



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANYUMAS TENTANG PEMBENTUKAN DANA CADANGAN PEMILIHAN BUPATI DAN WAKIL BUPATI BANYUMAS TAHUN 2029

TIM PENYUSUN

**BANYUMAS
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 Banyumas tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas 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 Banyumas Tahun 2029. Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas memiliki tanggung jawab dalam mendukung Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Banyumas dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kabupaten Banyumas dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dan pesta demokrasi bagi masyarakat Kabupaten Banyumas. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Banyumas 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 Banyumas;
2. Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan (Bappedalitbang) Kabupaten Banyumas;
3. Badan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Banyumas
4. Bagian Hukum dan Bagian Pemerintahan Sekretaris Daerah (SETDA) Kabupaten Banyumas;

5. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Bakesbangpol) Kabupaten Banyumas;
6. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banyumas;
7. Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Banyumas; dan
8. Kepala beserta jajaran di setiap Organisasi Perangkat Daerah 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.

Banyumas, Januari 2025

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	5
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	6
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik	6
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	10
A. Kajian Teoritis	10
1. Demokrasi dan Desentralisasi.....	10
2. Pemilihan Umum dan Perwujudan Kehendak Rakyat	13
3. Pembentukan Dana Cadangan Pemilukada	18
B. Kajian Terhadap Asas yang berlaku dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas 2029	21
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi.....	30
1. Praktik Penyelenggaraan Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Banyumas.	30
2. Kondisi Yang Ada Terkait dengan Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas. ...	35
3. Permasalahan yang Dihadapi dalam Pembentukan Dana Cadangan	42
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.	44
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	49
A. Pendekatan Teoritis dalam Evaluasi Peraturan Perundang- undangan	49
B. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati	51
C. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pembentukan Dana Cadangan	63
D. Harmonisasi Secara Horisontal dan Vertikal Terhadap Perda Tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas.....	76

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS LANDASAN SOSIOLOGIS DAN LANDASAN YURIDIS	79
A. Landasan Filosofis.....	79
B. Landasan Sosiologis	82
C. Landasan Yuridis	85
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI PERATURAN DAERAH.....	90
A. Sasaran.....	90
B. Arah dan Jangkauan Pengaturan.....	90
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah	91
BAB VI PENUTUP	95
A. Simpulan.....	95
B. Saran	97

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Daron Acemoglu dan James A. Robinson dalam karya monumental mereka, *Why Nations Fail*, menyatakan bahwa perbedaan kemajuan di antara negara-negara tidak semata-mata ditentukan oleh sumber daya alam, tetapi oleh kualitas institusinya. Institusi yang inklusif, yang membuka akses dan kesempatan bagi seluruh lapisan masyarakat, menciptakan fondasi kokoh untuk pembangunan yang berkelanjutan. Sebaliknya, institusi yang eksklusif, yang hanya menguntungkan kelompok tertentu, menjadi penyebab utama stagnasi dan keterbelakangan¹. Dalam konteks demokrasi, kualitas institusi politik menjadi jantung dari keberhasilan sebuah bangsa. Demokrasi bukan hanya tentang prosedur pemilihan, tetapi juga tentang menciptakan ruang partisipasi yang adil dan setara, di mana rakyat merasa menjadi bagian dari pengambilan keputusan.

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati secara langsung di Indonesia adalah salah satu manifestasi nyata dari institusi demokrasi yang inklusif. Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati (Pilkada) memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memilih pemimpin lokal yang merepresentasikan aspirasi mereka. Namun, demokrasi bukanlah mesin otomatis yang berjalan sempurna. Ia memerlukan mekanisme pendukung yang kokoh, termasuk dalam aspek pendanaan. Pengalaman di berbagai daerah menunjukkan bahwa Pilkada seringkali menjadi ajang kontestasi yang memerlukan biaya yang cukup besar. Biaya ini mencakup berbagai aspek, seperti logistik pemilu, honorarium penyelenggara, sosialisasi kepada masyarakat, serta pengamanan selama proses pemilihan berlangsung. Berdasarkan laporan Prianto, biaya pelaksanaan Pilkada langsung di Indonesia terus meningkat seiring dengan perkembangan teknologi dan kebutuhan akan transparansi yang lebih baik. Namun,

¹ Daron Acemoglu, "Why Nations Fail?," *The Pakistan Development Review* 54, no. 4 (2015): 301–312.

anggaran yang besar ini bukanlah pengeluaran yang sia-sia². Dalam konteks demokrasi, biaya yang tinggi ini sebanding dengan nilai yang dihasilkan, yaitu pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat, dengan legitimasi politik yang kuat. Sebagaimana ditegaskan oleh Croissant, demokrasi yang berkualitas memerlukan investasi yang memadai, termasuk dalam proses pemilu yang menjamin keadilan dan keterwakilan³.

Dalam konteks Kabupaten Banyumas, Pilkada memiliki signifikansi yang tidak dapat diremehkan. Sebagai daerah dengan populasi yang beragam dan dinamika sosial yang kompleks, Banyumas memerlukan pemimpin yang mampu mengartikulasikan aspirasi masyarakat sekaligus menjalankan kebijakan yang visioner. Namun, pelaksanaan Pilkada yang kredibel memerlukan dukungan finansial yang tidak sedikit. Berdasarkan ketentuan Pasal 166 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang telah ditetapkan menjadi undang-undang dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 mengatur bahwa biaya Pilkada dibebankan kepada APBD. Hal ini tentunya mengakibatkan keuangan daerah banyak tersedot untuk membiayai penyelenggaraan Pilkada. Dengan demikian, alokasi anggaran untuk pembangunan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat akan berkurang. Pengalaman Pilkada sebelumnya menunjukkan bahwa kebutuhan anggaran sering kali tidak dapat dipenuhi secara memadai dalam satu tahun anggaran sehingga perlu

² Andi Luhur Prianto, "Political Party Governance as an Institutional Challenge to the Democratic Regression in Indonesia," *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)* 6, no. 1 (2024): 74–84.

³ Aurel Croissant, "Indonesia: Challenges of Conflict and Consensus in the Era of Reformasi," in *Comparative Politics of Southeast Asia: An Introduction to Governments and Political Regimes* (Springer, 2022), 75–119.

untuk membentuk dana cadangan. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Angka 18 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menyebutkan bahwa Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran. Oleh karena itu, pembentukan Peraturan Daerah (Perda) tentang Dana Cadangan Pemilihan Umum Kepala Daerah menjadi langkah strategis yang tidak hanya menjawab tantangan finansial, tetapi juga memperkuat legitimasi demokrasi lokal.

Pembentukan Perda Dana Cadangan Pilkada merupakan salah satu upaya mewujudkan semangat Pancasila yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Pilkada langsung adalah salah satu bentuk nyata dari demokrasi yang berakar pada nilai-nilai Pancasila. Ia memberikan ruang kepada rakyat untuk menjadi penentu masa depan daerah mereka sendiri, sekaligus memperkuat rasa memiliki terhadap proses politik. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pun menegaskan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Ketentuan ini menggarisbawahi pentingnya Pilkada sebagai instrumen utama dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang *legitimate* dan akuntabel.

Dari perspektif sosiologis, Pilkada juga menjadi cerminan kebutuhan masyarakat akan kepemimpinan yang mampu menjawab tantangan zaman. Masyarakat Banyumas, dengan kompleksitas sosial, ekonomi, dan budayanya, membutuhkan pemimpin yang tidak hanya populer, tetapi juga kompeten dan memiliki integritas. Namun, praktik politik uang dan klientelisme yang sering mewarnai Pilkada di berbagai daerah menjadi ancaman serius bagi kualitas demokrasi. Seperti diungkapkan oleh Aspinall dan Berenschot, politik uang cenderung melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi demokrasi⁴. Di

⁴ Edward Aspinall and Ward Berenschot, *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia* (Cornell University Press, 2019).

sinilah peran dana cadangan yang dikelola secara transparan dan akuntabel menjadi penting untuk memastikan bahwa proses Pilkada tidak hanya berlangsung dengan lancar, tetapi juga berintegritas.

Selain aspek filosofis dan sosiologis, argumentasi yuridis juga memperkuat urgensi pembentukan Perda ini. Regulasi yang ada memberikan kerangka hukum yang jelas untuk pembentukan dana cadangan Pilkada. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019, mewajibkan pemerintah daerah untuk memastikan ketersediaan anggaran Pilkada. Tanpa landasan hukum yang kuat, pembiayaan Pilkada dapat menjadi beban yang mengganggu pelaksanaan program pembangunan lainnya. Dengan adanya Perda ini, pemerintah daerah dapat merencanakan kebutuhan anggaran Pilkada secara lebih matang dan terarah.

Pembentukan dana cadangan Pilkada tidak boleh hanya dipandang sebagai solusi teknis. Ia juga harus menjadi bagian dari strategi besar dalam memperkuat institusi demokrasi lokal. Michel menekankan bahwa stabilitas demokrasi nasional sangat bergantung pada kualitas demokrasi di tingkat lokal⁵. Dalam konteks ini, Pilkada yang sukses di Banyumas tidak hanya berdampak pada stabilitas politik daerah, tetapi juga memberikan kontribusi pada konsolidasi demokrasi secara nasional. Oleh karena itu, pengelolaan dana cadangan harus dilakukan dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik.

Lebih jauh, keberadaan dana cadangan Pilkada juga memiliki dampak sosial yang signifikan. Dengan memastikan ketersediaan anggaran yang memadai, pemerintah daerah dapat menghindari potensi konflik kepentingan yang sering kali muncul akibat kekurangan dana. Alokasi dana yang direncanakan secara baik juga dapat meningkatkan pengawasan publik terhadap penggunaan anggaran, sehingga mencegah penyalahgunaan dana yang dapat merugikan masyarakat. Dalam jangka panjang, hal ini akan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah dan sistem demokrasi itu sendiri.

⁵ Julian Michel, "The Subnational Roots of Democratic Stability" (University of California, Los Angeles, 2024).

Dalam perjalanan sejarah demokrasi Indonesia, Pilkada telah menjadi simbol dari keberhasilan reformasi politik yang memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat. Namun, tanpa dukungan institusi yang kokoh, Pilkada dapat kehilangan esensinya. Pembentukan Perda tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Banyumas Tahun 2029 adalah salah satu upaya untuk memastikan bahwa demokrasi lokal tidak hanya berjalan, tetapi juga berkembang ke arah yang lebih baik. Perda ini diharapkan menjadi instrumen penting dalam menciptakan demokrasi yang berkeadilan, berkelanjutan, dan berdampak positif bagi masyarakat luas.

Dengan demikian, pembentukan Perda ini tidak hanya relevan, tetapi juga mendesak. Ia bukan sekadar langkah teknokratis untuk memenuhi kebutuhan anggaran Pilkada, tetapi juga refleksi dari komitmen pemerintah daerah untuk membangun institusi yang inklusif, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Kabupaten Banyumas, dengan segala potensinya, memiliki peluang besar untuk menjadi teladan dalam praktik demokrasi lokal yang sehat dan berintegritas.

B. Identifikasi Masalah

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

1. Bagaimanakah kebutuhan pendanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029 dapat diwujudkan melalui Peraturan Daerah Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029?
2. Bagaimanakah evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029?
3. Apa saja yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis di dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas

tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029?

4. Bagaimanakah jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

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

1. Mendapatkan gambaran kebutuhan pendanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029 dapat diwujudkan melalui pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banyumas Tahun 2029.
2. Memberikan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029.
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis di dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029.
4. Memberikan jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Metode yang dipergunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah metode yuridis normatif. Penyusunan ini dilakukan melalui studi Pustaka yang menelaah data sekunder berupa peraturan

perundang-undangan, hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif yang dilaksanakan dilengkapi dengan observasi, wawancara dan diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*). Berdasarkan hal tersebut, dalam penyusunan naskah akademik ini digunakan juga metode yuridis empiris atau yang sering dikenal dengan sosiolegal, sehingga penelitian diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan dilanjutkan dengan observasi, wawancara mendalam serta *focus group discussion* untuk mendapatkan data-data yang berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti.

Langkah-langkah penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut :

1. Pendekatan

Pendekatan penelitian yang dipergunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)⁶ yakni untuk mengkaji kaedah- kaedah hukum yang berlaku (hukum positif) yang mengatur mengenai penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati termasuk di dalamnya pengaturan mengenai pembentukan dana cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati. Digunakan juga *conceptual approach*⁷, dilaksanakan untuk mengkaji dan analisis berbagai konsep dan doktrin serta teori-teori yang berhubungan dengan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati. Kemudian juga menggunakan pendekatan perbandingan atau *Comparative approach*⁸ yang dilakukan untuk mengetahui dinamika pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dari berbagai periode dan juga kebutuhan anggaran serta pemenuhannya.

2. Sumber Data

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan sebagai sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum

⁶ Irwansyah Irwansyah, "Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel," *Yogyakarta: Mirra Buana Media* 8 (2020).

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

primer dan bahan-bahan hukum sekunder⁹. Penelitian ini menggunakan sumber data berupa:

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

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam rangka memperoleh dan menumpulkan bahan hukum, penelitian ini dilakukan antara lain melalui studi kepustakaan, yaitu berupa analisis dan pengkajian terhadap peraturan perundangan yang terkait dengan materi penelitian yang meliputi bahan hukum primer, yang terdiri dari UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya yang mengatur materi pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, khususnya berkaitan dengan Pembentukan Dana Cadangan. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa bahan-bahan yang memberikan kejelasan terhadap bahan hukum primer, seperti literatur, hasil penelitian, makalah, artikel dan lain-lain yang masih ada relevansinya dengan topik penelitian ini. Hasil wawancara mendalam dan focus group discussion digunakan untuk mendukung penelitian yang dilakukan.

Data-data tersebut dikumpulkan dengan cara diinventarisasi, dipelajari dan kemudian diaplikasikan teori,

⁹ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum" (2005).

konsep-konsep, asas-asas, dan norma-norma hukum yang diperoleh dari sumber data primer, sekunder dan tersier, untuk analisis dalam Naskah Akademik ini.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian ini akan dianalisis menggunakan teori-teori tentang demokrasi, perundang-undangan, dan pemilihan langsung. Kemudian bahan hukum yang diperoleh dianalisis secara normatif-kualitatif. Normatif dikarenakan penelitian ini bertitik tolak dari kaedah-kaedah hukum. Adapun analisis kualitatif dimaksudkan sebagai usaha untuk menemukan asas-asas dan informasi yang dituangkan dalam bentuk ungkapan atau pernyataan. Data-data kualitatif hasil wawancara dan focus group discussion akan dianalisis sebagai pendukung dalam menyusun konsep pembentukan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029.

6. Metode Penyajian Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang telah diperoleh serta telaah dan analisis studi pustaka terhadap bahan hukum primer, sekunder maupun tersier akan disajikan secara deskriptif yang bentuk uraian dan disusun secara sistematis.

7. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian adalah deskriptif analitis berdasarkan kajian teks. Deskriptif analitis adalah penelitian yang menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, teori-teori atau doktrin-doktrin yang berhubungan dengan pemerintahan daerah dan khususnya mengenai pemilihan Bupati dan Wakil Bupati.

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Landasan teori diperlukan dalam penyusunan Naskah Akademik ini agar mempunyai dasar yang kokoh dan argumentasi yang kuat. Dengan landasan teori yang kuat maka diharapkan teori-teori yang ada dapat menjalankan fungsinya yaitu untuk menjelaskan (*explanation*), untuk meramalkan (*prediction*), dan untuk mengendalikan (*control*). Dalam Naskah akademik ini teori yang akan dibahas meliputi teori-teori yang terkait dengan Kedaulatan Rakyat, Desentralisasi, Pemilu, dan Dana Cadangan.

1. Demokrasi dan Desentralisasi

Demokrasi adalah sistem pemerintahan yang memberikan ruang bagi partisipasi aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan publik. Sistem ini terus berkembang untuk menyesuaikan diri dengan tantangan zaman, dan dalam konteks Negara Kesatuan seperti Indonesia, penerapannya membutuhkan adaptasi yang mempertimbangkan kompleksitas budaya, sosial, dan geografis. Salah satu instrumen utama yang digunakan adalah desentralisasi. Melalui desentralisasi, pengambilan keputusan dapat lebih dekat dengan masyarakat, memperkuat legitimasi pemerintahan lokal, dan meningkatkan akuntabilitas pemimpin kepada rakyat.

Reformasi desentralisasi pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Indonesia membuka jalan bagi otonomi yang lebih luas bagi daerah. Dengan kerangka ini, pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur urusan mereka sendiri, termasuk layanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Desentralisasi tidak hanya merupakan mekanisme administratif tetapi juga fondasi penting bagi pengembangan demokrasi lokal yang memungkinkan masyarakat berpartisipasi langsung dalam pengambilan keputusan. Demokrasi sendiri berasal dari kata Yunani *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan), yang secara harfiah berarti "kekuasaan oleh rakyat." Menurut Lijphart, demokrasi dapat diimplementasikan melalui model mayoritarian yang

menekankan kekuasaan mayoritas, atau konsosiasional yang berbasis konsensus dan pembagian kekuasaan¹⁰.

Dalam konteks Indonesia, nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila menjadi karakteristik utama demokrasi. Prinsip-prinsip demokrasi seperti partisipasi, akuntabilitas, transparansi, dan supremasi hukum menjadi panduan untuk menciptakan pemerintahan yang melayani rakyat secara adil. Namun, demokrasi yang efektif memerlukan institusi yang kuat serta keterlibatan masyarakat yang aktif. Desentralisasi memperkuat hal ini dengan mendekatkan proses pengambilan keputusan ke tingkat lokal. Seperti yang dijelaskan oleh Faguet, desentralisasi memungkinkan pemerintah lokal lebih memahami dan merespons kebutuhan masyarakat mereka¹¹.

Penerapan desentralisasi diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, yang memberikan kerangka hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah. Dalam sistem ini, pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk mengelola urusan rumah tangga mereka, termasuk penyediaan layanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Salah satu wujud konkret demokrasi lokal di Indonesia adalah pemilihan kepala daerah secara langsung. Sistem ini memberikan masyarakat hak untuk memilih pemimpin mereka, menciptakan legitimasi politik yang lebih kuat, dan memperkuat hubungan antara pemimpin dan rakyat¹².

