



PEMERINTAH KABUPATEN PEMALANG  
TAHUN 2025

**NASKAH AKADEMIK**  
**RANCANGAN PERATURAN DAERAH**  
**TENTANG**  
**PEMBENTUKAN DANA CADANGAN**  
**PEMILIHAN BUPATI DAN WAKIL BUPATI PEMALANG**  
**TAHUN 2029**



**DISUSUN OLEH :**  
**BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK KABUPATEN PEMALANG**

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



Disusun oleh:  
BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK  
KABUPATEN PEMALANG

PEMERINTAH KABUPATEN PEMALANG TAHUN 2025

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan karunia-Nya, kami dapat menyelesaikan Laporan Akhir “Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029”.

Naskah Akademik ini memuat alasan-alasan beserta argumentasi ilmiah untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029.

Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang memiliki tanggung jawab dalam mendukung penyelenggaraan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dan pesta demokrasi bagi masyarakat Kabupaten Pemalang. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Pemalang perlu menyediakan anggaran yang memadai untuk mendukung penyelenggaraan pemilihan tersebut. Mengingat besarnya kebutuhan biaya pemilihan yang tidak cukup jika hanya dianggarkan dalam satu tahun anggaran APBD, maka diperlukan pembentukan dana cadangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini, Tim Penyusun telah mendapatkan bantuan dan dukungan dari berbagai pihak serta para pemangku kepentingan. Untuk itu, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah bekerja sama, mendukung, dan membantu penyelesaian Naskah Akademik ini, khususnya:

1. Bupati Pemalang;
2. Wakil Bupati Pemalang;
3. Sekretaris Daerah Kabupaten Pemalang;
4. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekda Kabupaten Pemalang;
5. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Pemalang;

6. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Pemalang;
7. Badan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Pemalang;
8. Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pemalang;
9. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pemalang;
10. Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Pemalang; dan
11. Kepala beserta jajaran di setiap Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Pemalang yang terlibat secara aktif mendukung penyusunan Naskah Akademik ini.

Kami menyadari bahwa Laporan Akhir ini masih memiliki kekurangan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun sangat kami harapkan untuk penyempurnaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini.

Pemalang, 29 September 2025

KEPALA KESATUAN BANGSA DAN POLITIK  
KABUPATEN PEMALANG,



BAGUS SUTOPO, S.STP., M.AP  
Pembina Tk I  
NIP. 197907111997111001

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	iii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1. Latar Belakang.....	1
2. Identifikasi Masalah.....	7
3. Tujuan Dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	7
4. Metode Penyusunan Naskah Akademik.....	9
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK.....	14
1. Kajian Teoritis.....	14
A. Perkembangan Demokrasi Indonesia.....	14
B. Pemilihan Umum.....	16
C. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah .....	20
D. Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.....	22
2. Kajian Terhadap Asas yang berlaku dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah .....	25
3. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi .....	30
A. Praktik Penyelenggaraan Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang.....	30
B. Kondisi Yang Ada dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029 35	
4. Kajian Permasalahan dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah .....	36
A. Ketidakpastian dan Ketidakpatuhan dalam Alokasi Anggaran.....	36
B. Keterbatasan Kapasitas Fiskal Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang.....	37
C. Kendala Regulasi dan Prosedur Administratif.....	38
D. Akuntabilitas dan Transparansi .....	39

E. Mengurai Problematika Hukum Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Pemalang: Antara Kepatuhan dan Kendala Regulasi .....	39
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	44
1. Evaluasi dan Analisis terhadap Peraturan Perundang-undangan Terkait.....	44
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	48
B. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.....	58
C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah .....	59
D. 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 .....	59
E. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah .....	61
F. 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.....	62
G. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah .	63
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....	64
1. Kajian Filosofis.....	64
2. Kajian Sosiologis .....	65
3. Kajian Yuridis .....	65
BAB V JANGKAUAN ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN .....	67
1. Jangkauan.....	67
2. Arah Pengaturan .....	67
3. Ruang Lingkup Materi Muatan.....	67
BAB VI PENUTUP .....	70
1. Kesimpulan .....	70

2. Saran.....71

DAFTAR PUSTAKA.....72

1. Buku.....72

2. Peraturan Perundang-Undangan.....76

LAMPIRAN .....77

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Pusat yang mengatur hubungan antara Pusat dan Daerah yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat kedua belah pihak. Namun dalam pengaturan hubungan tersebut haruslah memperhatikan aspirasi daerah sehingga tercipta sinergi antara kepentingan pusat dan daerah. Hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam konteks Indonesia merupakan instrumen atau jalan untuk mencapai tujuan negara dan menjaga keutuhan negara kesatuan republik Indonesia. Tercapainya tujuan negara yang mampu mensejahterakan kehidupan masyarakat tentunya dibutuhkan jalinan yang sinergis dan harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam Pasal 18 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan, bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Konsekuensi dari ayat tersebut secara normatif daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus daerah sendiri dalam bidang pembangunan sebagai pelaksanaan asas otonomi yang menjadi domain daerah.

Pelaksanaan pembangunan di setiap daerah tidak semua daerah mempunyai kekuatan yang sama dalam melakukan pembangunan, hal ini dikarenakan adanya perbedaan sumber daya. Daerah yang kaya akan mengoptimalkan kekayaan yang dimiliki untuk mendorong pembangunan daerah, tetapi daerah yang miskin tentu sulit untuk mengoptimalkan sumber daya



dengan keterbatasan.<sup>1</sup> Belum lagi pembangunan daerah yang tidak hanya ditentukan oleh satu faktor atau satu aspek saja melainkan dari berbagai faktor atau aspek.<sup>2</sup>

Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan azas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pemilihan umum diselenggarakan setiap lima tahun sekali pada waktu yang bersamaan dan berdasarkan pada Demokrasi Pancasila. Pemungutan suara diadakan secara Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia<sup>3</sup>.

Permasalahan tersebut sesungguhnya telah diberikan solusi melalui adanya pembagian anggaran atau dana antara pusat dan daerah, namun dalam kenyataannya atau dalam tataran empiris, masih banyak daerah di Indonesia yang miskin dan kesulitan untuk melakukan pembangunan. Keterbatasan anggaran menjadi faktor utama membuat daerah miskin dan kesulitan melakukan pembangunan, karena ketidakseimbangan fiskal dan kurangnya optimalisasi sumber daya. Kondisi tersebut tentu membutuhkan solusi alternatif bagi daerah yang mempunyai keterbatasan anggaran yang harus tetap melakukan pembangunan. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui Pasal 18 ayat (6) menyatakan, bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan daerah untuk menetapkan atau membentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain merupakan salah satu kekuatan yang dimiliki oleh daerah untuk menyelesaikan permasalahan keterbatasan anggaran. Peraturan

---

<sup>1</sup> Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Harmonisasi Peraturan Daerah: Tantangan dan Strategi di Era Otonomi Daerah*. Dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke - 4 dengan Tema Penataan Regulasi di Indonesia, Universitas Jember, Jember, 2017, hlm. 103. Lihat juga Sani Safitri, *Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurnal Criksetra Volume 5 Nomor 9, 2016, hlm. 82.

<sup>2</sup> Ayon Diniyanto, *Peraturan Daerah Dana Cadangan: Strategi Alternatif Pembangunan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 18, No. 4, Desember 2021, hlm. 479.

<sup>3</sup> Widagdo 1995, *Pemilu Pelanggaran Asas LUBER*, Jakarta, Sinar Harapan. Hal 108.

daerah selanjutnya disebut Perda dan peraturan-peraturan lain merupakan instrumen atau sarana hukum yang dapat berfungsi sebagai alternatif penyelesaian keterbatasan anggaran. Daerah dapat membentuk peraturan daerah yang berkaitan mengatasi problem keterbatasan anggaran, misalnya pembentukan Perda tentang Dana Cadangan untuk Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Pematang Tahun 2029 merupakan sebuah keniscayaan yang alokasi penggunaannya untuk membiayai tahapan penyelenggaraan juga untuk pos pengamanan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pematang.

Pasal 70 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyebutkan: “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 perundangundangan.

Selanjutnya dalam Pasal 80 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 menyebutkan bahwa Dana Cadangan sebagaimana dimaksud Pasal 70 ayat (4) huruf c menyebutkan: “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”. Selanjutnya berdasarkan Pasal 80 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang menyebutkan: “Pembentukan Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Perda tentang Pembentukan Dana Cadangan”.

Berdasarkan Pasal 80 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa dana cadangan penggunaannya diprioritaskan untuk:

1. Mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran.

2. Dapat digunakan untuk mendanai kebutuhan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan:

*“Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”*

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah atau yang dikenal PILKADA sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah terdapat beberapa tahapan dari persiapan, penyelenggaraan, penetapan calon, penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil pemilihan, hingga pengusulan pengesahan dan pengangkatan pasangan calon terpilih. Dari banyaknya tahapan tersebut, tentunya dimungkinkan adanya berbagai kekurangan dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang memerlukan pembenahan di segala lini yang termasuk salah satunya pendanaan. Pendanaan merupakan salah satu faktor penentu suksesnya pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang dilaksanakan karena kebutuhan dana tersebut harus terpenuhi walaupun tidak sedikit.<sup>4</sup>

Pendanaan atas kegiatan Pemilihan Kepala Daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

---

<sup>4</sup> Ayu Widowati Johanes, *PILKADA: Mencari Pemimpin Daerah*, CV Cendikia Press, 2020, Bandung, Hal 185

(APBD), dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)<sup>5</sup>

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

Kebutuhan Dana dalam pelaksanaan Pesta Demokrasi ini termasuk Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di wilayah Kabupaten Pemalang. Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang hingga saat ini telah melaksanakan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2024 dimana pendanaan Pemilihan Kepala Daerah tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran, sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang membentuk Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang. Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah merupakan pengeluaran pembiayaan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sebagaimana diatur Pasal 80 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pembentukan Dana cadangan ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan.

Melihat besarnya biaya Pemilihan Kepala Daerah yang membutuhkan anggaran sangat besar dan meningkat dari periode sebelumnya sedangkan kemampuan keuangan daerah terbatas, maka diperlukan efisiensi belanja dan kreatifitas dalam mencari sumber pendanaan yang memungkinkan sesuai dengan

---

<sup>5</sup> Pasal 2 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 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

ketentuan peraturan perundang-undangan dan salah satunya adalah dengan pembentukan dana cadangan.

Saat ini, Pemerintah Kabupaten Pemalang telah mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang yang selanjutnya akan diselenggarakan pada Tahun 2029 sebagaimana tercantum pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Pemalang Tahun 2025-2029. Oleh karena itu, jumlah Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang perlu dilakukan pengkajian secara komprehensif.

Selanjutnya, Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang perlu mengatur terkait dengan sistem pelaksanaan dan penatusahaan, pencairan dana cadangan, pelaporan, serta pertanggungjawaban dalam penggunaan dana cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029.

Dalam mewujudkan pembangunan demokrasi melalui Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang, sangat dibutuhkan komitmen Pemerintah Kabupaten Pemalang dalam mengelola dana pemilihan ini yang akuntabel dan transparan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka memberikan arah, landasan, dan kepastian hukum, maka Pemerintah Kabupaten Pemalang perlu membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029.

Dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah ini, terlebih dahulu dilakukan penelitian dan pengkajian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan dalam bentuk Naskah Akademik. Selanjutnya Naskah Akademik ini akan menyajikan hasil penelitian lainnya, serta pengaturan dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029 sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

## **2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka permasalahan pokok dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029 adalah sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang dalam pembentukan dana cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029?
2. Bagaimana evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029?
3. Apa saja yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis di dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029?
4. Bagaimana jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029?

## **3. Tujuan Dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan salah satu pelaksanaan hak asasi manusia, yaitu hak asasi manusia dalam bidang politik. Pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, dengan harapan akan terpilih kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berkualitas, berintegritas, dan tentunya mempunyai legitimasi, sehingga akan mendapatkan dukungan masyarakat. Untuk dapat menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang demokratis dan bermutu, maka diperlukan prakarsa untuk menyusun Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029. Dalam penyusunan Peraturan Daerah

diperlukan adanya Naskah Akademik, agar Peraturan Daerah yang dihasilkan dapat diimplementasikan. Penyusunan Naskah Akademik merupakan landasan ilmiah yang memberikan arah, dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

Tujuan disusunnya Naskah Akademik yaitu dalam rangka memetakan konsep-konsep pemikiran tentang pentingnya Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2024 ditinjau dari aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis. Isi pokoknya merupakan gagasan-gagasan konkrit dan implementatif tentang pendekatan asas, ruang lingkup, dan materi muatan yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029.

Tujuan disusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029 adalah:

1. merumuskan permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang terkait pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029;
2. merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang dalam pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029;
3. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029; dan
4. merumuskan jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang

Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029 adalah sebagai berikut:

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

#### **4. Metode Penyusunan Naskah Akademik**

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

Kajian Akademik yang ada dalam Naskah Akademik ini menggunakan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-



undangan yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebarluasan kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti.<sup>6</sup>

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

### **1. Pendekatan**

Ada tiga pendekatan pokok yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini, yakni: pendekatan dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum.<sup>7</sup> Ketiga pendekatan ini dapat juga disebut sebagai pendekatan yuridis, konseptual dan filosofis:

- a. Pendekatan dogmatik hukum (Yuridis) bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap relevan dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029;
- b. Pendekatan teori hukum (Konseptual),<sup>8</sup> bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum, yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029.
- c. Pendekatan filsafat hukum (Filosofis),<sup>9</sup> adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029.

