8) menetapkan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
   9) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah;
   10) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan Utang dan Piutang Daerah;
   11) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah;
   12) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan Utang dan Piutang Daerah;
   13) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
   14) menetapkan pejabat lainnya dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan; dan

15) melaksanakan kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan kekuasaan tersebut, secara hukum kemudian dilimpahkan oleh Kepala Daerah, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada Pejabat Perangkat Daerah, meliputi kewenangan di bidang: perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah. Dilihat dari segi kelembagaan, pejabat pengelolakeuangan daerah terdiri dari:

a. Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
b. Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah;
c. kepala SKPKD selaku PPKD; dan
d. kepala SKPD selaku PA.
e. Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah unsur penunjang Urusan Pemerintahan pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan Pengelolaan Keuangan Daerah.
f. Pengguna Anggaran PA adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran untuk melaksanakan tugas dan fungsi SKPD yang dipimpinnya.
g. Kuasa Pengguna Anggaran pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian kewenangan PA dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi SKPD.
h. Tim Anggaran Pemerintah Daerah.
i. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah kepala SKPKD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah.
j. Bendahara Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BUD adalah PPKD yang bertindak dalam kapasitas sebagai BUD.

k. Kuasa BUD adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan tugas BUD.
l. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan yang selanjutnya disingkat PPTK adalah pejabat pada Unit SKPD yang melaksanakan 1 (satu) atau beberapa Kegiatan dari suatu Program sesuai dengan bidang tugasnya.
m. Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat PPK SKPD adalah pejabat yang melaksanakan fungsitata usaha keuangan pada SKPD.
n. Bendahara Penerimaan adalah pejabat yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang Pendapatan Daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.
o. Bendahara Pengeluaran adalah pejabat yang ditunjuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.

Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan pengelolaan keuangan daerah tersebut didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan menerima atau mengeluarkan uang. Dasar hukum berkaitan dengan pelaksanaan pelimpahan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah tersebut adalah Surat Keputusan Kepala Daerah.

Materi muatan Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah selain mengatur kelembagaan pengelolaan keuangan daerah, juga mengatur tentang:

a. perencanaan dan penganggaran;
b. pelaksanaan dan penatausahaan; dan
c. pertanggungjawaban keuangan daerah.

Adapun materi muatan peraturan pemerintah tersebut, lebih rinci sebagai berikut.

a. Perencanaan dan Penganggaran

Pengelolaan keuangan, baik untuk pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, menganut prinsip anggaran berbasis kinerja yaitu suatu model penganggaran yang didasarkan (berbasis) pada suatu tingkat kinerja yang diinginkan. sebelum menyusun atau mengajukan anggaran, maka suatu organisasi harus mampu mendefinisikan tingkat kinerja yang hendak dicapai, sehingga anggaran tersebut bukan sekedar daftar belanja.

Model anggaran berbasis kinerja mengubah secara prinsip model penganggaran yang lebih menitikberatkan pada aspek pengeluaran semata, sehingga organisasi yang mengajukan anggaran harus benar-benar menetapkan tingkat kinerja yang terukur secara jelas dari setiap program dan kegiatan yang diajukan sesuai dengan tujuan, sasaran, bahkan visi misi organisasi.

Berkaitan dengan penganggaran berbasis kinerja pada pemerintahan daerah, ketentuan Pasal 1 angka 26 merumuskan program adalah bentuk instrumen kebijakan yang berisi 1 (satu) atau lebih Kegiatan yang dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah atau masyarakat yang dikoordinasikan oleh Pemerintah Daerah untuk mencapai sasaran dan tujuan pembangunan Daerah. Sementara itu pada angka 27 dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan Kegiatan adalah bagian dari Program yang dilaksanakan oleh 1 (satu) atau beberapa satuan kerja perangkat daerah sebagai bagian dari pencapaian sasaran terukur pada suatu Program dan terdiri dari sekumpulan tindakan pengerahan sumber daya baik yang berupa personil atau sumber daya manusia, barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, atau kombinasi dari beberapa atau semua jenis sumber daya tersebut, sebagai masukan untuk menghasilkan keluaran dalam bentuk barang/jasa.

Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan PP 12/2019, sebagai berikut :

1) penyusunan Kebijakan Umum APBD yaitu dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan Pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun.
2) penetapan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yaitu program prioritas dan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada perangkat Daerah untuk setiap program dan kegiatan sebagai acuan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah.
3) pembuatan RKA SKPD oleh masing-masing SKPD.
4) RKA SKPD menjadi dasar penyusunan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD.
5) Rancangan Perda dan rancangan Perkada yang telah disusun oleh Kepala Daerah diajukan kepada DPRD untuk dibahas.
6) Rancangan Perda dan rancangan Perkada kota/kabupaten diajukan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, sedangkan Ranperda dan ranperkada provinsi diajukan kepada Menteri untuk dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Perda dan rancangan Perkada sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh Kepala Daerah untuk menetapkan rancangan Perda menjadi Perda tentang APBD dan rancangan Perkada menjadi Perkada tentang penjabaran APBD.

Sesuai dengan prinsip anggaran berbasis kinerja, maka indikator kinerja dalam seharusnya terdapat dalam RKA, sehingga fokus pembahasan Ranperda dan Ranperkada lebih dititkberatkan pada keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) yang akan dicapai, bukan pada nominal belanja yang dialokasikan.

b. Pelaksanaan dan Penatausahaan

Pelaksanaan dan penatausahaan dalam pengelolaan keuangan daerah sudah seharusnya dilaksanakan secara tertib, efektif, efisien, akuntabel dan transparan serta harus sesuai dengan perencanaan. Pelaksanaan dan penatausahaan anggararan harus sesuai dengan prinsip anggaran berbasis kinerja yang indikatornya sudah dituangkan dalam dokumen perencanaan anggaran. Ketidaksesuaian pelaksanaan dan penatausahaan dengan perencanaan anggaran, akan menyebabkan tidak tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam perencanaan.

Pengaturan tentang pelimpahan wewenang, pemisahan tugas para pihak yang terlibat dalam pengelolaan keuangan daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 bertujuan untuk efektivitas dan efisiensi serta transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah, sehingga dapat dihindari terjadinya kebocoran anggaran juga untuk mencegah terjadinya *fraud* (kecurangan).