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung membawa manfaat besar bagi demokrasi lokal. Namun, praktik ini tidak lepas dari tantangan. Baidhowah menunjukkan bahwa praktik politik uang dan klientelisme sering kali mengurangi kualitas demokrasi, terutama di daerah dengan kontrol politik yang kuat oleh elite lokal¹³. Untuk mengatasi tantangan ini, regulasi yang lebih ketat dan pengelolaan keuangan yang transparan

¹⁰ Arend Lijphart, "Consociational Democracy," *World politics* 21, no. 2 (1969): 207–225.

¹¹ Jean-Paul Faguet, "Decentralization and Governance," *World Development* 53 (2014): 2–13.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

diperlukan guna menjamin integritas proses demokrasi. Di sisi lain, Grant et al. menunjukkan bahwa desentralisasi mendorong responsivitas pemerintah terhadap kebutuhan lokal dengan mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat¹⁴. Partisipasi masyarakat yang lebih luas memperkuat legitimasi kebijakan dan kepercayaan publik terhadap pemerintah lokal.

Kendati demikian, desentralisasi juga menghadapi tantangan besar, terutama dalam hal kapasitas birokrasi lokal dan ketimpangan fiskal antar daerah. Rohdewold mencatat bahwa meskipun desentralisasi telah membawa perubahan struktural dalam pemerintahan Indonesia, implementasinya sering kali terhambat oleh inefisiensi birokrasi dan ketimpangan antar daerah¹⁵. Ketimpangan ini berisiko menciptakan disparitas dalam kualitas pelayanan publik antara daerah kaya dan miskin. Dalam konteks ini, pengelolaan keuangan daerah menjadi aspek yang sangat penting. Prasojo et al. menekankan bahwa desentralisasi memberikan fleksibilitas bagi pemerintah daerah untuk mengalokasikan sumber daya sesuai dengan prioritas lokal¹⁶. Namun, tanpa manajemen yang baik, tujuan desentralisasi dapat terhambat, dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah akan melemah.

Dalam pemilihan kepala daerah, tantangan anggaran sering kali menjadi sorotan utama. Pengeluaran besar untuk Pilkada langsung kerap menjadi beban bagi keuangan daerah. Kendati demikian, investasi ini dinilai sepadan dengan hasilnya, yaitu legitimasi pemimpin yang kuat dan partisipasi masyarakat yang meningkat. Huda dan Faguet menegaskan

¹⁴ Bligh Grant and Joseph Drew, "Local Government in Australia," *Singapore: Springer*. doi 10 (2017): 978–981; Bligh Grant, Brian Dollery, and Jeff Gow, "Local Democracy and Local Government Efficiency: The Case of Elected Executives in Australian Local Government," *Australian Journal of Political Science* 46, no. 1 (2011): 53–69.

¹⁵ R a. i. n. e. r. Rohdewold, "Decentralization and the Indonesian Bureaucracy: Major Changes, Minor Impact? BT - Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization," ed. E d. w. a. r. d. Aspinall and G r. e. g. Fealy (ISEAS: Singapore, 2003).

¹⁶ E k. o. Prasojo, I r. f. a. n. R i. d. w. a. n. Maksum, and T e. g. u. h. Kurniawan, *Desentralisasi Dan Pemerintahan Daerah Antara Model Demokrasi Lokal Dan Efisiensi Struktural (Decentralization and Local Government between Local Democracy and Structural Efficiency Models)* (Depok: Administrative Sciences Department of Universitas Indonesia, 2006).

bahwa demokrasi yang berkualitas membutuhkan dukungan finansial yang memadai untuk memastikan proses pemilu yang adil dan berintegritas¹⁷. Desentralisasi membuka ruang bagi pengembangan demokrasi lokal yang responsif dan inklusif, dengan meningkatkan efisiensi pemerintahan serta akuntabilitas pemimpin lokal kepada masyarakat.

Keberhasilan desentralisasi tidak hanya bergantung pada kebijakan yang dibuat tetapi juga pada kapasitas pemerintah daerah untuk melaksanakannya. Dengan memahami konsep demokrasi dan desentralisasi secara mendalam, Indonesia memiliki peluang besar untuk memperkuat stabilitas politik dan pembangunan nasional. Demokrasi lokal tidak hanya menjadi tujuan akhir tetapi juga instrumen untuk menciptakan masyarakat yang lebih adil, inklusif, dan kompetitif di era global.

2. Pemilihan Umum dan Perwujudan Kehendak Rakyat

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.¹⁸ Hutapea menegaskan bahwa Pemilu adalah instrumen legitimasi politik dan akuntabilitas yang menjadi fondasi sistem demokrasi.¹⁹

Di Indonesia, Pemilu dilandasi oleh Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan

¹⁷ Nimatul Huda, *Penataan Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia* (Kencana, 2017).

¹⁸ Milton Friedman, *Why Government Is the Problem* (Hoover Press, 2013).

¹⁹ Bungasan Hutapea, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 4, no. 1 (2015): 1–20.

menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa Pemilu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBER JURDIL). Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menjadi landasan hukum pelaksanaan Pemilu, yang mencakup pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden. Peraturan ini menegaskan bahwa asas LUBER JURDIL adalah prinsip yang harus dijunjung tinggi dalam setiap tahapan Pemilu.

Secara teoretis, Pemilu dapat dianalisis melalui pendekatan demokrasi prosedural dan demokrasi substantif. Demokrasi prosedural menitikberatkan pada pelaksanaan Pemilu sebagai mekanisme teknis untuk memilih pemimpin. Sebaliknya, demokrasi substantif melihat Pemilu sebagai sarana untuk menciptakan keadilan sosial, inklusivitas, dan pemerataan kekuasaan. Hakim et al. menyoroti bahwa Pemilu harus mampu memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan meningkatkan partisipasi aktif dalam proses pengambilan keputusan.²⁰ Dengan demikian, Pemilu tidak hanya menjadi proses administratif, tetapi juga mencerminkan dinamika sosial dan politik dalam masyarakat.

Pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada) adalah inovasi penting dalam sistem demokrasi Indonesia pasca-reformasi. Sistem ini memberikan hak kepada masyarakat untuk memilih pemimpin daerah mereka tanpa melalui perantara, sehingga memperkuat legitimasi politik pemimpin yang terpilih. Pilkada langsung merupakan bentuk demokrasi lokal yang memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam menentukan pemimpin daerah.²¹ Diungkapkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Hakim bahwa Pilkada langsung memperkuat hubungan antara pemimpin dan masyarakat serta memberikan ruang bagi evaluasi kinerja secara langsung oleh rakyat.

Landasan hukum Pilkada langsung memiliki sejarah panjang yang saat ini diatur dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

²⁰ M.Z. Hakim et al., "Rise and Fall of Democracy in Regional Government: From Assignment to Election," *Yuridika* 39, no. 3 (2024): 329–352.

²¹ Setiawandi Hakim, "Dampak Negatif Pemilihan Kepala Daerah Langsung Dan Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Serta Pemilihan Kepala Daerah Ideal," *Sawala: Jurnal Administrasi Negara* 6, no. 2 (2018): 140–147.

(Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020, yang menetapkan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 sebagai dasar perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Undang-undang ini menegaskan bahwa asas LUBER JURDIL harus menjadi prinsip dasar dalam proses Pilkada, yang mencerminkan integritas dan akuntabilitas dalam demokrasi lokal. Selain itu, Pilkada langsung juga erat kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah. Sinaga menyatakan bahwa sistem ini memberikan kendali yang lebih besar kepada masyarakat lokal dalam menentukan kebijakan yang relevan dengan kebutuhan daerah mereka.²²

Seringnya perubahan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemilihan Kepala Daerah menunjukkan bahwa ada fleksibilitas dalam pelaksanaan, namun di sisi lain juga menunjukkan bahwa konsep pemilihan langsung ini terus berupaya disempurnakan hingga menemukan metode yang paling tepat yang mencerminkan kehendak rakyat. Fleksibilitas ini mencerminkan adaptasi hukum terhadap dinamika sosial dan ekonomi tanpa mengurangi prinsip-prinsip demokrasi. Namun, pelaksanaan Pilkada langsung tetap menghadapi tantangan besar, termasuk politik uang, manipulasi identitas, dan partisipasi masyarakat yang masih rendah. Ibrahim et al. menyoroti bahwa politik uang sering kali digunakan untuk memengaruhi hasil Pilkada, yang pada akhirnya merusak kepercayaan masyarakat terhadap demokrasi.²³ Untuk mengatasi tantangan ini, diperlukan penguatan regulasi, pendidikan politik, dan pengawasan yang lebih ketat terhadap proses Pilkada langsung. Partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pilkada sangat penting untuk memastikan transparansi dan keadilan.²⁴

²² Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945," *Binamulia Hukum* 7, no. 1 (2018): 17–25.

²³ I. Ibrahim, D. Haryadi, and N. Hidayat, "The Manipulation of Identity Politics in Indonesian Electoral Democracy Today: Between Regulations and Practices," *Journal of Infrastructure, Policy and Development* 8, no. 7 (2024).

²⁴ Ibid.

Pelaksanaan Pemilu dan Pilkada langsung memerlukan sumber daya yang besar, baik dalam hal logistik maupun keuangan. Biaya Pemilu mencakup berbagai aspek, seperti penyediaan logistik, honorarium penyelenggara, pengamanan, pendidikan pemilih, dan kampanye. Zamhasari mencatat bahwa Pilkada serentak, meskipun bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, membutuhkan anggaran yang signifikan dan sering kali menjadi beban bagi keuangan daerah.²⁵ Biaya kampanye yang tinggi juga menjadi tantangan besar, yang sering kali memicu praktik politik uang dan korupsi.

Dalam konteks teori demokrasi, kebutuhan dana yang besar dapat dilihat sebagai investasi dalam demokrasi. Al Izzati et al. menyatakan bahwa Pemilu yang dikelola dengan baik dapat meningkatkan legitimasi politik dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.²⁶ Dengan kata lain, meskipun biayanya tinggi, manfaat yang dihasilkan berupa stabilitas demokrasi dan kepercayaan rakyat terhadap proses politik dianggap sepadan. Namun, pengelolaan dana Pemilu yang tidak transparan dapat merusak legitimasi dan mengurangi keadilan dalam kompetisi politik.

Regulasi pembiayaan Pemilu menjadi aspek penting dalam memastikan keadilan dalam kompetisi politik. Akses terhadap sumber daya keuangan yang besar sering kali memberikan keuntungan bagi calon tertentu, yang dapat menciptakan ketimpangan dalam proses demokrasi. Oleh karena itu, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana Pemilu menjadi kunci untuk menjaga integritas demokrasi.²⁷ Selain itu, partisipasi masyarakat dalam pengawasan dana Pemilu dapat membantu mencegah praktik korupsi dan memastikan bahwa penggunaan dana sesuai dengan prinsip demokrasi.

Dalam kajian akademik, tantangan pendanaan Pemilu dapat dijelaskan pula melalui teori *good governance*. Prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat adalah elemen penting untuk

²⁵ Ibid.

²⁶ R. Al Izzati et al., "Direct Elections and Trust in State and Political Institutions: Evidence from Indonesia's Election Reform," *European Journal of Political Economy* 85 (2024).

²⁷ Ibid.

memastikan bahwa dana Pemilu digunakan secara efektif. Tanpa pengelolaan yang baik, biaya Pemilu yang besar dapat menjadi hambatan bagi perkembangan demokrasi lokal.²⁸ Partisipasi masyarakat tidak hanya penting dalam konteks pengawasan, tetapi juga sebagai sarana untuk meningkatkan kesadaran politik dan mendukung integritas proses Pemilu. Transparansi dalam pengelolaan dana tidak hanya meningkatkan kepercayaan masyarakat, tetapi juga mendorong keterlibatan yang lebih besar dalam proses politik.

Dari perspektif desentralisasi, biaya Pilkada langsung sering kali menjadi beban berat bagi pemerintah daerah. Zamhasari mencatat bahwa Pilkada serentak, meskipun bertujuan untuk efisiensi, membutuhkan strategi pembiayaan yang lebih inovatif.²⁹ Salah satu solusi yang dapat diusulkan adalah pembentukan dana cadangan untuk Pilkada, yang memungkinkan pemerintah daerah menyisihkan anggaran secara bertahap. Solusi ini tidak hanya mengurangi tekanan pada anggaran tahunan, tetapi juga memastikan bahwa dana yang tersedia cukup untuk mendukung pelaksanaan Pilkada dengan prinsip LUBER JURDIL.

Pemilu dan Pilkada langsung adalah instrumen utama dalam mewujudkan kedaulatan rakyat di Indonesia. Sebagai mekanisme demokrasi, Pemilu mencerminkan kehendak rakyat dan berfungsi sebagai alat untuk memperkuat legitimasi politik serta menciptakan stabilitas dalam pemerintahan. Pilkada langsung, sebagai bentuk konkret dari demokrasi lokal, memberikan masyarakat kendali yang lebih besar terhadap pemerintahan daerah dan memastikan bahwa kebijakan yang diambil sesuai dengan kebutuhan lokal.

Namun, tantangan dalam pelaksanaan Pemilu, terutama terkait dengan kebutuhan dana yang besar, memerlukan perhatian serius. Biaya Pemilu yang tinggi harus dikelola dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas untuk memastikan bahwa demokrasi tetap berjalan sesuai dengan asas keadilan dan inklusivitas. Dengan pendekatan yang sistematis, reformasi regulasi, dan partisipasi masyarakat yang lebih aktif,

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

tantangan ini dapat diatasi. Reformasi pembiayaan Pemilu dan penguatan pendidikan politik menjadi langkah strategis untuk menciptakan demokrasi yang berkelanjutan dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

3. Pembentukan Dana Cadangan Pilkada

Pembentukan dana cadangan dalam konteks pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan langkah strategis yang didasarkan pada kebutuhan praktis, landasan hukum yang kuat, serta teori keuangan publik yang relevan. Pilkada sebagai wujud kedaulatan rakyat di tingkat lokal memerlukan perencanaan keuangan yang matang karena proses ini membutuhkan biaya yang signifikan. Komponen pembiayaan Pilkada meliputi persiapan logistik, honorarium penyelenggara, pengamanan, hingga sosialisasi kepada masyarakat. Dalam laporan Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, disebutkan bahwa biaya Pilkada serentak mencakup miliaran rupiah per daerah. Jika biaya ini sepenuhnya dibebankan pada satu tahun anggaran, risiko gangguan terhadap pelaksanaan program pembangunan daerah menjadi sangat tinggi. Oleh karena itu, pembentukan dana cadangan menjadi solusi yang rasional untuk menjaga stabilitas keuangan daerah tanpa mengorbankan program prioritas lainnya.³⁰

Secara hukum, pembentukan dana cadangan memiliki dasar yang kokoh. Dana cadangan diatur dalam Pasal 303 dan 305 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Diatur lebih rinci dalam Pasal 80 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat membentuk dana cadangan untuk mendanai kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Pendanaan Pilkada termasuk salah satu kebutuhan yang dapat direncanakan melalui mekanisme dana cadangan, sebagaimana ditegaskan berdasarkan ketentuan Pasal 166 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

³⁰ Kementerian Dalam Negeri, "Buku Pintar Pengelolaan Keuangan Daerah," Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementrian Dalam Negeri 121 (2019).

Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang telah ditetapkan menjadi undang-undang dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa biaya Pilkada dibebankan kepada APBD. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah melengkapi aturan ini dengan memberikan panduan teknis mengenai mekanisme pembentukan dan penggunaan dana cadangan. Ketentuan ini menegaskan bahwa pengelolaan dana cadangan harus berpedoman pada prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

Pembentukan dana cadangan dapat dianalisis melalui teori keuangan publik yang menekankan pentingnya perencanaan anggaran jangka panjang dan pengelolaan risiko keuangan. Moh. Khusaini, menjelaskan bahwa keuangan daerah harus dikelola berdasarkan prinsip kehati-hatian untuk memastikan bahwa kebutuhan besar seperti Pilkada dapat terpenuhi tanpa mengganggu stabilitas anggaran tahunan.³¹ Dana cadangan berfungsi sebagai mekanisme stabilisasi anggaran, yang memungkinkan pemerintah daerah mengantisipasi kebutuhan besar di masa depan tanpa harus membebani anggaran tahun berjalan. Dalam konteks ini, pembentukan dana cadangan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pembiayaan, tetapi juga mencerminkan penerapan prinsip *good governance* dalam pengelolaan keuangan publik.

Urgensi pembentukan dana cadangan semakin relevan mengingat tantangan yang dihadapi daerah dalam membiayai Pilkada. Dalam banyak kasus, keterbatasan kapasitas fiskal daerah menjadi kendala utama dalam menyisihkan dana cadangan. Tidak semua daerah memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang cukup untuk mendukung

³¹ Moh Khusaini, *Keuangan Daerah* (Universitas Brawijaya Press, 2018).

pembentukan dana ini. Oleh karena itu, peran pemerintah pusat melalui transfer dana atau hibah khusus menjadi sangat penting. Di sisi lain, pemerintah daerah perlu mengadopsi pendekatan inovatif dalam meningkatkan kapasitas fiskal, seperti diversifikasi sumber pendapatan daerah dan optimalisasi PAD. D. R. Hendra Karianga, dalam penelitiannya menegaskan bahwa pembentukan dana cadangan mencerminkan perencanaan keuangan yang proaktif dan responsif terhadap kebutuhan mendesak.³²

Namun, pembentukan dana cadangan juga menghadapi tantangan dari sisi pengawasan dan akuntabilitas. Tanpa pengawasan yang memadai, risiko penyalahgunaan dana tetap ada. Oleh karena itu, regulasi yang ketat dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan dana cadangan menjadi sangat penting. Transparansi dan akuntabilitas adalah kunci untuk memastikan bahwa dana cadangan digunakan sesuai dengan peruntukannya. Partisipasi masyarakat dalam proses ini tidak hanya meningkatkan kepercayaan publik tetapi juga memperkuat prinsip-prinsip demokrasi dalam pengelolaan keuangan daerah.