---

<sup>6</sup> Marjan Miharja SH, MH, *Gesetzgebungswissenschaft: Bahan Ajar Ilmu Perundang-undangan*, CV. Penerbit Qiara Media, 2019, Pasuruan, hal 88

<sup>7</sup> J.J.Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa Arief Sidharta, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, Hal. 169.

<sup>8</sup> Menurut Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2004, Hal. 113.

<sup>9</sup> Pendekatan filosofi hukum merupakan salah satu pendekatan yang digunakan penelitian hukum normatif. Penjelasan terhadap pendekatan ini dikemukakan oleh Jhonny Ibrahim, dalam bukunya, *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Pertama, Bayumedia Publishing, Surabaya, 2005.

## 2. Sumber Data

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan sebagai sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.<sup>10</sup> Penelitian ini menggunakan sumber data berupa:

- a. Bahan hukum primer,<sup>11</sup> terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Jaya tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pematang Jaya Tahun 2029.
- b. Bahan hukum sekunder,<sup>12</sup> berupa literatur-literatur ilmu hukum, hasil penelitian, literatur dan dokumen resmi lainnya yang terkait dengan masalah yang diteliti.
- c. Bahan hukum tersier,<sup>13</sup> yaitu kamus hukum, kamus bahasa dan kamus Pemerintahan yang dapat memperjelas istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan Naskah Akademik ini.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

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

Selanjutnya, Teknik pengumpulan data dilakukan secara analisis kualitatif, dimana keseluruhan data akan diolah dan dianalisis dengan cara menyusun data secara sistematis, digolongkan dalam pola dan tema, dikategorisasikan dan diklasifikasikan, dihubungkan antara satu data dengan data lainnya, dilakukan interpretasi untuk memahami makna data

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, Hal. 141.

<sup>11</sup> *Ibid*, Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mengikat terdiri dari : a. norma dasar atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, b. Peraturan Dasar, c. Peraturan perundang-undangan, d. Bahan hukum yang tidak dikodifikasi, e. Yurisprudensi, f. Traktat dan g. bahan hukum yang masih berlaku sampai saat ini.

<sup>12</sup> *Ibid*, Bahan hukum sekunder adalah semua bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.

<sup>13</sup> *Ibid*, bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.

dalam situasi sosial, dan dilakukan penafsiran dari perspektif peneliti (penyusun Naskah Akademik) setelah memahami keseluruhan kualitas data.<sup>14</sup>

Proses ini akan dilakukan secara terus menerus dan berkelanjutan hingga pada tahap penyusunan arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029.

#### **4. Metode Analisa Data**

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

Pendekatan atau metode kualitatif adalah metode yang mengungkap fakta-fakta secara mendalam berdasar karakteristik ilmiah dari individu atau kelompok untuk memahami dan mengungkap sesuatu di balik fenomena sedangkan pendekatan kuantitatif adalah metode analisis yang mendasarkan pada angka statistik atau bentuk hitungan lainnya sebagai pembuktian kebenaran.<sup>15</sup> Kemudian data yang diperoleh disajikan secara kualitatif dengan melakukan analisis deskriptif analitis.

Penganalisaan data dilakukan untuk dapat memberikan arti bagi penelitian. Keberadaan data yang diperoleh menjadi dasar untuk memperoleh jalinan hubungan dan kaitan masalah. Penganalisaan data digunakan untuk dapat

---

<sup>14</sup> I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Group, 2016, Jakarta, hal. 200

<sup>15</sup> Anslem Strauss, *Dasar dasar Penelitian kualitatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, Hal. 4, Lihat juga Parsudi Suparlan, 1994, *Metode Penelitian Kasus*, Makalah Diskusi, Bandung, Yayasan AKATIGA.

memahami permasalahan, sehingga diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih mendalam tentang gejala-gejala dan fenomena-fenomena yang diteliti dan memperoleh data sesuai dengan yang diperlukan.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK**

#### **1. Kajian Teoritis**

##### **A. Perkembangan Demokrasi Indonesia**

Dasar pemikiran modern tentang demokrasi adalah ide politis tentang kedaulatan rakyat dalam pemerintahan suatu negara, yakni semua kekuasaan politik dikembalikan kepada rakyat sebagai subjek asal otoritas ini sehingga rakyat pun berperan serta dalam pengambilan keputusan politik yang menjadi perhatian mereka ataupun secara keseluruhan menjalankan kekuasaan tertinggi negara dalam satu tingkat yang terbatas (demokrasi langsung atau demokrasi murni), proses hukum dituangkan dalam undang-undang yang mengatur rakyat mengambil bagian pemerintahan secara tak langsung lewat wakil yang dipilih secara bebas dan rahasia yang nantinya mewakili pengambilan keputusan kebijakan politik negara dalam waktu tertentu (demokrasi perwakilan atau demokrasi representatif).<sup>16</sup>

Menurut Kamus Hukum, demokrasi (*democratie*) adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan yang tertinggi dimana sumber kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan (kerakyatan).<sup>17</sup> Sedangkan dalam ranah konseptual, demokrasi dapat diberi pengertian sebagai sebuah pemerintahan yang dilaksanakan dengan dilandasi kedaulatan rakyat sebagai puncak kekuasaan tertinggi, atau yang biasa kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, Abraham Lincoln pada 1867 memberikan pengertian demokrasi sebagai “*government of the people, by the people, and for the people*”.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Lorens Bagus, 2000, Kamus Filsafat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm. 154

<sup>17</sup> Yan Pramudya Puspa, Kamus Hukum: Bahasa Belanda, Indonesia, Inggris, CV. Aneka Ilmu, Semarang, Semarang, Hlm. 295

<sup>18</sup> Miriam Budiarto, 2002, Dasar-dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm. 10

Dewasa ini di berbagai negara di samping isu lingkungan hidup dan hak asasi manusia, maka isu demokrasi menjadi isu yang paling sering di perbincangkan, didiskusikan dan di perdebatkan. Dalam sejarah Indonesia, banyak istilah demokrasi, antara lain demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, dan sebagainya. Semua konsep demokrasi ini yang menurut bahasanya dan asal katanya berarti “rakyat berkuasa” atau *government or rule by the people*. Menurut Robert A. Dahl, demokrasi telah didiskusikan selama lebih kurang duaribu lima ratus tahun tahun, suatu kurun waktu yang cukup lama untuk memberikan suatu perangkat gagasan yang jelas tentang demokrasi yang dapat disepakati oleh semua orang, atau oleh hampir semua orang. Namun, setelah berlangsung sekian lama dimana demokrasi, dibahas, diperdebatkan, didukung, diserang, dilecehkan, ditegakkan, dipraktikan, dihancurkan, dan kadangkadang ditegakkan kembali, ternyata hingga kini “demokrasi” mempunyai makna yang berbeda-beda bagi orang yang berbeda-beda, pada waktu dan tempat yang berbedabeda pula.<sup>19</sup>

Sementara itu dalam kamus *Dictionary Webster's* mendefinisikan, demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan umum yang bebas. Pemilu merupakan awal keikutsertaan rakyat dalam proses pengambilan keputusan dengan jalan memberikan suarakepada siapa yang akan mewakili mereka dalam lembaga perwakilan. Dengan demikian, pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi).<sup>20</sup>

Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan

---

<sup>19</sup> Topo Santoso, 2019, *Pemilu di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 5.

<sup>20</sup> Alain Touraine, 1997, *What Is Democracy?*, Colorado: Westview Press, Hlm. 4

kedaulatan rakyat yang diekspresikan melalui pemilihan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil oleh rakyat terhadap wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat baik di tingkat pusat maupun daerah. Pemilu juga merupakan salah satu indikator terselenggaranya sebuah pemerintahan dan kehidupan bernegara yang mengklaim sebagai pemerintahan Negara yang demokratis.<sup>21</sup>

## **B. Pemilihan Umum**

Pemilihan umum (Pemilu) adalah salah satu mekanisme fundamental dalam sistem demokrasi modern. Sebagai bentuk nyata dari prinsip kedaulatan rakyat, Pemilu mencerminkan keterlibatan langsung masyarakat dalam menentukan arah dan legitimasi pemerintahan. Abraham Lincoln mendefinisikan demokrasi sebagai *"government of the people, by the people, and for the people,"* yang menjadikan Pemilu sebagai simbol utama kedaulatan rakyat. Dalam teori politik, Pemilu berfungsi tidak hanya sebagai sarana seleksi pemimpin, tetapi juga sebagai alat kontrol sosial untuk memastikan bahwa kekuasaan dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat.<sup>22</sup> Hutapea menegaskan bahwa Pemilu adalah instrumen legitimasi politik dan akuntabilitas yang menjadi fondasi sistem demokrasi.<sup>23</sup>

Pada prinsipnya, pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan asas kedaulatan di tangan rakyat sehingga pada akhirnya akan tercipta suatu hubungan kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dan, ini adalah inti demokrasi. Pemilihan Umum merupakan perwujudan nyata demokrasi dalam praktik bernegara masa kini (modern) karena menjadi sarana utama bagi rakyat

---

<sup>21</sup> Dahlan Thaib dan Ni'matul huda, 1992, Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, Hlm. 7-8

<sup>22</sup> Milton Friedman, Why Government Is the Problem (Hoover Press, 2013).

<sup>23</sup> Bungasan Hutapea, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia," Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional 4, no. 1 (2015): 1–20.

untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintah. Pernyataan kedaulatan rakyat tersebut diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa saja yang harus menjalankan dan sisi lain mengawasi pemerintahan negara. Karena itu, fungsi utama bagi rakyat adalah “untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil-wakil mereka”.<sup>24</sup>

Pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representatif aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah. Melalui Pemilu, demokrasi sebagai sistem yang menjamin kebebasan warga negara terwujud melalui penyerapan suara sebagai bentuk partisipasi publik secara luas.<sup>25</sup>

Sistem Pemilihan Umum mengalami perubahan drastis, ketika situasi politik berubah searah arus reformasi yang ditandai dengan jatuhnya Pemerintahan Soeharto tahun 1998, pelaksanaan Pemilu tahun 1999 yang disiapkan dalam waktu singkat, terlaksana dengan relatif bebas, jujur, dan adil khususnya jika dibandingkan dengan pelaksanaan Pemilu sebelumnya pada rezim Orde Baru. Meskipun demikian, Pemilu tahun 1999 baru merupakan pancangan awal menuju ke arah terbentuknya tatanan politik yang demokratis, suatu tatanan politik yang mampu menjamin tegaknya hak-hak politik yang mampu menjamin tegaknya hak-hak politik rakyat sebagai cerminan dari prinsip kedaulatan rakyat.<sup>26</sup>

Sistem Penyelenggaraan Pemilihan Umum sejak masa transisi politik saat reformasi 1998 hingga sekarang terus dilakukan perbaikan, yang terimplementasikan ke dalam bentuk regulasi. Tercatat Undang-Undang tentang

---

<sup>24</sup> Ariyanto, Memulihkan 2020, Hak Pilih TNI dan POLRI di PEMILU: Telaah Konstitusional Hak Asasi Manusia dalam Melindungi Hak Politik Warga Negara, Leutikaprio, Yogyakarta, Hlm. 23-24

<sup>25</sup> Ni'matul Huda, 2017, Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia, Kencana., Hlm. 45

<sup>26</sup> Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak hanya mencabut dan mengganti Undang-Undang Pemilu sebelumnya (Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008), akan tetapi juga menyederhanakan dan menyatukan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD



Pemilihan Umum telah dilakukan penyesuaian sebanyak 4 kali, sejak Undang- Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, hingga terakhir dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun penyelenggaraan Pemilu adalah pelaksanaan tahapan Pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu, yaitu lembaga yang menyelenggarakan Pemilu.

Hanya saja dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, tidak mengatur terkait dengan Pemilihan Kepala Daerah. Hal ini mengingat dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa: “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

Sedangkan Pemilihan Kepala Daerah dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: “Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sama sekali tidak menyebutkan keharusan Pilkada diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Pertimbangan dalam putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa bukan suatu pelanggaran terhadap

konstitusi apabila pemilihan kepala daerah menjadi urusan Komisi Pemilihan Umum, dan demi membangun sistem Pemilu yang ideal dan juga karena alasan efisiensi, Mahkamah Konstitusi akhirnya merekomendasikan agar Pemilihan Kepala Daerah diurus oleh Komisi Pemilihan Umum.<sup>27</sup> Rekomendasi inilah yang kemudian disetujui oleh Pemerintah dan DPR dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sehingga Pilkada masuk ke dalam rezim Pemilu yang penyelenggaraannya dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum.<sup>28</sup>

Apabila menggunakan pendekatan perbandingan, maka ditemukan bahwa terdapat sejumlah persamaan unsur antara Pilkada dan Pemilu sebagai berikut. Pertama, sama seperti Pemilu, asas Pilkada langsung adalah “*langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*”, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Undang-undang (UU) Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang (UU) 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. Kedua, sama seperti Pemilu, waktu atau periode penyelenggaraan Pilkada langsung oleh pembentuk undang-undang ditetapkan setiap lima tahun sekali secara serentak, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UU No.8/2015. Ketiga, sama seperti Pemilu, jabatan yang diisi melalui Pilkada sesungguhnya jabatan yang masuk kategori jabatan yang diisi melalui cara pemilihan (*elected official*).