Meskipun masing-masing pihak memiliki garis tugas yang jelas, namun dalam pelaksanaan dan penatausahaan anggaran mutlak diperlukan koordinasi, dalam mencapai tujuan yang hendak dicapai dengan selalu memperhatikan indikator-indikator kinerja yang telah ditetapkan. Koordinasi ini berfungsi sebagai pengendalian internal dalam pengelolaan keuangan daerah.

c. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Laporan keuangan daerah merupakan bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah. Pasal 189 ayat (1) PP 12/2019, menentukan bahwa Pelaporan keuangan Pemerintah Daerah merupakan proses penyusunan dan penyajian laporan keuangan Pemerintah Daerah oleh entitas pelaporan sebagai hasil konsolidasi atas laporan keuangan SKPD selaku entitas akuntansi.

Laporan keuangan Pemerintah Daerah disusun dan disajikan oleh kepala SKPKD selaku PPKD sebagai entitas pelaporan untuk

disampaikan kepada Kepala Daerah dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, adapun Laporan keuangan Pemerintah Daerah tersebut paling sedikit meliputi:

1) laporan realisasi anggaran;
2) laporan pembahan saldo anggaran lebih;
3) neraca;
4) laporan operasional;
5) laporan arus kas;
6) laporan perubahan ekuitas; dan
7) catatan atas laporan keuangan.

Kepala SKPD selaku PA sebagai entitas akuntansi bertugas untuk menyusun dan menyajikan laporan keuangan dan kemudian menyampaikannya kepada Kepala Daerah melalui PPKD paling lambat 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laporan keuangan SKPD tersebut paling sedikit meliputi:

1) laporan realisasi anggaran;
2) neraca;
3) laporan operasional;
4) laporan perubahan ekuitas; dan
5) catatan atas laporan keuangan.

10. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah*

Pasal 2

(1) Pedoman teknis Pengelolaan Keuangan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(2) Pedoman teknis Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
    a. pengelola keuangan daerah;

b. APBD;
c. penyusunan rancangan APBD;
d. penetapan APBD;
e. pelaksanaan dan penatausahaan;
f. laporan realisasi semester pertama APBD dan perubahan APBD;
g. akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah;
h. penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
i. kekayaan daerah dan utang daerah;
j. badan layanan umum daerah;
k. penyelesaian kerugian keuangan daerah;
l. informasi keuangan daerah; dan
m. pembinaan dan pengawasan.

(3) Ketentuan mengenai pedoman teknis Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal 3

Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku:

a. Perda yang mengatur mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah;
b. Perkada yang mengatur mengenai sistem dan prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah;
c. Perkada yang mengatur mengenai kebijakan akuntansi pemerintah daerah;
d. Perkada yang mengatur mengenai sistem akuntansi pemerintah daerah; dan
e. Perkada yang mengatur mengenai analisis standar belanja, ditetapkan paling lama tahun 2022.

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia 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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019

Pasal 2

(1) Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur dibebankan pada APBD provinsi.
(2) Pendanaan Kegiatan Pemilihan Bupati dan wakil Bupati serta Walikota dan wakil Walikota dibebankan pada APBD Kabupaten/Kota.
(3) Dalam hal pendanaan tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran, Pemerintah Daerah dapat membentuk dana cadangan.

Pasal 3

(1) Pendanaan Kegiatan Pemilihan, mengikuti dan dilaksanakan melalui tahapan pengelolaan dana kegiatan Pemilihan.
(2) Tahapan pengelolaan dana kegiatan Pemilihan, meliputi:
a. penganggaran;
b. pelaksanaan dan penatausahaan;
c. pelaporan; dan
d. pertanggungjawaban.

Pasal 13

(1) Belanja Hibah Kegiatan Pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur kepada KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi dituangkan dalam NPHD dan ditandatangani oleh:
a. Gubernur dengan Ketua KPU Provinsi; dan
b. Gubernur dengan Ketua Bawaslu Provinsi.
(2) Belanja Hibah Kegiatan Pemilihan Bupati dan wakil Bupati/Walikota dan wakil Bupati/Walikota kepada KPU

Kabupaten/Kota dan Bawaslu Kabupaten/Kota dituangkan dalam NPHD dan ditandatangani oleh:

a. Bupati/Walikota dengan Ketua KPU Kabupaten/Kota; dan
b. Bupati/Walikota dengan Ketua Bawaslu Kabupaten/Kota.

(3) Penandatanganan NPHD dilakukan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan Pemilihan dimulai.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2020

Pasal 6

(1) Dalam hal penyelenggaraan kegiatan Pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur dilakukan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan/atau Pemilihan susulan pendanaannya dibebankan pada APBD provinsi.

(2) Dalam hal penyelenggaraan kegiatan Pemilihan Bupati dan wakil Bupati serta Walikota dan wakil Walikota dilakukan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan/atau Pemilihan susulan pendanaannya dibebankan pada APBD Kabupaten/Kota.

(3) Penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan/atau Pemilihan susulan, dilakukan dalam hal terjadinya pandemi Covid-19, pendanaan mengikuti dan dilaksanakan sesuai dengan tahapan pengelolaan dana kegiatan Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.

Pasal 20

(1) Dalam hal terdapat sisa dana Hibah Kegiatan Pemilihan pada akhir tahun anggaran, namun tahapan, jadwal dan program Kegiatan Pemilihan belum berakhir dan/atau lanjutan, sisa dana Hibah tersebut tetap pada rekening KPU Provinsi, Bawaslu Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dan tidak disetor ke kas daerah.

