

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintahan maupun penyelenggara negara lainnya.¹

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. Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.² Bupati adalah kepala daerah di tingkat kabupaten. Bupati memiliki tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD Kabupaten. Dalam

¹ UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 1, 2, dan 3

² UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 2 dan 3

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bupati adalah pejabat pemerintahan yang merupakan pejabat administrasi.

Tindakan administrasi pemerintahan yang selanjutnya disebut tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggara pemerintahan.³ Tindakan pejabat pemerintahan pada dasarnya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau dapat juga disebut asas legalitas. Dalam penyelenggaraan pemerintahan asas legalitas menjadi acuan dasar bagi pemerintah dalam bertindak atau berbuat. Dalam arti bahwa pemerintahan harus dijalankan berdasar ketentuan undang-undang. Konsep ini kemudian ditetapkan menjadi sebuah asas dalam penyelenggaraan pemerintahan, yakni asas pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*).⁴ selain berdasarkan peraturan perundang-undangan tindakan pejabat pemerintahan juga harus berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), Asas Umum Pemerintahan Yang Baik yang disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintah. Penyelenggaraan administrasi pemerintahan menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah berdasarkan asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan AUPB.⁵

³ UUAP Pasal 1 angka 8

⁴ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm. 95.

⁵ UUAP Pasal 1 angka 17

Dalam keadaan tertentu, pejabat pemerintahan dapat mengeluarkan suatu keputusan dan melakukan suatu tindakan di luar ketentuan peraturan perundang-undangan yang disebut diskresi. Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.⁶ Pejabat pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan yang akan dilakukan. Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, menggunakan diskresi sesuai dengan tujuannya, adalah hak dari pejabat pemerintahan.⁷ Selain hak, pejabat pemerintahan memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan administrasi pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan AUPB, serta mematuhi undang-undang ini dalam menggunakan diskresi juga termasuk ke dalam kewajiban dari pejabat pemerintahan.⁸

Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang, yang bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.⁹ Lingkup diskresi yang dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan meliputi pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan

⁶ UUAP Pasal 1 angka 9

⁷ *Ibid*, Pasal 6 ayat (2) huruf e

⁸ *Ibid*, Pasal 7 ayat (2) huruf d

⁹ *Ibid*, Pasal 22

perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan, pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur, pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas, kemudian karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.¹⁰

Diskresi dalam Bahasa Jerman disebut sebagai *Freies Ermessen*. *Freies Ermessen* sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri. *Freies ermessen* diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan Undang-undang. Akan tetapi tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam kasus dalam praktek kehidupan sehari-hari.¹¹

Diskresi (*freies ermessen*) meskipun dalam penggunaannya oleh pejabat pemerintahan di luar ketentuan peraturan perundang-undangan, namun tetap dalam batasan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) karena diskresi harus berada dalam kerangka hukum.

Tindakan pejabat pemerintahan diluar ketentuan peraturan perundang-undangan dan diluar Diskresi (*freies ermessen*), dalam hukum administrasi termasuk kedalam penyalahgunaan wewenang. Larangan penyalahgunaan

¹⁰ UUAP Pasal 23

¹¹ Yuniar Kurniawaty, "Penggunaan Diskresi Dalam Pembentukan Produk Hukum (*The Use Of Discretion In The Formation Of a Legal Product*)" Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 No. 01 - Maret 2016 : 53 – 62, Gorontalo, hlm. 55-56.

wewenang oleh pejabat administrasi terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 17 menyebutkan bahwa Badan dan atau pejabat pemerintah dilarang menyalahgunakan wewenang, larangan penyalahgunaan wewenang tersebut meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang.¹²

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 34 ayat (1) menyebutkan bahwa “Menteri/Pimpinan lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.”¹³ Selain itu dalam Pasal 76 ayat 1 huruf e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan”.¹⁴ Sedangkan dalam Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berbunyi "Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya.