---

<sup>27</sup> Didik Supriyanto, 2007, Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu, Perludem, Jakarta, Hlm 115, dalam Ni'matul Huda, Op.Cit., Hlm. 78

<sup>28</sup> Ibid

Persamaan lain antara Pilkada langsung dan Pemilu dalam kaitannya dengan pengisian jabatan adalah sama-sama ditujukan untuk memilih Pemimpin Pemerintah, dimana Pilkada adalah untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai pemimpin pemerintah dalam skala yang lebih kecil, yaitu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.<sup>29</sup> Keempat, sama seperti Pemilu, peserta Pilkada adalah partai politik dan perseorangan. Peserta Pilkada langsung adalah perseorangan yang diusulkan oleh partai politik, seperti halnya pula peserta perseorangan dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik. Hanya saja dalam Pilkada langsung tidak hanya partai-partai politik saja yang diperbolehkan mengusulkan, tetapi calon perseorangan atau calon independen pun diperbolehkan. Kelima, sama seperti Pemilu, badan yang diberikan kewenangan untuk menjadi penyelenggara Pilkada adalah KPU sebagai unsur penyelenggara dan bawaslu sebagai unsur pengawasnya. Keenam, sama seperti Pemilu, badan yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan tentang hasil Pilkada adalah Mahkamah Konstitusi.<sup>30</sup>

### **C. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Pemilihan Kepala Daerah atau yang disebut dengan PILKADA adalah untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai pemimpin pemerintah dalam skala yang lebih kecil, yaitu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Pemilihan kepala daerah (pilkada) hingga sekarang ini dilakukan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yang semula didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali Kota

---

<sup>29</sup> Ni'matul Huda, dan M. Imam Nasef, Op.Cit., Hlm. 247-248

<sup>30</sup> Ibid, Hlm 248

masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Namun, dalam Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adanya ketentuan yang mensyaratkan calon kepala daerah diusulkan oleh partai politik dan gabungan partai politik, dan hal ini dianggap oleh masyarakat tidak mendorong sepenuhnya kesempatan terpilihnya kepala daerah yang benar-benar independen dan bebas dari kepentingan politik. Hingga dibentuklah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana dalam Undang-Undang ini calon kepala daerah tidak harus ikut partai politik atau bergabung ke dalam partai politik terlebih dahulu untuk menjadi calon kepala daerah, calon perseorangan dapat maju menjadi calon kepala daerah dengan syarat mendapat jumlah dukungan tertentu.

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

Menjadi Undang- Undang.

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

#### **D. Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Besarnya biaya yang harus disiapkan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung ini tidak hanya merupakan beban yang harus dipikul calon kepala daerah saja tetapi juga harus ditanggung pemerintahan daerah. Besarnya biaya dalam pemilihan kepala daerah secara langsung ini akan lebih berat lagi manakala penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus dilakukan dalam dua putaran (*two round*).<sup>31</sup> Sumber pembiayaan Pilkada ini salah satunya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kebutuhan biaya yang relatif besar ini tentu saja dapat mengakibatkan penganggaran dalam APBD membengkak. Untuk itu diperlukan pendanaan yang dapat dilaksanakan beberapa kali dalam tahun anggaran yang berbeda. Sistem pendanaan ini dikenal dengan sebutan Dana Cadangan.

Dana Cadangan merupakan dana yang dimiliki pemerintah daerah yang dibatasi penggunaannya, artinya pembentukan dan peruntukan dana tersebut relatif jelas. Pemerintah daerah dapat membuat rekening khusus untuk menghimpun Dana Cadangan ini yang tentunya harus diberitahukan juga kepada DPRD. Selain diinformasikan dalam Laporan Realisasi Anggaran, saldo Dana Cadangan juga diinformasikan dalam Neraca Pemerintah

---

<sup>31</sup> Nopyandri, Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dalam perspektif UUD 1945." INOVATIF Jurnal Ilmu Hukum 6.7 (2013)., Hlm 6

Daerah, yaitu pada pos Dana Cadangan di bagian aset serta pos Ekuitas Dana Cadangan di bagian Ekuatas Dana.<sup>32</sup>

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

Analisis pembentukan Dana Cadangan dimaksudkan untuk mengevaluasi mengenai:

- a. Tujuan pembentukan Dana Cadangan
- b. Jumlah besaran Dana Cadangan yang direncanakan.

Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Dana Cadangan dirinci menurut tujuan pembentukannya.<sup>33</sup> Dalam hal Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), maka pendanaannya dibebankan pada APBD. APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas Pendapatan Daerah; Belanja Daerah; dan Pembiayaan Daerah. Dalam hal pembiayaan daerah terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Pembentukan Dana Cadangan itu sendiri merupakan salah satu peruntukan yang dapat dibiayai dalam pengeluaran pembiayaan.<sup>34</sup>

Dalam penerimaan pembiayaan daerah salah satunya bersumber dari pencairan Dana Cadangan. Pencairan Dana Cadangan digunakan untuk menganggarkan pencairan Dana Cadangan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah dalam tahun anggaran

---

<sup>32</sup> Freddy Samuel Kawatu, 2019, Analisis Laporan Keuangan Sektor Publik, Deepublish, Sleman, Hlm. 132

<sup>33</sup> Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Lampiran I.02 PSAP 01, Hlm. 14

<sup>34</sup> Lihat Pasal 70 ayat (1) dan ayat (4), Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

berkenaan. Adapun jumlah Dana Cadangan dimaksud sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan bersangkutan.<sup>35</sup> Adapun pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.<sup>36</sup>

Dana Cadangan penggunaannya diprioritaskan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana daerah yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran. Dana Cadangan dapat digunakan untuk mendanai pemilihan Kepala Daerah, mengingat bahwa Dana Cadangan dapat digunakan untuk mendanai kebutuhan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>37</sup>

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

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

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

---

<sup>35</sup> Lihat Pasal 70 ayat (3) huruf b, jo Pasal 72 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>36</sup> Lihat Pasal 80 ayat (5) dan ayat (6), Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>37</sup> Lihat Pasal 80 ayat (1) dan ayat (2), Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Jumlah Dana Cadangan termasuk dalam pendanaan kegiatan Pilkada ini harus sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan bersangkutan.<sup>38</sup> Posisi Dana Cadangan dimaksud dilaporkan sebagai bagian tidak terpisahkan dari laporan pertanggungjawaban APBD.<sup>39</sup>

## **2. Kajian Terhadap Asas yang berlaku dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah**

Peraturan Daerah merupakan wujud nyata dalam implementasi hak otonom suatu daerah. Menurut Bagir Manan,<sup>40</sup> konsep otonomi daerah adalah sebagai berikut:

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

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

Menurut terminologi bahasa, yang dimaksud dengan istilah asas ada dua pengertian. Arti asas yang pertama adalah

---

<sup>38</sup> Lihat Pasal 72 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>39</sup> Pasal 72 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>40</sup> Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, cetakan III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fak hukum UII, Yogyakarta, 2004, hal. 72



dasar, alas, fundamen. Sedangkan arti asas yang kedua adalah suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpukan berpikir atau berpendapat dan sebagainya.<sup>41</sup>

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

Secara luas, asas (principle) adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya yang ditetapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu, atau:<sup>42</sup>

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

Berkenaan dengan asas-asas pembentukan hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia, Attamimi mengemukakan tiga macam asas yang secara berurutan disusun sebagai berikut:<sup>43</sup> 1) Cita Hukum Indonesia, yaitu Pancasila disamping sebagai *rechtsidee* juga merupakan norma fundamental negara; 2) Asas bernegara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi. Berdasarkan prinsip ini undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas ditempatkan dalam keutamaan hukum dan juga sebagai dasar dan batas penyelenggaraan pemerintahan; 3) Asas lainnya yang meliputi asas formal dan asas material.

---

<sup>41</sup> W.J.S. Poerwadarminta, Kamus Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, Hal. 60-61.

<sup>42</sup> Op.Cit, J.J.Bruggink, Refleksi Tentang Hukum, Alih Bahasa Arief Sidharta Hal. 132.

<sup>43</sup> Sirajudin, dkk, Legislatif Drafting, Cetakan Ketiga, Penerbit Malang Corruption Watch (MCW) dan YAPPIKA, 2008, Jakarta, Hal. 34.

Oleh karena itu pemilihan asas itu haruslah dilandasi oleh filosofi dan tujuan pengembangan dan penerapannya. Pada gilirannya asas-asas tersebut termuat Secara khusus dalam materi muatan Peraturan Daerah itu sendiri. Adapun asas-asas di dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah (termasuk Bupati dan Wakil Bupati Pemalang) adalah sebagai berikut:<sup>44</sup>

a. Asas Akuntabilitas Berorientasi pada Hasil

Pada dasarnya, akuntabilitas berbeda dengan responsibilitas atau tanggung jawab. Responsibilitas adalah kewajiban untuk bertanggung jawab, sedangkan akuntabilitas adalah kewajiban pertanggungjawaban yang harus dicapai.<sup>45</sup> Adapun dalam belanja daerah harus ada dasar hukumnya.<sup>46</sup>

Belanja daerah dalam pembentukan Dana Cadangan Pilkada maka kegiatannya dibebankan pada APBD. Dalam hal ini, penyusunan APBD harus dilakukan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu, dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>47</sup>

Mengingat Anggaran daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat, maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu, penggunaan setiap dana yang diperoleh harus dapat dipertanggungjawabkan.<sup>48</sup> Selanjutnya, program yang dibiayai dengan APBD harus

---

<sup>44</sup> Dalam pengelolaan keuangan Negara termasuk Daerah, perlu diselenggarakan berdasarkan asas-asas umum yang meliputi asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara. Lihat asas-asas umum pengelolaan keuangan negara berdasarkan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>45</sup> Bambang Rudito Kharisma, *Aparatur Sipil Negara, Kencana*, 2016, Jakarta, hal 80

<sup>46</sup> Fadilah Amin, *Penganggaran di Pemerintah Daerah*, UB Press, 2019, Malang, hal 30

<sup>47</sup> Dra. Hj. Sukwaty, *Ekonomi*, Yudhistira, 2009, Jakarta, hal 59

<sup>48</sup> Dr. Timbul Hamonangan Simajuntak, SE, MA, dan Dr. Imam Mukhlis, SE, Msi, *Dimensi Ekonomi Perpajakan dalam Pembangunan Ekonomi*, Raih Asa Sukses, 2012, Depok, hal 135

dapat dipertanggungjawabkan melalui laporan kinerja program.<sup>49</sup> Artinya, setiap pelaksanaan dalam penyelenggaraan Pilkada yang menggunakan Dana Cadangan, harus dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tujuan, sasaran, dan hasil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Asas Profesionalitas

Berdasarkan kamus hukum, dijelaskan bahwa asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>50</sup>

Dalam pengelolaan APBD maka eksekutif harus dapat mengarahkan baik perangkat maupun sasaran penggunaan belanja daerah secara bertanggungjawab guna mencapai tujuan dari penggunaan anggaran tersebut. Secara kelembagaan, belanja daerah juga harus memenuhi prinsip akuntabilitas manajerial, artinya manajer publik yang terlibat dalam proses pengeluaran belanja daerah harus bertanggung jawab atas terjadinya pengeluaran tersebut.<sup>51</sup>

c. Asas Proporsionalitas

Meskipun sebagian pakar membedakan arti proporsional dengan keseimbangan, namun dalam aplikasinya kedua kata tersebut tidak terdapat perbedaan. Namun dalam hubungan kontraktual, asas keseimbangan disempitkan maknanya menjadi keseimbangan kedudukan para pihak yang terlibat kontrak, sedangkan asas proporsionalitas disempitkan meaknanya menjadi keseimbangan pendistribusian antara hak dan kewajiban di antara para kontraktan dalam keseluruhan tahapan kontrak.<sup>52</sup>

Dalam hal ini APBD yang disusun haruslah memakai pendekatan kinerja (*budget performance*). Artinya pemilihan

---

<sup>49</sup> Fadilah Amin, Penganggaran di Pemerintah Daerah, Op.Cit., hal 31

<sup>50</sup> Dr. H.M. Fauzan, SH, MH, dan Baharuddin Siagian, SH, M.Hum, Kamus Hukum & Yurisprudensi, Kencana, 2017, Jakarta hal 66

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Dr. H. Purwosusilo, SH, MH, Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa, Kencana, 2017, Jakarta, hal 365

belanja rutin dengan belanja pembangunan atau modal harus diklarifikasi. Tujuannya jelas agar tidak terjadi pencampuradukan kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian penerimaan dalam jumlah cukup. Pemerintah Daerah dibenarkan melaksanakan proyek/kegiatan yang belum/tidak tersedia kredit anggarannya dalam APBD/perubahan APBD.<sup>53</sup>

d. Asas Keterbukaan dalam Pengelolaan Keuangan Negara

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

Pembaruan sistem pengelolaan keuangan negara dilakukan, antara lain, dengan mengatur prinsip-prinsip terbaik (*best practice*) pengelolaan keuangan negara, sistem penganggaran dan struktur APBN, rentang kendali (*span of control*) administrasi keuangan, mekanisme pengawasan, dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan.<sup>54</sup>

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

---

<sup>53</sup> Prof. Dr. Abdul Halim, MBA, Akt., Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah, Salemba Empat, 2008, Jakarta, hal 253

<sup>54</sup> Dr. W. Riawan Tjandra, SH, M.Hum, Hukum Keuangan Negara, Grasindo, 2006, Jakarta, hal 54

dan baik.<sup>55</sup>

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

Berdasarkan kamus hukum dan yurisprudensi, standar pemeriksaan keuangan adalah patokan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang meliputi standar umum, standar pelaksanaan pemeriksaan, dan standar pelaporan yang wajib dipedomani oleh BPK dan/atau pemeriksa (UU 15/2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan).<sup>56</sup>

Dalam hal ini, penggunaan APBD oleh Pemerintah Daerah juga harus dilakukan audit oleh badan pemeriksa keuangan (BPK) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini mengingat BPK adalah lembaga independen yang melakukan pemeriksaan keuangan kepada seluruh entitas yang menggunakan uang negara, baik yang berasal dari APBN maupun APBD. Selain BPK, pemeriksaan ini juga dapat dilakukan oleh Inspektorat. Asas Pemeriksaan Keuangan oleh Pada Pemeriksa yang Bebas dan Mandiri, ini berarti dalam menjalankan fungsinya maka pemeriksa harus bebas dari pengaruh pihak manapun, termasuk atasan langsung, entitas yang diperiksa, atau pihak politik.