Selain itu, pembentukan dana cadangan juga harus memperhatikan aspek perencanaan yang matang dan berbasis data. Pemerintah daerah perlu melakukan analisis kebutuhan yang komprehensif untuk memastikan bahwa jumlah dana yang disisihkan mencukupi untuk menutupi kebutuhan Pilkada tanpa mengganggu program pembangunan lainnya. Dalam konteks ini, teori perencanaan keuangan publik memberikan kerangka kerja yang relevan untuk mengintegrasikan kebutuhan jangka pendek dan jangka panjang dalam perencanaan anggaran.

Secara konseptual, dana cadangan juga dapat dilihat sebagai bentuk investasi keuangan yang mendukung keberlanjutan program pembangunan daerah. Dengan menyisihkan dana secara bertahap, pemerintah daerah dapat menjaga keseimbangan anggaran dan mengurangi risiko defisit. Hal ini menunjukkan bahwa pembentukan

³² D R Hendra Karianga and M H SH, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Kencana, 2015).

dana cadangan adalah bagian dari pendekatan holistik dalam pengelolaan keuangan publik yang mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Selain itu, dana cadangan mencerminkan penerapan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan keuangan, yang menjadi salah satu indikator keberhasilan *good governance*.

Dalam konteks Pilkada, pembentukan dana cadangan juga memiliki relevansi yang tinggi sebagai instrumen untuk mendukung keberlanjutan demokrasi lokal. Dengan memastikan bahwa dana untuk Pilkada tersedia tanpa harus mengorbankan alokasi anggaran lainnya, pemerintah daerah dapat menciptakan stabilitas keuangan yang mendukung proses demokrasi yang berkualitas. Namun, keberhasilan implementasi dana cadangan sangat bergantung pada komitmen pemerintah daerah untuk menjalankan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi dalam setiap tahap pengelolaannya. Dengan pendekatan ini, dana cadangan tidak hanya menjadi solusi teknis, tetapi juga simbol dari komitmen pemerintah daerah untuk menjaga integritas dan kredibilitas proses demokrasi lokal.

Secara keseluruhan, pembentukan dana cadangan adalah langkah strategis yang didasarkan pada landasan hukum yang jelas dan teori keuangan publik yang relevan. Dengan perencanaan yang matang, pengelolaan yang transparan, dan pengawasan yang ketat, dana cadangan dapat menjadi solusi yang efektif untuk mendukung pelaksanaan Pilkada yang demokratis, berintegritas, dan berkelanjutan. Namun, untuk memastikan keberhasilannya, pemerintah daerah harus memastikan bahwa dana cadangan dikelola dengan prinsip *good governance* yang konsisten dan melibatkan partisipasi masyarakat dalam setiap tahap pengelolaannya.

B. Kajian Terhadap Asas yang berlaku dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas 2029

Asas dan prinsip dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan menjadi elemen penting untuk memastikan bahwa produk hukum yang dihasilkan tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga efektif

dalam implementasinya dan memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Dalam konteks penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Dana Cadangan, asas hukum berfungsi sebagai pedoman normatif yang memandu perancangan regulasi agar selaras dengan prinsip tata kelola keuangan publik yang baik. Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah diubah beberapa kali terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022, pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan asas kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, serta asas keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

a. Asas Kejelasan Tujuan

Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mempunyai tujuan yang jelas yang akan dicapai. Dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2029 memiliki tujuan yang jelas yaitu dalam rangka melaksanakan Pilkada sebagai bagian penting dari proses demokrasi dan tetap menjamin keberlangsungan pembangunan.

b. Asas Kesesuaian antara Jenis dan Materi Muatan

Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029 harus memiliki materi muatan sesuai dengan materi muatan Peraturan Daerah, memperhatikan aspek lokalitas yang diperlukan, dan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

c. Asas Keadilan

Asas keadilan bertujuan untuk memastikan bahwa setiap individu atau kelompok mendapatkan haknya secara proporsional tanpa

diskriminasi. Dalam pengelolaan dana cadangan, asas ini berfungsi untuk menjamin bahwa alokasi dana dilakukan secara adil, baik untuk mendukung pembiayaan Pilkada maupun kebutuhan pembangunan lainnya. Rawls, menyatakan bahwa keadilan dalam distribusi sumber daya harus memperhatikan prinsip kesetaraan dan keberpihakan terhadap kelompok yang membutuhkan³³. Dalam praktiknya, alokasi dana cadangan harus dirancang untuk memastikan bahwa kebutuhan strategis, seperti Pilkada, tidak mengorbankan kebutuhan pembangunan daerah lainnya.

d. Asas Kemanfaatan

Asas kemanfaatan berfokus pada tujuan akhir dari suatu regulasi, yaitu memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat. Menurut teori utilitarianisme Bentham, kebijakan yang baik adalah yang menghasilkan manfaat terbesar bagi sebanyak mungkin orang³⁴. Dalam konteks penyusunan Raperda tentang Dana Cadangan, asas kemanfaatan diwujudkan dengan memastikan bahwa penggunaan dana mendukung pelaksanaan Pilkada yang demokratis tanpa mengorbankan stabilitas keuangan daerah untuk program pembangunan lain yang berkelanjutan.

e. Asas Kepastian Hukum

Kepastian hukum adalah asas yang memastikan kejelasan dan konsistensi regulasi, sehingga memberikan rasa aman dan kepercayaan kepada masyarakat. Menurut Kelsen, hukum harus memiliki kejelasan dan konsistensi untuk memastikan bahwa setiap tindakan yang diatur dapat diterapkan secara konsisten.³⁵ Dalam pengelolaan dana cadangan, kepastian hukum diterapkan

³³ Richard Mervyn Hare, "Rawls' Theory of Justice--I" (JSTOR, 1973); M Yasir Said and Yati Nurhayati, "A Review on Rawls Theory of Justice," *International Journal of Law, Environment, and Natural Resources* 1, no. 1 (2021): 29–36.

³⁴ Jeremy Bentham and John Stuart Mill, *Utilitarianism and Other Essays* (Penguin UK, 2004); Endang Pratiwi, Theo Negoro, and Hassanain Haykal, "Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum Atau Metode Pengujian Produk Hukum?," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 2 (2022): 268–293.

³⁵ Hans Kelsen, "What Is the Pure Theory of Law?," in *Law and Morality* (Routledge, 2017), 101–108; Hans Kelsen, "The Pure Theory of Law," *LQ Rev.* 51 (1935): 517.

melalui penetapan Peraturan Daerah (Perda) yang merinci mekanisme pembentukan, penggunaan, dan pengawasan dana cadangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 80 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

f. Asas Transparansi

Transparansi merupakan asas utama dalam pengelolaan keuangan publik. Mardiasmo mendefinisikan transparansi sebagai keterbukaan informasi yang memungkinkan masyarakat mengakses data terkait pengelolaan anggaran³⁶. Dalam konteks penyusunan Raperda tentang Dana Cadangan, asas transparansi diwujudkan melalui konsultasi publik, pelaporan berkala, dan audit oleh lembaga independen seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

g. Asas Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah asas yang memastikan bahwa setiap keputusan dan tindakan dalam pengelolaan keuangan dapat dipertanggungjawabkan. Menurut UNDP, akuntabilitas adalah elemen kunci dari good governance³⁷. Dalam penyusunan Raperda tentang Dana Cadangan, asas ini diwujudkan melalui mekanisme pelaporan dan evaluasi yang melibatkan masyarakat serta DPRD sebagai mitra legislatif pemerintah daerah.

Prinsip-prinsip ini diterapkan dalam pengelolaan dana cadangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 80 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 menyatakan bahwa pembentukan dana cadangan harus melalui Perda yang memuat tujuan, sumber dana, dan mekanisme penggunaannya. Transparansi dan akuntabilitas diwujudkan melalui pelaporan berkala dan audit untuk memastikan bahwa dana digunakan sesuai dengan peruntukannya.

³⁶ D M Mardiasmo and A MBA, "Akuntansi Sektor Publik: Yogyakarta: Andi," 2009.

³⁷ Khandakar Qudrat-I Elahi, "UNDP on Good Governance," *International Journal of Social Economics* 36, no. 12 (2009): 1167–1180.

Berdasarkan Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Dalam penjelasan Pasal tersebut disebutkan bahwa “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat, “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional, “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan, “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi

Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial, “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum, “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara. Adapun Pasal 6 Ayat (2), bahwa Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain: a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Adapun ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu materi muatan Perda juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah yang memuat materi muatannya tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembentukan

Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029 juga perlu untuk memperhatikan asas-asas berikut ini :

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. Adapun dalam belanja daerah harus ada dasar hukumnya. 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.³⁸ 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. Selanjutnya, program yang dibiayai dengan APBD harus dapat dipertanggungjawabkan melalui laporan kinerja program. Artinya, setiap pelaksanaan dalam penyelenggaraan Pilkada yang menggunakan Dana Cadangan, harus dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tujuan, sasaran, dan hasil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

³⁸ Arin Pranesti, "Kajian Sistem Penganggaran Partisipatif Pemerintah Daerah Melalui E-Government Sebagai Wujud Good Governance," *AKUNTANSI* 45 3, no. 1 (2022): 144–152.

b. Asas Profesionalitas

Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁹

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.

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.

Dalam hal ini APBD yang disusun haruslah memakai pendekatan kinerja (*budget performance*). Artinya pemilihan belanja rutin dengan belanja pembangunan atau modal harus diklarifikasi. Tujuannya jelas agar tidak terjadi pencampuran kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian penerimaan dalam jumlah cukup. Pemerintah Daerah

³⁹ Suwari Akhmaddhian, "Asas-Asas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik Untuk Mewujudkan Good Governance," *LOGIKA: Jurnal Penelitian Universitas Kuningan* 9, no. 01 (2018): 30–38.

dibenarkan melaksanakan proyek/kegiatan yang belum/tidak tersedia kredit anggarannya dalam APBD/perubahan APBD.⁴⁰

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. Setiap penggunaan anggaran pemerintah baik pusat maupun daerah haruslah dapat memberikan informasi yang jelas terkait dengan tujuan dan sasaran peruntukannya. Angka-angka APBN/APBD tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan oleh pihak pemerintah atau eksekutif kepada rakyat atau masyarakat melalui badan perwakilan rakyat atau legislatif. Setiap penerimaan dan pengeluaran atas APBN/APBD harus tercatat dengan rapi dan baik.⁴¹

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

⁴⁰ H Purwosusilo and M H Sh, *Aspek Hukum Pengadaan Barang Dan Jasa* (Prenada Media, 2017).

⁴¹ Abdul Halim, "Akuntansi Keuangan Daerah" (2004).

pemeriksa (UU 15/2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan). 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.

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

1. Praktik Penyelenggaraan Pembentukan Dana Cadangan

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Banyumas.

Kabupaten Banyumas memiliki wilayah yang cukup luas, yaitu sekitar 1.391,15 km², terdiri dari 27 kecamatan yang mencakup 301 desa dan 30 kelurahan. Topografi wilayahnya bervariasi, mulai dari dataran rendah hingga pegunungan, dengan ketinggian antara 10 hingga 1.500 meter di atas permukaan laut.⁴² 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.

Dari sisi demografi, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Banyumas, jumlah penduduk pada tahun 2023 diperkirakan mencapai 1.828.573 jiwa, dengan kepadatan penduduk sekitar 1.314 jiwa per km². Komposisi penduduk yang heterogen, baik dari segi usia, pendidikan, maupun pekerjaan, menuntut pendekatan yang komprehensif dalam perencanaan dan pelaksanaan Pilkada. Berdasarkan data KPU Banyumas. Jumlah Daftar Pemilih Tetap sebanyak 1.390.832 pemilih yang terdiri dari Jumlah ini terdiri dari

⁴² BPS Kabupaten Banyumas, *Banyumas Dalam Angka 2024*, BPS Kabupaten Banyumas, 2024.

laki-laki sebanyak 696.142 jiwa dan perempuan sebanyak 694.690 jiwa.

Tabel 1. Daftar Jumlah Pemilih Per-Kecamatan Kabupaten Banyumas 2024

No.	Nama Kecamatan	Jumlah Desa/ Kelurahan	Jumlah TPS	Jumlah Pemilih (Laki-Laki)	Jumlah Pemilih (Perempuan)	Total Pemilih
1	Lumbir	10	86	20.397	20.205	40.602
2	Wangon	12	119	32.515	32.654	65.169
3	Jatilawang	11	97	26.947	26.393	53.340
4	Rawalo	9	79	21.114	21.022	42.136
5	Kebasen	12	98	26.750	26.159	52.909
6	Kemranjen	15	107	28.849	28.498	57.347
7	Sumpiuh	14	86	23.093	22.855	45.948
8	Tambak	13	80	19.679	19.773	39.452
9	Somagede	9	62	14.896	15.158	30.054
10	Kalibagor	12	82	22.153	22.044	44.197
11	Banyumas	12	84	20.876	21.137	42.013
12	Patikraja	12	93	23.372	23.557	46.929
13	Purwojati	10	59	14.950	14.812	29.762
14	Ajibarang	15	153	40.657	40.066	80.723
15	Gumelar	10	85	21.902	21.736	43.638
16	Pekuncen	16	120	30.055	29.774	59.829
17	Cilongok	26	185	49.726	48.452	98.178
18	Karanglewas	13	94	25.814	25.175	50.989
19	Sokaraja	13	133	34.321	34.467	68.788
20	Kembaran	13	118	31.045	30.881	61.926
21	Sumbang	16	135	35.928	35.372	71.300
22	Baturraden	14	78	20.720	20.919	41.639
23	Kedungbanteng	14	92	24.228	23.662	47.890
24	Purwokerto Selatan	7	104	27.445	28.574	56.019
25	Purwokerto Barat	7	74	19.567	20.497	40.064
26	Purwokerto Timur	6	84	21.583	22.353	43.936
27	Purwokerto Utara	6	71	17.580	18.495	36.075
Total	-	331	2.650	696.142	694.690	1.390.832

Sumber: Data KPUD Banyumas

Pelaksanaan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Banyumas 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 memerlukan biaya tambahan untuk transportasi dan tenaga kerja.

Selain itu, dengan jumlah penduduk yang melampaui 1,3 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 pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Banyumas pada Pilkada 2024 hanya mencapai sekitar 68,9%. Turun drastis jika dibandingkan dengan partisipasi pada Pilkada 2018 yang mencapai 74%, oleh karena itu, diperlukan program khusus yang inklusif untuk meningkatkan partisipasi kelompok ini, yang tentunya memerlukan pendanaan tambahan.

Untuk mengatasi tantangan tersebut, Pemerintah Kabupaten Banyumas telah mengambil langkah strategis dengan membentuk dana cadangan melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2024 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2023. Dalam Perda ini diatur tentang Jumlah Dana Cadangan sebesar Rp 60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah), yang disisihkan dari APBD, ditetapkan melalui APBD secara bertahap dipenuhi selama 3 (tiga) tahun dengan perincian sebagai berikut:

- 1) APBD Tahun Anggaran 2021 sebesar Rp20.000.000.000,00 (dua puluh miliar Rupiah);

- 2) APBD Tahun Anggaran 2022 sebesar Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar Rupiah);
- 3) APBD Tahun Anggaran 2023 sebesar Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar Rupiah);

Dana ini dialokasikan secara bertahap dalam APBD, untuk memastikan ketersediaan anggaran yang memadai tanpa membebani keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. Pendekatan yang komprehensif dan responsif terhadap karakteristik wilayah dan penduduk akan memastikan proses demokrasi berjalan dengan lancar, partisipatif, dan berintegritas.

Sebelum itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas juga telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2013 dengan nominal sebesar Rp. 25.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Hal ini menunjukkan bahwa pengalokasian dana pilkada melalui pembentukan dana cadangan bukanlah hal yang baru bagi Kabupaten Banyumas. Pengaturan Pembentukan Dana Cadangan ini sangat penting untuk tetap menjaga stabilitas pembangunan di tengah-tengah proses politik yang memerlukan anggaran cukup besar.

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Kabupaten Banyumas pada tahun 2024 memerlukan perencanaan anggaran yang matang untuk memastikan kelancaran seluruh tahapan pemilihan. Berikut adalah rincian anggaran yang dialokasikan dan penggunaannya

a. Anggaran untuk KPU Banyumas

Pemerintah Kabupaten Banyumas telah mengalokasikan dana hibah kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Banyumas sebesar Rp56.598.231.000.

Dana ini disalurkan dalam dua tahap sebagai berikut:

APBD Tahun 2023: Sebesar Rp22,6 miliar (40% dari total dana hibah).

APBD Tahun 2024: Sebesar Rp33,9 miliar (60% dari total dana hibah).

Penggunaan anggaran oleh KPU Banyumas mencakup berbagai kebutuhan operasional, antara lain:

- 1) Honorarium Penyelenggara yaitu Pembayaran honor bagi anggota KPU, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS).
- 2) Pengadaan Logistik yaitu Penyediaan surat suara, kotak suara, bilik suara, tinta, dan perlengkapan pemungutan suara lainnya.
- 3) Sosialisasi dan Pendidikan Pemilih: Kegiatan untuk meningkatkan partisipasi dan kesadaran politik masyarakat.
- 4) Pelatihan Penyelenggara yaitu Pelatihan bagi petugas pemilu untuk memastikan pemahaman dan keterampilan yang memadai dalam menjalankan tugas.
- 5) Teknologi Informasi yaitu Pengembangan dan pemeliharaan sistem informasi untuk mendukung proses pemilihan, seperti Sistem Informasi Rekapitulasi (Sirekap).

b. Anggaran untuk Bawaslu Banyumas

Selain KPU, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Banyumas menerima alokasi dana hibah sebesar Rp20.599.353.000.

Dana ini digunakan untuk:

- 1) Pengawasan Tahapan Pemilu yaitu Memastikan setiap tahapan pemilu berjalan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- 2) Penanganan Pelanggaran yaitu Investigasi dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu, termasuk politik uang dan pelanggaran administratif.
- 3) Sosialisasi Pengawasan Partisipatif yaitu untuk Mendorong peran serta masyarakat dalam mengawasi proses pemilu.
- 4) Pengembangan Kapasitas Pengawas berupa Pelatihan dan peningkatan kompetensi bagi pengawas pemilu di tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa.