¹² UUAP Pasal 17

¹³ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

¹⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri.”¹⁵

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain. Kemudian kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya.¹⁶

Karena tindakan pejabat pemerintah di luar ketentuan peraturan perundang-undangan dan *Freies Ermessen* dapat mengakibatkan penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang akan berimplikasi pada tindak pidana korupsi yang dapat merugikan keuangan negara karena negara telah memberikan wewenang kepada kepala daerah untuk mengelola keuangan daerah otonominya sesuai dengan kepentingan daerah masing-masing.

Dalam kenyataannya, terdapat pejabat pemerintahan yang melakukan tindakan di luar ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu diantaranya yaitu kepala daerah yang terdapat di kabupaten atau kota.

Contoh kasus terjadi di Kabupaten Bandung Barat, H. Abu Bakar Bupati Bandung Barat periode 2013-2018, melakukan tindak pidana korupsi, yang

¹⁵ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

¹⁶ Sarman dan Muhammad Taufik, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, RinekaCipta, Jakarta, 2012, hlm.113-114.

bertujuan untuk mengusung istrinya, Ibu Elin Suharliah menjadi Bupati Bandung Barat periode 2018-2024 dalam Pilkada Kabupaten Bandung Barat. Hal tersebut dilakukan dengan cara mengumpulkan dana dari setiap kepala perangkat daerah.

Pengumpulan dana tersebut beliau lakukan dengan cara memerintahkan bawahannya yaitu:

1. Weti Lembanawati (Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Bandung Barat),
2. Adiyoto (Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian Pengembangan Daerah Kabupaten Bandung Barat), dan
3. Caca (Staf Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Bandung Barat).

Abu Bakar memerintahkan mereka untuk mengumpulkan dana kepada setiap perangkat daerah. Total ada 17 SKPD yang memberikan uang dengan jumlah yang beragam hingga total Rp860.000.000,00 (delapan ratus enam puluh juta rupiah) Pada persidangan di Pengadilan Negeri Bandung, Weti mengaku melakukan hal tersebut sebagai bentuk loyalitas kepada atasan dari bawahan.

Kerugian negara atas kasus pengumpulan dana untuk tujuan kampanye mantan Bupati Bandung Barat tersebut mencapai Rp1.290.000.000,00 (satu milyar dua ratus Sembilan puluh juta rupiah) yang berasal dari pengumpulan dana setiap kepala dinas sebesar Rp860.000.000,00 (delapan ratus enam puluh juta rupiah), pemberian mantan Kepala Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Asep Hikayat Rp95.000.000,00 (Sembilan puluh lima juta rupiah), penerimaan dari Ahmad Dahlan dan Ade Komarudin masing-masing sebesar Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), dan

Rp20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah), serta Rp240.000.000,00 (dua ratus empat puluh juta rupiah) dari Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian Pengembangan Daerah (Bapelitbangda).¹⁷

B. Identifikasi Masalah

1. Sejauh mana kewenangan Bupati Bandung Barat mengumpulkan dana kampanye dalam bentuk perintah kepada Weti Lembanawati selaku Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kabupaten Bandung Barat dan Adiyoto selaku Kepala Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Kabupaten Bandung Barat dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara?
2. Bagaimana kedudukan peraturan kebijakan (*Beleidsregel*) terkait pengumpulan dana kampanye oleh Bupati Bandung Barat dalam bentuk perintah kepada Weti Lembanawati selaku Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kabupaten Bandung Barat dan Adiyoto selaku Kepala Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Kabupaten Bandung Barat dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan jo Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara?

¹⁷ Dony Indra Ramadhan, *Eks Bupati Bandung Barat Abubakar Divonis 5,5 Tahun Bui*, <https://m.detik.com/news/berita-jawa-barat/d-4347551/eks-bupsti-bsndung-barat-divonis-55-tahun-bui>, diakses pada 2 oktober 2019.