(2) Penggunaan sisa untuk mendanai tahapan, jadwal dan program Kegiatan Pemilihan yang belum berakhir dan/atau lanjutan, oleh KPU

Provinsi, Bawaslu Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Dalam hal sampai dengan berakhirnya Kegiatan Pemilihan masih terdapat sisa dana Hibah Kegiatan Pemilihan, KPU Provinsi, Bawaslu Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan/atau Bawaslu Kabupaten/ Kota wajib mengembalikan sisa dana Hibah Kegiatan Pemilihan paling lama 3 (tiga) bulan terhitung setelah pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Sinkronisasi dan Harmonisasi Antar Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan uraian dalam evaluasi perundang-undangan, yang meliputi UUD 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, 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, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas 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 Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022 di atas, pada prinsipnya pengaturan tentang pengelolaan keuangan daerah, khususnya terkait dengan pembentukan dana cadangan untuk penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah, memiliki hubungan yang erat antara aturan yang terdapat di dalam konstitusi dengan peraturan di bawahnya, sehingga dapat dikatakan peraturan perundang-undangan tersebut telah sejalan dan harmonis.

UUD 1945 menjadi landasan konstitusional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang pada prinsipnya harus dijalankan dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena itu pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana secara eksplisit tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Lingkup pengelolaan keuangan daerah, baik provinsi maupun kota/kabupaten, tentu saja tidak seluas pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, mengingat batas-batas urusan dan wewenang pemerintah daerah sebagaimana ditentukan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, memerlukan dana, mengingat penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang. Oleh karena itu Daerah harus mempunyai sumber keuangan, sehingga daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Hal tersebut sejalan dengan prinsip pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 1 Tahun 2004, serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah.

UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagai dasar bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah. Khusus dalam hal pengelolaan keuangan daerah,

undang-undang tersebut mendelegasikan pengaturan yang lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, yang saat ini terdapat dalam PP Nomor 12 Tahun 2019, kemudian secara teknis dalam penyusunan APBD setiap tahun dipedomani dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri, untuk tahun anggaran 2022 dengan Permendagri Nomor 27 Tahun 2021.

Pengelolaan keuangan daerah juga tunduk pada UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 1 Tahun 2004, mengingat ruang lingkup keuangan negara meliputi juga keuangan daerah, sehingga asas-asas umum pengelolaan keuangan negara yaitu akuntabilitas, berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, berlaku dalam pengelolaan keuangan daerah. Tidak terdapat pertentangan pengaturan pengelolaan keuangan daerah dalam ketiga undang-undang tersebut.

4

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Pasal 2 UU 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menentukan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Ketentuan tersebut merupakan penegasan dari Pancasila sebagai norma dasar (*grundnorm*) yang menjiwai pembentukan dan pemberlakuan hukum yang dibentuk negara, sementara itu Undang-Undang Dasar (UUD) merupakan Norma Tertinggi (*die oberste Norm*) juga merupakan Konstitusi Negara (*die Verfassung des Staates*). UUD merupakan patokan bagi peraturan perundang- undangan yang berada di bawahnya. Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi, peraturan yang lebih tinggi menyampingkan peraturan di bawahnya (prinsip *lex superior derogat lex inferior*). Pancasila sebagai sumber hukum materil, karenanya nilai-nilai yang terkandung dari tiap silanya harus diimplementasikan ke dalam norma-norma hukum, yang dibentuk negara, baik yang berlaku secara nasional maupun kedaerahan.

Pasal 5 UU 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang PerubahanKedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengharuskan pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan pada asas-asas sebagai berikut:

1. kejelasan tujuan;
2. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;

5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan.

Makna “asas dapat dilaksanakan” mencerminkan kondisi peraturan yang dibentuk semestinya dapat secara efektif berlaku di masyarakat, sehingga peraturan yang dibentuk tersebut semestinya sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku dan mencerminkan kehendak masyarakat di mana peraturan itu berlaku.

Pasal 23 UUD 1945 ayat (1) Amandemen Ketiga, menentukan bahwa APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dihubungkan dengan Sila Keempat Pancasila "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan", hakikat sila keempat ini terjabar dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, mengandung makna tersurat sebagai sumber hukum keuangan negara dan mengandung makna tersirat falsafah keuangan negara.

Secara tersurat, urusan keuangan negara harus diatur dengan undang- undang, dan secara tersirat pengelolaan keuangan negara tersebut mengandung prinsip demokrasi dan keadilan yang harus dirasakan oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan.[43] Karena itu dari mana dan untuk apa pemerintah menyalurkan uang negara itu, harus dengan persetujuan rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat, anggota-anggotanya dipilih secara langsung dan demokratis oleh rakyat, maka jika DPR RI sudah menyetujui rancangan undang-undang keuangan negara, berarti dianggap disetujui oleh rakyat. Keuangan negara yang sumber terbesarnya berasal dari pajak secara ideal seharusnya digunakan untuk membiayai kepentingan rakyat.

Keuangan negara menjadi penting bagi negara karena peranannya yang tidak hanya untuk menutup biaya penyelenggaraan pemerintahan, namun

---

[43] Pasal 1 ayat (2) UUD 1945: ”Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

juga menjadi alat campur tangan negara/pemerintah dalam kehidupan sosial ekonomi dalam mencapai tujuan negara. Demikian halnya dengan keuangan daerah, berperan penting dalam penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan daerah, pelaksanaan fungsi pemerintahan akan lebih optimal jika diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. karena itu pemerintah daerah menjadi memiliki kepastian akan sumber keuangannya yaitu berdasarkan kewenangan yang diterimanya.

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menempatkan anggaran negara sebagai wujud pengelolaan keuangan negara, yang merupakan penjelmaan dari kedaulatan (*sovereignty*) rakyat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), menempati posisi penting bagi keutuhan bangsa, karena keuangan negara adalah urat nadi negara, bagaimanapun negara membutuhkan uang bagi kelangsungan hidupnya. Hal tersebut secara filosofis timbul karena adanya pemberian amanah dengan pihak yang menerima amanah. Pemberian amanah itu sendiri didasari atas rasa kepercayaan (*trust*) dari pihak yang memberikan kepercayaan (*trustor*) kepada pihak yang diberi kepercayaan (*trustee*).

Agar tercipta suatu kondisi yang teratur dan adil diantara kedua belah pihak, diperlukan adanya hukum yang akan mengatur pengelolaan keuangan,baik keuangan negara maupun keuangan daerah, sehingga terwujud suatu ketertiban, keteraturan serta keadilan diantara kedua belah pihak. keberadaan undang-undang tentang pengelolaan keuangan negara atau peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah, bukan hanya sekedar untuk memenuhi asas legalitas, tetapi yang lebih penting bahwa dalam undang-undang atau peraturan daerah tersebut tercermin keinginan rakyat.