### **3. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi**

#### **A. Praktik Penyelenggaraan Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pematang**

Kabupaten Pematang memiliki wilayah yang cukup luas, yaitu sekitar 1.118 km<sup>2</sup>, terdiri dari 14 kecamatan yang mencakup 212 desa dan 11 kelurahan. Topografi wilayahnya bervariasi, mulai dari dataran pantai di utara dengan ketinggian 1-5 meter di atas permukaan laut, kemudian dataran rendah di bagian tengah (6-15 meter DPL), dan

---

<sup>55</sup> Dra. Hj. Sukwaty, Ekonomi, op.cit, ibid

<sup>56</sup> Dr. H.M. Fauzan, SH, MH, dan Baharuddin Siagian, SH, M.Hum, Kamus Hukum & Yurisprudensi, Op.Cit., hal 664

diakhiri dengan dataran tinggi dan pegunungan di bagian selatan, mencapai ketinggian hingga 925 meter DPL dengan puncak tertingginya adalah Gunung Slamet. Kondisi geografis yang beragam ini mempengaruhi aksesibilitas dan distribusi logistik, terutama dalam pelaksanaan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati. Hal ini menjadi pertimbangan penting dalam memerhitungkan kebutuhan anggaran pelaksanaan Pilkada.

**PETA WILAYAH KABUPATEN PEMALANG**  
**MAP OF PEMALANG REGENCY**



SUMBER : Badan Pusat Statistik Kabupaten Pemalang (BPS), *KABUPATEN PEMALANG*  
*DALAM ANGKA Pemalang Regency in Figures 2024.*

Dari sisi demografi, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Pemalang, jumlah penduduk pada tahun 2023 diperkirakan mencapai 1.523.622 jiwa, dengan kepadatan penduduk sekitar 1.314 jiwa per km<sup>2</sup>.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> BPS Kabupaten Pemalang, Pemalang Dalam Angka 2024, BPS Kabupaten Pemalang, 2024.

Komposisi penduduk yang heterogen, baik dari segi usia, pendidikan, maupun pekerjaan, menuntut pendekatan yang komprehensif dalam perencanaan dan pelaksanaan Pilkada. Berdasarkan data KPU Kabupaten Pemalang. Jumlah Daftar Pemilih Tetap Pilkada Serentak Tahun 2024 sebanyak 1.144.693 pemilih yang terdiri dari Jumlah ini terdiri dari laki-laki sebanyak 578.971 dan perempuan sebanyak 565.722.<sup>58</sup> dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 1:**  
**Jumlah Daftar Pemilih Tetap Pilkada Serentak Tahun 2024**

NO	KECAMATAN	JUMLAH DESA	JUMLAH DPT		TOTAL
			LAKI-LAKI	PEREMPUAN	
1	PEMALANG	20	78.168	76.765	154.933
2	TAMAN	21	72.306	71.134	143.440
3	PETARUKAN	20	66.394	64.921	131.315
4	ULUJAMI	18	43.995	43.044	87.039
5	COMAL	18	36.475	35.980	72.455
6	AMPELGADING	16	29.080	29.001	58.081
7	BODEH	19	24.792	24.200	48.992
8	BANTARBOLANG	17	34.010	33.426	67.436
9	RANDUDONGKAL	18	44.090	43.558	87.648
10	WARUNGPRING	6	17.749	17.200	34.949
11	MOGA	10	29.250	27.992	57.242
12	PULOSARI	12	24.634	24.185	48.819
13	BELIK	13	47.653	45.708	93.361
14	WATUKUMPUL	15	30.375	28.608	58.983
JUMLAH DPT KABUPATEN PEMALANG		223	578.971	565.722	1.144.693

Sumber: Penetapan Daftar Pemilih Tetap Pilkada Serentak Tahun 2024 Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pemalang.

Pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Pemalang memerlukan pendanaan yang memadai untuk memastikan seluruh tahapan berjalan lancar. Kondisi geografis yang luas dan beragam menuntut distribusi logistik yang efisien ke seluruh pelosok daerah, termasuk daerah terpencil dengan akses yang sulit. Hal ini

<sup>58</sup> Penetapan Daftar Pemilih Tetap Pilkada Serentak Tahun 2024 Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pemalang.

memerlukan biaya tambahan untuk transportasi dan tenaga kerja. Selain itu, dengan jumlah penduduk yang melampaui 1,5 juta jiwa, diperlukan upaya sosialisasi yang masif dan merata agar informasi mengenai pemilihan dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat. Kegiatan seperti penyebaran bahan sosialisasi, pelatihan bagi petugas pemilu, dan penyediaan fasilitas pemungutan suara yang memadai di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS) memerlukan anggaran yang signifikan.

Tantangan lain yang dihadapi adalah memastikan partisipasi pemilih yang optimal. Data menunjukkan bahwa partisipasi pemilih Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2024 hanya mencapai sekitar 58,42%. Turun drastis jika dibandingkan dengan partisipasi pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2020 yang mencapai 69,11%, oleh karena itu, diperlukan program khusus yang inklusif untuk meningkatkan partisipasi kelompok ini, yang tentunya memerlukan pendanaan tambahan.

Dana Cadangan merupakan dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Pembentukan Dana Cadangan ini harus didasarkan pada perencanaan yang matang sehingga jelas tujuan dan pengalokasiannya. Adapun pembentukan Dana Cadangan harus ditetapkan dalam Peraturan Daerah yang di dalamnya mencakup:

- a. Penetapan tujuan pembentukan Dana Cadangan;
- b. Program dan kegiatan yang akan dibiayai dari Dana Cadangan;
- c. Besaran dan rincian tahunan Dana Cadangan yang harus dianggarkan dan ditransfer ke rekening Dana Cadangan dalam bentuk rekening tersendiri;
- d. Sumber Dana Cadangan; dan
- e. Tahun anggaran pelaksanaan Dana Cadangan.



Pembentukan Dana Cadangan ini akan dianggarkan dalam pengeluaran pembiayaan, sedangkan pencairannya akan dianggarkan pada penerimaan pembiayaan.

Anggaran tersebut dibebankan kepada APBD bagi daerah yang akan melaksanakan hajat politik dengan terlebih dahulu menganggarkan dana cadangan sesuai kebutuhan perhelatan Pilkada serentak. Postur anggaran tersebut selanjutnya diserahkan kepada penyelenggara Pemilu (KPU, Bawaslu) dan *stakeholder* terkait seperti POLRES dan Komando Resor Militer dengan skema pengelolaan dana hibah.

Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pematang Jaya telah dilakukan sebelumnya oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pematang Jaya. Pembentukan Dana Cadangan ini diperuntukkan untuk membiayai pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pematang Jaya pada Tahun 2024, dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Jaya Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pematang Jaya Tahun 2024.

Adapun besaran Dana Cadangan untuk penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pematang Jaya pada Tahun 2024 ditetapkan sebesar Rp40.000.000.000,00 (empat puluh milyar rupiah). Anggaran yang digunakan pada pelaksanaan Pemilihan tersebut dipenuhi selama 2 (dua) Tahun Anggaran dan setiap Tahun Anggaran ditetapkan melalui APBD secara bertahap sebagai berikut:

- a. tahun anggaran 2022 sebesar Rp20.000.000.000 (dua puluh milyar)
- b. tahun anggaran 2023 sebesar Rp20.000.000.000 (dua puluh milyar)

Sedangkan dalam praktiknya, total anggaran yang dialokasikan Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya untuk dana cadangan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2024 ini mencapai Rp67.800.000.000,00 (enam puluh tujuh

milyar delapan ratus juta rupiah) yang dibagikan untuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Pemalang sebesar Rp50.500.000.000 (lima puluh milyar lima ratus juta rupiah), Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) Kabupaten Pemalang sebesar Rp10.800.000.000 (sepuluh milyar delapan ratus juta rupiah), Kepolisian Resor Pemalang sebesar Rp5.250.000.000 (lima milyar dua ratus juta rupiah), dan Komando Resor Militer 071/WIJAYAKUSUMA sebesar Rp1.250.000.000 (satu milyar dua ratus lima puluh juta). Adapun pencairan dana cadangan tersebut dilakukan dengan cara ditransfer langsung dari Rekening Kas Umum Daerah Pemerintah Kabupaten Pemalang ke Rekening Hibah Pilkada dan dibuat dalam 2 (dua) tahap, dimana dialokasikan melalui APBD Tahun 2024 dilakukan 14 (empat belas) hari sejak ditandatanganinya NPHD.

Alokasi anggaran untuk penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang pada Tahun 2024 yang cukup besar tersebut tentunya turut mempengaruhi neraca APBD Kabupaten Pemalang, hanya saja mengingat hal ini merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang tetap berkomitmen untuk menunaikan kewajiban dimaksud.

## **B. Kondisi Yang Ada dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029**

Pembentukan Dana Cadangan ini diperlukan dalam rangka penyediaan dana kebutuhan kegiatan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029. Pembentukan Dana Cadangan ini bertujuan untuk membiayai kegiatan yang telah ditentukan setelah jumlah besaran Dana Cadangan yang disisihkan tercapai, dan penggunaan dananya tidak dapat dipergunakan untuk membiayai kegiatan di luar yang akan ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Pembentukan Dana

Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029.

Penempatan Dana Cadangan nantinya akan ditempatkan tersendiri atau dalam bentuk rekening khusus Dana Cadangan Pemerintah Daerah yang dikelola oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah. Adapun rekening dimaksud berupa deposito pada Bank Pemerintah yang memberikan hasil tetap dengan resiko rendah.

Adapun uraian kebutuhan berikut besaran Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029 adalah sebesar Rp60.000.000.000,00 (enam puluh milyar rupiah). Anggaran yang digunakan pada pelaksanaan Pemilihan tersebut dipenuhi selama 3 (tiga) Tahun Anggaran dan setiap Tahun Anggaran ditetapkan melalui APBD secara bertahap sebagai berikut:

- a. tahun anggaran 2026 sebesar Rp20.000.000.000,00 (dua puluh milyar rupiah);
- b. tahun anggaran 2027 sebesar Rp20.000.000.000,00 (dua puluh milyar rupiah); dan
- c. tahun anggaran 2028 sebesar Rp20.000.000.000,00 (dua puluh milyar rupiah);

#### **4. Kajian Permasalahan dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah**

##### **A. Ketidakpastian dan Ketidakpatuhan dalam Alokasi Anggaran**

Studi tentang manajemen keuangan daerah menunjukkan bahwa alokasi anggaran tidak selalu mengikuti logika perencanaan rasional, melainkan dipengaruhi oleh pertimbangan politik dan kepentingan jangka pendek.<sup>59</sup> Pembentukan dana cadangan pemilihan kepala daerah seringkali dianggap sebagai beban, bukan investasi, sehingga prioritasnya menjadi rendah dalam

---

<sup>59</sup> Halim, Abdul. (2014). Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam dinamika politik perencanaan anggaran pejabat eksekutif dan legislatif pemerintah Kabupaten Pemalang cenderung memprioritaskan program-program yang memberikan dampak politik langsung dan terlihat, seperti pembangunan infrastruktur fisik, dibandingkan dengan alokasi dana untuk pos yang bersifat non-proyek seperti dana cadangan. Hal ini menciptakan fenomena "*path dependency*" di mana kebiasaan alokasi anggaran yang tidak memprioritaskan dana cadangan terus berulang.<sup>60</sup>

Besaran anggaran pemilihan kepala daerah tidak bersifat statis. Faktor-faktor seperti penambahan jumlah tempat pemungutan suara (TPS), perubahan honorarium petugas, dan dinamika inflasi dapat menyebabkan eskalasi biaya yang sulit diprediksi secara akurat. Ketidakpastian ini menyulitkan pemerintah daerah Kabupaten Pemalang untuk menentukan nominal ideal yang harus disisihkan setiap tahunnya.<sup>61</sup>

## **B. Keterbatasan Kapasitas Fiskal Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang**

Kapasitas fiskal yang diukur dari kemampuan pemerintah daerah Kabupaten Pemalang untuk membiayai pengeluarannya sendiri, menjadi faktor determinan utama. Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang dengan kapasitas fiskal yang rendah cenderung lebih rentan terhadap kesulitan dalam membentuk dana cadangan.

Disparitas fiskal antar daerah terdapat kesenjangan signifikan antara daerah kaya (misalnya, yang memiliki sumber daya alam melimpah) dengan daerah miskin (yang sangat bergantung pada Dana Transfer Umum dari pemerintah pusat). Sehingga pemerintah daerah Kabupaten

---

<sup>60</sup> North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Konsep *path dependency* menjelaskan bagaimana keputusan di masa lalu dapat membatasi pilihan di masa depan.

<sup>61</sup> Fitrianto, Iwan. (2018). Studi Komparatif Anggaran Pilkada di Indonesia. *Jurnal Kebijakan Publik*, Vol. 9, No. 2.

Pemalang menyisihkan dana cadangan pemilihan kepala daerah dapat berarti mengorbankan program-program esensial, seperti pelayanan dasar kesehatan atau pendidikan, yang merupakan hak dasar masyarakat.<sup>62</sup>

Dilema pilihan pemerintah daerah Kabupaten Pemalang alokasi ini dihadapkan pada "*zero-sum game*" dalam alokasi anggaran, artinya setiap rupiah yang dialokasikan untuk dana cadangan pemilihan kepala daerah berarti satu rupiah yang hilang dari program pembangunan lain. Pilihan ini menciptakan dilema etika dan manajemen yang kompleks, di mana kepentingan pembangunan jangka pendek berbenturan dengan kebutuhan pembangunan berkelanjutan.<sup>63</sup>

### **C. Kendala Regulasi dan Prosedur Administratif**

Implementasi kebijakan publik yang efektif sangat bergantung pada kejelasan dan kemudahan prosedur. Dalam konteks dana cadangan, birokrasi dan regulasi yang kompleks menjadi hambatan yang signifikan.