2. Kondisi Yang Ada Terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas.

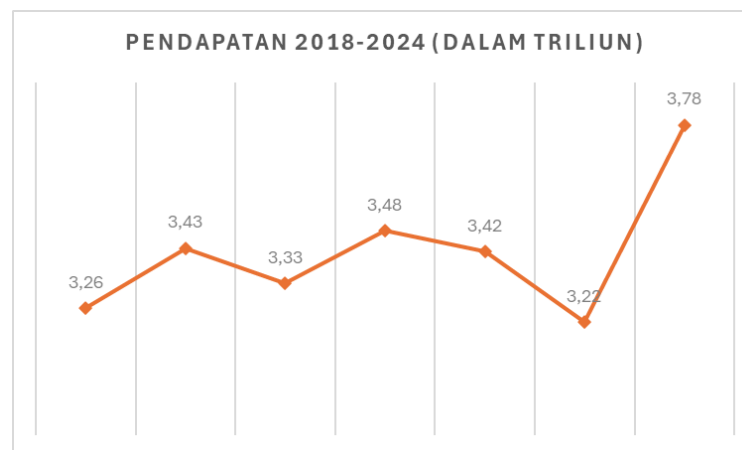
Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik dan Ringkasan APBD Kabupaten Banyumas ditemukan pendapatan total setiap tahun mengalami kenaikan dan penurunan sebagai berikut :

**Tabel 2. Jumlah Pendapatan Total Kabupaten Banyumas
2018 s.d 2024**

Tahun	Pendapatan (Ribu Rp)	Kenaikan/Penurunan (%)
2018	3265926651.86	
2019	3434925995.3	5,17
2020	3330186788.0	-3,05
2021	3487722900.41	4,73
2022	3426408181.66	-1,76
2023	3219137412.96	-6,05
2024	3784983840.45	1,76

Sumber : Data diolah dari Badan Pusat Statistik

Grafik 1. Grafik Pendapatan Kab. Banyumas 2018 s.d 2024



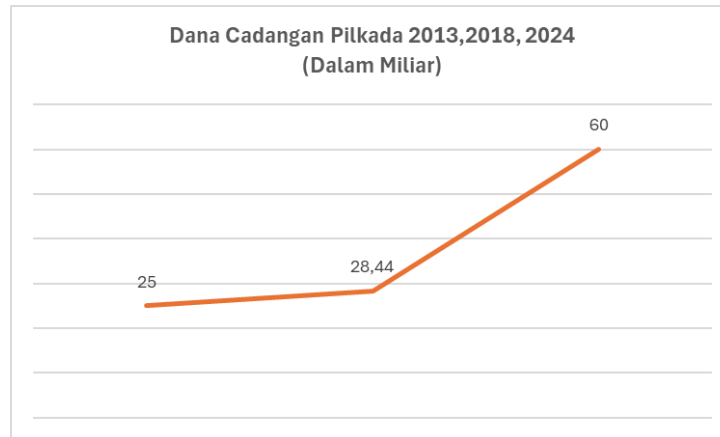
Selama kurun waktu tahun 2018 sampai dengan tahun 2024 Kabupaten Banyumas mengalami fluktuasi total pendapatan. Berkaitan dengan penggunaan anggaran untuk Pilkada Bupati dan Wakil Bupati maka kenaikan dan penurunan pendapatan ini perlu

diperhatikan agar tidak ada pembangunan yang terhambat dengan adanya Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2029.

Berdasarkan data tersebut, ditemukan pula bahwa prosentase anggaran Pilkada Bupati dan Wakil Bupati terhadap total pendapatan adalah Persentase Anggaran Pilkada 2018 terhadap Pendapatan 2018: 1,13% dan Persentase Anggaran Pilkada 2024 terhadap Pendapatan 2024: 1,50%

Anggaran yang digunakan untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas dari tahun ke tahun juga mengalami peningkatan. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 9 Tahun 2021 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 5 Tahun 2023 Tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2024 disebutkan bahwa jumlah dana cadangan yang ditetapkan adalah sebesar Rp. 60 Miliar yang dicadangkan setiap tahun anggaran sejak 2021 sampai dengan 2023 masing-masing Rp 20 Miliar, Rp.25 Miliar, dan Rp. 15 Miliar. Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati banyumas periode sebelumnya ditetapkan pula penyediaan dana untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati melalui Peraturan Daerah. Untuk Pemilu Tahun 2013 ditetapkan Perda Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2013 sebesar Rp25 Miliar. Sementara untuk pendanaan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2018 ditetapkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Dana Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2018 sebesar Rp28,44 Miliar. Sehingga perbedaan dana cadangan yang ditetapkan 2013, 2018, dan 2024 dapat digambarkan sebagai berikut:

Grafik 2. Dana Cadangan Pilkada 2013, 2018 dan 2024



Selain jumlah dana cadangan yang ditingkatkan, anggaran Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas juga mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Kenaikan anggaran dipengaruhi oleh berbagai faktor diantaranya adalah kenaikan jumlah pemilih dan laju inflasi.

Berdasarkan data historis terhadap anggaran Pilkada Kabupaten Banyumas pada tahun 2018 dan 2024, dapat diproyeksikan bahwa kebutuhan anggaran Pilkada untuk tahun 2029 akan mengalami peningkatan yang signifikan. Pada tahun 2018, anggaran Pilkada tercatat sebesar Rp37 miliar, sedangkan pada tahun 2024 meningkat menjadi Rp77,19 miliar, menunjukkan tingkat kenaikan yang signifikan dalam rentang waktu enam tahun. Apabila ditambahkan dengan anggaran keamanan masing-masing Rp4,6 miliar di tahun 2018 dan Rp5 miliar pada tahun 2024 maka perbandingan anggaran Pilkada pada tahun 2018 dan 2024 Rp41,6 miliar dan Rp82,19 miliar.

Grafik 3. Perbandingan Biaya Pilkada 2018 dan 2024



Berdasarkan data-data tersebut, maka perlu diprediksi biaya Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2029 dengan mempertimbangkan perkiraan jumlah pemilih dan laju inflasi. Apabila jumlah pemilih diprediksi bertambah 0,5% setiap tahun dan inflasi diperkirakan rata-rata adalah 3% per tahun maka dapat diperkirakan berapa prediksi biaya Pilkada Banyumas 2029 baik untuk KPU Banyumas, Bawaslu Banyumas, maupun anggaran Pemerintah Daerah (kegiatan pengamanan).

Laju inflasi dihitung dengan formula pertumbuhan majemuk yaitu $(1 + \text{laju inflasi tahunan})^n - 1$

Laju inflasi tahunan rata-rata 3%

Laju inflasi kumulatif selama 5 Tahun

=15%

Pertumbuhan pemilih dihitung berdasarkan perkiraan pertumbuhan 0,5% sehingga perkiraan jumlah pemilih 2029 adalah:

Perkiraan jumlah pemilih 2029

$= 1.390.832 \times 0,05 = 69.541 + 1.390.832$

$= 1.425.617$

Pertambahan jumlah pemilih menjadikan bertambahnya perkiraan jumlah TPS tahun 2029 menjadi 2.939 TPS. Prosentase kenaikan jumlah TPS akan berpengaruh terhadap biaya sehingga anggaran terkait TPS dan Pemilih 2029 diperkirakan akan naik 2,5%

Berdasarkan prediksi rata-rata inflasi dan jumlah pemilih dapat diperkirakan kebutuhan anggaran Pilkada 2029 sebagai berikut:

a. Prediksi Anggaran KPU Banyumas

Berdasarkan naskah perjanjian hibah Daerah Pemerintah Kabupaten Banyumas dengan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banyumas Nomor 270/28/2023 dan Nomor 1377/PR.07-NK/3302/2023 tentang Pelaksanaan Dana Hibah Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2024, terdapat rincian sebagai berikut:

Tabel 3. Rincian Usulan Rencana Anggaran Biaya Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2024

No	Tahap Pemilihan	Tahap Pencairan		Total
		40%	60%	100%
1	Perencanaan Program dan Anggaran	301226000		301226000
2	Penyusunan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Ke	179738800	269608200	449347000
3	Penyusunan Produk-Produk Hukum (Keputusan)	179561000		179561000
4	Pengadaan Distribusi Logistik	1902227000	2853340500	4755567500
5	Badan Penyelenggara	14079886800	21119830200	35199717000
6	Sosialisasi dan Kehumasan	1534512400	2301768600	3836281000
7	Pemutakhiran Data dan Daftar Pemlih	1985457300	1323638200	3309095500
8	Pencalonan	1012326000		1012326000
9	Pelaksanaan Kegiatan Kampanye	1057526400	1586289600	2643816000
10	Pemungutuan dan Penghitungan Suara		1951416000	1951416000
11	Rekapitulasi dan Penetapan Calon Terpilih		880289000	880289000
12	Fasilitasi Dana Kampanye	102190000	153285000	255475000
13	Penyelesaian Sengketa Hukum	206520700	460596300	667117000
14	Evaluasi dan Pelaporan		868434000	868434000
15	Pelaksanaan SPIP dalam rangka pengawasan dan		43263000	43263000
16	Komunikasi	96120000	147180000	243300000
	Jumlah	22637292400	33958938600	56596231000

Sumber: NPHD Pemkab Banyumas dan KPU Kabupaten Banyumas 2024

Berdasarkan rincian anggaran tersebut ada anggaran yang dipengaruhi oleh perkiraan laju inflasi dan pertambahan jumlah pemilih dan ada yang diperkirakan berdasarkan jumlah inflasi saja. Dengan perkiraan inflasi rata-rata 3% setiap tahun dan pertambahan jumlah pemilih adalah 0,5% setiap tahun, maka prediksi kebutuhan KPU Banyumas Tahun 2029 sebagaimana dalam tabel berikut.

Tabel 4. Prediksi Kebutuhan Anggaran KPU Banyumas 2029

No	Tahap Pemilihan	2024	Inflasi (3% Per Tahun)	(0,5% tiap Tahun)	Prediksi 2029
		100%			
1	Perencanaan Program dan Anggaran	301.226.000	45.183.900	0	346.409.900
2	Penyusunan Pertanggungjawaban	449.347.000	67.402.050	0	516.749.050
3	Penyusunan Produk-Produk Hukum	179.561.000	26.934.150	0	206.495.150
4	Pengadaan Distribusi Logistik	4.755.567.500	713.335.125	118.889.188	5.587.791.813
5	Badan Penyelenggara	35.199.717.000	5.279.957.550	879.992.925	41.359.667.475
6	Sosialisasi dan Kehumasan	3.836.281.000	575.442.150	0	4.411.723.150
7	Pemutakhiran Data dan Daftar	3.309.095.500	496.364.325	82.727.388	3.888.187.213
8	Pencalonan	1.012.326.000	151.848.900	0	1.164.174.900
9	Pelaksanaan Kegiatan Kampanye	2.643.816.000	396.572.400	0	3.040.388.400
10	Pemungutan dan Penghitungan Suara	1.951.416.000	292.712.400	48.785.400	2.292.913.800
11	Rekapitulasi dan Penetapan Calon	880.289.000	132.043.350	22.007.225	1.034.339.575
12	Fasilitasi Dana Kampanye	255.475.000	38.321.250	0	293.796.250
13	Penyelesaian Sengketa Hukum	667.117.000	100.067.550	0	767.184.550
14	Evaluasi dan Pelaporan	868.434.000	130.265.100	0	998.699.100
15	Pelaksanaan SPIP dalam rangka	43.263.000	6.489.450	0	49.752.450
16	Komunikasi	243.300.000	36.495.000	6.082.500	285.877.500
	Jumlah	56.596.231.000			66.244.150.275

Rincian anggaran tersebut memprediksi bahwa kebutuhan anggaran KPU 2029 adalah sebesar **Rp66.244.150.275,00**

b. Prediksi Anggaran Bawaslu Banyumas 2029

Pada Pemilu 2024 lalu, Anggaran yang dihibahkan ke Bawaslu Banyumas adalah sebesar Rp20.599.353.000,00. Untuk memprediksi anggaran Bawaslu Tahun 2029 maka perlu dihitung anggaran tahun ini ditambah perkiraan inflasi 3% per tahun dan pengaruh perkiraan kenaikan jumlah pemilih 0,5% per tahun. Maka penghitungan perkiraan anggaran Bawaslu Banyumas adalah:

Diketahui:

Anggaran tahun 2024 = Rp20.599.353.000

Total inflasi selama 5 tahun = 15% = 0,15

Total kenaikan karena jumlah pemilih selama 5 tahun
= 2,5% = 0,025

Langkah-langkah perhitungan:

Total kenaikan (kombinasi inflasi dan kenaikan pemilih):

Total kenaikan=0,15+0,025=0,175

Total kenaikan=0,15+0,025=0,175 atau 17,5%.

Menghitung anggaran akhir 2029:
 Anggaran akhir=Anggaran awal×(1+Total kenaikan)
 Anggaran akhir=20.599.353.000×(1+0,175)
 =20.599.353.000 x (1 + 0,175)
 =20.599.353.000 x 1,175
 =24.204.239.775

Dengan demikian dapat diprediksi bahwa anggaran untuk Bawaslu Banyumas Tahun 2029 Sebesar **Rp.24.204.239.775**

c. **Prediksi Anggaran Pengamanan 2029**

Selain anggaran untuk KPU Banyumas dan Bawaslu Banyumas, salah satu komponen yang cukup penting adalah biaya pengamanan. Dengan cara menghitung yang sama diperkirakan anggaran pengamanan akan naik dari Rp.7.454.747.266,00 menjadi Rp.8.759.328.037

Sehingga dengan adanya penghitungan prediksi tersebut, dapat dirumuskan prediksi total anggaran yang dibutuhkan untuk Pilkada Banyumas Tahun 2029 yaitu

- Prediksi Anggaran KPU : Rp66.244.150.275,00
- Prediksi Anggaran Bawaslu : Rp24.204.239.775,00
- Prediksi Anggaran Pengamanan : Rp 8.759.328.038,00
- Total Prediksi Anggaran 2029 : **Rp99.207.718.088,00**

Apabila digambarkan dalam tabel perbandingan antara tahun 2024 dengan prediksi 2029 sebagai berikut:

Tabel 3. Perbandingan Anggaran 2024 dan Prediksi 2029

Tahun	2024	2029 (Prediksi)
Jumlah Pemilih	1390832	1425617
Jumlah TPS	2650	2939
Jumlah Anggaran	Rp82.197.480.000	Rp99.207.718.088

Proyeksi anggaran Pilkada tahun 2029 sebesar Rp99,207 miliar merupakan angka indikatif yang dapat menjadi dasar perencanaan keuangan jangka menengah Pemerintah Kabupaten Banyumas. Angka ini juga mengindikasikan perlunya pembentukan dana cadangan

secara bertahap, sebagaimana diatur dalam Pasal 80 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dengan demikian, pengelolaan keuangan yang terencana dan sesuai peraturan akan memastikan tersedianya anggaran yang memadai untuk mendukung penyelenggaraan Pilkada secara efisien dan efektif.

Dalam pelaksanaannya, prediksi ini tetap memerlukan penyesuaian terhadap kondisi riil, termasuk perubahan dalam regulasi, kebijakan pemerintah pusat, serta dinamika politik dan sosial di Kabupaten Banyumas. Oleh karena itu, kajian ini disusun sebagai langkah awal yang perlu dipertajam melalui koordinasi lintas sektor dan pembahasan lebih lanjut oleh para pemangku kepentingan.

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

Penempatan dana cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029 nantinya akan ditempatkan tersendiri atau dalam bentuk rekening khusus Dana Cadangan Pemerintah Daerah yang dikelola oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah. Adapun rekening dimaksud berupa deposito pada Bank Pemerintah yang memberikan hasil tetap dengan resiko rendah.

3. Permasalahan yang Dihadapi dalam Pembentukan Dana Cadangan

Prediksi kebutuhan anggaran Pilkada Banyumas tahun 2029 yang mencapai Rp99,207 miliar merupakan jumlah yang signifikan dan cukup besar. Apabila tidak direncanakan dengan baik maka akan berpengaruh terhadap pembangunan Kabupaten Banyumas secara

umum. Penentuan berapa besarnya dana cadangan yang disiapkan, selain mempertimbangan besaran dana yang dibutuhkan juga harus memperhatikan kemampuan daerah. Salah satu indikator yang perlu diperhatikan adalah kapasitas fiskal daerah. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 65 Tahun 2024 Tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah menunjukkan bahwa Kabupaten Banyumas memiliki rasio kapasitas fiskal daerah 0,959 yang berarti masuk ke dalam kategori rendah.

Kapasitas Fiskal Daerah (KFD) merupakan indikator yang menggambarkan kemampuan keuangan suatu daerah dalam memenuhi kebutuhan belanjanya secara mandiri. KFD dihitung berdasarkan perbandingan antara pendapatan asli daerah (PAD) dan belanja pegawai, yang menghasilkan rasio tertentu. Rasio ini kemudian digunakan untuk mengkategorikan kapasitas fiskal daerah ke dalam beberapa tingkatan, seperti sangat rendah, rendah, sedang, tinggi, dan sangat tinggi.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan tersebut, daerah dengan rasio KFD kurang dari 1,171 dikategorikan memiliki kapasitas fiskal sangat rendah, sementara rasio antara 1,171 hingga kurang dari 1,504 dikategorikan sebagai kapasitas fiskal rendah. Dengan demikian, Kabupaten Banyumas yang memiliki rasio KFD sebesar 0,959 termasuk dalam kategori kapasitas fiskal rendah.

Kondisi kapasitas fiskal rendah ini menunjukkan bahwa Kabupaten Banyumas masih bergantung pada transfer dana dari pemerintah pusat, seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), untuk memenuhi kebutuhan belanjanya. Ketergantungan yang tinggi terhadap transfer pusat dapat membatasi fleksibilitas daerah dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan sesuai dengan prioritas lokal. Hal ini berpengaruh juga terhadap penetapan besaran dana cadangan yang akan disisihkan untuk mendanai kegiatan Pilkada Bupati dan Wakil Bupati Banyumas tahun 2029. Berdasarkan pertimbangan tersebut Kabupaten Banyumas perlu bijak dalam menetapkan besaran dana cadangan.