Keberadaan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024 perlu disertai dengan penggunaan teknologi untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), sehingga sumber daya keuangan daerah menjadi berdaya dan berhasil guna serta dapat dihindarkan terjadinya korupsi, kolusi dan

nepotisme dalampengelolaannya.

B. Landasan Sosiologis

Kota Bekasi merupakan bagian dari wilayah Jawa Barat yang berbatasan langsung dengan ibu kota negara, DKI Jakarta. Letak geografis Kota Bekasi ini memberikan beberapa keuntungan di sisi komunikasi dan perhubungan. Kemudahan dan kelengkapan sarana dan prasarana transportasi, menjadikan Kota Bekasi sebagai salah satu daerah penyeimbang DKI Jakarta. Dikarenakan letaknya yang strategis dan berdekatan dengan Ibu Kota Jakarta mengakibatkan Kota Bekasi menjadi alternatif tempat tinggal yang potensial, sehingga berdampak kepada pertambahan jumlah penduduk. Kota Bekasi selalu mengalami peningkatan jumlah penduduk setiap tahunnya. Sebagian besar merupakan penduduk komuter yang datang untuk bekerja di Kota Bekasi, Kabupaten Bekasi dan DKI Jakarta.[44]

Seperti halnya daerah lain yang langsung berbatasan dengan DKI Jakarta, perkembangan sosial ekonomi Kota Bekasi mendapat pengaruh dari perkembangan sosial ekonomi DKI Jakarta. Dengan adanya otonomi daerah, hal tersebut merupakan tantangan tersendiri bagi Pemerintah Kota Bekasi, yang dalam pengembangan daerahnya harus memperhatikan potensi dan kekhasan Kota Bekasi sebagai kota satelit DKI Jakarta.

Dengan adanya otonomi daerah, Kota Bekasi memiliki urusan-urusan yang menjadi kewenangannya, sebagaimana diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pelaksanaan otonomi daerah Kota Bekasi menuntut Pemerintah Kota Bekasi untuk secara sinambung berkreasi dan berinovasi dalam melaksanakan setiap urusan yang menjadi kewenangannya, demi mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pada tahun 2021 Pemerintah Kota Bekasi secara berturut turut sudah mendapatkan ke 6 (enam) kali opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) terhadap laporan keuangannya dari

---

[44] Admin, "Profil Kota Bekasi", *https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online*, diunduh pada 20 Juni 2020 pukul 11.00 WIB.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Opini WTP diperoleh dalam hal penyusunan laporan keuangan daerah yang sudah memenuhi Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai dengan dasar hukum, kecukupan pengungkapan, sistem pengendalian intern dan kepatuhan terhadap perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan daerah.[45]

BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Layanan Umum (BLU), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu[46]. Pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan BPK meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara.[47] Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan,[48] dalam rangka pemeriksaan keuangan dan/atau kinerja, pemeriksa melakukan pengujian dan penilaian atas pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah.[49] Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini.[50] Opini adalah pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan.[51] BPK akan memberikan opini terhadap laporan suatu institusi, apabila laporan

---

[45] Admin, "Pemerintah Kota Bekasi Raih Opini Wtp Ke 6 Kali Berturut Turut", *pemerintah-kota-bekasi- raih-opini-wtp-ke-6-kali-berturut-turut; https://www.bekasikota.go.id/detail,* diunduh pada 20 Juni 2020 pukul 11.00 WIB

[46] Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

[47] Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

[48] Pasal 3 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

[49] Pasal 12 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

[50] Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

[51] Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

keuangan dianggap memberikan informasi yang bebas dari salah saji material.

Keberhasilan Kota Bekasi meraih opini WTP, tidak terlepas dari kinerja dan koordinasi yang baik dari seluruh komponen aparatur Kota Bekasi. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Bekasi memiliki peran yang besar untuk mengelola keuangan dan aset Pemerintah Kota Bekasi, pada tahun 2019 Pemerintah Kota Bekasi dalam hal ini melalui BPKAD yang menerima penghargaan sebagai "Pengelola Jabatan Fungsional Analis Keuangan Pusat dan Daerah Terbaik" se-Indonesia dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia selaku pembinaan Jabatan Fungsional SKPD.[52]

Pemerintah Kota Bekasi juga telah menerapkan sistem pemerintahan berbasis teknologi, misalnya dengan adanya Peraturan Wali Kota Bekasi Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi di Lingkungan Pemerintah Kota Bekasi (Perwal Kota Bekasi Nomor 8 Tahun 2017) dan untuk tahun 2021 telah terbit secara khusus Peraturan Wali Kota Bekasi Nomor 11 Tahun 2021 tentang Penggunaan Aplikasi dalam Penyelenggaraan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021 (Perwal Kota Bekasi Nomor 11 Tahun 2021).

Kondisi yang sudah baik tersebut, sudah semestinya didukung dengan adanya Peraturan Daerah Kota Bekasi yang mampu mengarahkan para pengelola keuangan meningkatkan kinerjanya, mampu menutup celah terjadinya kolusi, korupsi dan nepotisme, mampu menyerap aspirasi masyarakat Kota Bekasi, mampu memberi ruang gerak tentang kebutuhan-kebutuhan yang secara khas bernuansa Kota Bekasi, sebagai kota yang dekat dengan Ibu Kota Negara, sehingga pengelolaan keuangan tersebut mampu mencapai tujuan yang semestinya dalam menyejahterakan masyarakat. Karena itu peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan

---

[52] Admin, "Pemerintah Kota Bekasi Menerima Penghargaan sebagai Pengelola Jafung AKPD terbaik se-Indonesia" *https://bpkad.bekasikota.go.id/2019/10/03/pemerintah-kota-bekasi-menerima-penghargaan-sebagai-pengelola-jafung-akpd-terbaik-se-indonesia/*, diunduh pada 19 Juni 2021 pukul 11.00 WIB.

daerah Kota Bekasi yang akan dibentuk bukan hanya sekedar formalitas untuk memenuhi ketentuan peraturan yang diberlakukan oleh pemerintah pusat. Peraturan Daerah yang akan dibentuk tersebut harus memiliki nilai kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi Pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya di Kota Bekasi.

