

## BAB II

### PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

#### A. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>50</sup>

Pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>51</sup>

Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>52</sup>

Daerah otonom diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri yang dipimpin oleh kepala daerah. Di dalam khazanah literatur islam, disebut dengan *siyasah syar'iyah*. *Siyasah syar'iyah* adalah kewenangan pemerintah untuk melakukan kebijakan yang dikehendaki demi

---

<sup>50</sup> UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 2

<sup>51</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 3

<sup>52</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 12

kemaslahatan, melalui aturan yang tidak bertentangan dengan agama, meskipun tidak ada dalil tertentu.<sup>53</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 Pasal 18 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten/kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.<sup>54</sup> Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>55</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi yang terdiri atas asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dijalankan berdasarkan sistem otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>56</sup>

Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah

---

<sup>53</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fiqih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 9.

<sup>54</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1)

<sup>55</sup> *Ibid*, Pasal 18 ayat (2)

<sup>56</sup> UU Pemda Pasal 1 angka 6.

otonom berdasarkan asas otonomi.<sup>57</sup> Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.<sup>58</sup>

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa adanya sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom pemerintah adalah hubungan antarorganisasi dan bersifat *resiprokal*.<sup>59</sup>

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah

---

<sup>57</sup> UU Pemda Pasal 1 angka 8

<sup>58</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2017, hlm.13.

<sup>59</sup> *Ibid.* Resiprokal artinya saling berbalasan (tentang kata kerja)

pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>60</sup>

Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*madebwind; co-administration; co-government*) oleh pemerintah kepada daerah otonom.<sup>61</sup> Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.<sup>62</sup> Berdasar asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.<sup>63</sup>

### **B. Bupati sebagai Penyelenggara Pemerintahan Daerah**

Penyelenggara Negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>64</sup> penyelenggara negara yang bersih adalah Penyelenggara negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan

---

<sup>60</sup> UU Pemda Pasal 1 angka 9

<sup>61</sup> Ni'matul Huda, hlm. Op.cit. hlm. 14.

<sup>62</sup> UU Pemda Pasal 1 angka 11

<sup>63</sup> Ni'matul Huda, loc.cit

<sup>64</sup> UU No. 28 Tahun 1999 Pasal 1 angka 1

negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya.<sup>65</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Bupati termasuk ke dalam penyelenggara negara yang menjalankan urusan pemerintahan daerah di daerah kabupaten.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, bupati sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>66</sup> Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut terdapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.<sup>67</sup> Dalam melaksanakan tugasnya bupati sebagai kepala daerah dan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.<sup>68</sup>

Bupati sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, dalam penyelenggaraan negara yang bertujuan untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab, perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan negara

---

<sup>65</sup> UU No. 28 Tahun 1999 Pasal 1 angka 2

<sup>66</sup> UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 3

<sup>67</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 4.

<sup>68</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 23

asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.<sup>69</sup>

Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.<sup>70</sup>

Bupati sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri atas: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, asas efektivitas, dan asas keadilan.<sup>71</sup>

Selain asas-asas umum penyelenggaraan negara yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat juga Asas dalam Hukum Administrasi Negara dikenal adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). AUPB meliputi asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> UU No. 28 Tahun 1999 Pasal 1 angka 6

<sup>70</sup> *Ibid*, Pasal 3

<sup>71</sup> UU No. 23 Taun 2014 Pasal 58

<sup>72</sup> UUAP Pasal 10

Selain AUPB yang terdapat dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang disebutkan diatas, dalam penyelenggaraan negara terdapat juga AUPB yang meliputi:<sup>73</sup>

- a. asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
- b. asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
- c. asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
- d. asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
- e. asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
- f. asas tidak mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
- g. asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
- h. asas keadilan dan kewajaran (*principle of reasonable or prohibiton of arbitrariness*);
- i. asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
- j. asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the concequences of an annulled decision*);
- k. asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal may of life*);
- l. asas kebijaksanaan (*sapientia*); dan
- m. asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

---

<sup>73</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 244-245.