Besaran dana cadangan ini tidak harus memenuhi semua prediksi kebutuhan namun disesuaikan dengan kemampuan daerah, sehingga dengan melihat pertumbuhan pendapatan maka perkiraan dana cadangan yang masih dapat disisihkan oleh Kabupaten Banyumas adalah sebesar Rp80 miliar rupiah. Besaran ini sudah naik 33,33% dari anggaran dana cadangan sebelumnya sebesar Rp60 miliar rupiah.

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

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

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

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.

Penerapan sistem yang akan diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Banyumas mengenai Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati memiliki implikasi yang luas terhadap aspek kehidupan masyarakat serta dampaknya terhadap beban keuangan negara. Kajian ini bertujuan untuk menganalisis dampak kebijakan tersebut secara holistik, baik dalam konteks ekonomi, sosial, politik, maupun keuangan. Selain itu, kajian ini dilakukan dengan memperhatikan dasar hukum yang relevan,

termasuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Penerapan sistem pembentukan dana cadangan untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah bertujuan untuk memastikan terselenggaranya pemilihan Bupati dan Wakil Bupati yang adil, transparan, dan akuntabel. Sistem ini memberikan jaminan bahwa pendanaan pemilu telah direncanakan dengan matang, sehingga pelaksanaannya tidak mengalami kendala anggaran. Dampaknya adalah meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara pilkada dan sistem demokrasi secara keseluruhan. Selain itu, dengan tersedianya dana yang memadai, pemerintah dapat mengalokasikan anggaran untuk pendidikan pemilih yang lebih baik, kampanye kesadaran politik, dan pengawasan pemilu. Hal ini akan mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses Pilkada.

Pilkada yang terencana dengan baik melalui dukungan dana cadangan dapat mencegah potensi konflik sosial dan politik. Selain itu, ketersediaan dana cadangan akan memastikan bahwa anggaran Pilkada yang besar tidak akan mengganggu program dan kegiatan lainnya. Ketidaktersediaan dana yang cukup sering menjadi penyebab utama penundaan atau kekacauan dalam pelaksanaan Pilkada, yang dapat memicu ketidakpuasan masyarakat dan meningkatkan risiko konflik. Dengan adanya Perda ini, potensi tersebut dapat diminimalkan. Selain itu, dana cadangan Pilkada yang dialokasikan secara bertahap juga berkontribusi terhadap perputaran ekonomi lokal. Proyek pengadaan logistik pemilu, pelatihan petugas, dan kegiatan pendukung lainnya dapat menciptakan lapangan kerja sementara dan mendorong aktivitas ekonomi, terutama di sektor jasa dan perdagangan lokal. Dengan demikian, penerapan sistem ini tidak hanya memiliki dampak politik, tetapi juga membawa manfaat ekonomi bagi masyarakat setempat. Penerapan sistem ini juga mendorong peningkatan tata kelola keuangan daerah yang lebih baik. Dengan adanya perencanaan dana cadangan yang ditetapkan melalui Perda,

transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dapat terjaga. Hal ini sejalan dengan prinsip *good governance* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pembentukan dana cadangan pemilu memberikan manfaat langsung berupa efisiensi dalam pengelolaan keuangan daerah. Dengan menyisihkan dana secara bertahap selama beberapa tahun anggaran, beban keuangan tidak akan terkonsentrasi pada satu tahun anggaran tertentu. Hal ini mengurangi risiko defisit anggaran yang dapat membebani keuangan daerah secara keseluruhan. Sebagai contoh, dalam konteks Pilkada Banyumas 2024, dana cadangan yang disiapkan melalui Perda Nomor 9 Tahun 2021 sebagaimana diubah dengan Perda Nomor 5 Tahun 2023 telah mengurangi tekanan pada APBD tahun 2024. Sistem ini memungkinkan pemerintah untuk tetap menjaga alokasi anggaran untuk sektor-sektor lain seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur tanpa terganggu oleh kebutuhan dana pemilu yang besar. Namun, pembentukan dana cadangan juga memiliki potensi risiko jika tidak dikelola dengan baik. Salah satu risiko utama adalah pemborosan anggaran akibat perencanaan yang tidak akurat atau penggunaan dana yang tidak efisien. Oleh karena itu, pengawasan yang ketat dan transparansi dalam pengelolaan dana cadangan menjadi sangat penting. Dalam hal ini, pengaturan lebih lanjut melalui peraturan teknis dan pengawasan oleh DPRD Banyumas menjadi krusial.

Salah satu tantangan terbesar dalam penerapan sistem ini adalah memastikan keseimbangan antara alokasi dana untuk Pilkada dan kebutuhan prioritas lainnya. Sebagai daerah dengan keterbatasan fiskal, Kabupaten Banyumas harus dapat memastikan bahwa pembentukan dana cadangan tidak mengurangi alokasi anggaran untuk program-program prioritas yang berdampak langsung pada kesejahteraan masyarakat, seperti kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan. Oleh karena itu, analisis kebutuhan yang komprehensif dan penentuan skala prioritas anggaran harus menjadi

bagian dari proses perencanaan. Meskipun dana cadangan direncanakan untuk mengurangi beban keuangan pada satu tahun anggaran tertentu, terdapat risiko munculnya beban keuangan tambahan akibat peningkatan kebutuhan biaya Pilkada, misalnya, inflasi, peningkatan jumlah pemilih, dan penerapan teknologi baru dalam Pilkada dapat menyebabkan anggaran Pilkada menjadi lebih besar dari yang direncanakan. Dalam konteks ini, pemerintah perlu memiliki strategi mitigasi risiko, seperti melalui alokasi cadangan darurat atau penguatan kerja sama dengan pemerintah pusat.

Berdasarkan data prediksi yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa kebutuhan Pilkada 2029 mencapai Rp99,207 miliar dan mempertimbangkan kemampuan fiskal daerah yang masih rendah, maka penganggaran dana cadangan tidak dapat sama besarnya dengan prediksi kebutuhan anggaran. Berdasarkan kemampuan fiskal maka besaran dana cadangan yang dapat dipenuhi adalah Rp80 miliar atau naik 33,33% dari dana cadangan pilkada 2024. Apabila kebutuhan dana masih belum terpenuhi maka berdasarkan Pasal 5 Permendagri Nomor 54 Tahun 2019 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 41 Tahun 2020 mengatur bahwa dalam hal pemerintah kabupaten/kota mengalami keterbatasan kemampuan keuangan daerah untuk penyelenggaraan kegiatan Pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota, pemerintah provinsi dapat membantu Pendanaan Kegiatan Pemilihan. Selain itu pada Pasal 4 juga mengatur tentang pendanaan kegiatan bersama antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Provonso apabila Pemilihan Gubernur Wakil Gubernur dan Pemilihan Bupati/Wakil Bupati dilakukan secara serentak. Dengan adanya anggaran bersama ini maka sangat mungkin prediksi anggaran yang dibutuhkan Pemerintah Kabupaten Banyumas menjadi jauh berkurang karena dibagi dengan Provinsi.

Dengan perencanaan yang matang dan pengawasan yang ketat, penerapan kebijakan ini dapat menjadi langkah strategis untuk mendukung keberlanjutan demokrasi di Kabupaten Banyumas.

Namun, analisis lebih lanjut perlu dilakukan untuk memastikan bahwa alokasi ini tidak mengganggu prioritas pembangunan lainnya.

Kebutuhan anggaran ini juga dapat berkurang mengingat isu yang berkembang terkait dengan keberlanjutan Pilkada langsung. Pernyataan Presiden Prabowo Subianto yang menyatakan bahwa Pilkada langsung membutuhkan biaya yang besar menjadi perhatian banyak pihak⁴³. Hal ini dapat berpengaruh terhadap politik hukum pemilihan Bupati dan Wakil Bupati ke depan. Apabila isu ini menjadi rencana dan pada akhirnya menjadi keputusan politik, maka biaya Pilkada ke depan akan membutuhkan anggaran yang lebih sedikit. Namun demikian, semangat demokrasi yang dibawa dalam Pilkada tetap menjadi pertimbangan utama, mana yang dikehendaki oleh rakyat dan dapat mewakili suara rakyat.

⁴³ Detik.com, “Menghapus Pilkada Langsung,” <https://news.detik.com/kolom/d-7688934/menghapus-pilkada-langsung-kembali-ke-sistem-bukan-bukan>.

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Pendekatan Teoritis dalam Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

Evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait pembentukan dana cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Banyumas memerlukan kerangka teoritis yang kuat dan berbasis pada asas hukum. Pendekatan ini bertujuan untuk menjamin bahwa regulasi yang dibentuk memenuhi tiga prinsip utama hukum, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan, sebagaimana diuraikan oleh Gustav Radbruch dalam teori tiga pilar hukum (*Three Pillars of Law*).⁴⁴ Selain itu, kerangka ini diperkaya dengan teori Hans Kelsen (*Stufenbau des Rechts*) dan Nawiasky (*Normenhierarchie*), yang memberikan perspektif tentang hierarki norma hukum dalam sistem hukum Indonesia.

Menurut Gustav Radbruch⁴⁵, keadilan adalah salah satu tujuan utama hukum yang harus diwujudkan dalam setiap peraturan perundang-undangan. Keadilan mencakup aspek distribusi yang seimbang antara hak dan kewajiban pihak-pihak yang terlibat, baik pemerintah daerah, penyelenggara pemilu, maupun masyarakat. Sementara itu kemanfaatan adalah prinsip hukum yang memastikan bahwa peraturan memberikan dampak positif dan relevan bagi masyarakat. Hukum tidak hanya harus adil dan pasti, tetapi juga memberikan manfaat nyata. Selain itu, Radburch juga menekankan tentang kepastian hukum. Kepastian hukum memastikan bahwa hukum dapat diprediksi dan diandalkan oleh masyarakat sehingga memberikan stabilitas dan kepercayaan pada sistem hukum.

Hans Kelsen, melalui teorinya *Stufenbau des Rechts* atau hierarki hukum, menjelaskan bahwa setiap norma hukum memiliki hierarki. Norma yang lebih rendah harus tunduk pada norma yang lebih tinggi

⁴⁴ Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*, vol. 2043 (CF Müller GmbH, 2003).

⁴⁵ Ibid.

untuk menciptakan kepastian hukum. Hierarki hukum ini juga diadopsi dalam sistem hukum Indonesia melalui Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Nawiasky memperkuat teori hierarki hukum Kelsen dengan menguraikan empat tingkatan norma dalam sistem hukum:⁴⁶

1. *Staatsfundamentalnorn* (Norma Dasar)

Merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu Staats fundamental norm adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. Staats fundamental norm ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (basic norm) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai staats grund norm melainkan staats fundamental norm, atau norma fundamental negara. Grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.

2. *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara)

Apabila dikaitkan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia maka aturan dasar negara ini adalah Batang Tubuh UUD 1945, serta Hukum Dasar tidak tertulis atau disebut juga konvensi ketatanegaraan sebagai aturan dasar.

3. *Formell Gesetz* (Aturan Formal)

Aturan formal yang dimaksud adalah mencakup undang-undang seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

4. *Verordnung und Autonome Satzung* (Aturan Teknis/Pelaksana)

Ketentuan yang menjabarkan aturan formal. Ketentuan ini mulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan dibawahnya termasuk juga dalam kaitannya dengan otonomi daerah adalah Peraturan Daerah.

⁴⁶ Hans Nawiasky, "Allgemeine Rechtslehre Als System Der Rechtlichen Grundbegriffe" (1941).

Berdasarkan teori tersebut dan adanya hierarki peraturan perundang-undangan, maka dalam melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan dapat digunakan tiga prinsip dasar :

1. Lex Superior Derogat Legi Inferiori

Prinsip ini menyatakan bahwa peraturan yang lebih tinggi derajatnya akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah.

2. Lex Specialis Derogat Legi Generali

Prinsip ini menyatakan bahwa ketentuan khusus mengesampingkan ketentuan umum.

3. Lex Posterior Derogat Legi Priori

Prinsip ini menyatakan bahwa peraturan yang lebih baru menggantikan peraturan yang lebih lama, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati akan dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang meliputi :

1. Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati
2. Pembentukan Dana Cadangan.

B. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati

Ketentuan tentang Pemilihan Umum diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana secara hierarki disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya. Sebagai aspek penting yang mewujudkan kedaulatan rakyat, pemilihan umum diatur dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan dibawahnya.

1. UUD 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-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 seluas-luasnya, 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 Banyumas, 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 Banyumas, 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 menyuarakan 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 Banyumas, 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 Banyumas, 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 Banyumas, 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 Banyumas, 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 Banyumas, 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 Banyumas, implementasi Pasal 22E terlihat dalam berbagai aspek penyelenggaraan Pilkada. KPU Kabupaten Banyumas 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

2. Undang-Undang/Perpu

Ketentuan Undang-Undang dan/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang mengatur terkait dengan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang telah ditetapkan menjadi undang-undang dengan Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Indonesia merupakan bagian penting dari pelaksanaan demokrasi lokal yang dijamin oleh konstitusi dan diatur secara rinci melalui peraturan perundang-

undangan. Kerangka hukum ini dimulai dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Selanjutnya, regulasi ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020. Aturan-aturan ini membentuk landasan hukum bagi penyelenggaraan Pilkada yang demokratis, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusi.

Pemilihan langsung oleh rakyat, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Angka 1 memperkuat legitimasi kepala daerah terpilih dan memastikan bahwa proses demokrasi mencerminkan kehendak rakyat.

Pasal 1 Angka 1:

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.

Prinsip pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (*LUBER JURDIL*) menjadi pedoman dalam setiap tahap Pilkada untuk menjamin integritas penyelenggaraannya.

Pasal 2 menyebutkan bahwa Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Dalam proses pencalonan, persyaratan bagi calon Bupati dan Wakil Bupati diatur dengan rinci dalam Pasal 7 untuk memastikan kualitas kepemimpinan daerah. Calon harus memenuhi syarat kewarganegaraan, pendidikan minimal SMA, usia minimal 25 tahun, dan tidak memiliki catatan pidana dengan ancaman hukuman 5 tahun atau lebih. Selain itu, sistem demokrasi Indonesia memungkinkan calon perseorangan untuk mencalonkan diri dengan syarat mendapatkan dukungan minimal dari 6,5–10% jumlah pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT

Dalam penyelenggaraan Pilkada, Komisi Pemilihan Umum (KPU) bertindak sebagai penyelenggara utama yang memiliki kemandirian penuh untuk memastikan seluruh tahapan berjalan sesuai prinsip *LUBER JURDIL*. KPU Pusat memberikan pedoman teknis yang menjadi dasar bagi KPU Daerah (KPUD) dalam melaksanakan tahapan Pilkada di tingkat lokal, termasuk penetapan daftar pemilih tetap (DPT), distribusi logistik, dan penghitungan suara. Dengan dukungan teknologi seperti Sistem Informasi Rekapitulasi Elektronik (Sirekap), transparansi dan efisiensi proses Pilkada semakin meningkat.

Peraturan ini juga menegaskan bahwa Pembiayaan Pilkada merupakan tanggung jawab pemerintah daerah yang diatur dalam Pasal 166.

Pasal 166 Ayat (1):

Pendanaan kegiatan Pemilihan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pendanaan Pilkada dialokasikan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam kondisi tertentu, pemerintah pusat dapat memberikan bantuan anggaran apabila daerah menghadapi keterbatasan dana.

Proses pemungutan suara dalam Pilkada dilakukan secara manual dengan surat suara, sesuai dengan Pasal 54A. Pemungutan suara dilaksanakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) dengan pengawasan ketat dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Setelah pemungutan, hasil suara direkapitulasi secara berjenjang dari TPS ke tingkat kecamatan dan kabupaten. Penggunaan teknologi informasi dalam proses ini memastikan akurasi hasil penghitungan suara.

Salah satu isu penting dalam Pilkada adalah pengaturan tentang calon tunggal. Pasal 54C menetapkan bahwa jika hanya terdapat satu pasangan calon, pemilih diberi pilihan untuk memilih "Setuju" atau "Tidak Setuju." Jika suara "Setuju" lebih banyak,

pasangan calon tersebut dinyatakan terpilih. Ketentuan ini memastikan keberlanjutan proses demokrasi meskipun jumlah pasangan calon terbatas.

Untuk menjaga integritas Pilkada, dalam peraturan ini juga diatur sanksi tegas bagi pelanggaran, seperti politik uang dan pelanggaran kampanye. Pasangan calon yang terbukti melakukan pelanggaran dapat didiskualifikasi, sementara pelanggaran administratif dan pidana dikenakan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggarannya. Apabila terjadi sengketa hasil Pilkada, penyelesaiannya dilakukan melalui Mahkamah Konstitusi (MK), dengan batas maksimal selisih suara sebesar 2% untuk mengajukan gugatan.

Secara keseluruhan, regulasi yang mengatur Pilkada, termasuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, memberikan kerangka hukum untuk menjamin pelaksanaan demokrasi lokal yang transparan, partisipatif, dan akuntabel. Prinsip-prinsip demokrasi, pelibatan masyarakat, serta mekanisme penyelenggaraan yang diatur secara detail dalam peraturan perundang-undangan menjadi landasan kuat untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dalam konteks Kabupaten Banyumas, regulasi ini menjadi panduan dalam menyelenggarakan Pilkada yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat.

C. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pembentukan Dana Cadangan

Ketentuan tentang Pembentukan Dana Cadangan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dana cadangan dibentuk untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran.

1. Undang-Undang/Perpu

Pembentukan dana cadangan merupakan salah satu mekanisme keuangan daerah yang diatur secara tegas dalam

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan PERPU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan fleksibilitas dan kepastian hukum bagi daerah dalam mengelola keuangan, khususnya untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana yang bersifat strategis, tetapi tidak dapat dibiayai dalam satu tahun anggaran. Ketentuan terkait dana cadangan tercantum dalam Pasal 303 dan Pasal 305, yang mengatur secara rinci tentang perencanaan, sumber, pengelolaan, dan penggunaan dana cadangan.