Meskipun sudah berturut-turut mendapat opini WTP dari BPK, bukan berarti Pemerintah Kota Bekasi dapat berleha-leha dalam pengelolaan keuangan daerah, melainkan harus lebih meningkatkan kinerja dan pengendalian intern, bukan hanya supaya tahun berikutnya meraih WTP lagi, tetapi mampu benar-benar ikut mewujudkan tujuan negara sebagaimana dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945, antara lain dalam wujud menyejahterakan rakyat.

C. Landasan Yuridis

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menentukan, bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pembentukan peraturan perundang-undangan mengacu pada UU Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019. Pasal 1 angka 8 undang-undang tersebut menentukan bahwa “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”.

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

daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Dalam Pasal 10 UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan urusan pemerintahan absolut meliputi:

1. politik luar negeri;
2. pertahanan;
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiskal nasional; dan
6. agama.

Lebih lanjut UU Nomor 23 Tahun 2014, dalam Pasal 11 dan seterusnya, mengatur bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas:

1. Urusan Pemerintahan Wajib, yang terdiri dari urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanandasar. Urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, yang meliputi:
   a. pendidikan;
   b. kesehatan;
   c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
   d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
   e. ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan
   f. sosial.

   Sementara itu urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:
   a. tenaga kerja;
   b. pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak;
   c. pangan;
   d. pertanahan;
   e. lingkungan hidup;

f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
i. perhubungan;
j. komunikasi dan informatika;
k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
l. penanaman modal;
m. kepemudaan dan olah raga;
n. statistik;
o. persandian;
p. kebudayaan;
q. perpustakaan; dan
r. kearsipan.

2. Urusan Pemerintahan Pilihan, meliputi:
   a. kelautan dan perikanan;
   b. pariwisata;
   c. pertanian;
   d. kehutanan;
   e. energi dan sumber daya mineral;
   f. perdagangan;
   g. perindustrian; dan
   h. transmigrasi.

Dari ketentuan Pasal 10 UU Nomor 23 Tahun 2014, tampak jelas bahwa moneter dan fiskal merupakan urusan pemerintahan absolut, artinya sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Namun demikian, UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur juga bahwa dalam rangka menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya untuk memberikan pelayanan dan menciptakan kesejahteraan bagi rakyat di daerahnya, maka Daerah harus mempunyai sumber keuangan.

Pasal 23C UUD 1945 menentukan bahwa hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. Berkaitan dengan hal tersebut terdapat UU Nomor 17 Tahun 2003, yang mengatur bahwa

penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang.

Berlandaskan pada ketentuan Pasal 293 dan Pasal 330 UU Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah pusat menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang dituangkan dalam PP Nomor 12 Tahun 2019. Berkaitan dengan penyelenggaraanurusan yang menjadi kewenangan daerah dan dalam rangka melaksanakan ketentuan PP Nomor 12 Tahun 2019 tersebut, maka Pemerintah Kota Bekasi perlu untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Bekasi.

Berdasarkan alasan filosofis, sosiologis dan yuridis sebagaimana diuraikan di atas, maka perubahan terhadap Perda Nomor 16 Tahun 2015 menjadi kebutuhan yang mendesak dalam rangka mewujudkan kepastian (hukum) dalam pengelolaan keuangan daerah.

5

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KOTA BEKASI

A. Sasaran

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah sudah semestinya didukung dengan sumber keuangan, namun demikian ketersediaan sumber keuangan meskipun melimpah, tidak akan memiliki dampak positif terhadap pencapaian tujuan, jika keuangan tersebut tidak dikelola dengan benar. Ukuran benar atau salahnya pengelolaan tersebut didasarkan kepada aturan yang harus terlebih dahulu tersedia, artinya pengelolaan tersebut bersifat legistis.

Telah diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus diatur dalam peraturan daerah, alasannya adalah karena peraturan daerah merupakan produk hukum hasil kerja antara pemerintah daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mewakili aspirasi dan kepentingan rakyat di daerah yang bersangkutan.

Pengaturan keuangan daerah senantiasa mengalami perubahan sesuai dengan perubahan pengaturan pengelolaan keuangan negara pada umumnya. Meskipun saat ini masih mendasarkan pada UU 23 Tahun 2014, namun telah terjadi perubahan terhadap Peraturan Pemerintah tentang pengelolaan keuangan daerah yakni dengan diberlakukan PP 12 Tahun 2019, sesuai dengan perkembangan tersebut, maka perlu dilakukan perubahan terhadap Perda Kota Bekasi tersebut. Sasaran dari penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini merupakan upaya untuk membentuk peraturan daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024.

B. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Arah dan jangkauan pengaturan dalam peraturan daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024 yang akan disusun ini, disesuaikan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 Tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Jo. 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 Walikota Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, meliputi:

1. Pendanaan Kegiatan Pemilihan
2. Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan
    a. Penganggaran
    b. Pelaksanaan dan Penatausahaan
    c. Pelaporan
    d. Pertanggungjawaban
3. Pembinaan dan Pengawasan
4. Ketentuan Lain-Lain
5. Ketentuan Penutup

Oleh karena itu arah dan jangkauan pengaturan tentang Pembentukan Dana Cadangan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024, meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum
2. Maksud dan Tujuan
3. Besaran dan Rincian Dana Cadangan
4. Sumber Dana Cadangan
5. Bentuk Dana Cadangan
6. Penggunaan Dana Cadangan
7. Program dan Kegiatan Yang Dibiayai Dari Dana Cadangan

8.Penatausahaan dan Pertanggungjawaban
9.Ketentuan Penutup

1.Ketentuan Umum

Ketentuan umum dalam sebuah peraturan daerah merupakan satu bagian yang berisi ketentuan dasar yang harus jelas dan terarah sehingga tidak terjadi interpretasi yang berbeda dalam segi pelaksanaan terkait aturan hukum yang berlaku, ketentuan umum berisi:

a. Batasan pengertian atau definisi;
b. Singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan daerah;
c. Hal-hal yang bersifat umum yang berlaku untuk pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan adanya pembentukan peraturan daerah.