Bagi administrasi negara, AUPB bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat sumir, samara tau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen*/melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad* (perbuatan melawan hukum), *detournement de pouvoir* (menyalahgunakan wewenang), *abus de droit* (tindakan sewenang-wenang) dan *ultravires* (melebihi kekuasaan).<sup>74</sup>

AUPB ditujukan untuk terciptanya *Good Governance*. *Good Governance* adalah praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya. Ada 4 (empat) unsur utama dalam *good governance*, yaitu akuntabilitas (*accountability*), kerangka hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), dan keterbukaan (*openness*).<sup>75</sup>

Dalam fikih *siyasah* (ketatanegaraan menurut Islam), asas-asas pemerintahan yang baik itu, selain diperoleh dari hasil penelitian, putusan hakim dan lain-lain, dapat digali pula dari sumber utama Fikih *siyasah* yakni Alquran dan Hadis. Asas tersebut meliputi: asas amanah, asas tanggung jawab (*al-masuliyah*), asas maslahat (*al mashlahah*), dan asas pengawasan (*al muhasabah*). Pengawasan (*al muhasabah*) terdiri dari pengawasan trasendental (*al muhasabah al-ilahiyah*), pengawasan oleh pribadi (*al-muhasabah al-syakhsyiyah*), dan pengawasan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*al-muhasabah al-*

<sup>74</sup> Ridwan HR. op.cit. hlm. 239.

<sup>75</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fiqih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 241.



*qomariyah*). pengawasan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*al-muhasabah al-qomariyah*) dikenal dengan adanya pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan internal, dan pengawasan eksternal. Pengawasan merupakan aspek penting bagi pelaksanaan tugas, ucapan, dan perilaku pejabat negara dalam ketaatan terhadap hukum dan menjalankan tugas dengan baik.<sup>76</sup>

Selain asas-asas yang dijadikan acuan sebagai penyelenggaraan pemerintahan, Salah satu kaidah ushul fiqih menyebutkan

لَا بِدَلِيلٍ الْعَايَةُ لَا تُبَرَّرُ الْوَسِيلَةَ

yang artinya: Tujuan (yang baik) tidaklah membuat baik sarana (yang haram) kecuali dengan adanya dalil.<sup>77</sup> Hal ini berarti dalam penyelenggaraan negara termasuk penyelenggaraan pemerintahan daerah didalamnya harus diperoleh dengan cara-cara yang baik, yang erat kaitannya dengan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

### C. Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam mewujudkan tujuan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan daerah menimbulkan hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang. Peraturan pelaksanaan yang dijadikan dasar dalam pengelolaan keuangan daerah telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP tentang PKD). Untuk menindaklanjuti PP No.

<sup>76</sup>*Ibid*, hlm. 242.

<sup>77</sup> Syaikh Walid bin Rasyid bin Abdul Aziz bin Su'aidan, *Tadzkir Al Fuhul bitarjihah Masail Al Ushul*, Hlm. 3.

58 Tahun 2005 tersebut, maka dibuatlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang telah diubah dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan perubahan terakhir Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

### **1. Pengertian Keuangan Daerah**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.<sup>78</sup> Pengertian keuangan daerah menurut Permendagri tersebut termasuk ke dalam pengertian keuangan daerah dari sisi objek. Dari sisi subjek yang dimaksud dengan subjek keuangan daerah yaitu mereka yang terlibat dalam pengelolaan keuangan daerah, dalam hal ini pemerintah daerah dengan perangkatnya, perusahaan daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan daerah, seperti DPRD dan BPK. Kemudian dari sisi proses, keuangan daerah mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut, mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Terakhir, dari sisi tujuan keuangan daerah meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan

---

<sup>78</sup> Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 1 angka (6)

pemilikan dan/atau penguasaan objek tersebut dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>79</sup>

Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal (2) menentukan bahwa ruang lingkup keuangan daerah meliputi:<sup>80</sup>

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

Kemudian Pasal 1 angka 8 menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan,

---

<sup>79</sup> Muhammad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 1-2.