Sinkronisasi regulasi antar lembaga yang mengatur terkait pemilihan kepala daerah berasal dari berbagai sumber, termasuk Komisi Pemilihan Umum (KPU), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), dan undang-undang. Perbedaan interpretasi atau perubahan regulasi yang mendadak dari pusat dapat menyulitkan pemerintah daerah dalam menyelaraskan rencana pembentukan dan penggunaan dana cadangan.<sup>64</sup>

Proses untuk membentuk dana cadangan, mulai dari persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hingga penetapan dalam Peraturan Daerah, seringkali memakan waktu. Proses ini menjadi tidak efisien jika terjadi

---

<sup>62</sup> Sjahrir. (2016). Desentralisasi Fiskal dan Kesenjangan Antar Daerah di Indonesia. Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol. 17, No. 1.

<sup>63</sup> Musgrave, Richard A. & Musgrave, Peggy B. (1989). Public Finance in Theory and Practice. McGraw-Hill.

<sup>64</sup> Pratikno, Djoko. (2015). Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Era Desentralisasi. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 3, No. 1.

perubahan jadwal pemilihan kepala daerah atau kebutuhan anggaran yang mendesak.

#### **D. Akuntabilitas dan Transparansi**

Pembentukan dana cadangan Pilkada yang besar dan bersifat multi-tahun dapat menimbulkan risiko moral hazard dan penyalahgunaan.

Dana cadangan, yang belum dialokasikan secara spesifik untuk pos pengeluaran tertentu, rentan terhadap penyalahgunaan atau dialihkan untuk kepentingan lain yang tidak sah. Pengawasan internal dan eksternal yang lemah dapat membuka celah korupsi.<sup>65</sup>

Kurangnya transparansi dalam proses penyusunan anggaran dan pengelolaan dana cadangan menyulitkan pengawasan oleh publik dan lembaga non-pemerintah. Partisipasi publik dalam penganggaran (*participatory budgeting*) masih terbatas, sehingga mengurangi tekanan bagi pemerintah daerah Kabupaten Pemalang untuk bertindak secara akuntabel.<sup>66</sup>

#### **E. Mengurai Problematika Hukum Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Pemalang: Antara Kepatuhan dan Kendala Regulasi**

Sebagai salah satu kabupaten di Jawa Tengah yang akan menghadapi kontestasi politik lokal, Kabupaten Pemalang memiliki kewajiban untuk menyiapkan anggaran pemilihan kepala daerah secara matang. Namun, dalam proses pembentukan dana cadangan untuk tujuan tersebut, Pemerintah Kabupaten Pemalang menghadapi serangkaian permasalahan hukum yang kompleks, mulai dari sinkronisasi regulasi hingga tantangan dalam implementasi. Naskah Akademik ini akan mengupas tuntas isu-isu hukum

---

<sup>65</sup> Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press. Formula Korupsi Klitgaard ( $C = M + D - A$ ) yang menjelaskan bahwa korupsi (C) adalah monopoli (M) ditambah diskresi (D) dikurangi akuntabilitas (A) sangat relevan dalam kasus ini.

<sup>66</sup> Widiarto, Slamet. (2019). Partisipasi Masyarakat dalam Penganggaran Daerah dan Kualitas Belanja Publik. Tesis, Universitas Gadjah Mada.

tersebut, yang kerap menjadi batu sandungan bagi daerah dalam memastikan kelancaran pesta demokrasi.

Pembentukan dana cadangan bagi pemilihan kepala daerah sejatinya memiliki landasan hukum yang kuat dan jelas. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan dipertegas oleh peraturan turunannya, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membentuk dana cadangan untuk membiayai pengeluaran yang tidak dapat dibebankan pada satu tahun anggaran. Dalam konteks Pilkada, mekanisme ini sangat vital karena biaya penyelenggaraan yang besar dan bersifat multi-tahun.<sup>67</sup>

Secara prosedural, pembentukan dana cadangan harus ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda). Rancangan peraturan daerah dana cadangan ini kemudian diusulkan oleh eksekutif (Bupati) dan dibahas bersama dengan legislatif (DPRD) hingga disahkan. Proses ini tidak sekadar formalitas, melainkan wujud dari prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah.<sup>68</sup>

Meskipun landasan hukumnya jelas, Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya sering kali menghadapi kendala dalam praktik. Permasalahan ini mencerminkan tantangan yang juga dihadapi oleh banyak daerah lain di Indonesia, namun dengan konteks spesifik yang perlu dianalisis:

#### **a. Sinkronisasi Regulasi Pusat dan Daerah**

Permasalahan hukum pertama adalah sinkronisasi antara peraturan di tingkat pusat dan daerah. Aturan mengenai Pilkada berasal dari berbagai sumber, termasuk Undang-Undang, Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU), dan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Jika terjadi perubahan mendadak pada PKPU,

---

<sup>67</sup> Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>68</sup> Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

misalnya terkait tahapan atau jadwal Pilkada, Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya harus segera menyesuaikan Raperda dana cadangan yang telah disusun. Keterlambatan dalam penyesuaian ini dapat menyebabkan ketidaksesuaian alokasi anggaran dengan kebutuhan riil. Proses ini seringkali memakan waktu dan menimbulkan ketidakpastian hukum.<sup>69</sup>

#### **b. Mekanisme Pengesahan Peraturan Daerah yang Panjang dan Politis**

Secara hukum, Peraturan Daerah dana cadangan harus disahkan oleh DPRD. Namun, proses pembahasan di DPRD tidak selalu berjalan lancar. Perbedaan pandangan politik antara eksekutif dan legislatif mengenai besaran dana, alokasi tahunan, atau bahkan urgensi pembentukan dana cadangan itu sendiri dapat menyebabkan kebuntuan (*deadlock*) atau penundaan yang berkepanjangan. Secara yuridis, penundaan ini melanggar prinsip efektivitas pemerintahan, di mana pemerintah daerah seharusnya memastikan ketersediaan dana untuk menjalankan fungsi konstitusionalnya, dalam hal ini Pilkada.<sup>70</sup>

#### **c. Ketidakjelasan Sanksi Hukum atas Ketidakpatuhan**

Salah satu kelemahan hukum yang sering disorot adalah minimnya sanksi yang tegas bagi pemerintah daerah yang tidak membentuk dana cadangan atau tidak mematuhi peraturan yang ada. Meskipun ada arahan dari Kementerian Dalam Negeri, tidak ada sanksi hukum yang mengikat dan efektif untuk memaksa daerah memprioritaskan pembentukan dana ini. Ketiadaan sanksi ini membuat Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya (dan daerah lain) cenderung menganggap pembentukan

---

<sup>69</sup> Fitrianto, Iwan. (2018). Studi Komparatif Anggaran Pilkada di Indonesia. Jurnal Kebijakan Publik, Vol. 9, No. 2.

<sup>70</sup> Bintoro, R. W. (2017). Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang Efektif di Era Otonomi Daerah. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 5, No. 1.



dana cadangan sebagai "anjaran" dari pada "kewajiban hukum" yang harus dipatuhi.<sup>71</sup>

#### **d. Tantangan Hukum dalam Pengalihan Dana**

Secara hukum, dana cadangan harus disimpan dalam rekening terpisah dan tidak boleh digunakan untuk keperluan lain. Namun, dalam praktiknya, ada risiko hukum terkait pengalihan dana ini, terutama jika terjadi kondisi darurat atau kebutuhan mendesak lainnya. Meskipun hal ini diatur dalam Peraturan Daerah, godaan untuk menggunakan dana tersebut di luar peruntukannya bisa muncul, dan tindakan ini berpotensi melanggar hukum dan dapat dikenai sanksi pidana jika terbukti terjadi penyalahgunaan.<sup>72</sup>

#### **e. Menjamin Kepatuhan Hukum untuk Pilkada yang Lebih Baik**

Permasalahan hukum ini menunjukkan bahwa hanya berpegang pada peraturan yang ada tidaklah cukup. Diperlukan komitmen kuat dari seluruh pemangku kepentingan di Kabupaten Pemalang untuk menjamin kepatuhan hukum dalam setiap tahapan pembentukan dana cadangan.

Beberapa langkah yang dapat ditempuh untuk mengatasi tantangan ini meliputi:

1. Komunikasi Intensif: Pemerintah Kabupaten Pemalang dan DPRD perlu menjalin komunikasi yang intensif sejak jauh-jauh hari untuk menyamakan persepsi dan mempercepat proses legislasi Perda dana cadangan.
2. Penguatan Pengawasan: Aparat pengawas internal pemerintah (APIP) dan lembaga eksternal perlu meningkatkan pengawasan sejak tahap perencanaan hingga penggunaan dana.

---

<sup>71</sup> Kementerian Keuangan. (2020). Laporan Kajian tentang Efektivitas Alokasi Dana Daerah untuk Penyelenggaraan Pemilu.

<sup>72</sup> Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press. Formula korupsi ( $C = M + D - A$ ) sangat relevan dalam kasus ini, di mana rendahnya akuntabilitas ( $A$ ) meningkatkan potensi korupsi.

3. Transparansi Anggaran: Membuka data anggaran secara publik dapat menumbuhkan pengawasan dari masyarakat, yang pada akhirnya akan menekan para pemangku kebijakan untuk bertindak sesuai koridor hukum.

Pada akhirnya, masalah hukum terkait dana cadangan di Kabupaten Pemalang adalah cerminan dari tantangan tata kelola pemerintahan yang lebih luas. Kepatuhan pada aturan bukan hanya soal formalitas, melainkan pondasi untuk memastikan bahwa setiap proses demokrasi berjalan dengan lancar, transparan, dan berintegritas.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS**

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

##### **1. Evaluasi dan Analisis terhadap Peraturan Perundang-undangan Terkait**

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>73</sup> Dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan, diharapkan agar aturan hukum itu dapat berlaku efektif dalam arti mempunyai dampak positif, menurut Soerjono Soekanto haruslah memperhatikan empat hal, satu di antaranya yaitu hukum positif tertulis yang ada harus mempunyai taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal yang selaras.<sup>74</sup> Ketika menyusun suatu peraturan perundang-undangan harus memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang setingkat.

Mengikuti pendapat Gustaf Radburch, bahwa setiap penerapan undang-undang ke dalam masyarakat bertumpu pada 3 (tiga) nilai dasar hukum yakni kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Ketiganya masing-masing berisi tuntutan yang berbeda, yang satu dengan yang lain mempunyai potensi untuk saling bertentangan, misalnya: nilai kepastian hukum akan mengesampingkan nilai keadilan dan kemanfaatan.<sup>75</sup> Dalam kaitannya dengan penyusunan dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah) harus ada keselarasan antara kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan serta *das sollen*

---

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

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

<sup>75</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal 19

dengan *das sein*. Dalam hal ini penting artinya untuk mengembangkan produk hukum yang bersifat humanis partisipatoris. Hukum yang humanis partisipatoris adalah hukum yang memberikan tempat kepada hukum-hukum lokal dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum. Fungsi hukum yang *humanis partisipatoris* merupakan perwujudan dari hukum yang mendasarkan pada martabat manusia dan nilai-nilai kemanusiaan melalui pemberian prakarsa dan kesempatan kepada masyarakat dalam proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Proses ini dimulai dari perencanaan hukum sampai pada pendayagunaan hukum.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan terletak pada hierarkinya. Hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas: peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>76</sup> Selain asas tersebut, dalam doktrin ilmu hukum masih terdapat beberapa asas yang berkenaan dengan kepastian peraturan perundang-undangan, yaitu:<sup>77</sup>

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

Di samping pendapat hukum sebagaimana tersebut di atas, menurut Algra, sumber hukum ada dua, yaitu sumber hukum materiil dan sumber hukum formal.<sup>78</sup>

#### 1. Sumber Hukum Materiil

Sumber hukum pada hakikatnya adalah tempat kita dapat menemukan dan menggali hukumnya.<sup>79</sup> Sumber

---

<sup>76</sup> Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>77</sup> I.P.M. Ranuhandoko, *Terminologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, halaman.385-386.

<sup>78</sup> Algra, dikutip oleh Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Pen Liberty, Yogyakarta, 1996, hal. 70

hukum materiil memiliki kandungan atau isi dari sebuah peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya sumber hukum materiil memiliki kandungan atau cakupan yang sangat luas, bisa berasal dari pendekatan sosiologis dan sebagainya. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum misalnya : hubungan sosial, hubungan kekuatan politik, situasi sosial ekonomis, tradisi (pandangan keagamaan, kesusilaan), perkembangan internasional, keadaan geografis Menurut L.J. Van Apeldoorn, membedakan sumber hukum dalam arti sejarah, dalam arti sosiologi (teleologis), dalam arti filosofis, dan dalam arti formal.<sup>80</sup> Sumber hukum materiil, merupakan sumber hukum dalam arti sejarah, dalam arti sosiologi, dan dalam arti filosofi.