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1) Daerah adalah Kota Bekasi.
2) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 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 kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4) Kepala Daerah adalah Wali Kota Bekasi.
5) Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kota Bekasi.
6) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disebut DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bekasi.

7) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024 adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di Kota Bekasi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Wali Kota dan Wakil Wali Kota Bekasi secara langsung yang dilaksanakan pada Tahun 2024.
8) Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah 2024, yang selanjutnya disebut Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan dari beberapa tahun anggaran untuk membiayai penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024.
9) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dengan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
10) Tahun anggaran berkenaan adalah tahun anggaran pada waktu diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi, yaitu Tahun Anggaran 2024.
11) Kas Umum Daerah adalah tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh Plt. Wali Kota Bekasi untuk menampung seluruh penerimaan Daerah dan digunakan untuk membayar seluruh pengeluaran Daerah.

2.Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan dalam rancangan peraturan daerah merupakan bagian penting yang berisi aturan-aturan hukum dan agar aturan hukum tersebut memiliki batasan tertentu dalam hal penerapannya. Dalam hal ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah maka rancangan peraturan daerah ini

dibuat sebagai dasar, landasan, dan pedoman untuk keabsahan bagi pemerintah daerah Kota Bekasi dalam penggunaan dana cadangan untuk membiayai penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024, Adapun substansi dari Rancangan Peraturan Daerah ini meliputi :

a. Konsideran menimbang dan mengingat, yang memuat landasan perlunya dibuat peraturan daerah dari aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis;
b. Diktum yang memuat pernyataan bahwa Anggota Legislatif sebagai wakil rakyat di Kota Bekasi yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama dengan Walikota Bekasi selaku eksekutif telah menyetujui adanya Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024.
c. Materi Muatan, yang terdiri atas :

BAB I	Ketentuan Umum
BAB II	Maksud dan Tujuan
BAB III	Besaran dan Rincian Dana Cadangan
BAB IV	Sumber Dana Cadangan
BAB V	Bentuk Dana Cadangan
BAB VI	Penggunaan Dana Cadangan
BAB VII	Program dan Kegiatan Yang Dibiayai Dari Dana Cadangan
BAB VIII	Penatausahaan dan Pertanggungjawaban
BAB IX	Ketentuan Penutup

6

BAB VI
PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Seiring dengan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan secara langsung tentu membawa konsekuensi kecukupan pembiayaan yang harus disiapkan melalui anggaran yang bersumber dari APBN maupun APBD. Dana Cadangan untuk Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024, sangat penting mengingat Daerah tidak dapat sekaligus memenuhi dalam satu tahun anggaran dan tentunya akan mempengaruhi keseimbangan penyediaan dana pada APBD, sehingga diperlukan anggaran tambahan dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah tersebut.
2. Pembentukan Dana Cadangan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024, merupakan hal penting mengingat Pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah telah mengalami perubahan, sesuai dengan perubahan peraturan yang diterbitkan pemerintah pusat.
3. Tercukupinya dana pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024 dapat dipenuhi melalui Dana Cadangan pemilihan Kepala Daerah yang disisihkan setiap tahun dalam APBD. Namun penyisihan dana cadangan tersebut tidak dapat dilakukan oleh Pemerintahan Daerah tanpa ada Peraturan Daerah yang dibentuk sebagai dasar hukum mengenai Dana Cadangan.

B. Saran

1. Kepastian mengenai kecukupan dana untuk pembiayaan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024, harus dilakukan melalui penghitungan yang komprehensif dan cermat. Ketidakcermatan dalam penentuan

2. jumlah dana yang dibutuhkan untuk pemilihan Kepala Daerah tersebut berpotensi menimbulkan masalah hukum.
3. Dalam rangka pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Kota Bekasi harus memiliki Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024 sesuai dengan asas dan kaidah yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

Abdulkadir Muhammad dan Rilda Murniati. 2001. *Lembaga Keuangan dan Pembiayaan*. PT.Citra Aditya Bhakti. Bandung.

Allan R. Brewer-Carias. 1989.*Judicial Review in Comparative Law*, Cambrigde UniversityPress. Cambridge.

Allan Wall et al. 2006. Electoral Management Design: The International IDEA Handbook. Stockholm. IDEA.

Anderson, Ronald A and Kumpt, A Walter. 1963. *Business Law: Principles And Cases*,South-western Publishing Co., Ohio.

Ani Sri Rahayu. 2017. *Pengantar Pemerintah Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*. Sinar Grafika, Malang.

Bagir Manan. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII.

Bintan R. Saragih. 1998. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Gaya Media Pratama, Jakarta.

C.F.Strong. 2004. Konstitusi-*Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*. Nuansa dan Nusamedia, Bandung.

Deliar Noer. 1983. *Pengantar ke Pemikiran Politik*. CV Rajawali, Jakarta.

Franz-Magnis Suseno. 1994. *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima, Binacipta, Bandung, 1974.

Hans Kelsen, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, Cetakan pertama, Penerbit Nuansa dan penerbit Nusa Media, Bandung, 2006.

Hufron dan Syofyan Hadi. 2016. *Ilmu Negara Kotemporer*, Laksbang Grafika, Surabaya.

HR. Syaukani dkk., 2009. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan VII, Pustaka Pelajar Offset, Jakarta.

Joko Prihatmoko. 2005. *Pemilihan Gubernur, Bupati/ Walikota Langsung: Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

J. Kaloh. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Rineka Cipta. Jakarta.

Jimly Asshiddiqie. 2001. *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI,* the Habibie Center, Jakarta.

----------. 2005. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.

----------, 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT BhuanaIlmu Populer, Gramedia, Jakarta.

----------, 2007. dan M. Ali Safa'at*, Teori Hans-Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Pres, Jakarta.

K. Ramanathan. 2003. *Asas sains politik,* Fajar Bakti Sdn. Bhd., Selangor, Malaysia.

Mauro Capelletti. 1971. *Judicial Review in the Contemporary World*, The Balbs MerrilCompany Inc., New York.

Miriam Budiardjo. 2009. *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Edisi Revisi, Cetakan Keempat*,* Gramedia, Jakarta.

Mochtar Kusumaatmadja. 2002. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, kumpulan karya tulis, Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan, PT Alumni, Bandung.