C. Tujuan

1. Untuk menganalisis sejauh mana kewenangan Bupati Bandung Barat mengumpulkan dana kampanye dalam bentuk perintah kepada Weti Lembanawati selaku Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kabupaten Bandung Barat dan Adiyoto selaku Kepala Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Kabupaten Bandung Barat dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
2. Untuk menganalisis bagaimana kedudukan peraturan kebijakan (*Beleidsregel*) terkait pengumpulan dana kampanye oleh Bupati Bandung Barat dalam bentuk perintah kepada Weti Lembanawati selaku Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kabupaten Bandung Barat dan Adiyoto selaku Kepala Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Kabupaten Bandung Barat dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan jo Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

D. Kegunaan Penelitian

1. Segi Teoretik

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, dan hukum tata negara serta hukum

administrasi negara pada khususnya, terutama yang berkaitan dengan tindakan administrasi pemerintahan.

2. Segi Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada administrasi pemerintahan dalam melakukan tindakan agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi tambahan kepada mahasiswa lain dalam melaksanakan penelitian selanjutnya.

E. Kerangka Pemikiran

1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. UUD 1945 Pasal 18 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.¹⁸ Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹⁹

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

¹⁸ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1)

¹⁹ *Ibid*, Pasal 18 ayat (2)

Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.²⁰

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.²¹

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.²²

2. 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.²³ Penyelenggara negara yang bersih adalah penyelenggara negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan

²⁰ UU Pemda Pasal 1 angka 8

²¹ *Ibid*, Pasal 1 angka 9

²² *Ibid*, Pasal 1 angka 11

²³ UU No. 28 Tahun 1999 Pasal 1 angka 1

tercela lainnya.²⁴ Bupati merupakan penyelenggara negara yang menjalankan urusan pemerintahan daerah di daerah kabupaten.

Bupati memegang jabatan sebagai kepala daerah di tingkat kabupaten. Jabatan tersebut harus dijalankan dengan amanah karena bupati dipilih oleh rakyat dan menjalankan tugasnya demi kepentingan rakyat. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), jabatan adalah pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi²⁵. KBBI juga menyebutkan bahwa amanah merupakan sesuatu yang dipercayakan (dititipkan) kepada orang lain.²⁶ Jabatan sangat erat kaitannya dengan amanah, karena dalam tatanan pemerintahan jabatan adalah amanah yang diberikan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan urusan pemerintahan demi kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, seorang pejabat negara harus memiliki sifat jujur, jujur artinya lurus hati, tidak berbohong (misalnya dengan berkata apa adanya) dan mengikuti aturan yang berlaku.²⁷ Selain sifat jujur, akuntabilitas harus ada pada setiap pejabat negara. Akuntabilitas adalah perihal bertanggung jawab atau hal yang dapat dipertanggung jawabkan.²⁸

Salah satu kaidah ushul fiqih menyebutkan

لَا بَدْلِيلَ الْعَايَةِ لِأَثْبَرِ الْوَسِيَّةِ

²⁴ UU No. 28 Tahun 1999 Pasal 1 angka 2

²⁵ KBBI “Jabatan” dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/jabatan> diakses pada 1 November 2019

²⁶ KBBI “Amanah” dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/amanah> diakses pada 1 November 2019

²⁷ KBBI “Jujur” dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/jujur> diakses pada 1 November 2019

²⁸ KBBI “Akuntabilitas” dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/akuntabilitas> diakses pada 1 November 2019

yang artinya: Tujuan (yang baik) tidaklah membuat baik sarana (yang haram) kecuali dengan adanya dalil.²⁹ Hal ini berarti penyelenggara negara harus memiliki sifat amanah, jujur dan akuntabilitas dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat negara, selain itu menurut kaidah ushul fiqh diatas, menyatakan bahwa tujuan yang baik harus diperoleh dengan cara yang baik pula. Maka pejabat negara untuk memperoleh jabatannya tersebut, karena dengan tujuan yang baik maka harus dihasilkan dari proses yang baik pula agar terselenggaranya penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme

3. Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan pelaksanaan yang dijadikan dasar dalam pengelolaan keuangan daerah telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Untuk menindaklanjuti PP No. 58 Tahun 2005 tersebut, maka dibuatlah Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 jo Permendagri No. 59 Tahun 2007 jo Permendagri No. 21 Tahun 2011 tentang Pengelolaan 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.³⁰

²⁹ Syaikh Walid bin Rasyid bin Abdul Aziz bin Su'aidan, *Tadzkir Al Fuhul bitarjihah Masail Al Ushul*, Hlm. 3.

³⁰ Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 1 angka 6

Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 2 menentukan bahwa ruang lingkup keuangan daerah meliputi:³¹

- 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, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.³²

Pengelolaan keuangan daerah meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, asas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan

³¹ *Ibid*, Pasal 2

³² Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 1 angka 8

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).³³

4. Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*)

Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) merupakan salah satu perwujudan dari kewenangan bebas yang dimiliki oleh pemerintah (*freies ermessen*) dalam menyelenggarakan pemerintahan.³⁴

Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) adalah jenis tindak administrasi negara dalam bidang hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiek rechtelijke handelingen*). Ia merupakan hukum bayangan yang membayangi undang-undang atau hukum yang terkait pelaksanaan kebijakan (*policy*).³⁵

Peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintah terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Artinya peraturan

³³ *Ibid*, Pasal 3

³⁴ Sadhu Bagas Suratno “Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik” e-Journal Lentera Hukum, Volume 4, Issue 3 (2017), pp. 164-174, Desember 2017, Jember.

Yuniar Kurniawaty, “Penggunaan Diskresi Dalam Pembentukan Produk Hukum (*The Use Of Discretion In The Formation Of a Legal Product*)” Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 No. 01 - Maret 2016 : 53 – 62, Maret 2016, Gorontalo, hlm. 55-56.

³⁵ Safri Nugraha, dkk. *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2005, hlm. 9.

kebijakan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang dan oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum tetapi dilekatkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terkait dengan pelaksanaan kewenangannya.³⁶

Di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, suatu peraturan kebijakan dalam kerangka *freies ermessen* yang dibuat oleh pejabat administrasi negara adalah mencakup dalam hal-hal sebagai berikut:³⁷

1. Belum adanya perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in concreto* terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian segera.
2. Perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya.
3. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya.

Adapun ciri-ciri peraturan kebijakan adalah sebagai berikut:³⁸

1. Peraturan itu langsung ataupun tidak langsung tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal ataupun UUD yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata lain peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam undang-undang.

³⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, Hlm. 176.

³⁷ Muchsan, *Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung, 2000, hlm. 27-28.

³⁸ J.H Van Kreveld, *Beleidsregel in Het Recht*, Deventer, Kluwer, 1983.

2. Peraturan itu tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan-keputusan instansi pemerintahan yang bebas terhadap warga negara, atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.
3. Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum, dengan kata lain tanpa pernyataan dari individu warga negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan ini.

5. Dana Kampanye

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.³⁹ Dana Kampanye digunakan oleh pasangan calon dan/atau partai politik atau gabungan partai politik untuk membiayai metode kampanye yang dibiayai oleh pasangan calon yang bersangkutan.⁴⁰

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

³⁹ Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2016 Pasal 1 angka 9

⁴⁰ Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2015 Pasal 2

pihak lain yang bersumber dari perseorangan, kelompok atau badan hukum swasta.⁴¹

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 swasta⁴²

Dana kampanye yang bersumber dari pihak lain yakni perseorangan, kelompok atau badan hukum swasta tidak berasal dari tindak pidana, dan bersifat tidak mengikat⁴³

PKPU No. 13 Tahun 2016 Pasal 7 angka 1 menyebutkan bahwa dana kampanye yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik nilainya paling banyak Rp750.000.000 (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 (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 (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 politik,