<sup>80</sup> Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 2

penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.<sup>81</sup>

Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah terdapat Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai pedoman penyelenggaraan keuangan daerah. Asas ini meliputi:<sup>82</sup>

- 1) Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
- 2) Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, asas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah, dan pengelolaan keuangan BLUD (Badan Layanan Umum Daerah).<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 1 angka 8

<sup>82</sup> PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 4

<sup>83</sup> Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 3

## 2. Bupati sebagai Pemegang Kekuasaan Keuangan Daerah

Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan melimpahkan kepada kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah yang merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.<sup>84</sup> Kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah,<sup>85</sup> yang mencakup tata cara penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan dan akuntansi, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah<sup>86</sup> dan juga memuat tata cara penunjukan pejabat yang diberi wewenang BUD, kuasa BUD, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan, dan bendahara pengeluaran berhalangan.<sup>87</sup>

Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah mempunyai kewenangan menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD, menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah, menetapkan kuasa pengguna anggaran/pengguna barang, menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah, pengelolaan utang dan piutang daerah, pengelolaan barang milik daerah, dan menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.<sup>88</sup> Namun

---

<sup>84</sup> UU No. 17 Tahun 2003 Pasal 6

<sup>85</sup> Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 330 ayat (2)

<sup>86</sup> *Ibid*, Pasal 330 ayat (3)

<sup>87</sup> Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 330 ayat (4)

<sup>88</sup> *Ibid*, Pasal 2

tidak termasuk kewenangan oleh pemerintah pusat seperti dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.<sup>89</sup>

Bupati dalam menjalankan tugasnya sebagai pemegang kekuasaan keuangan daerah, Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 46 mengatur tentang pelaksanaan penatausahaan keuangan daerah.

Dalam pelaksanaan penatausahaan keuangan daerah tersebut, untuk pelaksanaan APBD, Bupati menetapkan:<sup>90</sup>

- a. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPD;
- b. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPM;
- c. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPJ;
- d. pejabat yang diberi wewenang menandatangani SP2D;
- e. bendahara penerimaan/pengeluaran;
- f. bendahara pengeluaran khusus yang mengelola belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, belanja tidak terduga, dan pengeluaran pembiayaan pada SKPKD;
- g. bendahara penerimaan pembantu dan bendahara pengeluaran pembantu SKPD dan bendahara pengeluaran pembantu khusus SKPD; dan
- h. pejabat lainnya yang ditetapkan dalam rangka pelaksanaan APBD.

---

<sup>89</sup> UU No. 17 Tahun 2003 Pasal 6 ayat (2) huruf d

<sup>90</sup> Perda KBB No. 4 Tahun 2010 Pasal 46

Selain yang disebutkan diatas, bupati menetapkan peraturan bupati tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah dengan berpedoman pada standar akuntansi pemerintahan serta mengacu kepada peraturan daerah tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah.<sup>91</sup>

### 3. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah

Pengelola keuangan daerah dijabat oleh kepala pemerintahan daerah, sedangkan dalam rangka kekuasaan pengelolaan tersebut dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD dan kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/ barang daerah. Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Selanjutnya, bahwa pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan tersebut didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan menguji, dan yang menerima/ mengeluarkan uang.<sup>92</sup>

Tugas pejabat pengelola keuangan daerah diatur berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 10 ayat (2).

Pejabat pengelola keuangan daerah mempunyai tugas:<sup>93</sup>

- a. menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD;

---

<sup>91</sup> *Ibid*, Pasal 51 ayat (1)

<sup>92</sup> Muhamad Djumhana, *op.cit* hlm. Hlm. 6.

<sup>93</sup> UU No. 17 Tahun 2003

- b. menyusun rancangan APBD dan Rancangan Perubahan APBD;
- c. melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
- d. melaksanakan fungsi bendahara umum daerah; dan
- e. menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

#### **4. Peran dan Fungsi DPRD dalam Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dalam era otonomi daerah, peran DPRD menjadi semakin bertambah penting di samping begitu luasnya kewenangan eksekutif daerah. Dalam masalah keuangan daerah, DPRD terlibat dalam:<sup>94</sup>

- a. penetapan (persetujuan bersama) Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah tentang APBD;
- b. pengawasan pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, termasuk di dalamnya menyangkut pelaksanaan APBD;

#### **5. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)**

Dalam pengelolaan keuangan daerah terdapat rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah yang disebut dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).<sup>95</sup> APBD merupakan satu kesatuan

---

<sup>94</sup> Muhammad Djumhana, op.cit, hlm. 70.