Pancasila sebagai falsafah negara merupakan sumber hukum dalam arti material, dan sekaligus sebagai sumber dari segala sumber hukum. Keberadaan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dipertegas dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Sumber hukum ini mengharuskan adanya prinsip hukum material yang berasaskan ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

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

## 2. Sumber Hukum Formal

---

<sup>79</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Edisi Revisi, Cahya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010, hal 107

<sup>80</sup> L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980, Hal. 87-88

Sumber hukum dalam arti formal kenyataannya dapat didekati dari bentuk dan prosedur pembentukannya menjadi hukum positif oleh pengembangan kewenangan hukum yang berwenang. Sumber hukum formal adalah sumber hukum ditinjau dari segi pembentukannya.<sup>81</sup> Dalam sumber hukum formal ini terdapat rumusan berbagai aturan yang merupakan dasar kekuatan mengikatnya peraturan agar ditaati masyarakat dan penegak hukum.<sup>82</sup> Pendapat lain mengatakan bahwa sumber hukum dalam arti formal sebagai sumber berasalnya kekuatan mengikat dan validitas.<sup>83</sup> Sumber hukum dalam arti formal (hukum positif) di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

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

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029 dilakukan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Analisis terhadap peraturan perundang-undangan dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan untuk menghindari tumpang tindih pengaturan dan mengetahui peraturan yang masih berlaku, berubah atau yang sudah

---

<sup>81</sup> Rahman Syamsuddin, Pengantar Hukum Indonesia, Kencana, Jakarta, 2019. hal 23

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> *Ibid.*

dicabut. Adapun peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan di dalam menyusun Peraturan Daerah tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah meliputi:

#### **A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

##### **a. Pembukaan UUD 1945**

Nilai-nilai demokrasi dalam Pembukaan UUD 1945 mencerminkan prinsip dasar kedaulatan rakyat, persamaan hak, pemerintahan berdasarkan konstitusi, serta komitmen untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial. Demokrasi tidak hanya terwujud dalam proses politik formal, tetapi juga dalam tujuan bernegara untuk menciptakan kehidupan yang adil, makmur, dan damai. Pembukaan UUD 1945 menjadi landasan filosofis bagi sistem demokrasi Pancasila yang diterapkan di Indonesia. Khususnya dalam Alinea 4 Pembukaan UUD 1945 mengandung nilai-nilai sebagai berikut:

##### **1) Kedaulatan Rakyat**

Frasa "Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat" secara eksplisit mencerminkan prinsip demokrasi. Dalam sistem demokrasi, kedaulatan berada di tangan rakyat, dan rakyat memiliki hak untuk menentukan arah pemerintahan melalui proses partisipasi, seperti pemilu.

##### **2) Pemerintahan yang Representatif**

Prinsip "membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia" mengisyaratkan pentingnya sistem pemerintahan yang mencerminkan kehendak rakyat, yang diwujudkan melalui lembaga-lembaga representatif seperti DPR, DPD, dan Presiden yang dipilih melalui mekanisme demokrasi. Demikian juga Bupati dan Wakil

Bupati yang dipilih secara langsung merupakan representasi kedaulatan rakyat.

3) Persamaan Hak

Demokrasi dalam Pembukaan UUD 1945 menekankan bahwa seluruh warga negara memiliki hak yang sama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sesuai dengan prinsip "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia."

4) Pemerintahan Berdasarkan Konstitusi

Pembentukan pemerintahan yang "disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia" menunjukkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia berdasar pada supremasi hukum, salah satu pilar utama demokrasi.

5) Kesejahteraan dan Keadilan Sosial

Frasa "memajukan kesejahteraan umum" dan "keadilan sosial" menegaskan bahwa demokrasi tidak hanya berarti partisipasi rakyat dalam politik, tetapi juga komitmen untuk menciptakan keadilan sosial dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.

b. Pasal-Pasal UUD 1945

Ketentuan tentang demokrasi yang telah diamanahkan dalam pembukaan UUD 1945 kemudian diatur di dalam Pasal-Pasalnya. Ketentuan tentang pemilihan umum dalam hal ini terkait pula dengan pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati diatur sebagai berikut:

1) Pasal 18 UUD 1945

Pasal 18 terdapat dalam BAB VI tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 18 terdiri dari 7 Ayat sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas 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 asas otonomi dan tugas pembantuan. \*\*)
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. \*\*)
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. \*\*)
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan 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 UUD 1945 ayat (1) hingga ayat (7), menjadi landasan utama dalam pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia. Pasal ini tidak hanya menegaskan prinsip otonomi daerah tetapi juga mencerminkan nilai-nilai demokrasi dan sistem pemilu yang mendukung kedaulatan rakyat. Dalam konteks Kabupaten Pemalang, pasal ini memberikan pijakan hukum bagi pelaksanaan pemerintahan daerah, pemilu lokal, serta pemilihan Bupati dan

Wakil Bupati sebagai wujud nyata dari demokrasi lokal.

Pasal 18 ayat (1) menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas provinsi, kabupaten, dan kota, yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah. Ketentuan ini menunjukkan bahwa demokrasi Indonesia tidak hanya berlangsung di tingkat pusat, tetapi juga terdesentralisasi ke daerah-daerah. Pembagian wilayah administratif ini mendukung prinsip kedaulatan rakyat yang diwujudkan melalui pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Di Kabupaten Pemalang, pembagian ini memberikan dasar bagi pembentukan pemerintahan kabupaten yang bertugas mengelola urusan lokal sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Ayat (2) menegaskan bahwa setiap daerah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan otonomi ini merupakan bentuk desentralisasi kekuasaan yang memberi daerah kewenangan untuk menentukan kebijakan berdasarkan kebutuhan lokal. Demokrasi dalam konteks ini terwujud melalui peran masyarakat dalam menentukan pemimpin lokal, yaitu Bupati dan Wakil Bupati, serta pengambilan keputusan di tingkat daerah. Hal ini memberikan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung maupun tidak langsung dalam proses pemerintahan, seperti melalui pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah.

Pasal 18 ayat (3) menegaskan bahwa pemerintahan daerah memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Pemilu lokal ini adalah sarana demokrasi representatif, di

mana masyarakat memilih wakil mereka untuk menyuarkan aspirasi di tingkat legislatif daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang penting dalam mendukung pelaksanaan pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabel. Di Kabupaten Pemalang, DPRD menjadi mitra strategis Bupati dan Wakil Bupati dalam merumuskan kebijakan yang mendukung kesejahteraan masyarakat.

Ayat (4) lebih spesifik menyebut bahwa gubernur, bupati, dan walikota sebagai kepala pemerintah daerah dipilih secara demokratis. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini menegaskan prinsip demokrasi kedaulatan rakyat. Rakyat diberikan hak untuk memilih pemimpin daerah mereka secara langsung melalui proses pemilu, yang merupakan implementasi dari sistem demokrasi langsung. Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Pemalang, misalnya, dilakukan untuk memastikan legitimasi pemimpin daerah, yang memiliki tanggung jawab besar dalam menjalankan otonomi daerah. Kepala daerah yang dipilih secara demokratis diharapkan mampu menjawab kebutuhan masyarakat dengan kebijakan yang relevan dan efektif.

Pasal 18 ayat (5) mengatur bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang ditentukan sebagai kewenangan pemerintah pusat. Ketentuan ini memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengelola urusannya sendiri sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik lokal. Namun, otonomi ini tidak bersifat absolut, karena masih terdapat urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, seperti pertahanan, kebijakan luar negeri, dan moneter. Dalam pelaksanaan Pilkada di Kabupaten

Pemalang, otonomi ini mencakup kewenangan untuk mengelola anggaran pemilu melalui APBD, termasuk pembentukan dana cadangan Pilkada untuk memastikan keberlangsungan proses pemilu tanpa mengganggu program pembangunan lainnya.

Ayat (6) menegaskan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah (Perda) untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Perda menjadi instrumen hukum yang memberikan fleksibilitas kepada pemerintah daerah untuk mengatur berbagai aspek kehidupan lokal, termasuk pengelolaan dana pemilu dan mekanisme pemilihan Bupati dan Wakil Bupati. Perda ini mencerminkan prinsip demokrasi partisipatif, di mana masyarakat dapat memberikan masukan melalui mekanisme konsultasi publik sebelum Perda disahkan.

Pasal 18 ayat (7) menyatakan bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Ketentuan ini memberikan landasan bagi pembentukan undang-undang seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Kedua undang-undang ini memperjelas kerangka hukum bagi pelaksanaan demokrasi lokal, termasuk tata cara pemilihan kepala daerah secara langsung dan pengelolaan keuangan daerah.

Secara keseluruhan, Pasal 18 UUD 1945 ayat (1) hingga ayat (7) memberikan landasan konstitusional yang kuat bagi penerapan demokrasi lokal, penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Dalam konteks Kabupaten Pematang Jaya, pasal ini menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah yang berbasis pada prinsip demokrasi, keadilan, dan partisipasi masyarakat. Dengan landasan hukum ini, pemerintahan daerah memiliki legitimasi dan fleksibilitas untuk menjalankan tugas-tugasnya, termasuk dalam mengelola proses demokrasi lokal melalui Pilkada yang transparan, partisipatif, dan akuntabel.

## 2) Pasal 22E UUD 1945

Pasal 22E Ayat (1) sampai dengan Ayat (6) mengatur berbagai ketentuan yang terkait dengan Pemilihan Umum sebagai berikut:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.\*\*\*)
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. \*\*\*)
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. \*\*\*)
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. \*\*\*)
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. \*\*\*)

(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. \*\*\*)

Pasal 22E UUD 1945 memberikan landasan konstitusional bagi pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu) di Indonesia. Pemilu merupakan mekanisme demokrasi yang memungkinkan rakyat untuk menggunakan hak pilihnya dalam menentukan pemimpin dan wakil mereka. Dalam konteks pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, Pasal 22E secara tidak langsung menjadi landasan normatif yang memastikan proses demokrasi lokal berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip dasar pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBER JURDIL).

Pasal 22E ayat (1) menyatakan bahwa Pemilu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Ketentuan ini mencerminkan prinsip demokrasi yang memberikan kedaulatan kepada rakyat untuk menentukan pemimpin mereka secara langsung. Dalam konteks Pilkada, prinsip LUBER JURDIL menjadi acuan untuk memastikan bahwa pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dilakukan tanpa tekanan, dengan akses yang sama bagi seluruh pemilih, serta menjunjung tinggi integritas dalam setiap tahapannya. Selain itu, ketentuan tentang penyelenggaraan pemilu setiap lima tahun sekali juga diterapkan pada masa jabatan kepala daerah, termasuk Bupati dan Wakil Bupati.

Ayat (2) Pasal 22E mengatur bahwa Pemilu dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. Meskipun pemilihan kepala daerah tidak disebutkan secara eksplisit dalam ayat ini, mekanisme Pilkada memiliki keterkaitan erat dengan Pemilu karena keduanya merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Dalam

Pilkada, partisipasi rakyat diwujudkan melalui pemilihan langsung kepala daerah, sementara DPRD yang dipilih melalui Pemilu berperan sebagai mitra strategis kepala daerah dalam mengelola pemerintahan di tingkat lokal. Peran partai politik dalam Pilkada dapat dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (3), yang menyatakan bahwa peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik. Dalam Pilkada, partai politik memainkan peran strategis sebagai pengusul pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati. Partai politik bertindak sebagai perantara antara aspirasi rakyat dan pemerintahan lokal. Selain itu, keterbukaan sistem demokrasi Indonesia juga memungkinkan calon perseorangan untuk mengikuti Pilkada, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Ayat (4) dari Pasal 22E menyebutkan bahwa Pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Ketentuan ini relevan dalam konteks Pilkada karena KPU memiliki tanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah di seluruh Indonesia. Di tingkat kabupaten, KPU Kabupaten memiliki peran sentral dalam memastikan seluruh tahapan Pilkada berjalan sesuai dengan regulasi yang berlaku. Kemandirian KPU menjamin bahwa proses Pilkada berlangsung tanpa intervensi dari pihak manapun, sehingga integritas hasil pemilihan dapat terjaga.

Pasal 22E ayat (5) mengatur bahwa Pemilu diselenggarakan di setiap daerah pemilihan. Dalam konteks Pilkada, daerah pemilihan mencakup seluruh wilayah administratif kabupaten atau kota. Di Kabupaten Pemalang, misalnya, seluruh penduduk yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap

(DPT) memiliki hak untuk memilih pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati. Daerah pemilihan menjadi sarana penting dalam mewujudkan pemerataan hak pilih di seluruh wilayah kabupaten, termasuk di daerah terpencil.

Ayat (6) Pasal 22E menegaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Pemilu diatur dengan undang-undang. Dalam hal ini, pengaturan teknis tentang Pilkada diatur dalam Undang-Undang yang merupakan peraturan khusus tentang pemilihan kepala daerah. Ketentuan ini melengkapi landasan konstitusional Pasal 22E dengan mengatur tata cara pencalonan, penyelenggaraan, dan pengawasan Pilkada. Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati adalah wujud nyata dari demokrasi lokal yang dijamin oleh Pasal 22E UUD 1945. Ketentuan dalam pasal ini memberikan pedoman untuk menjaga prinsip keadilan, transparansi, dan partisipasi dalam proses demokrasi di tingkat daerah. Prinsip LUBER JURDIL menjadi fondasi bagi setiap tahapan Pilkada, mulai dari pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, hingga pemungutan dan penghitungan suara. Selain itu, keberadaan KPU sebagai penyelenggara yang independen memastikan bahwa Pilkada berjalan tanpa pengaruh kepentingan politik tertentu.

Dalam konteks Kabupaten Pemalang, implementasi Pasal 22E terlihat dalam berbagai aspek penyelenggaraan Pilkada. KPU Kabupaten Pemalang bertanggung jawab memastikan bahwa prinsip LUBER JURDIL diterapkan secara konsisten. Pengelolaan daftar pemilih, distribusi logistik pemilu, hingga pelaksanaan pemungutan suara di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS) adalah bagian dari upaya untuk mewujudkan pemilu yang transparan dan inklusif. Selain itu, DPRD yang dipilih melalui



Pemilu memiliki peran strategis dalam mengawasi pelaksanaan Pilkada dan memberikan dukungan anggaran melalui APBD.