----------. 2006. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan* (Kumpulan Karya Tulis)Penerbit Alumni, Bandung.

----------. 1975. *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional.* Bandung: Binacipta.

Moh. Mahfud M.D. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta:LP3ES.

Maria Farida Indarti Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.

M. Solly Lubis. 1990. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*. Bandung: Alumni.

Muhammad Djafar Saidi. 2011. *Hukum Keuangan Negara.* Jakarta: Rajawali Press.

Ni'matul Huda. 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Cetakan kesatu. Bandung: Nusa Media.

O. Notomihardjo. 1970. *Makna Negara Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen.

Philipus M. Hadjon. 2010. *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.

R. Crience Le Roy. 1976. *De Vierde Macht,* Surabaya: Alih Bahasa oleh Departemen Hukum TataNegara Fakultas Hukum Unair.

Satjipto Rahardjo. 1996. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.

Soekarwo. 2005. *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah: Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good financial Governance*, Surabaya: Airlangga University Press.

Sri Soematri Martosoewigyo. 1992. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.

----------. 1981. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta.

Syahrudin Rasul. 2003. *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran Dalam Perspektif UU No.17/2003 tentang Keuangan Negara*, Jakarta: Perum PercatakanNegara.

Victor Situmorang. 1987. *Intisari Ilmu Negara*. cetakan pertama. Jakarta: Bina Aksara.

W. Friedman. 1960. *Legal Theory*, London: Steven & Sons Ltd.

Wirjono prodjodikoro. 1971. *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*. Bandung: Eresco.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaandan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan

Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jo Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

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 Jo 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 Jo Undang-Undang Republik Indonesia 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 Menjadi Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2019 Tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 Tahun

2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas 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 Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

C. Sumber Lain

Badan Pusat Statistik Kota Bekasi, *Kota Bekasi Dalam Angka (Bekasi Municipality in Figures) 2020,* Badan Pusat Statistik Kota Bekasi.

Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Kota Bekasi https://jabarprov.go.id/index.php/pages/id/1062/, diunduh pada Jumat, 16 April 2021 pukul 12.00 WIB.

Jimly Asshiddiqie, Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM), Konstitusi Press, 2005

Kastorius Sinaga, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota dan Kabupaten: Beberapa Catatan Awal*, dalam Agung Djojosukarto dan Rudi Hauter, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, Kerjasama ADEKSI dengan Konrad-AdenauerStiftung, 2006

Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10 No. 19, Pebruari 2014

Sadu Wasistiono, Kajian *Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)"*, dalam *Jurnal Adminirtasi Pemerintahan*

Daerah, Volume I, Edisi Kedua 2004.

----------, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003.

Syamsuddin Haris, *Struktur, Proses, dan Fungsi Pemilihan Umum, Catatan Pendahuluan dalam Pemilihan Umum di Indonesia*, PPW-LIPI, 1997

Tatiek Sri Djatmiati, *Faute Personelle dan Faute De Service Dalam Tanggung Gugat Negara*, Yuridika, Vol. 19 No. 4, Juli-Agustus, 2004.

LAMPIRAN

RANCANGAN

PERATURAN DAERAH KOTA BEKASI

NOMOR…TAHUN 2022

TENTANG

PEMBENTUKAN DANA CADANGAN UNTUK

MEMBIAYAI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN

KEPALA DAERAH DAN

WAKIL KEPALA DAERAH KOTA BEKASI TAHUN 2024

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

Plt. WALI KOTA BEKASI,

Menimbang :

a. bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi merupakan suatu keharusan untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di Kota Bekasi;

b. bahwa penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi tahun 2024 memerlukan biaya yang besar dan tidak cukup hanya dianggarkan dalam satu tahun anggaran;

c. bahwa dana sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilakukan melalui usaha Pemerintah Kota Bekasi menyisihkan dana dari beberapa tahun anggaran melalui pembentukan Dana Cadangan;

d. bahwa pembentukan dana cadangan sebagaimana dimaksud pada huruf c, dilaksanakan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah Kota Bekasi agar tidak membebani keuangan daerah pada tahun anggaran berkenaan yang dapat mempengaruhi pendanaan penyelenggaraan

pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat;

e. bahwa sesuai ketentuan Pasal 80 Ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pemerintah Daerah dapat membentuk Dana Cadangan guna membiayai kebutuhan dana yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran, yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah;

f. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf (a), huruf (b) dan huruf (c), huruf (d) dan huruf (e), perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024;

Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1996 tentang Pembentukan Kotamadya Bekasi Daerah Tingkat II (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3663);

3. 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, terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656), sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898);
5. 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).
6. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 310);

8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 656), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 902);
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);
10. Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Bekasi Tahun 2009 Nomor 4), sebagaimana telah diubah dengan

Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 12 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Bekasi Tahun 2017 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Kota Bekasi Nomor 49);

11. Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan dan Perangkat Daerah Kota Bekasi (Lembaran Daerah Kota Bekasi Tahun 2016 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kota Bekasi Nomor 40).

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA BEKASI
Dan
PLT. WALI KOTA BEKASI
MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PEMBENTUKAN DANA CADANGAN UNTUK MEMBIAYAI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH KOTA BEKASI TAHUN 2024.

BAB I
KETENTUAN UMUM
Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kota Bekasi.
2. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 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 kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4. Kepala Daerah adalah Wali Kota Bekasi.
5. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kota Bekasi.
6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disebut DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bekasi.
7. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024 adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di Kota Bekasi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Wali Kota dan Wakil Wali Kota Bekasi secara langsung yang dilaksanakan pada Tahun 2024.
8. Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah 2024, yang selanjutnya disebut Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan dari beberapa tahun anggaran untuk membiayai penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi

Tahun 2024.

9. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dengan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
10. Tahun anggaran berkenaan adalah tahun anggaran pada waktu diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi, yaitu Tahun Anggaran 2024.
11. Kas Umum Daerah adalah tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh Plt. Wali Kota Bekasi untuk menampung seluruh penerimaan Daerah dan digunakan untuk membayar seluruh pengeluaran Daerah.

BAB II

MAKSUD DAN TUJUAN

Pasal 2

(1) Maksud pembentukan Dana Cadangan adalah untuk membiayai program dan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2024.