⁴¹ *Ibid*, Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1), (2) dan (3)

⁴² PKPU No. 8 Tahun 2015 Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (1),(2) dan (3)

⁴³ *Ibid*, Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (5)

pihak lain perseorangan, atau pihak lain kelompok atau badan hukum bersifat kumulatif selama penyelenggaraan kampanye.⁴⁴

F. Metode Penelitian

Metode penelitian hukum yang digunakan yaitu dengan menggunakan cara pendekatan:

1. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis normatif*. Penelitian hukum normatif terdiri dari: penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum.⁴⁵ Dihubungkan dengan praktik pengumpulan dana kampanye oleh Bupati Bandung Barat periode 2013-2018.

2. Spesifikasi Penelitian

Teknik data yang telah dikumpulkan dilakukan dengan menggunakan metode *deskriptif analisis*. Sifat analitis dari proses berfikirnya. Penalaran merupakan suatu kegiatan berfikir yang menyadarkan diri kepada suatu analisis dan kerangka berfikir yang dipergunakan untuk analisis tersebut adalah logika penalaran yang bersangkutan, artinya penalaran ilmiah merupakan suatu kegiatan analisis yang mempergunakan logika ilmiah, dan kemudian juga penalaran lainnya yang mempergunakan logikanya tersendiri pula. Sifat analitis ini apabila dikaji lebih

⁴⁴ PKPU No. 13 Tahun 2016 Pasal 7

⁴⁵ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.hlm 1.

jauh, merupakan konsekuensi dari adanya suatu pola berfikir tertentu, tanpa adanya pola berfikir tersebut maka tidak akan ada kegiatan analisis sebab analisis pada dasarnya merupakan suatu kegiatan berfikir berdasarkan langkah-langkah tertentu.⁴⁶ Dihubungkan dengan praktik pengumpulan dana kampanye oleh Bupati Bandung Barat periode 2013-2018.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipakai adalah metode studi kepustakaan, yaitu mencari data tersedia yang pernah ditulis peneliti sebelumnya dimana ada hubungannya dengan masalah yang ingin dipecahkan. Kerja mencari bahan di perpustakaan merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan oleh seorang peneliti adakalanya perumusan masalah dan studi kepustakaan dapat dikerjakan secara bersamaan.⁴⁷ Metode dan teknik pengumpulan data tersebut digunakan untuk menemukan data yang berkaitan dengan dengan praktik pengumpulan dana kampanye oleh Bupati Bandung Barat periode 2013-2018.

a. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penulisan ini adalah Data Sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.

1) Bahan Hukum Primer

⁴⁶ Bambang Sunggono, Op.cit, hlm. 6-7.

⁴⁷ Bambang Sunggono, Op.cit, hlm. 52.

Yaitu bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari norma atau kaidah dasar Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat, dan sebagainya.

Bahan hukum primer yang digunakan adalah:

- a) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- d) Undang-Undang No 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- e) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (PKPU) No. 13 Tahun 2016

2) Bahan Hukum Sekunder

Yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya: Rancangan UU (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian hukum, karya ilmiah dari kalangan hukum dan sebagainya.

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini salah satunya yaitu “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilarang; a) membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan

sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lain. b) menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya”.⁴⁸

3) Bahan Hukum Tersier

Yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus-kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif, bibliografi, penerbitan pemerintah, bahan acuan lainnya, dan sebagainya.

4. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan adalah *Analisis Kualitatif*. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.⁴⁹ Yang dihubungkan dengan praktik pengumpulan dana kampanye oleh Bupati Bandung Barat periode 2013-2014.

⁴⁸ Sarman dan Muhammad Taufik, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, RinekaCipta, Jakarta, 2012, hlm.113-114

⁴⁹ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, CV. Alfabeta, Bandung, 2005, hlm. 1.