## **B. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.**

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara merumuskan bahwa Keuangan Negara adalah 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 kewajiban tersebut. Dalam menyelenggarakan pemerintahan negara baik oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah guna mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Anggaran merupakan salah satu alat penentu kebijakan ekonomi di Indonesia. Dalam mengelola keuangan negara maka harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Sumber Dana Cadangan sendiri dari pernyisihan atas penerimaan Daerah, kecuali dari dana alokasi khusus, pinjaman daerah dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan. Penatausahaan pelaksanaan kegiatan yang dibiayain oleh Dana Cadangan yang diperlakukan sama dengan penatausahaan pelaksanaan APBD maka memiliki konsekuensi bahwa ketentuan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Umum Wali Kota dan Wakil Wali Kota Pemalang Tahun 2029 berpedoman pada ketentuan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

### **C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Pasal 303 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menguraikan bahwa daerah dapat membentuk dana cadangan guna mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran. Kemudian pembentukan dana cadangan sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Perda. Dimana dana cadangan sebagaimana dimaksud bersumber dari penyesihan atas penerimaan daerah kecuali dari dak, pinjaman daerah, dan penerimaan lain-lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu. Oleh karena itu, penggunaan dana cadangan dalam satu tahun anggaran menjadi penerimaan pembiayaan APBD dalam tahun anggaran yang bersangkutan dan dana cadangan tersebut ditempatkan dalam rekening tersendiri dalam rekening kas umum Daerah. Dalam hal dana cadangan sebagaimana dimaksud belum digunakan sesuai dengan peruntukannya, dana tersebut dapat ditempatkan dalam portofolio yang memberikan hasil tetap dengan risiko rendah.

### **D. 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**

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 sebagaimana telah diubah beberapa kali

terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota menjadi Undang-Undang.

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

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

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

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

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

Kemudian dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, ketentuan Pasal 166 diubah ayat (2) nya dihapus.

Untuk peraturan Menteri sebagaimana diuraikan pada ayat (3) yang dimaksudkan selanjutnya dibentuk 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.

#### **E. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah**

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 80 merumuskan bahwa dana cadangan penggunaannya diprioritaskan untuk :

1. Mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 ( satu ) tahun anggaran.
2. Dapat digunakan untuk mendanai kebutuhan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 80 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, bahwa dana cadangan 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.

Dana cadangan ditempatkan dalam rekening tersendiri dalam Rekening Kas Umum Daerah, dan karena itulah Pembentukan Dana Cadangan menurut Pasal 80 ayat (5) ditetapkan dalam Perda tentang Pembentukan Dana Cadangan yang ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.

**F. 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.**

Ketentuan Pasal 166 ayat (3) Perpu Nomor 1 Tahun 2014 sebagaimana sudah ditetapkan menjadi UU No. 1 Tahun 2015 yang rumusannya : Ketentuan lebih lanjut mengenai pendanaan kegiatan Pemilihan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah diatur dengan Peraturan Menteri. Sebagai tindak lanjutnya maka dibentuklah 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.

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

1. Pendanaan Kegiatan Pemilihan gubernur dan wakil gubernur dibebankan pada APBD provinsi.
2. Pendanaan Kegiatan Pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dibebankan pada APBD kabupaten/kota.

3. Dalam hal pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran, Pemerintah Daerah dapat membentuk dana cadangan.

#### **G. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pada Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah menguraikan bahwa Pengelola Keuangan Daerah adalah pejabat pengelola keuangan daerah yang melakukan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah. Pelaksanaan tugas dan wewenang Pengelola Keuangan Daerah dapat melibatkan informasi, aliran data, penggunaan dan penyajian dokumen yang dilakukan secara elektronik. Dokumen dalam Peraturan Menteri ini, disajikan dalam bentuk ilustrasi dokumen berupa contoh yang menggambarkan kebutuhan informasi yang bersifat dinamis dalam setiap tahapan pengelolaan keuangan daerah.

Menurut peraturan ini terkait dengan jumlah Dana Cadangan sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah tentang pembentukan Dana Cadangan bersangkutan.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029 memiliki pokok pikiran sebagai berikut:

#### **1. Kajian Filosofis**

Secara filosofis, Rancangan Peraturan Daerah terkait dana cadangan ini didasarkan pada tiga prinsip utama:

- a. Prinsip Keadilan Fiskal (*Fiscal Equity*): Pembentukan dana cadangan mencerminkan keadilan dalam alokasi beban fiskal antar generasi. Dengan menyisihkan dana secara bertahap, biaya Pilkada tidak sepenuhnya dibebankan pada APBD satu tahun, yang dapat mengorbankan program pembangunan. Prinsip ini memastikan bahwa kebutuhan demokrasi tidak merampas hak-hak masyarakat atas layanan publik dasar.<sup>84</sup>
- b. Prinsip Akuntabilitas Publik: Dana cadangan merupakan wujud akuntabilitas pemerintah daerah Kabupaten Pemalang dalam mengelola keuangan negara. Proses pembentukan dan penggunaan dana yang transparan, terukur, dan terlegitimasi oleh Peraturan Daerah menunjukkan komitmen pemerintah untuk bertanggung jawab terhadap setiap rupiah yang dibelanjakan.<sup>85</sup>
- c. Prinsip Kemandirian dan Keberlanjutan Pemerintahan: Pilkada merupakan manifestasi dari kedaulatan lokal. Pembentukan dana cadangan menunjukkan kemandirian finansial Kabupaten Pemalang dalam menyelenggarakan proses demokrasi tanpa terlalu bergantung pada bantuan dari pemerintah pusat, sehingga menjamin keberlanjutan dan stabilitas pemerintahan daerah.

---

<sup>84</sup> Musgrave, Richard A. & Musgrave, Peggy B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.

<sup>85</sup> Halim, Abdul. (2014). *Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

## 2. Kajian Sosiologis

Dari sudut pandang sosiologis, Rancangan Peraturan Daerah ini dirumuskan dengan mempertimbangkan konteks sosial Kabupaten Pemalang:

- a. Dinamika Sosial dan Partisipasi Politik: Masyarakat Kabupaten Pemalang memiliki harapan besar terhadap kelancaran dan integritas Pilkada. Keberadaan dana cadangan memberikan jaminan sosial bahwa Pilkada akan terlaksana tanpa kendala finansial, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Keterbukaan informasi mengenai dana cadangan juga dapat mendorong partisipasi masyarakat dalam mengawasi jalannya proses demokrasi.<sup>86</sup>
- b. Kesenjangan Sosial dan Prioritas Pembangunan: Kabupaten Pemalang, seperti daerah lain, memiliki tantangan dalam mengatasi kesenjangan sosial dan ekonomi. Adanya dana cadangan dapat mencegah "*zero-sum game*" dalam alokasi anggaran, di mana dana untuk pemilihan kepala daerah tidak harus mengorbankan program-program yang secara langsung menyentuh hajat hidup orang banyak, seperti program pengentasan kemiskinan atau peningkatan infrastruktur dasar.
- c. Persepsi Publik terhadap Anggaran: Masyarakat seringkali skeptis terhadap pengeluaran pemerintah yang dianggap tidak produktif atau tidak transparan. Raperda ini, dengan mekanisme yang jelas dan legal, dapat mengubah persepsi tersebut dengan menunjukkan bahwa dana Pilkada direncanakan dengan matang dan bukan sekadar pengeluaran dadakan yang rentan terhadap penyalahgunaan.<sup>87</sup>

## 3. Kajian Yuridis

Aspek yuridis merupakan landasan hukum yang paling fundamental dalam perumusan rancangan peraturan daerah ini. Kajian ini mencakup:

---

<sup>86</sup> Widiarto, Slamet. (2019). Partisipasi Masyarakat dalam Penganggaran Daerah dan Kualitas Belanja Publik. Tesis, Universitas Gadjah Mada.

<sup>87</sup> Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.



- a. Kesesuaian dengan Hierarki Peraturan Perundang-undangan: Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pematang Jaya Tahun 2029 harus selaras dengan peraturan yang lebih tinggi, yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, serta peraturan terkait dari Kementerian Dalam Negeri dan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Raperda ini tidak boleh bertentangan dengan norma-norma yang ada.
- b. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah yakni Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk Peraturan Daerah sebagai dasar hukum bagi penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Raperda ini merupakan manifestasi dari kewenangan tersebut.
- c. Prinsip Legalitas dan Akuntabilitas Hukum: Pembentukan dana cadangan harus didasarkan pada prinsip legalitas (hukum) yang kuat. Rancangan Peraturan Daerah ini akan menjadi payung hukum yang mengatur secara rinci mengenai sumber, besaran, mekanisme penyalangan, dan tata cara pencairan Dana Cadangan. Tanpa Peraturan Daerah, alokasi Dana Cadangan menjadi tidak sah dan berpotensi melanggar hukum.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**

#### **1. Jangkauan**

Dalam pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tentunya diperlukan adanya kemampuan finansial yang dimiliki oleh suatu Pemerintah Daerah, termasuk dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya. Dana Cadangan merupakan dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Dana cadangan dirinci menurut tujuan pembentukannya. Pembentukan dana cadangan harus didasarkan perencanaan yang matang, sehingga jelas tujuan dan pengalokasiannya.

#### **2. Arah Pengaturan**

Untuk pembentukan dana cadangan harus ditetapkan dalam peraturan daerah yang arah pengaturannya di dalamnya mencakup peruntukan penggunaan dana cadangan, program dan kegiatan yang akan dibiayai dari dana cadangan, besaran dan rincian tahunan dana cadangan yang harus dianggarkan dan ditransfer ke rekening dana cadangan, sumber dana cadangan, dan tahun pelaksanaan dana cadangan.

#### **3. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Jaya tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pematang Jaya Tahun 2029 sebagai berikut :

##### **A. Ketentuan Umum;**

Pada bagian ini memuat beberapa hal yang meliputi :

1. Daerah adalah Kabupaten Pematang Jaya.
2. Bupati adalah Bupati Kabupaten Pematang Jaya.
3. Wakil Bupati adalah Wakil Bupati Pematang Jaya.

4. 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 Tahun 1945.
5. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan kewenangan daerah otonom.
6. Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Kabupaten Pematang Jaya berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati Pematang Jaya Tahun 2029 yang dilakukan secara jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
7. Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pematang Jaya yang selanjutnya disebut Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran yaitu untuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pematang Jaya Tahun 2029.
8. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana anggaran tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
9. Rekening Kas Umum Daerah adalah rekening tempat menyimpan uang daerah yang ditentukan oleh Bupati untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah pada bank yang ditetapkan.

10. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disebut dengan Kepala SKPKD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah.
- B. Maksud, Tujuan, dan Ruang Lingkup
- Memuat maksud, tujuan dan ruang lingkup Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029.
- C. Pembentukan Dana Cadangan
- Memuat rumsan mengenai pembentukan dana cadangan.
- D. Besaran dan Rincian Dana Cadangan
- Memuat besaran dan rincian dana cadangan yang ditetapkan dalam APBD dari tahun 2026 sampai dengan tahun 2029.
- E. Sumber Dana Cadangan
- Memuat ketentuan mengenai dana cadangan yang bersumber dari penyisihan atas penerimaan Daerah.
- F. Penempatan Dana Cadangan
- Memuat penempatan dana cadangan.
- G. Tata Cara dan Penggunaan Dana Cadangan
- Memuat tentang ketentuan mengenai tata cara dan penggunaan dana cadangan.
- H. Penatausahaan dan Pertanggungjawaban
- Memuat tentang penatausahaan dan pertanggungjawaban.
- I. Ketentuan Lain
- Memuat ketentuan yang mengatur terkait pancairan Dana Cadangan.
- J. Ketentuan Penutup
- Memuat saat mulai berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **1. Kesimpulan**

Simpulan dari uraian Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati Pemalang dan Wakil Bupati Tahun 2029 sebagai pengganti dari Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029 sangat dibutuhkan, mengingat selain telah berganti masa periodenya dan utamanya biaya penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati yang relatif besar, yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Dalam pelaksanaan otonomi daerah terutama yang menyangkut penggunaan anggaran daerah haruslah diawasi dan dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang tahun 2029 perlu diatur melalui peraturan daerah guna memberikan legitimasi dan dasar hukum pembentukan dana cadangan di Kabupaten Pemalang.
2. Perda Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029 diperlukan untuk menjamin kepastian hukum penganggaran dalam pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2029 dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Pemalang.
3. Dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2029 harus memenuhi landasan yang menjadi pertimbangan yang

mendasari dibentuknya peraturan daerah tersebut, yang meliputi landasan filosofis, sosiologis maupun yuridis.

4. Jangkauan dalam Perda Kabupaten Pemalang Tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang yakni Dana Cadangan merupakan dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Penggunaan Dana Cadangan ini harus jelas tujuan dan pengalokasiannya. Arah pengaturannya antara lain mencakup peruntukan penggunaan dana cadangan, program dan kegiatan yang akan dibiayai dari dana cadangan, dan lain-lainnya.