Pasal 303 UU No.23 Tahun 2014:

- (1) Daerah dapat membentuk dana cadangan guna mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran.
- (2) Pembentukan dana cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.
- (3) Dana cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari penyisihan atas penerimaan Daerah kecuali dari DAK, pinjaman Daerah, dan penerimaan lain-lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu.
- (4) Penggunaan dana cadangan dalam satu tahun anggaran menjadi penerimaan pembiayaan APBD dalam tahun anggaran yang bersangkutan.
- (5) Dana cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditempatkan dalam rekening tersendiri dalam rekening kas umum Daerah.
- (6) Dalam hal dana cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum digunakan sesuai dengan peruntukannya, dana tersebut dapat ditempatkan dalam portofolio yang memberikan hasil tetap dengan risiko rendah.

Ketentuan Dana Cadangan juga diatur dalam Pasal 305 Ayat

(1) dan (2) yang menyebutkan:

- (1) Dalam hal APBD diperkirakan surplus, APBD dapat digunakan untuk pengeluaran pembiayaan Daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD.
- (2) Pengeluaran pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat digunakan untuk pembiayaan:

- a. pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo;
- b. penyertaan modal Daerah;
- c. pembentukan dana cadangan; dan/atau
- d. pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 303 memberikan landasan hukum utama bagi pembentukan dana cadangan oleh pemerintah daerah. Ayat (1) menyatakan bahwa daerah dapat membentuk dana cadangan guna mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran. Ketentuan ini memungkinkan daerah untuk merencanakan pembiayaan jangka panjang bagi proyek-proyek besar yang memerlukan keberlanjutan anggaran, seperti pembangunan jembatan, rumah sakit, atau gedung pemerintahan. Pembentukan dana cadangan ini harus dilakukan melalui Peraturan Daerah (Perda), sebagaimana diatur dalam ayat (2). Perda tersebut memberikan legitimasi hukum sekaligus menjadi instrumen pengawasan untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana cadangan.

Sumber dana cadangan diatur lebih lanjut dalam Pasal 303 ayat (3), yang menyebutkan bahwa dana cadangan bersumber dari penyisihan atas penerimaan daerah, kecuali dari Dana Alokasi Khusus (DAK), pinjaman daerah, dan penerimaan lain-lain yang penggunaannya telah dibatasi untuk pengeluaran tertentu. Artinya, dana cadangan harus berasal dari pendapatan fleksibel yang tidak terikat pada tujuan tertentu, seperti Pendapatan Asli Daerah (PAD) atau transfer umum dari pemerintah pusat. Ketentuan ini memastikan bahwa dana cadangan tidak mengganggu kewajiban daerah yang telah diatur sebelumnya.

Penggunaan dana cadangan dalam tahun anggaran tertentu akan menjadi penerimaan pembiayaan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada tahun tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 303 ayat (4). Dengan mekanisme ini, dana cadangan yang telah dibentuk dapat dialokasikan secara resmi dalam APBD, sehingga penggunaannya tercatat sebagai

bagian dari struktur anggaran daerah. Selain itu, dana cadangan wajib ditempatkan dalam rekening tersendiri di Rekening Kas Umum Daerah (RKUD), sebagaimana dinyatakan dalam ayat (5). Hal ini bertujuan untuk memisahkan dana cadangan dari sumber pendapatan lainnya, sehingga pengelolaannya dapat diaudit secara transparan dan akuntabel.

Dalam hal dana cadangan belum digunakan sesuai peruntukannya, Pasal 303 ayat (6) mengatur bahwa dana tersebut dapat ditempatkan dalam portofolio yang memberikan hasil tetap dengan risiko rendah. Mekanisme ini memberikan fleksibilitas bagi daerah untuk memanfaatkan dana cadangan secara optimal, sambil menunggu penggunaannya sesuai rencana. Penempatan dana dalam instrumen seperti deposito atau obligasi pemerintah dapat menghasilkan pendapatan tambahan yang mendukung stabilitas keuangan daerah.

Pasal 305 melengkapi pengaturan ini dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan surplus anggaran daerah. Ayat (1) menyebutkan bahwa jika APBD diperkirakan mengalami surplus, maka surplus tersebut dapat digunakan untuk pengeluaran pembiayaan daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD. Salah satu bentuk pengeluaran pembiayaan yang diatur dalam ayat (2) adalah pembentukan dana cadangan. Dengan ketentuan ini, daerah dapat memanfaatkan surplus anggaran untuk membiayai proyek-proyek strategis yang membutuhkan dukungan dana cadangan tanpa mengorbankan prioritas anggaran lainnya.

Selain pembentukan dana cadangan, Pasal 305 juga mengatur penggunaan surplus APBD untuk pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo, penyertaan modal daerah, dan pengeluaran pembiayaan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pengelolaan surplus anggaran harus dilakukan secara strategis untuk mendukung tujuan pembangunan daerah.

Implementasi ketentuan Pasal 303 dan 305 memberikan beberapa manfaat penting bagi daerah. Pertama, pembentukan dana cadangan memungkinkan daerah untuk melakukan perencanaan anggaran jangka panjang yang lebih fleksibel. Daerah dapat mengalokasikan dana secara bertahap untuk proyek multi-tahun tanpa membebani keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. Kedua, ketentuan ini memastikan bahwa pengelolaan dana dilakukan secara transparan dan akuntabel, dengan memisahkan dana cadangan dalam rekening tersendiri di RKUD. Ketiga, penempatan dana dalam portofolio berisiko rendah memberikan peluang bagi daerah untuk menghasilkan pendapatan tambahan yang mendukung efisiensi pengelolaan keuangan.

Secara keseluruhan, pembentukan dana cadangan berdasarkan Pasal 303 dan 305 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan solusi strategis untuk mendukung kebutuhan pembangunan daerah yang bersifat multi-tahun dan tidak dapat dibiayai dalam satu tahun anggaran. Dengan pengelolaan yang transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip kehati-hatian, dana cadangan dapat menjadi instrumen penting dalam memperkuat daya saing dan kesejahteraan masyarakat di tingkat daerah. Implementasi yang efektif dari ketentuan ini akan mendukung tercapainya tujuan otonomi daerah yang lebih berdaya guna dan berhasil guna.

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

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

- a. Penerimaan Pembiayaan; dan
- b. Pengeluaran Pembiayaan.

Penerimaan Pembiayaan daerah bersumber dari: SiLPA, pencairan Dana Cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan Pinjaman Daerah, penerimaan kembali

Pemberian Pinjaman Daerah dan/atau penerimaan Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengeluaran Pembiayaan dapat digunakan untuk Pembiayaan:

- a. pembayaran cicilan pokok Utang yang jatuh tempo;
- b. penyertaan modal daerah;
- c. pembentukan Dana Cadangan; Pemberian Pinjaman Daerah; dan/atau
- d. pengeluaran Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

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

Dana Cadangan selanjutnya diatur dalam Pasal 70 Ayat (3) huruf b dan Ayat (4) huruf c yang mengatur tentang penerimaan pembiayaan daerah dan juga pengeluaran pembiayaan daerah. Ketentuan tentang Dana Cadangan diatur secara rinci dalam Pasal 72 yang mengatur sebagai berikut:

- (1) Pencairan Dana Cadangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (3) huruf b digunakan untuk menganggarkan pencairan Dana Cadangan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah dalam tahun anggaran berkenaan.
- (2) Jumlah Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dengan Perda tentang pembentukan Dana Cadangan bersangkutan.

- (3) Pencairan Dana Cadangan dalam 1 (satu) tahun anggaran menjadi penerimaan Pembiayaan APBD dalam tahun anggaran berkenaan.
- (4) Dalam hal Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum digunakan sesuai dengan peruntukannya, dana tersebut dapat ditempatkan dalam portofolio yang memberikan hasil tetap dengan risiko rendah.
- (5) Posisi Dana Cadangan dilaporkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari laporan pertanggungjawaban APBD.
- (6) Penggunaan atas Dana Cadangan yang dicairkan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggarkan dalam SKPD pengguna Dana Cadangan bersangkutan, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan

Pembentukan Dana Cadangan ditetapkan dalam Perda tentang pembentukan Dana Cadangan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 80 Ayat (5) PP Nomor 12 Tahun 2019. Perda tersebut ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD. Pencairan Dana Cadangan dimaksud digunakan untuk menganggarkan pencairan Dana Cadangan dari rekening Dana Cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah dalam tahun anggaran berkenaan. Jumlah Dana Cadangan sebagaimana sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dengan Perda tentang pembentukan Dana Cadangan bersangkutan. Pencairan Dana Cadangan dalam 1 (satu) tahun anggaran menjadi penerimaan Pembiayaan APBD dalam tahun anggaran berjalan.

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

ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

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

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

Ketentuan Pasal 2 menyebutkan:

- (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.

Ketentuan ini memberikan penegasan bahwa pendanaan Pilkada menjadi tanggung jawab daerah dimana Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Pendanaannya dibebankan kepada APBD Provinsi dan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dibebankan pada APBD kabupaten/kota. Dalam hal pendanaan Pemilihan Kepala Daerah tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran, Pemerintah Daerah dapat membentuk dana cadangan.

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

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

Dalam peraturan menteri ini diatur pula tentang pendanaan bersama antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam hal kegiatan Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan Bupati/Wakil Bupati dan/Wali Kota dan Wakil Wali Kota dilaksanakan secara serentak dalam satu provinsi. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) Permendagri ini. Ayat selanjutnya di Pasal yang sama mengatur tentang pendanaan bersama tersebut dibagi secara proporsional sesuai dengan beban kerja yang disepakati.

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

Disebutkan dalam Pasal 5 Permendagri:

- (1) Dalam hal pemerintah kabupaten/kota mengalami keterbatasan kemampuan keuangan daerah untuk penyelenggaraan kegiatan Pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota, pemerintah provinsi dapat membantu Pendanaan Kegiatan Pemilihan.
- (2) Dalam hal pemerintah provinsi mengalami keterbatasan kemampuan keuangan daerah untuk kegiatan Pemilihan gubernur dan wakil gubernur,

Pemerintah kabupaten/kota dapat membantu Pendanaan Kegiatan Pemilihan.

Penganggaran untuk Pendanaan Kegiatan Pemilihan bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu Kabupaten/Kota kepada bupati/wali kota dengan berpedoman pada standar kebutuhan Pendanaan Kegiatan Pemilihan yang ditetapkan oleh Ketua KPU setelah berkoordinasi dengan Menteri dan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

Ketentuan ini diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) sampai dengan ayat (5).

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah memberikan landasan hukum dan panduan teknis yang komprehensif untuk pengelolaan dana cadangan. Peraturan ini dirancang untuk memastikan bahwa pemerintah daerah memiliki fleksibilitas dalam merencanakan keuangan jangka panjang, khususnya untuk kebutuhan yang memerlukan pembiayaan besar dan tidak dapat diselesaikan dalam satu tahun anggaran. Dana cadangan dalam konteks ini menjadi instrumen penting untuk mendukung stabilitas keuangan daerah dan memenuhi kebutuhan pembangunan strategis.

Dalam Permendagri Nomor 77 Tahun 2020, dana cadangan didefinisikan sebagai dana yang disisihkan untuk mendanai kebutuhan pembangunan sarana, prasarana, atau kebutuhan lain yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran. Tujuan utama dari pembentukan dana cadangan adalah memberikan solusi keuangan yang strategis bagi daerah, terutama untuk kebutuhan jangka panjang seperti pembangunan infrastruktur besar, pengadaan barang berskala besar, atau pelaksanaan kegiatan penting lainnya, termasuk Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Dana cadangan bersumber dari penyisihan penerimaan daerah yang tidak terikat penggunaannya. Sumber utama dapat mencakup Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana transfer umum seperti Dana Alokasi Umum (DAU), atau pendapatan lain-lain yang tidak dibatasi penggunaannya. Namun, Permendagri menegaskan bahwa dana cadangan tidak boleh bersumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK), pinjaman daerah, atau penerimaan yang sudah diikat untuk pengeluaran tertentu. Ketentuan ini memastikan bahwa dana cadangan berasal dari sumber yang fleksibel, sehingga tidak mengganggu kewajiban pengeluaran lainnya.

Pembentukan dana cadangan harus dilakukan melalui Peraturan Daerah (Perda). Perda ini wajib mencakup tujuan pembentukan dana cadangan, program atau kegiatan yang akan dibiayai, besaran dan rincian tahunan dana cadangan, sumber dana, serta tahun anggaran pelaksanaan dana cadangan. Ketentuan ini memberikan kejelasan dan transparansi mengenai perencanaan dan pengelolaan dana cadangan, sekaligus memastikan bahwa dana tersebut digunakan secara tepat sesuai peruntukannya. Selain itu, Perda tentang dana cadangan harus disahkan sebelum pengesahan APBD agar penyisihan dana dapat dimasukkan ke dalam anggaran daerah.

Dana cadangan dikelola oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) yang bertindak sebagai Bendahara Umum Daerah (BUD). Dana cadangan ditempatkan dalam rekening khusus di Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan. Ketika dana belum digunakan sesuai peruntukannya, peraturan ini memungkinkan penempatan dana cadangan dalam portofolio investasi berisiko rendah, seperti deposito atau surat utang negara. Hasil investasi ini akan dicatat sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga memberikan manfaat tambahan bagi daerah.

Penggunaan dana cadangan hanya diperbolehkan untuk tujuan yang telah ditetapkan dalam Perda. Ketika digunakan, dana

ini akan dicatat sebagai penerimaan pembiayaan dalam APBD tahun anggaran berjalan. Proses ini memastikan bahwa pengeluaran dana cadangan tercatat secara resmi dan diawasi sesuai dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 menekankan pentingnya pengawasan dalam pengelolaan dana cadangan. Pengelolaan dana ini harus dicatat dalam laporan keuangan daerah yang diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Selain itu, DPRD memiliki peran penting dalam memantau pelaksanaan Perda tentang dana cadangan, termasuk memastikan bahwa dana digunakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan ini bertujuan untuk meminimalkan potensi penyalahgunaan dana dan memastikan efektivitas penggunaannya.

Pengelolaan dana cadangan harus mematuhi asas-asas keuangan daerah yang meliputi efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, dan kehati-hatian. Penerapan asas-asas ini tidak hanya memastikan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, tetapi juga mendukung tata kelola keuangan yang baik dalam pemerintahan daerah.

5. Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 12 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Sebagai Peraturan Daerah yang merupakan turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah maka Perda ini menjadi landasan utama dalam penyusunan Dana Cadangan di Kabupaten Banyumas. Disebutkan dalam Pasal 1 Angka 23 Perda Kabupaten Banyumas No.12 Tahun 2022 bahwa Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran. Pada Pasal 55 Ayat (3) dan Ayat (4) diatur bahwa Dana Cadangan menjadi bagian dari Penerimaan dan Pengeluaran. Rincian pencairan Dana Cadangan disebutkan secara rinci dalam Pasal 57 sebagai berikut:

- (1) Pencairan Dana Cadangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (3) huruf b digunakan untuk menganggarkan pencairan Dana Cadangan dari rekening Dana Cadangan ke RKUD dalam tahun anggaran berkenaan.
- (2) Jumlah Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dengan Perda tentang pembentukan Dana Cadangan bersangkutan.
- (3) Pencairan Dana Cadangan dalam 1 (satu) tahun anggaran menjadi penerimaan Pembiayaan APBD dalam tahun anggaran berkenaan.
- (4) Dalam hal Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum digunakan sesuai dengan peruntukannya, dana tersebut dapat ditempatkan dalam portofolio yang memberikan hasil tetap dengan risiko rendah.
- (5) Posisi Dana Cadangan dilaporkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari laporan pertanggungjawaban APBD.
- (6) Penggunaan atas Dana Cadangan yang dicairkan dari rekening Dana Cadangan ke RKUD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggarkan dalam SKPD pengguna Dana Cadangan bersangkutan, kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, terkait dengan penggunaan dana cadangan diatur di dalam Pasal 65 Peraturan Daerah ini yaitu:

- (1) Dana Cadangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (4) huruf c, penggunaannya diprioritaskan untuk mendanai kebutuhan pembangunan sarana/prasarana Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran.
- (2) Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat digunakan untuk mendanai kebutuhan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari penyisihan atas Penerimaan Daerah kecuali dari:
 - a. DAK;
 - b. pinjaman Daerah; dan
 - c. penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditempatkan dalam rekening tersendiri dalam RKUD.
- (5) Pembentukan Dana Cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Perda tentang pembentukan Dana Cadangan.
- (6) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Bupati dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.

Pada Pasal 91 Peraturan Daerah ini juga diatur bahwa Daftar Dana Cadangan menjadi bagian dari lampiran APBD.

D. Harmonisasi Secara Horisontal dan Vertikal Terhadap Perda Tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas

Untuk menyusun Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas tahun 2029, diperlukan evaluasi dan analisis terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan. Proses ini melibatkan harmonisasi baik secara vertikal maupun horizontal untuk memastikan kesesuaian dengan kerangka hukum yang ada. Harmonisasi ini juga mencakup peninjauan status peraturan yang berkaitan dengan pembentukan dana cadangan.

Langkah pertama adalah mengacu pada definisi dan batasan yang konkret sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan ini memberikan dasar pengertian dan pedoman teknis terkait pengelolaan keuangan daerah, termasuk pembentukan dana cadangan. Dalam konteks penganggaran dan sumber dana untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas, ketentuan dalam peraturan ini menjadi rujukan utama.

Menurut Pasal 1 angka 18 Peraturan Pemerintah tersebut, dana cadangan didefinisikan sebagai dana yang disisihkan untuk membiayai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana daerah yang tidak dapat diselesaikan dalam satu tahun anggaran. Ketentuan ini memberikan kejelasan mengenai tujuan dan mekanisme pembentukan dana cadangan, yang memungkinkan pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran secara bertahap guna memenuhi kebutuhan jangka panjang tanpa membebani anggaran tahunan secara berlebihan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit mengatur bahwa pemerintah daerah diperbolehkan membentuk dana cadangan. Kendati tidak memberikan

definisi spesifik tentang dana cadangan, undang-undang ini menegaskan bahwa dana tersebut dapat dibentuk untuk membiayai pembangunan sarana dan prasarana yang tidak dapat dituntaskan dalam satu tahun anggaran. Selain itu, pembentukan dana cadangan wajib diatur melalui Peraturan Daerah (Perda), yang menjadi landasan hukum dalam pengelolaan dan penggunaan dana tersebut. Oleh karena itu, penyusunan Perda terkait dana cadangan bertujuan untuk memenuhi persyaratan hukum sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam rancangan Perda ini, definisi pemerintahan daerah juga akan merujuk pada ketentuan yang diatur dalam undang-undang tersebut. Sebagai bentuk pengelolaan yang transparan, dana cadangan nantinya akan ditempatkan dalam rekening khusus di Rekening Kas Umum Daerah (RKUD).