<sup>95</sup> Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 1 angka 7



yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah.<sup>96</sup> APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah dan berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.<sup>97</sup>

1. Fungsi Otorisasi

Mengandung arti bahwa anggaran mejadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

2. Fungsi Perencanaan

Mengandung arti bahwa anggaran menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi Pengawasan

Mengandung arti hawa anggaran menjadi pedoman untuk menilai, apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

4. Fungsi Alokasi

Mengandung arti bahwa anggaran harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

5. Fungsi Distribusi

---

<sup>96</sup> PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 20

<sup>97</sup> *Ibid*, Pasal 16

Mengandung arti bahwa kebijakan anggaran harus memerhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

#### 6. Fungsi Stabilisasi

Mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.<sup>98</sup>

Dalam pelaksanaan APBD terdapat asas umum pelaksanaan APBD yaitu SKPD dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk tujuan yang tidak tersedia anggarannya, dan/atau tidak cukup tersedia anggarannya dalam APBD. Dan pelaksanaan belanja daerah harus didasarkan pada prinsip hemat, tidak mewah, efisien dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>99</sup>

Suatu daerah dapat dikatakan mampu melaksanakan otonomi apabila telah memiliki kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan tingkat ketergantungan kepada bantuan pusat yang rendah.<sup>100</sup> Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada

---

<sup>98</sup> Muhamad Djumhana. Op.cit. hlm. 3.

<sup>99</sup> Perda KBB No. 4 Tahun 2010 Pasal 35

<sup>100</sup> Ni'matul Huda, op.cit. hlm.18.

besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.<sup>101</sup>

#### **D. Peraturan Kebijakan (Beleidsregel)**

Keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrije bevoegheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freies ermessen*. Maka sebelum mengenal peraturan kebijakan, terlebih dahulu dikemukakan mengenai *freies ermessen*.<sup>102</sup>

##### **1. Freies Ermessen**

Secara bahasa *freies ermessen* berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies ermessen* (*dekresionare power*) diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> *Ibid*, Hlm.19-20.

<sup>102</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, Hlm. 169.

<sup>103</sup> Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Bandung Universitas Padjadjaran, 1996, hlm. 205.

Meskipun pemberian *freies ermessen* kepada pemerintah atau administrasi negara merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*<sup>104</sup>, akan tetapi dalam kerangka negara hukum, *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Maka terdapat unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum yaitu sebagai berikut:<sup>105</sup>

- a. ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
- b. merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- c. sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- d. sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- e. sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba; dan
- f. sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

*Freies ermessen* ini muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Bagi negara yang bersifat *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat, yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi.<sup>106</sup> *freies ermessen* dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut:<sup>107</sup>

<sup>104</sup> *Welfare State* merupakan Teori Negara Kesejahteraan, dimana dalam suatu pemerintahan yang demokratis, pemerintah maupun negara memiliki peranan penting untuk mengatur dan memberikan kesejahteraan pada masyarakat/ warga negaranya. Dalam Encyclopedia Britannica, *welfare state* diartikan sebagai konsep pemerintahan dimana negara memainkan peran kunci dalam menjaga dan memajukan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya.

<sup>105</sup> Ridwan HR, loc.cit

<sup>106</sup> *Ibid*, hlm. 171.

<sup>107</sup> *Ibid*, hlm. 171-172

- a. belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian in konkrito terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera. Misalnya dalam menghadapi suatu bencana alam atau wabah penyakit menular, maka aparat pemerintah harus segera mengambil tindakan yang menguntungkan bagi negara maupun rakyat, tindakan mana semata-mata timbul atas prakarsa sendiri;
- b. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya. Misalnya dalam pemberian izin berdasarkan Pasal 1 HO<sup>108</sup>, setiap pemberi izin bebas untuk menafsirkan pengertian “menimbulkan keadaan berbahaya” sesuai dengan situasi dan kondisi daerah masing-masing; dan
- c. adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah. Pemerintah daerah bebas untuk mengelolanya asalkan sumber-sumber itu merupakan sumber yang sah.