## **2. Saran**

1. Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029 diharapkan menjadi bahan pedoman untuk pengaturan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029.
2. Pemerintah Kabupaten Pemalang bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pemalang baik secara vertikal maupun horizontal dengan lembaga terkait harus membangun pola koordinasi yang baik dalam Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029 guna pertanggungjawaban secara transparan dan akuntabel serta mewujudkan *good governance*.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- Abdulkadir Muhammad**, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2004.
- Algra**, dikutip oleh Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Pen Liberty, Yogyakarta, 1996.
- Anslem Strauss**, *Dasar dasar Penelitian kualitatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, Hal. 4, Lihat juga Parsudi Suparlan, 1994, *Metode Penelitian Kasus*, Makalah Diskusi, Bandung, Yayasan AKATIGA.
- Ariyanto**, *Memulihkan 2020, Hak Pilih TNI dan POLRI di PEMILU: Telaah Konstitusional Hak Asasi Manusia dalam Melindungi Hak Politik Warga Negara*, Leutikaprio, Yogyakarta.
- Ayon Diniyanto**, *Peraturan Daerah Dana Cadangan: Strategi Alternatif Pembangunan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 18, No. 4, Desember 2021.
- Ayu Widowati Johanes**, *PILKADA: Mencari Pemimpin Daerah*, CV Cendikia Press, 2020, Bandung.
- Bagir Manan**, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cetakan III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fak hukum UII, Yogyakarta, 2004.
- Bambang Rudito Kharisma**, *Aparatur Sipil Negara*, Kencana, 2016, Jakarta.
- Barda Nawawi Arief**, 1994, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Semarang, C.V. Ananta.
- Bintoro, R. W.** (2017). *Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang Efektif di Era Otonomi Daerah*. Jurnal Ilmu Pemerintahan.
- BPS Kabupaten Pemalang**, *Pemalang Dalam Angka 2024*, BPS Kabupaten Pemalang, 2024.

- Bungasan Hutapea**, “Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 4, no. 1 (2015).
- Dahlan Thaib dan Ni'matul huda**, 1992, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII.
- Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto**, *Harmonisasi Peraturan Daerah: Tantangan dan Strategi di Era Otonomi Daerah. Dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke - 4 dengan Tema Penataan Regulasi di Indonesia*, Universitas Jember, Jember, 2017. Lihat juga Sani Safitri, *Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia*, *Jurnal Criksetra* Volume 5 Nomor 9, 2016.
- Didik Supriyanto**, 2007, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perludem, Jakarta.
- Dr. H. Purwosusilo**, SH, MH, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Kencana, 2017, Jakarta.
- Dr. H.M. Fauzan, SH, MH**, dan Baharuddin Siagian, SH, M.Hum, *Kamus Hukum & Yurisprudensi*, Kencana, 2017, Jakarta.
- Dr. Timbul Hamonangan Simajuntak, SE, MA, dan Dr. Imam Mukhlis, SE**, Msi, *Dimensi Ekonomi Perpajakan dalam Pembangunan Ekonomi, Raih Asa Sukses*, 2012, Depok.
- Dr. W. Riawan Tjandra, SH, M.Hum**, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, 2006, Jakarta.
- Fadilah Amin**, *Penganggaran di Pemerintah Daerah*, UB Press, 2019, Malang.
- Fitrianto, Iwan**. (2018). *Studi Komparatif Anggaran Pilkada di Indonesia*. *Jurnal Kebijakan Publik*.
- Freddy Samuel Kawatu**, 2019, *Analisis Laporan Keuangan Sektor Publik*, Deepublish, Sleman.



- Halim, Abdul.** (2014). *Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- I Made Pasek Diantha,** *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Group, 2016, Jakarta.
- I.P.M. Ranuhandoko,** *Terminologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.
- J.J.Bruggink,** *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa Arief Sidharta, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Jhonny Ibrahim,** dalam bukunya, '*Teori dan Penelitian Hukum Normatif*', Cetakan Pertama, Bayumedia Publishing, Surabaya, 2005.
- Klitgaard,** Robert. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- L.J. van Apeldoorn,** *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980.
- Lorens Bagus,** 2000, *Kamus Filsafat*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Marjan Miharja SH, MH,** *Gesetzgebungswissenschaft: Bahan Ajar Ilmu Perundang-undangan*, CV. Penerbit Qiara Media, 2019, Pasuruan.
- Milton Friedman,** *Why Government Is the Problem* (Hoover Press, 2013).
- Miriam Budiarjo,** 2002, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Musgrave, Richard A. & Musgrave, Peggy B.** (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.
- Ni'matul Huda,** 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Kencana.
- Nopyandri,** *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dalam perspektif UUD 1945.*" INOVATIF Jurnal Ilmu Hukum 6.7 (2013).
- North, Douglass C.** (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Konsep path dependency menjelaskan

bagaimana keputusan di masa lalu dapat membatasi pilihan di masa depan.

- Peter Mahmud Marzuki**, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010.
- Pratikno, Djoko**. (2015). Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Era Desentralisasi. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*.
- Prof. Dr. Abdul Halim**, MBA, Akt., *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*, Salemba Empat, 2008, Jakarta.
- Rahman Syamsuddin**, *Pengantar Hukum Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2019.
- Satjipto Rahardjo**, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Sirajudin, dkk**, *Legislatif Drafting*, Cetakan Ketiga, Penerbit Malang Corruption Watch (MCW) dan YAPPIKA, 2008, Jakarta.
- Sjahrir**. (2016). Desentralisasi Fiskal dan Kesenjangan Antar Daerah di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*.
- Sudikno Mertokusumo**, *Mengenal Hukum*, Edisi Revisi, Cahya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010.
- Topo Santoso**, 2019, *Pemilu di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- W.J.S. Poerwadarminta**, *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2005.
- Widagdo**, 1995, *Pemilu Pelanggaran Asas LUBER*, Jakarta, Sinar Harapan.
- Widiarto, Slamet**. (2019). *Partisipasi Masyarakat dalam Penganggaran Daerah dan Kualitas Belanja Publik*. Tesis, Universitas Gadjah Mada.
- Widiarto, Slamet**. (2019). *Partisipasi Masyarakat dalam Penganggaran Daerah dan Kualitas Belanja Publik*. Tesis, Universitas Gadjah Mada.

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

## **2. Peraturan Perundang-Undangan**

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
3. Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak hanya mencabut dan mengganti Undang-Undang Pemilu sebelumnya (Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008), akan tetapi juga menyederhanakan dan menyatukan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD.
4. 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.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
6. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

## LAMPIRAN

BUPATI PEMALANG  
PROVINSI JAWA TENGAH  
RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN PEMALANG  
NOMOR      TAHUN 2025  
TENTANG  
PEMBENTUKAN DANA CADANGAN  
PEMILIHAN BUPATI DAN WAKIL BUPATI PEMALANG TAHUN 2029  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI PEMALANG,

- Menimbang : a. bahwa pemilihan Bupati dan Wakil Bupati merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga perlu dijamin keberlanjutannya;
- b. bahwa pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang yang akan diselenggarakan pada Tahun 2029, memerlukan pendanaan yang besar dan tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran, sehingga perlu membentuk dana cadangan;
- c. bahwa sesuai ketentuan Pasal 80 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pembentukan dana cadangan ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029;
- Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6547);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
4. 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 (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 Wali Kota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898);

5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6867);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN PEMALANG

dan

BUPATI PEMALANG

MEMUTUSKAN:

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

## BAB I

### KETENTUAN UMUM

#### Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Pemalang.
2. Bupati adalah Bupati Kabupaten Pemalang.
3. Wakil Bupati adalah Wakil Bupati Pemalang.
4. 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 Tahun 1945.
5. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan kewenangan daerah otonom.
6. Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah

sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Kabupaten Pemalang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029 yang dilakukan secara jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

7. Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang yang selanjutnya disebut Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran yaitu untuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang Tahun 2029.
8. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana anggaran tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
9. Rekening Kas Umum Daerah adalah rekening tempat menyimpan uang daerah yang ditentukan oleh Bupati untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah pada bank yang ditetapkan.
10. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disebut dengan Kepala SKPKD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah.

## BAB II

### MAKSUD, TUJUAN, DAN RUANG LINGKUP

#### Pasal 2

Maksud pembentukan Dana Cadangan dalam Peraturan Daerah ini sebagai pedoman dalam mewujudkan pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Tahun 2029.

#### Pasal 3

Tujuan pembentukan Dana Cadangan untuk mendanai penyelenggaraan pelaksanaan Pemilihan Tahun 2029.

#### Pasal 4

Ruang lingkup Peraturan Daerah ini meliputi:

- a. pembentukan Dana Cadangan;
- b. besaran dan rincian Dana Cadangan;
- c. sumber Dana Cadangan;
- d. penempatan Dana Cadangan;
- e. tata cara dan penggunaan Dana Cadangan; dan
- f. penatausahaan dan pertanggungjawaban.

#### BAB III

##### PEMBENTUKAN DANA CADANGAN

#### Pasal 5

- (1) Dengan Peraturan Daerah ini dibentuk Dana Cadangan untuk membiayai penyelenggaraan Pemilihan yang dilaksanakan pada tahun 2029.
- (2) Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan dalam APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kemampuan keuangan Daerah.

#### BAB IV

##### BESARAN DAN RINCIAN DANA CADANGAN

#### Pasal 6

- (1) Pembentukan Dana Cadangan ditetapkan sebesar Rp60.000.000.000,00 (enam puluh milyar rupiah).
- (2) Besaran Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggarkan dalam APBD yang alokasi penyediaan dananya terbagi atas:
  - a. APBD Tahun Anggaran 2026 sebesar Rp20.000.000.000,00 (dua puluh milyar rupiah);
  - b. APBD Tahun Anggaran 2027 sebesar Rp20.000.000.000,00 (dua puluh milyar rupiah); dan
  - c. APBD Tahun Anggaran 2028 sebesar Rp20.000.000.000,00 (dua puluh milyar rupiah).

#### BAB V

##### SUMBER DANA CADANGAN

#### Pasal 7



Dana Cadangan bersumber dari penyisihan atas penerimaan Daerah, kecuali dari:

- a. dana alokasi khusus;
- b. pinjaman Daerah; dan
- c. penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## BAB VI

### PENEMPATAN DANA CADANGAN

#### Pasal 8

- (1) Dana Cadangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dianggarkan pada pengeluaran pembiayaan dalam tahun anggaran berkenaan.
- (2) Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditempatkan dalam rekening tersendiri dalam rekening kas umum Daerah.
- (3) Rekening sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikelola oleh PPKD.
- (4) Dalam hal Dana Cadangan belum digunakan sesuai dengan peruntukannya, Dana Cadangan dapat ditempatkan dalam portofolio yang memberikan hasil tetap dengan risiko rendah.
- (5) Penempatan portofolio sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disimpan pada bank persepsi.
- (6) Pendapatan hasil bunga/jasa giro/imbal hasil/deviden/keuntungan (*capital gain*) atas penempatan portofolio sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dimasukkan sebagai lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah.
- (7) Pendapatan bunga dari rekening Dana Cadangan menambah jumlah Dana Cadangan.

#### Pasal 9

Penempatan Dana Cadangan dilaporkan sebagai bagian tidak terpisahkan dari laporan pertanggungjawaban APBD.

## BAB VII

### TATA CARA DAN PENGGUNAAN DANA CADANGAN

#### Pasal 10

- a. Dana Cadangan dipindahbukukan ke Rekening Kas Umum Daerah yang dialokasikan untuk penyelenggaraan Pemilihan.
- b. Penggunaan Dana Cadangan yang dicairkan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah dianggarkan perangkat daerah pengguna Dana Cadangan, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Pemindahbukuan paling banyak sejumlah saldo Dana Cadangan yang dilakukan dengan surat perintah pemindahbukuan oleh kuasa bendahara umum Daerah atas persetujuan PPKD.

## BAB VIII

### PENATAUSAHAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN

#### Pasal 11

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

#### Pasal 12

Pertanggungjawaban pengelolaan Dana Cadangan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 13

- (1) Dana Cadangan yang tidak dipergunakan untuk penyelenggaraan Pemilihan dikarenakan adanya perubahan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan sistem Pemilihan, dipindahkan ke dalam Rekening Kas Umum Daerah pada Tahun Anggaran 2029.
- (2) Dalam hal Pemilihan tidak dapat dilaksanakan pada tahun 2029 dikarenakan adanya perubahan jadwal, Dana Cadangan dipindahkan ke dalam Rekening Kas Umum Daerah pada tahun anggaran sesuai tahun pelaksanaan Pemilihan.

## BAB IX

### KETENTUAN LAIN

Pasal 14

- (1) Dana Cadangan dapat dicairkan terhitung sejak tahun dimulainya tahapan Pemilihan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pendanaan kegiatan Pemilihan.
- (2) Dalam hal terdapat kurangnya pendanaan kegiatan Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibebankan pada tahun anggaran tahapan.

BAB X

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 15

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Pemalang.

Ditetapkan di Pemalang  
pada tanggal  
BUPATI PEMALANG,

ANOM WIDIYANTORO

Diundangkan di Pemalang  
pada tanggal

SEKRETARIS DAERAH  
KABUPATEN PEMALANG,

HERIYANTO

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN PEMALANG TAHUN 2025  
NOMOR

NOREG PERATURAN DAERAH KABUPATEN PEMALANG,  
PROVINSI JAWA TENGAH:

PENJELASAN  
ATAS  
RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN PEMALANG  
NOMOR TAHUN 2025  
TENTANG  
PEMBENTUKAN DANA CADANGAN PEMILIHAN  
BUPATI DAN WAKIL BUPATI PEMALANG TAHUN 2029

I. UMUM

Bahwa dalam rangka pelaksanaan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2029 diperlukan biaya relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam 1 (satu) tahun anggaran. Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah Daerah berupaya untuk mencari sumber pembiayaan guna mendanai penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2029.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, 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, penggunaan Dana Cadangan dapat digunakan untuk mendanai kebutuhan yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran, sehingga untuk mendanai penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2029 perlu membentuk Dana Cadangan.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, Pemerintah Daerah perlu untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2029.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Cukup jelas.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN PEMALANG  
NOMOR