Di sisi lain, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah memberikan perspektif yang lebih luas terkait definisi dan cakupan dana cadangan. Berbeda dengan definisi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 yang hanya menekankan pembiayaan pembangunan sarana dan prasarana, Permendagri ini mendefinisikan dana cadangan sebagai dana yang disisihkan untuk mendanai kegiatan besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Dengan demikian, definisi ini mencakup tidak hanya pembangunan fisik, tetapi juga kegiatan lain yang memerlukan alokasi dana signifikan.

Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 juga mengatur secara rinci elemen-elemen yang harus dimuat dalam Perda tentang dana cadangan. Elemen-elemen tersebut meliputi tujuan pembentukan dana cadangan, program atau kegiatan yang akan dibiayai, besaran dana yang dialokasikan, sumber dana, serta rincian tahunan dana cadangan yang harus disisihkan. Ketentuan ini memberikan kerangka yang lebih komprehensif untuk memastikan pengelolaan dana cadangan berjalan transparan dan sesuai dengan kebutuhan strategis daerah. Pedoman tentang pembentukan dana cadangan kemudian diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 12 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan

Keuangan Daerah. Peraturan Daerah ini menjadi pedoman penting dalam menyusun Perda tentang pembentukan dana cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati.

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS LANDASAN SOSIOLOGIS DAN LANDASAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banyumas memiliki dimensi filosofis yang mendalam, berakar pada nilai-nilai fundamental Pancasila, visi negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta konsep demokrasi substantif yang menjamin keberlanjutan tatanan demokrasi lokal. Filosofi yang mendasari pembentukan aturan ini tidak hanya terkait dengan legalitas, tetapi juga dengan legitimasi moral untuk mendukung sistem pemerintahan yang berkeadilan, berkemanusiaan, dan bertanggung jawab kepada rakyat.

Secara mendasar, Pancasila sebagai dasar negara dan pandangan hidup bangsa menjadi sumber inspirasi utama dalam pembentukan kebijakan publik, termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah yang mencakup pembentukan dana cadangan untuk Pilkada. Sila keempat, "Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan," memberikan landasan filosofis yang mendalam mengenai peran Pilkada sebagai arena deliberasi publik di mana rakyat menggunakan hak politiknya secara langsung untuk memilih pemimpin daerah. Dana cadangan dalam konteks ini menjadi instrumen strategis yang memastikan bahwa proses demokrasi berlangsung secara transparan, efisien, dan bebas dari tekanan anggaran yang dapat mengganggu stabilitas politik lokal. Selain itu Sila Kelima, "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia," memberikan pedoman bahwa perwujudan kehendak rakyat dalam demokrasi tidak boleh bertentangan dengan tujuan keadilan sosial. Artinya, pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dalam rangka mencaai tujuan pembangunan nasional demi kesejahteraan rakyat, sehingga pembentukan Dana Cadangan menemukan relevansinya untuk mewujudkan kehendak rakyat dalam pemilihan pemimpin sekaligus tidak mengganggu kebutuhan anggaran pembangunan prioritas lainnya.

Sila kedua, "Kemanusiaan yang Adil dan Beradab," memberikan kerangka normatif bahwa pembentukan dana cadangan harus diarahkan untuk mewujudkan keadilan, di mana seluruh masyarakat Kabupaten Banyumas memiliki akses yang sama dalam berpartisipasi dalam proses demokrasi. Pilkada, sebagai perwujudan hak kedaulatan rakyat, memerlukan jaminan keadilan dalam pendanaannya agar tidak menimbulkan ketimpangan antara kepentingan politik tertentu dengan kesejahteraan masyarakat luas.

Dalam perspektif tujuan negara, sebagaimana diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, pembentukan dana cadangan mendukung tiga dimensi utama: melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pilkada yang didukung oleh perencanaan keuangan yang matang melalui dana cadangan berkontribusi pada stabilitas politik lokal, yang pada gilirannya mendukung perlindungan hak politik masyarakat. Selain itu, pembiayaan yang terencana mencegah alokasi anggaran yang berlebihan pada satu tahun anggaran, sehingga keseimbangan antara kebutuhan Pilkada dan program pembangunan daerah tetap terjaga.

Teori-teori klasik tentang keadilan, seperti yang diuraikan oleh John Rawls dalam *A Theory of Justice*, juga relevan dalam konteks ini. Rawls menekankan bahwa keadilan sosial hanya dapat terwujud apabila kebijakan publik dirancang untuk memberikan keuntungan terbesar kepada mereka yang paling membutuhkan. Dalam konteks Kabupaten Banyumas, dana cadangan memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk merencanakan pembiayaan Pilkada tanpa mengorbankan alokasi anggaran untuk sektor-sektor vital lainnya seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Pendekatan ini mencerminkan prinsip keadilan distributif, di mana alokasi sumber daya dilakukan untuk memenuhi kebutuhan semua pihak secara adil.

Selain itu, konsep demokrasi substantif yang dikemukakan oleh Robert Dahl dalam *On Democracy* juga memberikan kerangka teoretis yang relevan. Dahl menekankan pentingnya partisipasi efektif, kesetaraan politik, dan akses informasi sebagai prasyarat demokrasi yang berfungsi.

Dengan mendukung penyelenggaraan Pilkada melalui dana cadangan, pemerintah daerah memastikan bahwa setiap warga memiliki kesempatan yang setara untuk terlibat dalam proses demokrasi tanpa kendala teknis atau finansial. Hal ini menunjukkan bahwa filosofi pembentukan dana cadangan tidak hanya terkait dengan aspek keuangan, tetapi juga dengan upaya menjaga integritas demokrasi lokal.

Secara filosofis, pembentukan dana cadangan juga mencerminkan komitmen terhadap keberlanjutan demokrasi lokal. Demokrasi tidak hanya membutuhkan proses pemilu yang transparan, tetapi juga harus memastikan stabilitas politik yang mendukung pembangunan berkelanjutan. Dana cadangan memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk merencanakan kebutuhan Pilkada secara jangka panjang tanpa mengganggu alokasi anggaran tahun berjalan. Dengan demikian, mekanisme ini tidak hanya menyelesaikan masalah teknis pendanaan, tetapi juga mencerminkan visi pemerintahan yang proaktif dan berorientasi pada keberlanjutan.

Penempatan dana cadangan dalam Rekening Kas Umum Daerah (RKUD), sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 dan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020, memperkuat dimensi akuntabilitas dan transparansi. Penempatan ini memastikan bahwa dana cadangan dikelola secara hati-hati dan dapat diawasi oleh publik, sesuai dengan prinsip-prinsip good governance. Selain itu, penempatan dana pada portofolio berisiko rendah ketika belum digunakan memberikan manfaat tambahan berupa pendapatan bunga, yang pada akhirnya akan kembali kepada masyarakat dalam bentuk layanan publik yang lebih baik.

Keseluruhan landasan filosofis ini menegaskan bahwa pembentukan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banyumas bukan sekadar pemenuhan kewajiban administratif, tetapi juga merupakan manifestasi dari nilai-nilai dasar Pancasila, tujuan negara, dan komitmen terhadap demokrasi yang berkeadilan. Dengan landasan ini, peraturan yang dihasilkan diharapkan mampu mendukung pelaksanaan Pilkada yang

transparan, efisien, dan akuntabel, sekaligus menjaga keseimbangan antara kebutuhan demokrasi dan pembangunan daerah yang berkelanjutan.

B. Landasan Sosiologis

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banyumas tidak hanya berangkat dari kebutuhan teknis penyelenggaraan pemilu lokal, tetapi juga dari pemahaman mendalam terhadap kondisi sosial masyarakat yang menjadi basis legitimasi norma hukum tersebut. Landasan sosiologis menjadi argumen penting dalam pembentukan peraturan ini karena mencerminkan bagaimana peraturan ini menjawab tantangan, harapan, dan kebutuhan nyata masyarakat Kabupaten Banyumas.

Sebagai salah satu kabupaten dengan populasi besar dan wilayah yang luas, Banyumas menghadapi berbagai dinamika sosial yang memengaruhi kualitas demokrasi lokalnya. Dalam konteks ini, penyelenggaraan Pilkada bukan hanya sekadar kegiatan administratif, melainkan momentum strategis untuk memastikan keterlibatan masyarakat dalam menentukan pemimpin yang dapat membawa perubahan. Oleh karena itu, pembentukan dana cadangan sebagai instrumen finansial menjadi jawaban atas kebutuhan demokrasi lokal yang inklusif, stabil, dan berkelanjutan.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan manifestasi paling nyata dari kedaulatan rakyat di tingkat lokal, di mana setiap individu memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi dalam menentukan pemimpin daerah. Dalam konteks Kabupaten Banyumas, Pilkada memiliki dimensi strategis untuk memastikan bahwa pemerintahan daerah berjalan berdasarkan aspirasi masyarakat. Miriam Budiardjo dalam *Dasar-Dasar Ilmu Politik* menekankan bahwa partisipasi politik adalah elemen inti dari demokrasi, yang mencakup tidak hanya hak memilih, tetapi juga keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan secara keseluruhan.

Namun, realisasi dari hak politik ini tidaklah sederhana. Kabupaten Banyumas dengan jumlah penduduk yang terus meningkat

dan karakteristik demografis yang beragam menghadapi tantangan dalam menjamin akses setara bagi seluruh masyarakat terhadap proses Pilkada. Wilayah geografis yang mencakup dataran rendah hingga pegunungan menambah kompleksitas distribusi logistik, informasi, dan infrastruktur demokrasi. Dalam situasi ini, pembentukan dana cadangan menjadi instrumen strategis untuk menjawab tantangan sosial dan geografis tersebut. Dengan perencanaan keuangan yang matang, pemerintah daerah dapat memastikan bahwa semua lapisan masyarakat, termasuk mereka yang tinggal di daerah terpencil, dapat terlibat dalam Pilkada.

Sebagai proses demokrasi yang berlangsung setiap lima tahun, Pilkada menjadi momentum bagi masyarakat untuk menyampaikan harapan mereka terhadap pemimpin yang mampu merepresentasikan aspirasi lokal. Dana cadangan, dalam konteks ini, tidak hanya menjadi alat untuk mendukung penyelenggaraan Pilkada, tetapi juga simbol komitmen pemerintah daerah terhadap kualitas demokrasi lokal. Dengan adanya dana cadangan, pemerintah daerah menunjukkan keseriusan dalam memastikan bahwa Pilkada berjalan secara transparan, bebas dari konflik, dan efisien.

John Dewey dalam *Democracy and Education* menekankan pentingnya pendidikan politik dalam demokrasi. Pilkada yang didukung oleh perencanaan keuangan yang baik dapat menjadi sarana pendidikan politik bagi masyarakat, di mana mereka belajar tentang nilai-nilai demokrasi, hak politik, dan tanggung jawab sebagai warga negara. Dalam konteks Kabupaten Banyumas, pembentukan dana cadangan mencerminkan komitmen pemerintah daerah untuk menciptakan demokrasi yang tidak hanya prosedural, tetapi juga substantif, di mana masyarakat benar-benar memahami peran dan hak mereka dalam proses politik.

Pembentukan dana cadangan juga berakar pada prinsip keadilan sosial, yang merupakan salah satu nilai fundamental dalam Pancasila. Dalam perspektif keadilan distributif yang dikemukakan oleh John Rawls, kebijakan publik harus dirancang untuk memberikan manfaat terbesar

kepada mereka yang paling membutuhkan. Dalam konteks ini, dana cadangan memungkinkan pemerintah daerah untuk merencanakan pembiayaan Pilkada tanpa mengorbankan anggaran untuk sektor-sektor vital seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.

Kabupaten Banyumas menghadapi tantangan dalam menjaga keseimbangan antara kebutuhan demokrasi dan pembangunan. Tanpa dana cadangan, alokasi anggaran Pilkada yang besar dalam satu tahun anggaran dapat mengganggu stabilitas fiskal daerah dan mengorbankan program-program prioritas lainnya. Dengan adanya dana cadangan, pemerintah daerah dapat menyisihkan anggaran secara bertahap, sehingga beban finansial tidak menumpuk pada satu tahun anggaran. Pendekatan ini mencerminkan komitmen terhadap prinsip efisiensi dan keberlanjutan dalam pengelolaan keuangan daerah.

Sebagai bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dana cadangan harus dikelola dengan prinsip good governance, yang meliputi transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan partisipasi masyarakat. Amartya Sen dalam *Development as Freedom* menekankan bahwa transparansi dalam pengelolaan sumber daya publik adalah prasyarat untuk menciptakan keadilan sosial dan pembangunan yang inklusif.

Masyarakat Kabupaten Banyumas, sebagai penerima manfaat langsung dari kebijakan ini, memiliki ekspektasi bahwa dana cadangan digunakan secara efisien dan sesuai dengan peruntukannya. Sosialisasi yang melibatkan masyarakat menjadi penting untuk memastikan bahwa mereka memahami bagaimana dana cadangan digunakan dan apa dampaknya terhadap kesejahteraan mereka. Dengan cara ini, pembentukan dana cadangan tidak hanya menjadi solusi teknis, tetapi juga mencerminkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan daerah.

Pilkada yang berkualitas membutuhkan perencanaan keuangan yang berkelanjutan. Demokrasi lokal tidak hanya membutuhkan pemilu yang transparan dan adil, tetapi juga stabilitas politik yang mendukung pembangunan jangka panjang. Dengan adanya dana cadangan,

pemerintah daerah dapat merencanakan kebutuhan Pilkada secara lebih fleksibel tanpa mengganggu program pembangunan lainnya. Pendekatan ini mencerminkan visi pemerintahan yang proaktif dan berorientasi pada keberlanjutan.

Dalam teori demokrasi substantif yang dikemukakan oleh Robert Dahl, demokrasi yang baik adalah demokrasi yang memberikan akses yang setara kepada seluruh masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses politik. Dengan mendukung penyelenggaraan Pilkada melalui dana cadangan, pemerintah daerah memastikan bahwa nilai-nilai tersebut terimplementasi dalam demokrasi lokal.

Landasan sosiologis pembentukan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banyumas didasarkan pada kebutuhan nyata masyarakat, tantangan sosial yang dihadapi dalam penyelenggaraan Pilkada, serta aspirasi masyarakat untuk menciptakan demokrasi lokal yang berkualitas dan inklusif. Kebijakan ini tidak hanya menjadi solusi atas kendala teknis pendanaan, tetapi juga mencerminkan komitmen pemerintah daerah untuk mendukung stabilitas demokrasi, kesejahteraan masyarakat, dan keberlanjutan pembangunan daerah.

Dengan pengelolaan dana cadangan yang transparan, akuntabel, dan partisipatif, pemerintah daerah dapat menciptakan Pilkada yang tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme pemilu, tetapi juga sebagai instrumen untuk memperkuat nilai-nilai demokrasi lokal. Hal ini menjadikan pembentukan dana cadangan sebagai kebijakan yang strategis, relevan, dan berkontribusi nyata bagi masyarakat Kabupaten Banyumas.

C. Landasan Yuridis

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banyumas berlandaskan pada kerangka hukum yang kokoh, yang mencakup konstitusi, undang-undang, serta peraturan pelaksana lainnya. Sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, setiap kebijakan publik,

termasuk pembentukan peraturan daerah, harus memiliki legitimasi hukum yang jelas, memenuhi prinsip keadilan, dan menjunjung supremasi hukum. Hans Kelsen dalam *Reine Rechtslehre* menekankan bahwa hukum adalah norma yang bersifat positif dan mengikat, yang menjadi dasar bagi pengaturan kehidupan bermasyarakat. Dalam konteks ini, pembentukan dana cadangan memiliki landasan yuridis yang tidak hanya menjamin legalitasnya, tetapi juga memastikan bahwa kebijakan ini sesuai dengan cita-cita negara hukum Pancasila.

Konstitusi Indonesia, melalui Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Ketentuan ini menegaskan bahwa demokrasi lokal adalah bagian integral dari sistem pemerintahan negara, di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Dalam rangka mendukung pelaksanaan demokrasi lokal yang berkualitas, dibutuhkan perencanaan keuangan yang matang, salah satunya melalui pembentukan dana cadangan untuk Pilkada.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 juga memberikan dasar bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan ini meliputi pengelolaan keuangan daerah, termasuk pembentukan dana cadangan sebagai bagian dari upaya memenuhi kebutuhan strategis, seperti pelaksanaan Pilkada. Secara rinci peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - Pasal 1 ayat (3): Negara Indonesia adalah negara hukum, yang menuntut setiap kebijakan harus berdasarkan hukum yang berlaku.
 - Pasal 18 ayat (4): Kepala daerah dipilih secara demokratis, yang memberikan landasan bagi penyelenggaraan Pilkada langsung.

- Pasal 18 ayat (6): Pemerintah daerah memiliki kewenangan otonom, termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang ini memberikan legitimasi bagi pembentukan dana cadangan.
- Pasal 303: Daerah dapat membentuk dana cadangan untuk mendanai kebutuhan pembangunan sarana dan prasarana yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran.
 - Pasal 305: Surplus anggaran dalam APBD dapat digunakan untuk membentuk dana cadangan, yang harus ditetapkan melalui Peraturan Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang telah ditetapkan menjadi undang-undang dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020, mengatur bahwa penyelenggaraan Pilkada merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Pendanaan Pilkada menjadi tanggung jawab APBD, yang diatur secara teknis dalam regulasi lainnya.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- Pasal 80: Pembentukan dana cadangan harus dilakukan melalui Peraturan Daerah, yang mencakup tujuan, program atau kegiatan yang akan dibiayai, serta rincian sumber dan besaran dana.
 - Dana cadangan yang belum digunakan harus ditempatkan pada rekening khusus di Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas.