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas atau *freies ermessen* namun dalam suatu negara hukum penggunaan *freies ermessen* ini harus dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku. Penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis.

Pembatasan *freies ermessen* adalah sebagai berikut:

<sup>108</sup> HO (*Hinder Ordonantie*) adalah izin gangguan, pernah diberlakukan namun semenjak lahirnya PP Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan, maka HO dikesampingkan.

- a. penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif)
- b. penggunaan *freies ermessen* hanya ditujukan demi kepentingan umum.<sup>109</sup>

Dalam ilmu Hukum Administrasi Negara, *freies ermessen* ini diberikan hanya kepada pemerintah atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *freies ermessen* ini diwujudkan dalam instrument yuridis yang tertulis, jadilah ia sebagai peraturan kebijakan. Sebagai sesuatu yang lahir dari *freies ermessen* dan yang hanya diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara, kewenangan pembuatan peraturan kebijakan itu inheren pada pemerintahan (*inherent aan het bestuur*).<sup>110</sup>

## 2. Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*)

### a. Pengertian Peraturan Kebijakan

Di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *het bleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi) *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen* (ministriele) (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan) *enbekenmakingen* (pengumuman-pengumuman).<sup>111</sup>

<sup>109</sup> *Ibid*, hlm. 173.

<sup>110</sup> *Ibid*, hlm.174.

<sup>111</sup> *Ibid*.

Peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan “*naar buiten gebracht schricftelijk beleid*”, yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis. Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggara tugas-tugas pemerintahan, karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan. Peraturan ini adalah semacam hukum bayangan dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu peraturan ini disebut pula dengan istilah *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spiegelsrecht* (hukum bayangan/cermin).<sup>112</sup>

#### **b. Macam-macam Bentuk Peraturan Kebijakan**

Peraturan kebijakan memang dapat dibuat dalam berbagai macam bentuk dokumen tertulis yang bersifat membimbing menuntun, memberi arahan kebijakan, dan mengatur suatu pelaksanaan tugas dan pekerjaan. Dalam praktik di Indonesia peraturan kebijakan tersebut dapat dibuat dalam bentuk seperti:

1. surat edaran (*circulair*), seperti: Surat Edaran Mahkamah Agung RI;
2. surat perintah atau instruksi, seperti: Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI;
3. pedoman kerja atau manual, seperti: Pedoman Pelaksanaan Pengawasan di Lingkungan Peradilan;
4. petunjuk pelaksanaan (juklak);
5. petunjuk teknis (juknis);

---

<sup>112</sup> *Ibid*, hlm. 175.

6. buku panduan “guide” (*guidance*), seperti: Buku Panduan Pengelolaan dan Penyelenggaraan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI;
7. kerangka acuan *term of reference* (TOR), seperti Kerangka Acuan Kerja Sistim Informasi Ditjen Badilag Bagi Pengelola Situs Web Pengadilan Tinggi Agama se Indonesia Tahun 2009;
8. desain kerja atau desain proyek (*project design*), seperti: Cetak biru (*blue print*) Pembaharuan Mahkamah Agung Republik Indonesia 2010-2034;
9. dan lain sebagainya.<sup>113</sup>

### c. Fungsi dan Penormaan Peraturan Kebijakan

Peraturan kebijakan dapat difungsikan secara tepatguna dan berdayaguna sebagai berikut:<sup>114</sup>

- 1) tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan;
- 2) tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan vacuum peraturan perundang-undangan;
- 3) tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar, dan adil dalam peraturan perundang-undangan;
- 4) tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman;

<sup>113</sup> Ronald S. Lumbun, PERMA RI, *Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan*, Rajawali Press, Jakarta, 2011. Hlm. 167-168.

<sup>114</sup> Marcus Lukman, op.cit. hlm. 444-445.



- 5) tepatguna dan berdayaguna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaharuan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.