(2) Dana Cadangan dapat dipergunakan setelah tercapai jumlah besaran Dana Cadangan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah ini.

(3) Tujuan pembentukan Dana Cadangan adalah untuk menyediakan dana penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2024.

BAB III

BESAR DAN RINCIAN DANA CADANGAN

Pasal 3

(1) Besaran Dana Cadangan untuk penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2024 ditetapkan sebesar Rp. 75.000.000.000,- (Tujuh Puluh Lima Miliar Rupiah);

(2) Besaran Dana Cadangan untuk penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2024 sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disisihkan secara bertahap dari Tahun Anggaran 2023 sampai dengan Tahun 2024 yang ditetapkan untuk tiap tahun anggaran sebagai berikut dianggarkan sebagai berikut:

a. Tahun Anggaran 2022 (APBD-P) sebesar Rp. 20.000.000.000,- (Dua Puluh Miliar Rupiah);
b. Tahun Anggaran 2023 sebesar Rp. 20.000.000.000,- (Dua Puluh Miliar Rupiah);
c. Tahun Anggaran 2024 sebesar Rp. 35.000.000.000,- (Tiga Puluh Lima Miliar Rupiah).

BAB IV

SUMBER DANA

Pasal 4

Dana Cadangan bersumber dari penyisihan atas penerimaan APBD, kecuali dari Dana Alokasi Khusus, Pinjaman Daerah dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu.

BAB V

BENTUK DANA CADANGAN

Pasal 5

(1) Dana Cadangan ditempatkan dalam rekening tersendiri dalam Rekening Kas Umum Daerah.

(2) Dalam hal Dana Cadangan belum digunakan sesuai peruntukannya, maka Dana Cadangan tersebut dapat ditempatkan dalam portofolio yang memberikan hasil tetap dengan risiko rendah.

Pasal 6

(1) Pengalokasian anggaran untuk pembentukan Dana Cadangan dalam tahun anggaran berkenaan sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan.

(2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipindah bukukan dari Rekening Kas Umum Daerah ke rekening Dana Cadangan.

(3) Pemindahbukuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan surat perintah Kuasa Bendahara Umum Daerah atas persetujuan Pejabat Penatausahaan Keuangan Daerah.

BAB VI

PENGGUNAAN DANA CADANGAN

Pasal 7

(1) Dana Cadangan dipergunakan sesuai dengan tujuan pembentukan dana cadangan, yaitu untuk membiayai penyelenggaraan Pemilihan

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2024.

(2) Dalam hal Dana Cadangan ditempatkan dalam portofolio yang memberikan hasil tetap dengan resiko rendah, maka untuk penggunaannya dipindahbukukan ke dalam rekening Kas Umum Daerah Tahun Anggaran 2024 yang dialokasikan untuk membiayai penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2024.

BAB VII

PROGRAM DAN KEGIATAN YANG DIBIAYAI DARI DANA CADANGAN

Pasal 8

Program dan kegiatan yang dapat dibiayai dari Dana Cadangan adalah Program dan kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2024.

BAB VIII

PENATAUSAHAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN

Pasal 9

Penatausahaan pelaksanaan program dan kegiatan yang dibiayai dari Dana Cadangan diperlakukan sama dengan penatausahaan pelaksanaan APBD.

Pasal 10

Posisi Dana Cadangan dilaporkan sebagai bagian tidak terpisahkan dari Laporan Pertanggungjawaban APBD.

Pasal 11

(1) Kekurangan biaya penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2024 dianggarkan pada APBD Tahun Anggaran berkenaan.

(2) Dana Cadangan yang tidak dipergunakan untuk penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2024 dikarenakan adanya perubahan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan sistem pemilihan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka Dana Cadangan dipindahkan ke dalam rekening Kas Umum Daerah pada Tahun Anggaran 2024.

(3) Apabila Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2024 tidak dilaksanakan pada tahun anggaran berkenaan dikarenakan adanya perubahan jadwal, maka Dana Cadangan dipindahkan ke dalam rekening Kas Umum Daerah pada tahun anggaran sesuai tahun pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

(4) Sisa Dana Cadangan yang tidak terserap untuk membiayai penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2024, disetorkan ke Kas Umum Daerah.

BAB IX

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 12

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Bekasi.

Ditetapkan di Kota Bekasi
pada tanggal
Plt. WALI KOTA BEKASI,

Ttd.

TRI ADHIANTO TJAHYONO

Diundangkan di Kota Bekasi
Pada tanggal
SEKRETARIS DAERAH KOTA BEKASI,

Ttd.
RENY HENDRAWATI

LEMBARAN DAERAH KOTA BEKASI TAHUN NOMOR
NOREG PERATURAN DAERAH KOTA BEKASI, PROVINSI JAWA BARAT:
/2022

PENJELASAN
ATAS
PERATURAN DAERAH KOTA BEKASI NOMOR ... TAHUN 2022
TENTANG
PEMBENTUKAN DANA CADANGAN UNTUK MEMBIAYAI PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH KOTA BEKASI TAHUN 2024

I. UMUM

Bahwa untuk pelaksanaan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024 diperlukan biaya yang cukup besar yang tidak dapat dipenuhi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran berkenaan secara sekaligus. Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah Kota Bekasi berupaya untuk menggali dana dan mencari sumber pembiayaan guna mendanai penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2024.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan 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 serta Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Bekasi Tahun 2009 Nomor 4), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 12 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Bekasi Tahun 2017 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Kota Bekasi Nomor 49), Pemerintah

Daerah dapat membentuk Dana Cadangan guna membiayai kebutuhan dana yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran, yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Pemerintah Kota Bekasi memandang perlu untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan untuk membiayai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bekasi Tahun 2024.

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

Penggunaan Dana Cadangan hanya untuk membiayai penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2024, tidak termasuk biaya yang dikeluarkan para bakal calon dan biaya-biaya lainnya.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KOTA BEKASI NOMOR

Salinan sesuai dengan aslinya
KEPALA BAGIAN HUKUM,

DIAH KUSUMO WNAHAYU, S.H, M.H.
NIP. 19681019 198803 2 002