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Permendagri ini mengatur bahwa dana cadangan dapat digunakan untuk mendukung pendanaan Pilkada, dengan prinsip efisiensi dan akuntabilitas. Permendagri ini juga menekankan pentingnya pengawasan dalam penggunaan dana untuk memastikan bahwa penggunaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah Permendagri ini memperkuat ketentuan tentang pengelolaan dana cadangan, termasuk penempatan dana yang belum digunakan pada portofolio berisiko rendah untuk menghasilkan manfaat tambahan bagi daerah.

Bagir Manan⁴⁷ dalam *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia* menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan harus memenuhi tiga asas utama, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Dalam konteks pembentukan dana cadangan, Peraturan Daerah yang dihasilkan harus mencerminkan keadilan sosial, memberikan manfaat langsung bagi masyarakat, dan menjamin kepastian hukum dalam pengelolaan keuangan daerah.

Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan juga harus mencerminkan cita hukum Pancasila, yang menekankan pada prinsip keadilan sosial dan partisipasi masyarakat. Dengan adanya landasan hukum yang kuat, peraturan ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi pemerintah daerah dalam merencanakan anggaran Pilkada, sekaligus menjaga stabilitas fiskal daerah.

Sebagai bagian dari pengelolaan keuangan daerah, pembentukan dana cadangan harus mematuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 dan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 mengatur bahwa dana cadangan harus ditempatkan dalam rekening khusus di RKUD dan dikelola sesuai dengan prinsip good

⁴⁷ Bagir Manan, "Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, IND-HILL," Co, Jakarta (1992).

governance. Dengan pengawasan oleh DPRD dan masyarakat, pemerintah daerah dapat memastikan bahwa dana ini digunakan secara efisien dan sesuai dengan peruntukannya.

Landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banyumas mencakup berbagai regulasi mulai dari konstitusi hingga peraturan teknis. Peraturan ini tidak hanya memberikan kepastian hukum bagi pemerintah daerah dalam mengelola anggaran Pilkada, tetapi juga mencerminkan komitmen terhadap prinsip negara hukum, keadilan sosial, dan demokrasi lokal. Dengan memenuhi ketentuan hukum yang berlaku, Peraturan Daerah ini diharapkan dapat mendukung penyelenggaraan Pilkada yang transparan, efisien, dan akuntabel, serta berkontribusi pada stabilitas politik dan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Banyumas.

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI PERATURAN DAERAH

A. Sasaran

Sasaran yang ingin diwujudkan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2029 adalah terpilihnya Bupati dan Wakil Bupati Banyumas dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029 secara demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

B. Arah dan Jangkauan Pengaturan

1. Arah Pengaturan

Dalam rangka merealisasikan sasaran yang ingin diwujudkan, maka arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029 adalah sebagai landasan hukum dalam rangka menghimpun dana cadangan untuk membiayai kegiatan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029.

2. Jangkauan Pengaturan

Jangkauan pengaturan dalam hal ini adalah meliputi subjek dan objek pengaturan. Subjek pengaturan meliputi para pihak yang memiliki hak dan kewajiban atau diberikan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Subjek pengaturan dalam rancangan peraturan daerah ini meliputi penyelenggara pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas yaitu Pemerintahan Daerah, Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Banyumas, dan Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Banyumas. Sementara itu, objek pengaturan rancangan peraturan daerah meliputi segala sesuatu yang berada dalam pengaturan hukum dan dapat dimanfaatkan oleh subjek hukum. Objek pengaturan dalam rancangan peraturan daerah ini meliputi ketentuan umum, tujuan, prinsip penggunaan, penganggaran, besaran, rincian tahunan dan

sumber dana, penempatan dana cadangan, pencairan dan pemindahbukuan, penatausahaan dan pertanggungjawaban dana cadangan, pelaporan.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Pokok-pokok mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029 adalah sebagai berikut:

1. BAB I berisi pengaturan mengenai Ketentuan Umum dan juga maksud dan tujuan dari perda ini. Ketentuan Umum diatur pada bagian awal perda ini dan berisi batasan-batasan atau definisi, akronim yang digunakan di dalam peraturan atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasalsebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan yang diatur dalam ketentuan umum berisi batasan pengertian yang nantinya akan banyak digunakan di dalam pasal-pasal yang bersifat menegaskan dan mengurangi pengulangan kalimat di dalam peraturan daerah. Ketentuan umum yang akan dimuat di dalamPerda tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas. Ketentuan umum dalam Perda ini meliputi:
 - a. Daerah adalah Kabupaten Banyumas.
 - b. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
 - c. Bupati adalah Bupati Banyumas.
 - d. Wakil Bupati adalah Wakil Bupati Banyumas.
 - e. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
 - f. Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Daerah untuk memilih Bupati dan

Wakil Bupati Banyumas secara langsung dan demokratis.

- g. Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana Daerah yang tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran.
 - h. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
 - i. 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.
- 2. BAB II berisi tentang tujuan pembentukan Dana Cadangan yaitu untuk pendanaan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2029 yang pendanaannya tidak dapat dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran.
 - 3. BAB III berisi tentang Prinsip, yaitu sesuai dengan ketentuan perundang-undangan untuk membiayai sarana dan prasarana atau kegiatan yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Dalam hal ini adalah kegiatan pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati Banyumas. Dana cadangan juga tidak dapat digunakan untuk membiayai di luar kegiatan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah ini.
 - 4. BAB IV berisi tentang Penganggaran Dana Cadangan. Penganggaran Dana Cadangan dianggarkan pada Pembiayaan Daerah, Kelompok Pengeluaran Pembiayaan, Jenis Belanja Pembentukan Dana Cadangan.
 - 5. BAB V berisi tentang besaran, rincian tahunan, dan sumber pendanaan dana cadangan. Besaran dana cadangan dalam Peraturan Daerah ini ditetapkan sebesar Rp. 80.000.000,00 (Delapan Puluh Miliar Rupiah). Hal ini sebagaimana pertimbangan yang telah disebutkan dalam Naskah Akademik ini dengan mempertimbangan penambahan jumlah penduduk

yang mengakibatkan pertambahan jumlah pemilih, laju inflasi, dan juga peningkatan pendapatan Kabupaten Banyumas. Dana cadangan ini dipenuhi dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun anggaran yaitu tahun 2026, 2027, 2028 dan setiap tahun anggaran ditetapkan melalui APBD secara bertahap dengan besaran masing-masing sebagai berikut:

- a. APBD Tahun Anggaran 2026 sebesar Rp20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah);
- b. APBD Tahun Anggaran 2027 sebesar Rp30.000.000.000,00 (tiga puluh miliar rupiah);
- c. APBD Tahun Anggaran 2028 sebesar Rp30.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah);

Dalam hal besaran dana cadangan tidak mencukupi untuk membiayai pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2029 maka kekurangan pembiayaan didanai dari APBD Tahun 2029. Dana cadangan bersumber dari penyesihan atas penerimaan Daerah kecuali dari :

- a. Dana Alokasi Khusus;
 - b. Pinjaman Daerah; dan
 - c. Penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. BAB VI berisi ketentuan tentang penempatan dana cadangan. Ketentuan mengenai penempatan dana cadangan yaitu:
- a. Dana Cadangan ditempatkan dalam rekening tersendiri atas nama Dana Cadangan yang dikelola oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah.
 - b. Rekening sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa deposito pada Bank Pemerintah yang memberikan hasil tetap dengan resiko rendah.

- c. Pendapatan bunga deposito dari Dana Cadangan dicatat sesuai standar akuntansi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. BAB VII berisi ketentuan tentang pencairan dan pemindahbukuan. Dana cadangan mulai digunakan pada Tahun 2028 sesuai dengan peruntukannya untuk membiayai kegiatan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029 sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan tahapan pemilihan yang biasanya sudah dimulai satu tahun sebelum tahun pelaksanaan pemungutan suara. Mekanisme pencairan dana cadangan dilakukan dengan pemindahbukuan ke rekening Kas Umum Daerah. Mekanisme pencairannya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan dalam hal ini adalah Pasal 72 PP No.12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah beserta peraturan turunannya.
8. BAB VIII mengatur tentang penatausahaan dan pertanggungjawaban. Penatausahaan program kegiatan yang dilaksanakan dengan Dana Cadangan diperlakukan sama dengan penatausahaan pelaksanaan APBD.
9. BAB IX Pelaporan
Dana Cadangan dilaporkan sebagai bagian yang tak terpisahkan dari laporan pertanggungjawaban APBD.
10. BAB X mengatur tentang Ketentuan Penutup yang merupakan bagian akhir yang memuat rumusan perintah pengundangan dan penempatan pada lembaran Daerah Kabupaten. Rumusan ketentuan penutup yaitu Perda ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Perda ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Banyumas.

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan

1. Kegiatan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029 merupakan salah satu perwujudan demokrasi yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan menjadi tugas pemerintah daerah dalam pembiayaannya. Pembiayaan kegiatan ini tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran sehingga perlu dibentuk dana cadangan.
2. Pembentukan dana cadangan dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan baik dalam penganggarannya, pelaksanaan dan penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawabannya. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029 adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 303 dan 305 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 1 Angka 18, Pasal 70, 72, dan Pasal 80 PP Nomor 12 Tahun 2019, Pasal 2, Pasal 4, dan Pasal 5 Permendagri Nomor 54 Tahun 2019 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 41 Tahun 2020, Permendagri 77 Tahun 2020, dan Perda Kab. Banyumas Nomor 12 Tahun 2022.
3. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Banyumas didasarkan pada landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang kuat. Secara filosofis, peraturan ini berakar pada nilai-nilai Pancasila, khususnya Sila Keempat dan Kelima, yang menekankan pentingnya demokrasi yang adil dan transparan serta menjaga keseimbangan antara kebutuhan demokrasi dan pembangunan. Secara sosiologis, peraturan ini

menjawab tantangan sosial dan geografis di Banyumas, termasuk memastikan akses setara bagi masyarakat dalam Pilkada, mendukung stabilitas demokrasi, dan mewujudkan partisipasi politik yang inklusif. Secara yuridis, peraturan ini merujuk pada berbagai regulasi, mulai dari UUD 1945, UU Pemerintahan Daerah, hingga peraturan teknis seperti Permendagri Nomor 77 Tahun 2020, yang menjamin legalitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana cadangan. Dengan memenuhi kebutuhan teknis dan normatif, peraturan ini diharapkan mendukung Pilkada yang efisien, stabilitas fiskal, serta keberlanjutan pembangunan daerah yang berkeadilan.

4. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2029 bertujuan mendukung terwujudnya pemilihan pemimpin daerah yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Arah pengaturannya adalah sebagai landasan hukum untuk menghimpun dana cadangan guna membiayai kegiatan Pilkada 2029, dengan subjek meliputi pemerintah daerah, KPU, dan Bawaslu Banyumas, serta objek meliputi prinsip, penganggaran, sumber, penempatan, pencairan, hingga pertanggungjawaban dana. Dana cadangan sebesar Rp80 miliar akan disisihkan secara bertahap dari APBD 2026-2028 dengan rincian Rp20 miliar (2026), Rp30 miliar (2027), dan Rp30 miliar (2028). Dana tersebut akan dikelola melalui rekening khusus berupa deposito di bank pemerintah dengan risiko rendah, dan pendapatan bunganya dicatat sesuai standar akuntansi. Dana mulai digunakan pada 2028 sesuai tahapan Pilkada, dengan pencairan mengikuti mekanisme yang diatur dalam PP No. 12 Tahun

2019. Peraturan ini mengatur pula transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana serta memastikan pelaksanaannya mendukung stabilitas fiskal dan prioritas pembangunan daerah tanpa terganggu.

B. Saran

1. Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas perlu segera menetapkan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas tahun 2029.
2. Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas tahun 2029 ini juga perlu didukung semua unsur pemerintah, institusi swasta, dan hukum, serta seluruh elemen masyarakat di wilayah Kabupaten Banyumas.
3. Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas bersama dengan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banyumas dan Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Banyumas harus bekerja sama guna terselenggaranya pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas yang demokratis.
4. Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas mempertimbangkan keberlanjutan fiskal daerah dalam menentukan dana cadangan serta menempatkan untuk investasi berisiko rendah.

DAFTAR PUSTAKA

- Acemoglu, Daron. "Why Nations Fail?" *The Pakistan Development Review* 54, no. 4 (2015): 301–312.
- Akhmaddhian, Suwari. "Asas-Asas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik Untuk Mewujudkan Good Governance." *LOGIKA: Jurnal Penelitian Universitas Kuningan* 9, no. 01 (2018): 30–38.
- Aspinall, Edward, and Ward Berenschot. *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Cornell University Press, 2019.
- Bentham, Jeremy, and John Stuart Mill. *Utilitarianism and Other Essays*. Penguin UK, 2004.
- BPS Kabupaten Banyumas. *Banyumas Dalam Angka 2024*. BPS Kabupaten Banyumas, 2024.
- Croissant, Aurel. "Indonesia: Challenges of Conflict and Consensus in the Era of Reformasi." In *Comparative Politics of Southeast Asia: An Introduction to Governments and Political Regimes*, 75–119. Springer, 2022.
- Detik.com. "Menghapus Pilkada Langsung." <https://news.detik.com/kolom/d-7688934/menghapus-pilkada-langsung-kembali-ke-sistem-bukan-bukan>.
- Faguet, Jean-Paul. "Decentralization and Governance." *World Development* 53 (2014): 2–13.
- Friedman, Milton. *Why Government Is the Problem*. Hoover Press, 2013.
- Grant, Bligh, Brian Dollery, and Jeff Gow. "Local Democracy and Local Government Efficiency: The Case of Elected Executives in Australian Local Government." *Australian Journal of Political Science* 46, no. 1 (2011): 53–69.

- Grant, Bligh, and Joseph Drew. "Local Government in Australia." *Singapore: Springer*. doi 10 (2017): 978–981.
- Hakim, M.Z., A.P. Moenta, F. Jamal, A. Ilmar, A. Ilyas, and Irwansyah. "Rise and Fall of Democracy in Regional Government: From Assignment to Election." *Yuridika* 39, no. 3 (2024): 329–352.
- Hakim, Setiawandi. "Dampak Negatif Pemilihan Kepala Daerah Langsung Dan Pemilihan Kepala Daerah Melalui DPRD Serta Pemilihan Kepala Daerah Ideal." *Sawala: Jurnal Administrasi Negara* 6, no. 2 (2018): 140–147.
- Halim, Abdul. "Akuntansi Keuangan Daerah" (2004).
- Hare, Richard Mervyn. "Rawls' Theory of Justice--I." JSTOR, 1973.
- Huda, Nimatul. *Penataan Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*. Kencana, 2017.
- Hutapea, Bungasan. "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 4, no. 1 (2015): 1–20.
- Ibrahim, I., D. Haryadi, and N. Hidayat. "The Manipulation of Identity Politics in Indonesian Electoral Democracy Today: Between Regulations and Practices." *Journal of Infrastructure, Policy and Development* 8, no. 7 (2024).
- Irwansyah, Irwansyah. "Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel." *Yogyakarta: Mirra Buana Media* 8 (2020).
- Al Izzati, R., T. Dartanto, D. Suryadarma, and A. Suryahadi. "Direct Elections and Trust in State and Political Institutions: Evidence from Indonesia's Election Reform." *European Journal of Political Economy* 85 (2024).
- Karianga, D R Hendra, and M H SH. *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Kencana, 2015.
- Kelsen, Hans. "The Pure Theory of Law." *LQ Rev.* 51 (1935): 517.

———. “What Is the Pure Theory of Law?” In *Law and Morality*, 101–108. Routledge, 2017.

Khusaini, Moh. *Keuangan Daerah*. Universitas Brawijaya Press, 2018.

Lijphart, Arend. “Consociational Democracy.” *World politics* 21, no. 2 (1969): 207–225.

Manan, Bagir. “Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, IND-HILL.” *Co, Jakarta* (1992).

Mardiasmo, D M, and A MBA. “Akuntansi Sektor Publik: Yogyakarta: Andi,” 2009.

Marzuki, Peter Mahmud. “Penelitian Hukum” (2005).

Michel, Julian. “The Subnational Roots of Democratic Stability.” University of California, Los Angeles, 2024.

Nawiasky, Hans. “Allgemeine Rechtslehre Als System Der Rechtlichen Grundbegriffe” (1941).

Negeri, Kementerian Dalam. “Buku Pintar Pengelolaan Keuangan Daerah.” *Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementrian Dalam Negeri* 121 (2019).

Pranesti, Arin. “Kajian Sistem Penganggaran Partisipatif Pemerintah Daerah Melalui E-Government Sebagai Wujud Good Governance.” *AKUNTANSI* 45 3, no. 1 (2022): 144–152.

Prasojo, E k. o., I r. f. a. n. R i. d. w. a. n. Maksum, and T e. g. u. h. Kurniawan. *Desentralisasi Dan Pemerintahan Daerah Antara Model Demokrasi Lokal Dan Efisiensi Struktural (Decentralization and Local Government between Local Democracy and Structural Efficiency Models)*. Depok: Administrative Sciences Department of Universitas Indonesia, 2006.

Pratiwi, Endang, Theo Negoro, and Hassanain Haykal. “Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum Atau Metode Pengujian Produk Hukum?” *Jurnal Konstitusi* 19, no. 2 (2022): 268–

- Prianto, Andi Luhur. "Political Party Governance as an Institutional Challenge to the Democratic Regression in Indonesia." *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)* 6, no. 1 (2024): 74–84.
- Purwosusilo, H, and M H Sh. *Aspek Hukum Pengadaan Barang Dan Jasa*. Prenada Media, 2017.
- Qudrat-I Elahi, Khandakar. "UNDP on Good Governance." *International Journal of Social Economics* 36, no. 12 (2009): 1167–1180.
- Radbruch, Gustav. *Rechtsphilosophie*. Vol. 2043. CF Müller GmbH, 2003.
- Rohdewold, R a. i. n. e. r. "Decentralization and the Indonesian Bureaucracy: Major Changes, Minor Impact? BT - Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization." edited by E d. w. a. r. d. Aspinall and G r. e. g. Fealy. ISEAS: Singapore, 2003.
- Said, M Yasir, and Yati Nurhayati. "A Review on Rawls Theory of Justice." *International Journal of Law, Environment, and Natural Resources* 1, no. 1 (2021): 29–36.
- Sinaga, Parbuntian. "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945." *Binamulia Hukum* 7, no. 1 (2018): 17–25.