Sebagaimana pembuatan dan penerapan peraturan perundang undangan, yaitu harus memerhatikan beberapa persyaratan, pembuatan dan penerapan peraturan kebijakan juga harus memerhatikan beberapa persyaratan. Pembuatan peraturan kebijakan harus memerhatikan hal-hal sebagai berikut:<sup>115</sup>

- 1) ia tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkan itu;
- 2) ia tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat;
- 3) ia harus dipersiapkan dengan cermat; semua kepentingan, keadaan-keadaan serta alternatif-alternatif yang ada perlu dipertimbangkan;
- 4) isi dari kebijakan harus memberikan kejelasan yang cukup mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari warga yang terkena peraturan tersebut;
- 5) tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan mengenai kebijakan yang akan ditempuh harus jelas;
- 6) ia harus memenuhi syarat kepastian hukum materiil, artinya hak-hak yang telah diperoleh dari warga masyarakat yang terkena harus dihormati, kemudian juga harapan-harapan warga yang pantas telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

<sup>115</sup> Indroharto, *Perbuatan Pemerintah menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bahan Kuliah pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang PTUN, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992. Hlm. 45-46.

Sedangkan dalam penerapan atau penggunaan peraturan kebijakan harus memerhatikan hal-hal sebagai berikut:<sup>116</sup>

- 1) harus sesuai dan serasi dengan tujuan undang-undang yang memberikan *beoordelingsvrijheid* (ruang kebebasan bertindak);
- 2) serasi dengan asas-asas hukum yang berlaku, seperti:
  - a) asas perlakuan yang sama menurut hukum
  - b) asas kepatutan dan kewajaran
  - c) asas keseimbangan
  - d) asas pemenuhan kebutuhan dan harapan, dan
  - e) asas kelayakan mempertimbangkan segala sesuatu yang relevan dengan kepentingan public dan warga masyarakat;
- 3) serasi dan tepatguna dengan tujuan yang hendak dicapai.

Peraturan kebijakan sesuai dengan kemunculannya yakni bukan berasal dari kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan (*wetvegende bevoegheid*), karena itu tidak dapat diuji dengan mendasar pada aspek *rechtmatigheid*. Berdasarkan Hukum Administrasi Negara, pengujian peraturan kebijakan adalah dari aspek *doelmatigheid* dengan menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika di dalamnya ada unsur penyalahgunaan wewenang dan unsur sewenang-wenang. Ada tidaknya unsur penyalahgunaan

<sup>116</sup> Marcus Lukman, op.cit. hlm. 191-192.

wewenang diuji dengan asas spesialitas (*specialiteitsbeginsel*). Asas spesialitas ini mengandung arti bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang akan dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Adapun unsur sewenang-wenang diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan (*redelijk*). Suatu peraturan kebijakan dikategorikan mengandung unsur *willekeur* jika peraturan kebijakan itu nyatanya tidak masuk akal atau tidak beralasan (*kennelijk onredelijk*).<sup>117</sup>

### **E. Dana Kampanye**

Kampanye pemilihan, adalah kegiatan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon dan/atau informasi lainnya, yang bertujuan mengenalkan atau meyakinkan pemilih.<sup>118</sup> Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, selanjutnya disebut pemilihan, adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.<sup>119</sup>

Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2016 Pasal 1 angka 9, dana kampanye adalah sejumlah biaya berupa uang, barang, dan jasa yang digunakan pasangan calon dan/atau partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon untuk membiayai kegiatan kampanye pemilihan.<sup>120</sup> Dana kampanye digunakan oleh pasangan calon dan/atau partai

<sup>117</sup> Ridwan HR, op.cit. hlm. 185.

<sup>118</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2015 Pasal 1 angka 8

<sup>119</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 1

<sup>120</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2016 Pasal 1 angka 9

politik atau gabungan partai politik untuk membiayai metode kampanye yang dibiayai oleh pasangan calon yang bersangkutan.<sup>121</sup>

Dana kampanye dapat berupa uang, barang, dan/atau jasa.<sup>122</sup> Dana kampanye berbentuk uang meliputi penerimaan uang secara tunai, cek, bilyet giro, surat berharga lainnya dan penerimaan melalui transaksi perbankan.<sup>123</sup> Kemudian dana kampanye berbentuk barang meliputi benda bergerak atau benda tidak bergerak yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan itu diterima.<sup>124</sup> Selain berbentuk uang dan barang, dana kampanye dapat berbentuk jasa yang meliputi pelayanan/pekerjaan yang dilakukan pihak lain yang manfaatnya dinikmati oleh pasangan calon sebagai penerima jasa yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan itu diterima.<sup>125</sup> Dana kampanye dalam bentuk barang dan/atau jasa harus dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan itu diterima.<sup>126</sup>

Dana kampanye pasangan calon dari partai politik atau gabungan partai politik, bersumber dari pasangan berasal dari harta kekayaan pribadi pasangan calon yang bersangkutan, sedangkan dana kampanye dari partai politik atau gabungan partai politik pengusul, berasal dari keuangan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon. Kemudian dana kampanye juga dapat bersumber dari sumbangan yang sah menurut hukum dari

---

<sup>121</sup>Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2015 Pasal 2

<sup>122</sup> PKPU No. 13 Tahun 2016 Pasal 6 ayat (1)

<sup>123</sup> *Ibid*, Pasal 6 ayat (2)

<sup>124</sup> *Ibid*, Pasal 6 ayat (3)

<sup>125</sup> PKPU No. 13 Tahun 2016 Pasal 6 ayat (4)

<sup>126</sup> *Ibid*, Pasal 6 ayat (5)

pihak lain yang bersumber dari perseorangan, kelompok atau badan hukum swasta.<sup>127</sup>

Dana kampanye pasangan calon perseorangan, bersumber dari pasangan calon yang bersangkutan yang bersumber dari harta kekayaannya pribadi, kemudian sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain yang berasal dari perseorangan, kelompok atau badan hukum swasta<sup>128</sup>

Dana kampanye yang bersumber dari pihak lain yakni perseorangan, kelompok atau badan hukum swasta tidak berasal dari tindak pidana, dan bersifat tidak mengikat<sup>129</sup>

PKPU No. 13 Tahun 2016 Pasal 7 ayat (1) menyebutkan bahwa dana kampanye yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik nilainya paling banyak Rp750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) setiap partai politik selama masa kampanye. Sedangkan menurut Pasal 7 ayat (2) dana kampanye yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan nilainya paling banyak Rp75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah) selama masa kampanye. Selain dari dana kampanye yang berasal dari partai politik maupun dari sumbangan pihak lain perseorangan, dalam Pasal 7 ayat (3) terdapat juga Dana kampanye yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok atau badan hukum swasta lainnya paling banyak Rp750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) selama masa kampanye. PKPU No. 13 Tahun 2016 Pasal 7 ayat (4) mengatur bahwa dana kampanye yang berasal dari partai politik, gabungan partai

<sup>127</sup> *Ibid*, Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1), (2) dan (3)

<sup>128</sup> PKPU No. 8 Tahun 2015 Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (1),(2) dan (3)

<sup>129</sup> *Ibid*, Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (5)

politik, pihak lain perseorangan, atau pihak lain kelompok atau badan hukum bersifat kumulatif selama penyelenggaraan kampanye.<sup>130</sup>

Dana kampanye digunakan oleh pasangan calon, yang teknis pelaksanaannya dilakukan oleh tim kampanye. Dana kampanye tersebut wajib dilaporkan oleh pasangan calon kepada KPUD paling lambat tiga hari setelah hari pemungutan suara. KPUD wajib menyerahkan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan public paling lambat dua hari setelah KPUD menerima laporan dana kampanye dari pasangan calon. Kantor akuntan publik wajib menyelesaikan audit paling lambat 15 hari setelah diterimanya laporan dana kampanye dari KPUD. Hasil audit diumumkan oleh KPUD paling lambat tiga hari setelah KPUD menerima laporan hasil audit dari kantor akuntan publik. Laporan dana kampanye yang diterima KPUD wajib dipelihara dan terbuka untuk umum.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> PKPU No. 13 Tahun 2016 Pasal 7

<sup>131</sup> Tim Pengkajian Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kemenkumham RI, Jakarta, 2011, hlm. 63-64.